

**Inseguridad alimentaria  
en población indígena y afrodescendiente en Colombia**

INSEGURIDAD ALIMENTARIA  
EN POBLACIÓN INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE EN COLOMBIA

Javier Mauricio Díaz Scarpetta

Memoria final del Máster en Estudios Internacionales  
Curso: 2011-2013

Dirigida por:

Dr. Xavier Fernández Pons

Universidad de Barcelona  
2013

*a Noe...*

## ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	8
Capítulo 1. LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE EN COLOMBIA.....	13
1.1. Los grupos étnicos en Colombia.....	13
1.1.1. Aspectos generales.....	13
1.1.2. Los registros censales sobre la población étnica.....	15
1.2. Distribución de la población indígena y afrocolombiana.....	18
1.2.1. Pueblos indígenas.....	19
1.2.2. Comunidades afrocolombianas.....	22
1.3. Territorio, desplazamiento y grupos étnicos.....	25
1.3.1. Territorio y ruralidad.....	25
1.3.2. El desplazamiento forzado.....	29
1.4. Pobreza y desigualdad estructural.....	33
1.4.1. Necesidades básicas e ingresos.....	33
1.4.2. Educación y salud.....	39
Capítulo 2. ANTECEDENTES CONCEPTUALES SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL EN COLOMBIA.....	43
2.1. Conceptos y enfoques sobre seguridad alimentaria.....	45
2.1.1. La defensa del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada: seguridad alimentaria y eficiencia productiva.....	47
2.1.2. La Soberanía alimentaria y la visibilidad de las comunidades rurales.....	50
2.2. PSAN y PNSAN: la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia.....	53
2.2.1. Enfoque, estrategias y líneas de intervención generales.....	54
2.2.2. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN–.....	57
2.3. La Política, el Plan y los grupos étnicos.....	58

Capítulo 3. LA SITUACIÓN NUTRICIONAL.....	59
3.1. Sobre las fuentes.....	59
3.2. La situación nutricional de los indígenas y Afrodescendientes en Colombia.....	61
3.2.1. Ayuno.....	61
3.2.2. Indicadores antropométricos.....	63
3.2.3. Indicadores bioquímicos (deficiencias de micronutrientes).....	69
3.3. Seguridad Alimentaria en el hogar.....	73
Capítulo 4. LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA: VULNERABILIDAD Y MARCOS INTERNACIONALES.....	77
4.1. La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.....	77
4.2. El contexto de América Latina y El Caribe.....	80
4.3. La producción, el comercio y los precios de los alimentos: las necesidades y oportunidades locales frente a la estructura económica globalizada.....	83
4.3.1. La agricultura intensiva y el comercio internacional de alimentos.....	84
4.3.2. Los precios internacionales de los alimentos.....	85
4.4. Discusión final: hacia un enfoque de derechos humanos.....	88
Conclusiones.....	93
Bibliografía.....	97

## ÍNDICE DE MAPAS, GRÁFICOS Y CUADROS

### MAPAS

Capítulo 1. LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE EN COLOMBIA	
Mapa 1. Colombia, división administrativa por departamentos.....	12
Mapa 1.1. Participación de indígenas respecto a la población total departamental.....	20
Mapa 1.2. Participación de afrocolombianos respecto a la población departamental.....	22

## GRÁFICOS

Capítulo 3.	LA SITUACIÓN NUTRICIONAL	
Gráfico 3.1.	Prevalencia de deficiencia de hierro según pertenencia étnica y grupos de edades (%).....	70
Gráfico 3.2.	Comparación de la prevalencia de anemia en niños y niñas de 6 a 59 meses ENSIN 2010-Programa Conjunto 2011-2012.....	72
Capítulo 4.	LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA: VULNERABILIDAD Y MARCOS INTERNACIONALES	
Gráfico 4.1.	Índice de la FAO para los precios de los alimentos, 1990-2013.....	86

## CUADROS

Capítulo 1.	LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE EN COLOMBIA	
Cuadro 1.1.	Pertenencia étnica, valores absolutos y relativos.....	14
Cuadro 1.2.	Población indígena por departamento, participación en la población total departamental, en la población indígena nacional y distribución por áreas (cabecera y resto).....	21
Cuadro 1.3.	Población afrocolombiana por departamento, participación en la población total departamental, en la población afro nacional y distribución por áreas (cabecera y resto).....	24
Cuadro 1.4.	Pertenencia étnica por áreas (cabecera y resto).....	25
Cuadro 1.5.	Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según Departamentos y zonas, 2005.....	34
Cuadro 1.6.	Incidencia de la pobreza monetaria y Coeficiente de Gini por departamentos.....	34
Cuadro 1.7.	Indicadores de pobreza y miseria por NBI, pobreza e indigencia por LP y LI para personas por región y caracterización étnica del hogar (ECV - 2003) .....	37
Cuadro 1.8.	Alfabetismo en población de 15 años y más, por pertenencia étnica y según área (cabecera, resto), nacional y en diferentes regiones con predominio de población étnica en Colombia.....	40

Cuadro 1.9.	Tipos de estudios cursados según pertenencia étnica.....	41
Cuadro 1.10.	Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) por departamentos, 2005, 2010...	42
Capítulo 3.	LA SITUACIÓN NUTRICIONAL	
Cuadro 3.1.	Incidencia del ayuno por pertenencia étnica, Censo 2005 (%).....	61
Cuadro 3.2.	Incidencia del ayuno por departamentos según pertenencia étnica, Censo 2005 (%).....	62
Cuadro 3.3.	Estado nutricional por indicadores antropométricos, según pertenencia étnica y grupos de población (%).....	64
Cuadro 3.4.	Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y niñas de 0 a 4 años, por región y departamento (%).....	67
Cuadro 3.5.	Prevalencias de deficiencias de micronutrientes, según pertenencia étnica y grupos de población (%).....	69
Cuadro 3.6.	Prevalencias de deficiencias de micronutrientes por y grupos de población (%).....	71
Cuadro 3.7.	Seguridad alimentaria en el hogar por pertenencia étnica (%).....	74
Cuadro 3.8.	Seguridad alimentaria según el número de personas que integran el hogar (%).....	75
Cuadro 3.9.	Seguridad alimentaria en el hogar por características demográficas y socioeconómicas del jefe del hogar (%).....	75
Cuadro 3.10.	Seguridad alimentaria en el hogar por zona de residencia, regiones y departamentos (%).....	76
Capítulo 4.	LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA: VULNERABILIDAD Y MARCOS INTERNACIONALES	
Cuadro 4.1.	Contribución al Producto Interno Bruto (PIB) Nacional, por departamentos, 2011 (%).....	79
Cuadro 4.2.	Evolución del hambre en América Latina y el Caribe (% respecto al total de la población).....	81

## INTRODUCCIÓN

### I

La gran diversidad socio-cultural de Colombia es una característica ampliamente reconocida en su territorio y en el escenario internacional, y la presencia de grupos étnicos como parte de esa diversidad, un aspecto admitido. Sin embargo, el conocimiento sobre éstos sigue siendo un escenario breve y residual, reflejo del carácter reciente de las aceptaciones y disposiciones jurídicas y político-institucionales que han permitido su mayor visibilidad, así como reflejo de las persistentes representaciones sobre la población étnica desde marcos de indiferencia, discriminación e ignorancia.

Las condiciones de vida de la población étnica reflejan sus particularidades culturales, pero sobre todo –en el caso de los indígenas y los afrodescendientes– las desventajas estructurales frente a la población no étnica. Fenómenos como la pobreza, la marginalidad social o el desplazamiento forzado en Colombia se extienden en todos sus territorios, afectando a población en general, pero con una mayor prevalencia entre indígenas y afros, y en los lugares donde su presencia es significativa.

La mayor vulnerabilidad de los grupos étnicos es un hecho social presente en todo el mundo y la historia de las evidencias sobre ello ha tenido un lugar importante en el despliegue de iniciativas por ayudar a que su situación sea menos dramática, más justa, y por ello el respeto y la protección de la población étnica se han articulado al destacado proceso de configuración de un marco jurídico e institucional sobre derechos humanos en el marco de la comunidad internacional.

Uno de los derechos humanos más urgentes –por sus desafíos– es el derecho a la alimentación. La pobreza y el hambre tienen honda preocupación mundial; junto a la crisis económica (y los propósitos de progreso) y a los conflictos entre países, constituyen los fenómenos que motivaron el desarrollo del Sistema de Naciones Unidas y procesos sucesivos de surgimiento de organismos no gubernamentales que se ocupan de elementos relacio-



nados. En el marco de estos actores internacionales ha tenido lugar el trabajo por la defensa del derecho a la alimentación, y la institucionalización de ese trabajo ha devenido en la adopción generalizada del concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En el marco de este documento, como se verá, interesa más como paradigma que como concepto, pues alrededor de éste hay un debate con otras nociones que buscan acercarse a la conceptualización de la materialización de ese derecho a la alimentación en un estado ideal de satisfacción, presentándose diferencias en cuanto a los mecanismos para lograrlo –como sucede con la presencia del importante concepto de Soberanía alimentaria–.

La preocupación por el padecimiento de hambre en el mundo sigue teniendo un amplio enfoque asistencial, pero cada vez más toma importancia el anticiparse a ese estado, diagnosticando situaciones y condiciones de consumo alimentario y nutricional alrededor de las capacidades, la vulnerabilidad y los riesgos. Así, se busca que la gente tenga mayor seguridad de acceder a los alimentos necesarios y adecuados para su bienestar. De todo ello ha resultado que, más allá de un concepto particular, la seguridad alimentaria, y su opuesto de inseguridad, son nociones clave en las evaluaciones sobre el estado alimentario y nutricional de la población, en especial de la más vulnerable. Los diagnósticos coinciden siempre en que esa mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria se presenta, paradójicamente, entre la población rural campesina, así como entre los grupos étnicos.

## II

¿Cuál es el estado de la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en Colombia? Esta es la pregunta de la cual parte el estudio que aquí se presenta, orientada desde un marco de inseguridad alimentaria considerable soportada en la alta prevalencia de la pobreza y la desigualdad social respecto a estas comunidades.

El trabajo no se dirige desde una definición puntual sobre la seguridad alimentaria, sino a partir de algunos elementos fundamentales compartidos por los conceptos de Derecho a la alimentación, Seguridad alimentaria y Nutricional y Soberanía alimentaria, desde la perspectiva de su complementariedad. El enfoque del trabajo no abarca atributos de la seguridad alimentaria referidos a la disponibilidad de alimentos en los mercados de Colombia, sino que toma como perspectiva a los sujetos, y a ellos como grupo, según la caracterización

de sus condiciones objetivas de vida, a partir de indicadores socioeconómicos y sociodemográficos que reflejen el contexto de indígenas y afrocolombianos y sus *capacidades para lograr acceder a alimento suficiente y adecuado para satisfacer sus necesidades alimenticias*. También a través de indicadores sobre consumo alimentaria que muestren *el estado actual de la situación nutricional* de esta población. Todo ello, siempre en comparación con la población no étnica del país. En las líneas anteriores resaltamos en cursiva elementos que comprendemos como asociados a la inseguridad alimentaria, como sea que la hipótesis principal sugiere que el estado nutricional actual de los indígenas y los afrocolombianos, y sus capacidades para mejorar tal situación, definen su situación de inseguridad alimentaria y de vulnerabilidad persistente a ella.

Para el desarrollo del trabajo se ha consultado un amplio número de documentos de instituciones estatales, de organismos internacionales y de autores individuales e institucionales, ocupados puntualmente de indicadores sobre indígenas y afros, o indirectamente a partir del tratamiento de variables aplicadas a la población colombiana en general. Entre ellos, algunos instrumentos estadísticos mayores como el Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Situación Alimentaria y Nutricional ENSIN 2010 constituyen fuentes principales, descritas como tal en apartados de esta memoria de investigación.

### III

El documento que aquí se presenta se compone de cuatro capítulos principales, con sus respectivos puntos secundarios. El primer capítulo describe la situación general de la población indígena y afrodescendiente del país, considerando indicadores sociodemográficos y socioeconómicos. Se expone primero un acercamiento a los grupos étnicos en Colombia, a partir de un marco histórico sobre la visibilidad estadística de éstos, un aspecto fundamental que describe cómo la marginalidad de las comunidades étnicas se refleja en el interés tardío y aún parcial por conocer cómo viven. Posteriormente se describe la presencia de la población indígena y afrodescendiente, en su número y su distribución territorial, y se aborda la importancia de la condición de ruralidad y del fenómeno del desplazamiento forzado. Luego se presentan resultados de indicadores sobre variables como pobreza moneta-

ria, necesidades básicas, salud, educación y otras, relacionándolas con la variable de pertenencia étnica.

El segundo capítulo desarrolla las ideas centrales que hacen parte de la conceptualización sobre la seguridad alimentaria en el escenario internacional; la discusión conceptual entre los acercamientos desde el *derecho humano a la alimentación*, la *seguridad alimentaria y nutricional* y la *soberanía alimentaria*. Posteriormente, se hace un resumen del enfoque dado a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional vigente en Colombia, y a su plan operativo y marco institucional; instancias que constituyen la estructuras oficiales más importantes en el país frente al tema. Finalmente, una síntesis sobre la manera en que esas estructuras oficiales involucran a la población étnica.

El tercer capítulo describe el estado nutricional de los indígenas y los afrocolombianos a través de indicadores antropométricos (peso y talla) y bioquímicos (micronutrientes) que han sido cruzados con la variable étnica, relacionándolos a su vez con resultados de los indicadores tratados en el primer capítulo. Se presenta también una breve relación de resultados sobre un indicador de seguridad alimentaria en los hogares.

El capítulo final parte de un balance sobre elementos que definen la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los indígenas y afrodescendientes. Luego se expone una contextualización básica sobre la seguridad alimentaria en América Latina, abriendo paso a un marco internacional sobre el cual importa abordar un aspecto que mucho tiene que ver con la vulnerabilidad alimentaria de grupos amplios de población en el mundo: la relación entre el comercio global de productos agrícolas y sus riesgos para el derecho humano a la alimentación. Finalmente, unas páginas de síntesis convocan varios elementos desarrollados a lo largo de todo el documento en una discusión final y breve alrededor de la importancia de un enfoque de derechos humanos.

Mapa 1. Colombia, división administrativa por departamentos



## Capítulo 1

# LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE EN COLOMBIA

## 1.1. LOS GRUPOS ÉTNICOS EN COLOMBIA

### 1.1.1. Aspectos generales

Actualmente, en Colombia se reconocen oficialmente tres grupos étnicos: la *población indígena*; la *población afrocolombiana*, que a su vez comprende los subgrupos a) *Raizal de San Andrés y Providencia*, b) *Palenquero* (comunidad ancestral del Municipio de San Basilio de Palenque, en el Departamento de Bolívar) y c) *Negro, mulato, afrocolombiano*; y la población *Rom* o *Gitana*. Su definición como “minorías” (étnicas) alude a su menor representatividad frente a la población nacional sin atributos de etnicidad.

Los avances en el reconocimiento, y sobre todo en la valoración de sus características propias y la importancia de su presencia, su historia y su permanencia, tienen como uno de sus principales referentes en Colombia a la Constitución Nacional de 1991, que reconoció la diversidad étnica del país y dispuso mecanismos legales para su afirmación y protección, y para ampliar sus derechos y las acciones para mejorar sus condiciones de vida. A partir de ello, desde los años 90 se han promulgado leyes dirigidas a esta población, principalmente alrededor de asentamientos y derechos territoriales, culturales y económicos<sup>1</sup>. Todo esto ha sido el resultado de complejos procesos previos en que las mismas comunidades étnicas y

---

<sup>1</sup> “La Ley 60 de 1993 estipula que los resguardos indígenas se beneficiarán de un porcentaje de los recursos presupuestales del país, en consecuencia, participarán de los ingresos corrientes de la nación, mediante transferencias proporcionales a su población. En ese mismo año, -como consecuencia de las reivindicaciones que hicieron las comunidades negras después de promulgada la constitución del 91-, se expidió la ley 70 de 1993 para la demarcación y titulación de los territorios colectivos de comunidades negras. El pueblo Rom (Gitano) fue reconocido recientemente como grupo étnico colombiano mediante la Resolución No. 022 del 2 de septiembre de 1999 expedida por la Dirección General de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia (...)” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Colombia una nación multicultural*, DANE, 2007, p. 19).

otros actores sociales que las apoyan han reclamado y defendido sus derechos y alertado sobre sus necesidades, anhelos, valores y capacidades.

Las condiciones en que viven los grupos étnicos reflejan sus particularidades culturales, pero sobre todo –en especial los indígenas y afrocolombianos– las desventajas estructurales frente a la población no étnica, como producto de la histórica discriminación de que han sido víctima, y frente a las cuales los crecientes esfuerzos a nivel nacional e internacional para garantizar sus derechos y ampliar sus oportunidades siguen siendo insuficientes.

El registro amplio más reciente y actualizado sobre grupos étnicos en Colombia es el censo nacional de población y vivienda realizado en el 2005. En ese año, entre una población total nacional de 41.468.384<sup>2</sup>, 1.392.000 habitantes se autorreconocieron como indígenas, representando un 3.36%. La población raizal de San Andrés y Providencia, palenquera, negra, mulata y afrocolombiana sumó 4.311.757, que constituye el 10.40% de la población nacional. El grupo étnico Rom es el de menor participación, 0,01%, con 4.857 personas autorreconocidas. De esta manera, se registró que la población étnica en Colombia corresponde aproximadamente al 13,77% entre el total nacional.

**Cuadro 1.1. Pertenencia étnica, valores absolutos y relativos**

<i>Categorías</i>	<i>Casos</i>	<i>%</i>
Indígena	1,392,623	3.36
Rom	4,857	0.01
Afrocolombiano	4,311,757	10.40
Raizal de San Andrés y Providencia	30,565	0.07
Palenquero	7,470	0.02
Negro (a), mulato, afrocolombiano	4,273,722	10.31
Ninguno de los anteriores	34,898,171	84.16
No Informa	860,976	2.08
Total	41,468,384	100.00

Fuente: elaboración con base en procesamiento Redatam+SP, DANE, página web censo 2005.

<sup>2</sup> Como se aprecia en el mismo cuadro, 860.976 personas no informaron su reconocimiento étnico o no étnico. Algunos estudios calculan los porcentajes de participación de la población étnica con base en el total de población que respondió a la pregunta de pertenencia étnica del Censo, es decir 40.607.408 personas. En nuestro caso, los cálculos remiten a la población total nacional. Por lo demás, la variación de los porcentajes de participación entre uno y otro cálculo es mínima.

Puede estimarse sin embargo que ese porcentaje sea mayor, al considerar que el autorreconocimiento étnico es sensible a representaciones discriminatorias que motiven a muchas personas a no identificarse con su condición étnica. Así mismo –y ha sido un elemento señalado por algunos representantes de los grupos étnicos<sup>3</sup>–, hay que tener en cuenta eventuales fallos metodológicos y técnicos de los registros, frente a los cuales pueden pasar desapercibidas las características étnicas de personas cuyos rasgos fenotípicos, lingüísticos o culturales (como la vestimenta) no remiten a marcos concebidos sobre la etnicidad por quienes se ocupan de registros primarios (como los encuestadores).

Aún así, los datos presentados son importantes porque tal visibilidad y representatividad de los grupos étnicos en Colombia no tiene mayores antecedentes. Previo al desarrollado en el año 2005 –destacando también los avances logrados en 1993– los censos de población han tenido una relación efímera con la identificación de grupos étnicos del país. Algunos elementos que tienen que ver con ello son las representaciones asociadas a la condición étnica –marcadas por la marginalidad y la exclusión, aún persistentes bajo formas diversas–; los enfoques, alcances y capacidades de las iniciativas censales; y la correspondencia entre todo ello. Esto último se relaciona con el desarrollo de instituciones, instrumentos, metodologías y enfoques de medición estadística en Colombia, así como con las cambiantes maneras en que se ha asumido la presencia y particularidad de los grupos étnicos.

### *1.1.2. Los registros censales sobre la población étnica*

Los registros estadísticos sobre las poblaciones, y especialmente sobre minorías diferenciadas histórica y culturalmente, tienen gran importancia. La visibilización supone su reconocimiento, su identificación como grupo particular y como población de diversos territorios a los cuales están ligadas dinámicas tradicionales y emergentes sin las cuales no se les puede comprender. Los censos de población y vivienda constituyen instrumentos de registro fundamentales; si bien no bastan por sí solos para profundizar en numerosas variables sobre las condiciones de vida de amplios y variados grupos de gente, y su

---

<sup>3</sup> Cf. <http://prensa.politicaspUBLICAS.net/index.php/latina/?p=3862&more=1&c=1&tb=1&pb=1>

periodicidad supone ciertos vacíos cuando se presentan fenómenos demográficos acelerados (como las migraciones), son un mecanismo esencial para la definición de líneas de base que soporten la formulación, desarrollo y evaluación de políticas públicas, especialmente las que se dirijan a población vulnerable, como la étnica<sup>4</sup>.

La presencia de los grupos étnicos en los censos de población en Colombia remite a características de las mediciones desde el período colonial, varios censos que tuvieron lugar en las primeras décadas del período republicano y particularmente los que se llevaron a cabo durante el siglo XX<sup>5</sup>.

Los primeros se corresponden con estadísticas relacionadas con registros tributarios, contando población indígena a cargo de las autoridades que representaban a la corona española, así como población negra esclava propiedad de las mismas. Parte de los censos del siglo XIX –luego de la Independencia– mantuvieron esa relación con las comunidades afrocolombianas y registraron parcialmente a los indígenas por la frecuente exclusión de muchos, considerados “salvajes”, “belicosos”, “errantes” y según otros calificativos de ese tipo. La abolición de la esclavitud en Colombia a mediados de este mismo siglo representó una disminución del interés por cuantificar grupos étnicos, por su importancia económica reducida, y los censos continuaron con un cubrimiento incompleto del país, lo que se relacionaba con la dificultad en el acceso a muchos lugares y con el desinterés por varios territorios considerados marginales<sup>6</sup>. De esta manera, las representaciones sobre los grupos étnicos y sobre el territorio significaron mediciones incipientes y frecuentemente arbitrarias.

A lo largo del siglo XX se realizaron 10 censos de población<sup>7</sup>, con pocos avances metodológicos hasta los años 70'. Hasta 1964 los registros se ocuparon fundamentalmente de población indígena (sólo el censo de 1912 cuantificó afrocolombianos) a partir de

---

<sup>4</sup> Al igual que otros instrumentos de conocimiento y medición de situaciones y/o atributos demográficos, socioeconómicos, culturales e incluso políticos de universos amplios o específicos de población.

<sup>5</sup> Cf. al respecto: DANE, *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, Imprenta Nacional, Bogotá, 2010. También: DANE, *Colombia una nación multicultural*, *Op.cit.*

<sup>6</sup> Como los llanos orientales y territorios amazónicos denominados por mucho tiempo “territorios nacionales”, franjas muy amplias de superficie con presencia nula del Estado, que apenas empezó a tener cierto interés a finales del siglo XIX y principios del XX por cuenta de iniciativas privadas de explotación de recursos naturales, como el caucho, que representó la incursión de prácticas de explotación y colonización que tuvieron impactos muy graves como la esclavización impune y el exterminio de amplios grupos de población indígena. La guerra con el Perú de 1932, motivada por la invasión a territorios amazónicos colombianos para la explotación de recursos naturales –como el caucho mismo–, arrojó una mayor conciencia sobre la presencia e importancia de esta parte del país.

<sup>7</sup> 1905, 1912, 1918, 1928, 1938, 1951, 1964, 1973, 1985 y 1993.



critérios como la percepción del encuestador, el habla de alguna lengua aborígen, la ubicación o la organización en sistemas tribales; aspectos que desconocían características fenotípicas y culturales de indígenas que hablaban español y vivían en áreas rurales de población mestiza (identificándolos erróneamente como partes de esta). Los censos del 73' y el 85' representaron ciertos progresos en la captación de población indígena, gracias a la continuidad y avances del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), creado en 1951<sup>8</sup>, y a transformaciones en las representaciones sobre la población étnica – principalmente indígena–, aunque todavía sin lograr cubrimientos completos del territorio nacional y con falencias en los criterios de comprensión y definición de la etnicidad y de las particularidades de cada grupo.

El censo de 1993 representó un significativo adelanto. El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país en la Constitución Nacional de 1991, así como la Ley 70 de 1993 sobre derechos de propiedad de comunidades afrodescendientes, significaron antecedentes inmediatos sobre la importancia de la visibilidad y conocimiento de las condiciones reales de la población étnica. En función de ello, en la definición metodológica del censo de 1993 se introdujo la consulta a organizaciones indígenas y afrocolombianas para discutir su pertenencia e identidad y los tipos de instrumentos necesarios para la medición. Se avanzó así mismo en el autorreconocimiento étnico por parte de la población, aunque la pregunta sobre pertenencia a “alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra” supuso en este último caso una limitación para la población afrocolombiana que no se identificó como parte de alguna comunidad, y menos según la referencia de la Ley 70 que incluyó ese término sólo en relación con comunidades del Pacífico colombiano. Esto explica la enorme diferencia en los resultados de este censo y el posterior: en 1993 se contaron 502.343 afrocolombianos, frente a los 4.311.757 en el 2005 (año en el que a su vez, como hemos mencionado, se ha presumido un subregistro)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> En principio llamado Departamento Nacional de Estadística, renombrado como DANE en 1953.

<sup>9</sup> “Es innegable que el movimiento político y social que desembocó en la ley de negritudes o de comunidades negras... tuvo influencia para que en el fraseo de la pregunta de identificación étnica se incluyera la expresión “comunidad negra”, lo que ocasionó que no toda la población negra se identificara como perteneciente a una comunidad, quedando por fuera del censo la población ubicada en las cabeceras municipales o en otras zonas del resto rural no cobijadas por esta ley; de ahí la baja población negra en el censo de 1993 si se la compara con la población del censo 2005” (DANE, *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, *Op.cit.*, p.13).

El tiempo de preparación del censo 2005 –incluidos aplazamientos– fue amplio, desarrollándose varios ejercicios experimentales de medición y avanzándose más en los procesos de consulta y concertación; espacios de reunión y trabajo con organizaciones de grupos étnicos, centros y especialistas académicos, instituciones públicas, organizaciones internacionales y otros actores interesados en el avance de la información censal sobre la población étnica. Así mismo, fue importante la ejecución de otros instrumentos censales, como la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del año 2000 y la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) en el 2003, en los que se incluyeron preguntas de autorreconocimiento étnico<sup>10</sup>. Toda esta experiencia participativa –que fue impulsada por el desarrollo de procesos sociales que desde los años 90 promovieron espacios de inclusión de la población étnica, y dentro de ello la investigación y el conocimiento sobre su estado, necesidades y oportunidades–, devino en la estructuración de un instrumento censal más vinculante, con criterios mejor planteados e involucrando a grupos étnicos que no habían sido captados por instrumentos previos, como la población Raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la comunidad Palenquera de San Basilio y la población Rom.

Los resultados del censo 2005 han sido la base de muchos estudios institucionales y particulares sobre diversos atributos de las condiciones de vida de la población étnica, que a su vez deberán tomarse como referencia para el diseño del próximo censo, y base también de otros instrumentos de medición más específicos (como la ENH y la ECV), de manera que se avance en el conocimiento sobre la cantidad y distribución de estas comunidades, así como sus particularidades culturales, socioeconómicas y territoriales.

## 1.2. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFROCOLOMBIANA

La distribución de los grupos étnicos en el territorio colombiano obedece a diferentes dinámicas históricas, desde procesos de larga duración durante los siglos XVI al XIX –con

---

<sup>10</sup> Para una descripción sobre este proceso, sobre instrumentos, metodologías y criterios aplicados, cf. *Ibid.*, pp.16-18.

un profundo impacto del régimen colonial sobre el mestizaje, los asentamientos de esclavos, la disminución y el desplazamiento de pueblos indígenas, etc.—, hasta cambios demográficos que a partir de mediados del siglo XX han estado asociados al proceso de modernización y urbanización en el país, con transformaciones socioeconómicas que motivaron flujos migratorios desde áreas rurales hacia zonas urbanas, y entre éstas cuando las movilizaciones se han dado desde poblaciones pequeñas a ciudades intermedias y grandes. Así mismo, la población étnica proporcionalmente ha sido víctima más asidua del fenómeno de desplazamiento forzado, que ha obligado a muchas familias a abandonar sus tierras —por lo general en áreas rurales— y a instalarse penosamente en áreas urbanas.

Las páginas próximas describen la manera en que los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas se distribuyen en número y proporción en el territorio nacional, y posteriormente dedicamos algunas líneas a la condición de ruralidad, a la territorialidad y el desplazamiento, atributos que mucho tienen que ver con los tipos de asentamiento y las condiciones de vida de gran parte de la población étnica.

### *1.2.1. Pueblos indígenas*

Los 1.392.623 indígenas autorreconocidos en Colombia en el año 2005 integran 100 diferentes pueblos indígenas<sup>11</sup>. De estos, 93 constituyen pueblos oriundos del país, mientras que los restantes son originarios de países como Bolivia, Brasil Ecuador, Guatemala, México, Perú y Venezuela<sup>12</sup>.

La población indígena tiene presencia en todos los departamentos del país, aunque con diferencias tanto en los valores absolutos como en los porcentajes con relación a la población total en cada territorio. Así, se tiene que el 65.77% de los indígenas del país se concentran en los departamentos de La Guajira (278.212 indígenas), Cauca (248.532), Nariño (155.199), Córdoba (151.064) y Sucre (82.934); pero entre estos, sólo en La Guajira

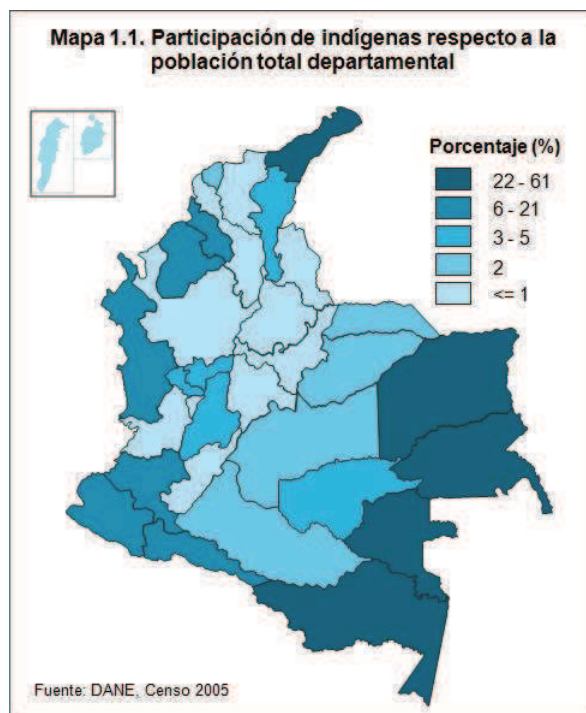
---

<sup>11</sup> Los pueblos indígenas son los constituidos por comunidades originarias de un determinado territorio (región, nación, etc.).

<sup>12</sup> Cf. Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Dirección de Desarrollo Sostenible, *Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas de Colombia*, DNP – Acción Social – Unión Europea – CORDEPAZ, Bogotá, 2010, pp. 169-174.

la población indígena representa una alta proporción en relación con los habitantes totales del departamento (42,41%).

Exceptuando a La Guajira (situada en la región Caribe colombiana), los mayores porcentajes de población indígena se encuentran en los departamentos de Guainía (61,69%), Vaupés (58,10%), Amazonas (40,47%) y Vichada (39,61%), ubicados en las regiones de la Orinoquía y la Amazonía, en donde se encuentra la mayoría de los resguardos indígenas del país. Los resguardos constituyen territorios legalmente establecidos y delimitados, en los cuales los pueblos indígenas viven bajo título de propiedad colectiva (*intransferible e inembargable*) y según su organización social propia. En el año 2005 se identificaron 710 resguardos titulados en 226 municipios, ocupando aproximadamente 29,8% del territorio nacional<sup>13</sup>. Para el año 2010 se registraron 735 resguardos, ubicados en 234 municipios, en 27 de los 32 departamentos de Colombia<sup>14</sup>.



El censo 2005 identificó que el 57% de la población indígena del país habita en los resguardos. Este porcentaje aumenta a 70,43% en el caso de la población indígena asentada en zonas rurales. El Cuadro 1.2 muestra la distribución de los indígenas entre las áreas cabecera y resto (urbano y rural, según la definición del DANE) en cada uno de los

<sup>13</sup> “Para algunos, con tanta tierra, los indígenas también son terratenientes pues apenas son el 3,36% de la población nacional. Esa lectura pierde fundamento al considerar la calidad de los suelos otorgados y su ubicación. A falta de información oficial sobre la calidad de las tierras de los indígenas, un análisis señala que de 31,2 millones de hectáreas tituladas hasta 2007, el 79% estaban en la Amazonia y Orinoquia, áreas forestales no aptas para la producción agropecuaria; otra parte eran páramos, desiertos y áreas de protección forestal, con cerca de un millón de hectáreas; y 3 millones de hectáreas en zonas de traslape con parques nacionales. Según el estudio, los indígenas solo tendrían 3,12 millones de hectáreas aptas para labores agropecuarias” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*, PNUD, Bogotá, septiembre de 2011, p. 155. Disponible en: <http://pnudcolombia.org/indh2011/>).

<sup>14</sup> Cf. DANE, *La visibilidad estadística de los grupos étnicos colombianos*, Op.Cit., p. 31.

departamentos del país. En el cuadro se aprecia la mayor composición rural de los establecimientos. Por otro lado, vale decir que parte de los valores sobre presencia indígena “urbana” tiene que ver con su localización en cabeceras de municipios pequeños, que constituyen más bien estructuras rurales; pero en departamentos en los que se encuentran ciudades principales del país, como el Valle del Cauca, Atlántico, Bolívar o Santander (y en la misma Bogotá, por supuesto), puede hablarse de la presencia de minorías indígenas en crecimiento como producto del fenómeno migratorio hacia zonas urbanas. La migración indígena a las ciudades se relaciona con procesos de cambio cultural, con el desplazamiento forzado de sus tierras y con el agotamiento de éstas en los resguardos.

**Cuadro 1.2. Población indígena por departamento, participación en la población total departamental, en la población indígena nacional y distribución por áreas (cabecera y resto)**

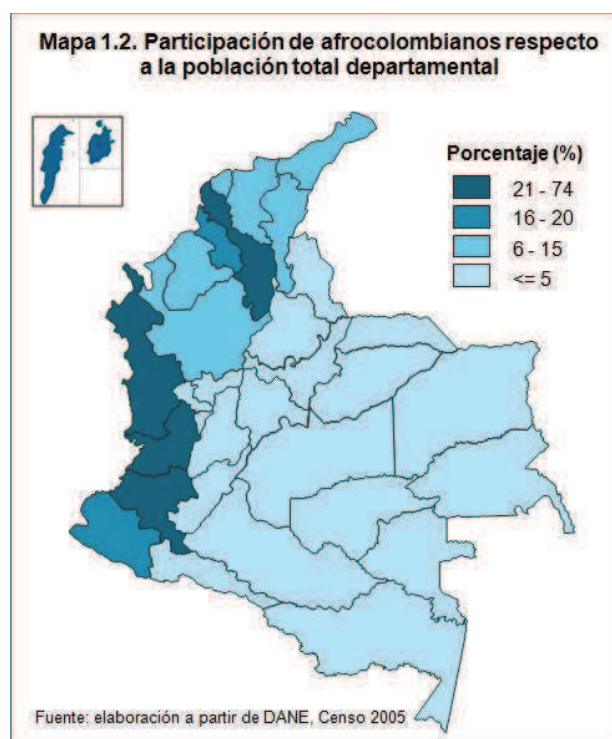
<i>Departamento</i>	<i>Población total Departamental</i>	<i>Población indígena Deptal.</i>	<i>% en pobl. indígena nacional</i>	<i>% en población total Deptal.</i>	<i>Indígenas % Cabecera</i>	<i>Indígenas % Resto</i>
Antioquia	5.601.507	28.914	2,08	0,52	21,53	78,47
Atlántico	2.112.001	27.972	2,01	1,32	86,62	13,38
Bogotá	6.778.691	15.032	1,08	0,22	99,89	0,11
Bolívar	1.836.640	2.066	0,15	0,11	81,27	18,73
Boyacá	1.210.982	5.859	0,42	0,48	16,32	83,68
Caldas	898.490	38.271	2,75	4,26	22,09	77,91
Caquetá	337.932	5.026	0,36	1,49	32,03	67,97
Cauca	1.182.022	248.532	17,85	21,03	6,93	93,07
Cesar	878.437	44.835	3,22	5,10	11,86	88,14
Córdoba	1.462.909	151.064	10,85	10,33	27,63	72,37
Cundinamarca	2.228.682	7.401	0,53	0,33	44,45	55,55
Chocó	388.476	44.127	3,17	11,36	4,26	95,74
Huila	1.001.476	10.335	0,74	1,03	16,37	83,63
La Guajira	655.943	278.212	19,98	42,41	11,15	88,85
Magdalena	1.136.819	9.045	0,65	0,80	20,86	79,14
Meta	713.772	8.988	0,65	1,26	25,21	74,79
Nariño	1.498.234	155.199	11,14	10,36	13,22	86,78
Norte de Santander	1.208.336	7.247	0,52	0,60	74,38	25,62
Quindío	518.691	2.145	0,15	0,41	73,71	26,29
Risaralda	859.666	24.810	1,78	2,89	19,32	80,68
Santander	1.913.444	2.389	0,17	0,12	67,43	32,57
Sucre	762.263	82.934	5,96	10,88	46,16	53,84
Tolima	1.312.304	55.987	4,02	4,27	32,29	67,71
Valle del Cauca	4.052.535	22.313	1,60	0,55	56,12	43,88
Arauca	153.028	3.279	0,24	2,14	5,55	94,45
Casanare	281.294	4.102	0,29	1,46	17,89	82,11
Putumayo	237.197	44.515	3,20	18,77	31,51	68,49
San Andrés	59.573	62	0,00	0,10	64,52	35,48
Amazonas	46.950	19.000	1,36	40,47	11,12	88,88
Guainía	18.797	11.595	0,83	61,69	41,27	58,73
Guaviare	56.758	2.117	0,15	3,73	29,62	70,38
Vaupés	19.943	11.587	0,83	58,10	54,31	45,69
Vichada	44.592	17.663	1,27	39,61	12,49	87,51
<b>Total Nacional</b>	<b>41.468.384</b>	<b>1.392.623</b>	<b>100,00</b>	<b>3,36</b>	<b>21,42</b>	<b>78,58</b>

Fuente: elaboración propia con base en procesamiento Redatam+SP, DANE, página web censo 2005.

### 1.2.2. Comunidades afrocolombianas

La población afrodescendiente en Colombia se encuentra en todos los departamentos, también con concentraciones principales en pocos de ellos, aunque con menor dispersión regional. Sólo en el Valle del Cauca se ubica la cuarta parte de la población negra del país (25,33%), y sumado a los departamentos de Antioquia y Bolívar se tiene una concentración del 50,65%. Otro 38,53% de la población afrocolombiana se encuentra en los departamentos de Chocó, Nariño, Cauca (todos en el occidente, sobre la franja del Pacífico) y los que junto a Bolívar conforman la región Caribe colombiana (Córdoba, Sucre, Atlántico, Magdalena, Cesar y La Guajira).

De esta manera, se tiene una concentración territorial en las regiones Pacífica y Caribe, correspondiéndose con lo que ilustra el Mapa 1.2 sobre los departamentos en los cuales la población afrocolombiana tiene mayor participación con relación a la población total<sup>15</sup>. Justo en la región del Pacífico se encuentran los denominados Territorios Colectivos de Comunidades Negras (alrededor de 159 hasta el año 2010), que son titulaciones amparadas por la referida Ley 70 de 1993, favoreciendo asentamientos ancestrales.



Las concentraciones afrodescendientes tienden a ser urbanas; este rasgo visibiliza más la importancia de los municipios. En las ciudades grandes y en algunas intermedias se ubica una gran parte de la población negra de Colombia. Cali (Depto. del Valle del Cauca, en el Pacífico) y Cartagena (Depto. de Bolívar, en el Caribe) son los centros urbanos que más aglomeran afrodescendientes (565.758 y 332.444, respectivamente), siendo así los

<sup>15</sup> Sumando a San Andrés, que posee una de las mayores densidades de población afrodescendiente, por la presencia de la comunidad raizal.

principales receptores en cada una de las dos grandes regiones donde se concentra este grupo étnico. Entre las ciudades intermedias con importante presencia afrocolombiana destacan Buenaventura (Depto. del Valle del Cauca), Tumaco (Depto. de Nariño), Quibdó (Depto. del Chocó), Puerto Tejada (Depto. del Cauca) y Turbo (Depto. de Antioquia). En estos centros urbanos los afrodescendientes constituyen mayoría poblacional, mientras que en las ciudades grandes son minoría pese a su importancia en términos absolutos<sup>16</sup>. Los flujos migratorios son los que explican la amplia presencia de población negra en ciudades donde constituyen minoría, y en la que frecuentemente se asientan en zonas específicas, por lo general en barrios poco desarrollados y marginales.

Otro tipo importante de asentamiento afrocolombiano se da en pequeños pueblos de diferentes departamentos y regiones del país, donde las comunidades negras suelen ser mayoría. La identificación de esos pueblos constituye un elemento destacado para la comprensión de la presencia de este grupo étnico en Colombia junto a las grandes concentraciones en las regiones Pacífica y Caribe. Un estudio del Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (CIDSE) de la Universidad del Valle en Cali<sup>17</sup>, a partir de evidencia demográfica del censo 2005, encontró que mientras el 8,6% de los afrodescendientes de Colombia se distribuyen entre 876 municipios del país, el 91,4% se encuentra en otros 201 municipios<sup>18</sup>. Estos últimos, a su vez, reflejan diferencias en los niveles y características de concentración. Con base en esas diferencias el estudio identificó 12 regiones principales de asentamientos afrocolombianos: cuatro regiones –Nariñense, Caucana y Patía, Buenaventura-Valle y Chocoana– en la costa Pacífica, que tienen niveles de concentración de población negra iguales o superiores al 60%; las regiones de San Andrés y Providencia y el Urabá<sup>19</sup>, con porcentajes entre 40% y 59%; las regiones Caribe, Bajo Cauca<sup>20</sup> y Norte del Cauca-Sur del Valle (en donde se encuentra Cali) presentan concentraciones entre 25% y 39%; Norte del Valle-Zona cafetera entre 10% y 24%; y

---

<sup>16</sup> Como ejemplo de esto, en el año 2005 en Bogotá habitaban tantos afrocolombianos como en Quibdó (100.000), pero los porcentajes de ese número con relación a las poblaciones totales de cada ciudad son 1,5% y 90%, respectivamente.

<sup>17</sup> Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica (CIDSE), *Diseño de una política de desarrollo productivo y generación de ingresos para la población afrocolombiana, palenquera y raizal*, Proyecto, Convenio ADAM-ARD-MIDAS – Universidad del Valle, Cali, 2009.

<sup>18</sup> El total de municipios colombianos al año 2005 fue de 1.102. Así, la presencia afrocolombiana en 1.077 municipios supone un 97% entre el total.

<sup>19</sup> Que comprende territorios de los departamentos de Chocó, Antioquia y Córdoba.

<sup>20</sup> Departamentos de Antioquia, Córdoba y Sucre.

finalmente la región “Capitales departamentales y grandes ciudades” y la región “Otros municipios con considerable concentración de población negra-afro”, con proporciones inferiores al 10%<sup>21</sup>.

Identificar tal distribución diferencial es importante para la comprensión de la heterogeneidad de la población afrocolombiana. Más allá de su reunión como población étnica bajo una misma categoría –dadas sus correspondencias culturales y fenotípicas–, se presentan condiciones de vida particulares asociadas a elementos estructurales de los territorios.

**Cuadro 1.3. Población afrocolombiana por departamento, participación en la población total departamental, en la población afro nacional y distribución por áreas (cabecera y resto)**

<i>Departamento</i>	<i>Población total Deptal.</i>	<i>Población afrocolombiana departamental</i>	<i>% en población afro. nacional</i>	<i>% en población total Deptal.</i>	<i>Afro. % Cabecera</i>	<i>Afro. % Resto</i>
Antioquia	5.601.507	593.726	13,77	10,60	70,81	29,19
Atlántico	2.112.001	227.251	5,27	10,76	90,08	9,92
Bogotá	6.778.691	97.885	2,27	1,44	99,98	0,02
Bolívar	1.836.640	497.667	11,54	27,10	76,44	23,56
Boyacá	1.210.982	16.646	0,39	1,37	54,52	45,48
Caldas	898.490	22.659	0,53	2,52	56,73	43,27
Caquetá	337.932	11.669	0,27	3,45	52,36	47,64
Cauca	1.182.022	256.022	5,94	21,66	49,40	50,60
Cesar	878.437	105.412	2,44	12,00	58,71	41,29
Córdoba	1.462.909	192.051	4,45	13,13	46,91	53,09
Cundinamarca	2.228.682	73.651	1,71	3,30	78,18	21,82
Chocó	388.476	286.011	6,63	73,62	63,27	36,73
Huila	1.001.476	11.544	0,27	1,15	50,37	49,63
La Guajira	655.943	91.773	2,13	13,99	88,93	11,07
Magdalena	1.136.819	110.349	2,56	9,71	62,94	37,06
Meta	713.772	17.983	0,42	2,52	74,52	25,48
Nariño	1.498.234	270.530	6,27	18,06	46,47	53,53
Norte de Santander	1.208.336	22.123	0,51	1,83	83,59	16,41
Quindío	518.691	12.742	0,30	2,46	89,62	10,38
Risaralda	859.666	43.562	1,01	5,07	79,75	20,25
Santander	1.913.444	60.008	1,39	3,14	67,31	32,69
Sucre	762.263	121.738	2,82	15,97	54,29	45,71
Tolima	1.312.304	15.831	0,37	1,21	71,24	28,76
Valle del Cauca	4.052.535	1.092.169	25,33	26,95	88,47	11,53
Arauca	153.028	5.925	0,14	3,87	81,00	19,00
Casanare	281.294	4.004	0,09	1,42	81,44	18,56
Putumayo	237.197	11.630	0,27	4,90	53,36	46,64
San Andrés	59.573	33.861	0,79	56,84	61,09	38,91
Amazonas	46.950	868	0,02	1,85	93,55	6,45
Guainía	18.797	185	0,00	0,98	95,68	4,32
Guaviare	56.758	2.883	0,07	5,08	80,99	19,01
Vaupés	19.943	270	0,01	1,35	95,93	4,07
Vichada	44.592	811	0,02	1,82	97,78	2,22
<b>Total Nacional</b>	<b>41.468.384</b>	<b>4.311.439</b>	<b>100,00</b>	<b>10,40</b>	<b>72,65</b>	<b>27,35</b>

Fuente: elaboración propia con base en procesamiento Redatam+SP, DANE, página web censo 2005.



### 1.3. TERRITORIO, DESPLAZAMIENTO Y GRUPOS ÉTNICOS

#### 1.3.1. Territorio y ruralidad

El censo 2005 presentó como una de sus principales conclusiones el predominio urbano de la población del país (76%), característica producto del afianzamiento de los procesos de modernización y urbanización que han tenido lugar en Colombia a partir de mediados del siglo XX, principalmente desde los años 60's, cuando la migración campo-ciudad se incrementó fuertemente. Las implicaciones de estos procesos han sido amplias y complejas, entre ellas el crecimiento y la consolidación de grandes ciudades y de centros urbanos intermedios en diferentes regiones; la ampliación de las demandas de productos y servicios en ellas y por lo tanto un mayor desarrollo de dinámicas comerciales y mejoras en la provisión de servicios públicos; pero así como también debe indicarse la desigualdad en tales avances –considerando desarrollos diferenciales entre centros urbanos–, uno de los más sentidos reflejos de la urbanización en el país ha sido la profunda disminución de la importancia y visibilidad de los territorios rurales, y con ello su progresivo estancamiento.

**Cuadro 1.4. Pertenencia étnica por áreas (cabecera y resto)**

<i>Categorías</i>	<i>Cabecera</i>	<i>%</i>	<i>Resto</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
Indígena	298.275	21,4	1.094.348	78,6	1.392.623
Rom	4.573	94,2	284	5,8	4.857
Afrocolombiano	3.135.058	72,7	1.176.699	27,3	4.311.757
Raizal de San Andrés y Providencia	17.329	56,7	13.236	43,3	30.565
Palenquero	4.708	63,0	2.762	37,0	7.470
Negro (a), mulato, afrocolombiano	3.113.021	72,8	1.160.701	27,2	4.273.722
Ninguno de los anteriores	27.484.575	78,8	7.413.596	21,2	34.898.171
No Informa	587.898	68,3	273.078	31,7	860.976
Total	31.510.379	76,0	9.958.005	24,0	41.468.384

Fuente: elaboración propia con base en procesamiento Redatam+SP, DANE, página web censo 2005.

Los territorios rurales continuaron considerándose fundamentalmente sólo desde la localización de la producción agropecuaria, como polos de concentraciones de población requerida en las eventualidades de elecciones partidistas, de vez en cuando como epicentros

de manifestaciones folclóricas ancestrales y desde hace un par de décadas –y muy aceleradamente– como territorios con amplios recursos naturales demandados por actividades extractivas.

La distinción urbano–rural ha supuesto representaciones sociales y sobre todo políticas que los desvincula. Su interacción es efímera más allá de relaciones sociales, culturales y comerciales particulares entre poblaciones y actores específicos en ellas. La representación de “adelanto urbano” y “atraso rural” es al mismo tiempo reflejo y sostén de la polaridad y las disparidades del desarrollo del país durante el último medio siglo<sup>22</sup>.

Puede decirse que la desigualdad tiene que ver también con comprensiones parciales sobre lo rural, y en esa medida con elementos según los cuales se definen e identifican. La medición del censo sobre distribución de la población en el territorio se basa en la distinción entre áreas denominadas “cabecera” y “resto”. Éstas constituyen categorías generales mediante las cuales el DANE distingue asentamientos poblacionales urbanos (*cabecera*) y rurales (*resto*)<sup>23</sup>.

El *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011* para Colombia, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), advierte la imprecisión de las categorías “cabecera” y “resto” como equivalentes a territorios urbanos y rurales, respectivamente:

“En sentido estricto, urbano y cabecera no son lo mismo, pues tanto la economía como las relaciones sociales de la mayoría de pequeñas cabeceras municipales están asociadas con el

---

<sup>22</sup> En realidad, la marginalidad rural desde las esferas del poder ha sido un elemento persistente desde épocas precedentes, reflejo del centralismo de las estructuras de poder político y económico. Pero la mayor densidad rural hasta las primeras décadas del siglo XX reclamaba su mayor peso demográfico y político, a lo que se sumaba su relevancia como base poblacional y epicentro de acción del catolicismo, cuyas autoridades eclesiásticas tuvieron amplia influencia en la vida pública y política del país (justamente, procesos de modernización y urbanización fueron concomitantes al de secularización).

<sup>23</sup> El DANE define las cabeceras municipales como “el área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal. Corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio”. Y como área urbana aquella “...caracterizada por estar conformada por conjuntos edificaciones y estructuras contiguas agrupadas en manzanas, las cuales están delimitadas por calles, carreras o avenidas, principalmente. Cuenta por lo general, con una dotación de servicios esenciales tales como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, hospitales y colegios, entre otros. En esta categoría están incluidas las ciudades capitales y las cabeceras municipales restantes”. Por su parte, el área rural o resto municipal “... se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos y otro tipo de facilidades propias de las áreas urbanas” (DANE, *Conceptos básicos*; en: [http://www.dane.gov.co/files/inf\\_geo/4Ge\\_ConceptosBasicos.pdf](http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf). Consulta en septiembre de 2012).

campo o con actividades típicamente agropecuarias. De acuerdo con su actividad económica, dichas cabeceras podrían ser calificadas como rurales. Por otro lado, en zonas como el Oriente antioqueño —que en las estadísticas nacionales forma parte del resto— se observan procesos industriales de alta tecnología. De allí se sigue que tampoco sería válido identificar lo rural con el resto. La categoría “resto” no es adecuada para expresar lo rural, ni por actividad económica, ni por relaciones sociales y espaciales. Así, la distinción entre cabecera y resto, que pone el énfasis en el número de habitantes (‘núcleo de población’, como lo llama el DANE), desconoce la dimensión territorial”.<sup>24</sup>

En el marco de ese Informe se ha desarrollado un indicador denominado *índice de ruralidad*, a través del cual se ha buscado acercarse a una estimación más real sobre la composición rural de los municipios del país, a partir de dos variables: la *densidad poblacional* y la *distancia a centros urbanos mayores*<sup>25</sup>. Esta iniciativa insiste en la importancia de considerar a los municipios y a lo rural desde un enfoque regional, dada la ineludible relación entre los territorios, y a propósito de las mencionadas desarticulación urbano-rural y desigualdad en el desarrollo entre distintos centros urbanos. Los resultados del *índice de ruralidad* aplicado indican que

“...las tres cuartas partes de los municipios colombianos son rurales [75,5%]; el porcentaje de población que vive en ellos es superior al que indican cifras oficiales [31,6% frente al 24% según la categoría “resto” del censo 2005] y casi la totalidad del territorio nacional está ocupado por municipios rurales [94,4% de la superficie de Colombia]”.<sup>26</sup>

Estas conclusiones son muy importantes porque en materia de políticas públicas en Colombia no se tiene tal panorama ni comprensión. La denominación “resto” bien puede ilustrar el carácter residual con que suele asumirse lo rural, donde las actividades agropecuarias y extractivas son los referentes de su relevancia territorial, crecientemente involucrando preocupaciones por la situación del medio ambiente, pero con escasa consideración sobre elementos de desarrollo humano que son los más característicos de estas áreas por su precariedad.

---

<sup>24</sup> PNUD, *INDH 2011, Op.cit.*, p.53.

<sup>25</sup> La distancia a centros urbanos mayores es definida por los autores como la “distancia en línea recta (distancia euclidiana) promedio (en km), desde un municipio a las ciudades consideradas grandes, que tienen una población superior a 100.000 habitantes. De acuerdo con el censo de 2005, en el país hay 56 municipios grandes, que el Informe divide en cuatro categorías: (a) más de 1 millón de habitantes (cuatro municipios); (b) entre 400.000 y 1 millón (ocho); (c) entre 200.000 y 400.000 (catorce), y (d) entre 100.000 y 200.000 (treinta). Con la malla digital se calculan las distancias (euclidianas) en el mapa 2.1 desde cada uno de los municipios del país hasta el municipio grande más cercano de cada una de las cuatro categorías. El valor final es el promedio de las cuatro distancias” (*Ibid.*, p. 54).

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 56.

La falta de convergencia entre áreas rurales y urbanas, y entre éstas a propósito de la desarticulación entre ciudades grandes y pequeñas, determina las amplias brechas en el desarrollo territorial en Colombia. Identificar que alrededor del 75% de los municipios del país pudieran considerarse rurales por sus dinámicas sociales, económicas y territoriales, implica una mayoría expuesta a las desventajas que supone la condición de ruralidad en Colombia –y en general en América Latina–, que puede resumirse en lo que el mismo PNUD define como relación inversa entre esta condición y el Desarrollo Humano.

En los territorios rurales tienen mayor presencia los peores resultados de indicadores sobre desarrollo, considerando variables esenciales como la salud de la población, su educación, sus ingresos, su acceso a bienes y servicios, etc., reflejándose en fenómenos complejos como la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria. Los diagnósticos sobre estos fenómenos aluden siempre a la mayor vulnerabilidad de las comunidades rurales y campesinas, así como a los grupos étnicos.

A este respecto, bien puede suponerse la desventaja de éstos últimos, tanto por su condición étnica como por su amplio asentamiento en territorios rurales y dispersos. Como muestra el Cuadro 1.4, casi el 80% de los indígenas habita en áreas de “resto rural”, situación repetidamente aludida en los diagnósticos que reflejan las frágiles condiciones en que vive este grupo étnico. Por otro lado, la mencionada limitación de las categorías “cabecera” y “resto” para representar los conglomerados “urbanos” y “rurales”, debe tomarse en cuenta al momento de leer el 72,7% de presencia de afrocolombianos en áreas de cabecera, a partir de lo cual se los identifica como población predominantemente urbana.

Si bien es un hecho que la población afro en Colombia protagoniza uno de los mayores fenómenos migratorios hacia ciudades intermedias y sobre todo hacia grandes centros urbanos del país, no debe dejarse de lado su presencia en pequeños pueblos que escapan a atributos de urbanismo –en especial en el Departamento del Chocó–, por lo que el 27,3% de ruralidad no debe constituir un reflejo real de sus asentamientos en territorios donde se presentan mayores necesidades para el bienestar de las familias<sup>27</sup>. Por otro lado, la

---

<sup>27</sup> Las regiones afrocolombianas de la Costa Pacífica Nariñense y Caucana son las de mayor ruralidad de la población negra (52,0% y 56,8%, respectivamente), le siguen en un nivel más moderado (menor al 50%) pero aún alto, las Regiones Caribe (47,2%), Urabá Chocoano, Antioqueño y Cordobés (44,3%), Bajo Cauca Antioquia, Córdoba y Sucre (43,2%) y Norte del Cauca y Sur del Valle (41,7%). En tercer lugar, las regiones con una ruralidad moderada media, por debajo del 40%: Norte del Valle y Zona Cafetera (39,3%), San Andrés

amplia presencia urbana de los afrocolombianos poco se corresponde con las mejores condiciones de acceso a bienes y servicios que generalmente identifican a las ciudades. Como se aludió, la migración afro a los centros urbanos deviene en establecimientos en barrios marginales y poco desarrollados. Esto último, junto a la comprobación de que muchos de los territorios rurales –y urbanos menores– con mayores carencias en la provisión de servicios públicos y otras necesidades básicas de hogares y familias, se corresponden con territorios de hábitat tradicional de indígenas y afrocolombianos, indican que la inequidad regional y territorial del país se profundiza en relación con estas comunidades.

### *1.3.2. El desplazamiento forzado*

El desplazamiento forzado tiene impactos graves sobre el bienestar y la supervivencia de grupos considerables de población. Los informes anuales de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) concluyen que Colombia es uno de los países donde se presentan más casos de desplazamiento forzoso interno en el mundo.

Son tres las principales fuentes de datos sobre desplazamiento en Colombia: el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), instrumento del Estado coordinado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social); el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES), vinculado a la ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); y el Sistema de Información sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia (RUT), instrumento de la Iglesia católica en Colombia. Es una constante que los datos presentados por estas fuentes no coincidan. Así, por ejemplo, en el 2009 el CODHES registró 286.389 desplazados, en tanto que Acción Social señaló una cifra de

---

y Providencia (38,9%), Pacífica chocoana (34,4%). Si se toma el conjunto de las cuatro regiones de la Costa Pacífica (andén Pacífico en los cuatro departamentos), por el efecto de la ciudad de Buenaventura, la ruralidad en los 43 municipios baja al 33,7%. También en este grupo por debajo del 30% en ruralidad se encuentra la Región “residual” de otros municipios dispersos con considerable población afrocolombiana (29,1%). En el otro extremo se encuentra la Región de las grandes ciudades, ciudades intermedias y capitales departamentales (compuesta por 34 municipios) con apenas el 6,9% de su población negra residiendo en la zona resto, y finalmente la Región Pacífico Valle con Buenaventura, con sólo el 8,3% en la zona resto. (MIDAS, p. 30)

165.541. Al año 2010, el total de desplazados según Acción Social fue de 3.609.582 desde 1997<sup>28</sup> (cuando empezaron sus registros); para CODHES, durante el mismo período han sido desplazadas 4.196.260 personas (su registro más antiguo es desde el año 1985; desde este año hasta el 2011 cuentan 5.445.446 desplazados)<sup>29</sup>. Dada la presencia más asidua del desplazamiento forzoso en territorios alejados, marginales por la poca presencia institucional del Estado, compuestos por población frecuentemente excluida, y en medio de la movilización que implica, los números sobre población total desplazada (y características suyas, como sus orígenes sociales, territoriales, etc.) suelen ser imprecisos<sup>30</sup>

En Colombia, gran parte del impacto del desplazamiento forzado tiene que ver con amplios grupos de población indígena y afrodescendiente, siendo desproporcionada su representación en los registros en relación con la población general.

“Las comunidades negras suman cerca del 16,6% de la población desplazada, mientras que su representación en la población general es del 11%. Los grupos indígenas suman el 6,5% en los registros de desplazamiento, mientras que sus comunidades representan el 2% de la población total colombiana.

Un informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) publicado en agosto de 2008 alega que pese a que entre 10.000 y 20.000 indígenas se registren como desplazados cada año, muchos no se registran ya sea porque no tienen información al respecto o porque están muy retirados del lugar de registro”.<sup>31</sup>

Esto último constituye otro factor asociado a los subregistros sobre población desplazada y a las carencias de las ayudas a la misma.

La presencia de indígenas y afrocolombianos en zonas disputadas por grupos armados guerrilleros, paramilitares, bandas criminales y organizaciones del narcotráfico, para el control de zonas de amplia riqueza natural, de posicionamiento estratégico, de áreas de

---

<sup>28</sup> ACCIÓN SOCIAL, *Análisis de la tendencia nacional del desplazamiento forzado (1997-2010)*, Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado, Subdirección de Atención a Población Desplazada – Acción Social, 2011. Disponible en: <http://www.dssa.gov.co/index.php/component/content/article/268>. Consulta diciembre 2012.

<sup>29</sup> CODHES, *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisible*, Documentos CODHES, No.25, Bogotá, noviembre de 2012, pp. 12-13.

<sup>30</sup> “Las tasas de subregistro son considerablemente altas. La encuesta nacional llevada a cabo por la Comisión de Seguimiento de la sociedad civil reveló que el 34,3% de desplazados internos no están registrados en el sistema del Estado (RUPD). De estas personas no registradas, el 72,8% no declaró su situación de desplazamiento a las autoridades competentes y el 26,2% sí la declaró pero no fue incluida en el Registro”. KERR, Elizabeth, “Desplazamiento forzado en Colombia: un crimen contra la humanidad”, en: Peace Brigades International Colombia (PBI Colombia), *Colombia: Desplazamiento forzado en Colombia, crimen y tragedia humanitaria*, Boletín Especial, No. 14, PBI Colombia, Bogotá, enero de 2010, p. 6.

<sup>31</sup> *Ibid.*

cultivo de ilícitos y rutas de distribución de drogas, es uno de los principales factores de desplazamiento. Relacionado con buena parte de esto, se tiene el impacto de las fumigaciones de cultivos ilícitos por parte de parte del Estado para enfrentar la producción de narcóticos. Las fumigaciones tienen un impacto grave sobre cultivos de productos básicos para la alimentación de muchas familias rurales. En el año 2009, la Corte Constitucional señaló en su Auto 005 este asunto, relatando casos puntuales en los que se presentaron desplazamientos masivos de población ante la falta de alimentación, luego de la destrucción de sus cultivos bajo ese método de erradicación de ilícitos. A esto se suma que por dinámicas del conflicto armado y por la falta de acción estatal, muchas de estas familias afectadas no reciben la ayuda humanitaria necesaria para enfrentar las emergencias alimentarias<sup>32</sup>.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la incursión de actividades económicas extractivas, que si bien no suponen desplazamientos forzados violentos (seguramente pueda contarse alguna excepción), generan situaciones ambientales y sociales que afectan la seguridad y persistencia de territorios étnicos. Un documento del PNUD señala:

“En la actualidad [2011], se proyecta un nuevo escenario de exploración y explotación de hidrocarburos y de minas. Por un lado, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) prevé la asignación de nuevos bloques de exploración, los cuales coinciden con territorios que habitan los grupos indígenas y afrocolombianos. Por otro, el aumento de la actividad minera como proyecto gubernamental (denominada por el actual gobierno como una de las cinco “locomotoras” que jalonarán la economía) tendrá efectos en el uso y la administración de los territorios de estas comunidades. Al panorama descrito se suma el hecho de que los grupos étnicos no han tenido control sobre su territorio y los núcleos de indígenas y negros no participan de las decisiones territoriales sobre la conveniencia o no de las explotaciones mineras, legales e ilegales, y los megaproyectos viales con su consecuente impacto ambiental y sociocultural”.<sup>33</sup>

Finalmente, entre otros elementos que pudieran señalarse, resaltamos el desplazamiento originado por los desastres de origen natural. Como se indicó atrás, muchos de los asentamientos de comunidades étnicas se dan en condiciones de precariedad, tanto en zonas rurales como urbanas. Frecuentemente se trata de espacios de alta vulnerabilidad a

---

<sup>32</sup> Cf. RODRÍGUEZ G., César, ALFONSO S., Tatiana y CAVELIAR A., Isabel, *El desplazamiento afro: tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia*, Estudios CIJUS, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2009, pp. 91-92.

<sup>33</sup> PNUD, *Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*, Cuadernos INDH, PNUD, Bogotá, abril de 2011, pp. 108-109.

emergencias ocasionadas por fenómenos climáticos: viviendas frágiles en zonas de inestabilidad geológica, en riberas de ríos, en laderas, suelen ser las más afectadas durante temporadas invernales, las que a su vez se han agravado en años recientes como consecuencia de los cambios climáticos a nivel global. La poca previsión en los asentamientos –generalmente improvisados–, el desconocimiento y sobre todo la falta de recursos y ayudas para acceder a territorios seguros, son los factores más involucrados en la vulnerabilidad a los impactos de los fenómenos naturales. De ahí que el caso de muchos indígenas y afrocolombianos (y en general comunidades pobres del país) refleja la salvedad al término “desastre natural”, pues la mayor parte de las emergencias ocasionadas no se deben a los fenómenos climáticos y ambientales en sí mismos, sino a la falta de previsión y a la poca capacidad de respuesta por parte de las comunidades y en especial de las autoridades civiles y políticas encargadas de ello.

En suma, diversos factores de desplazamiento forzoso de la población afectan de manera particular a indígenas y afrocolombianos, dada su alta vulnerabilidad. Las consecuencias más nombradas son las relacionadas con el desplazamiento en el marco del conflicto armado, encontrándose la amenaza y el asesinato de población en general, líderes comunitarios, violaciones de mujeres, reclutamiento de adolescentes y niños, etc. Por otro lado –y directamente relacionado con el tema central de este trabajo–, la alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Lo referimos ya a propósito de las fumigaciones de cultivos ilícitos, pero de igual manera habrá que suponer el impacto de la pérdida de tierras cultivables, o el acceso a ellas (por ejemplo en casos en que no se desplaza a la población pero se les confina a áreas en que no pueden cultivar ni recoger cosechas, ante la presencia de actores armados o secuelas suyas como los campos minados), sobre la economía y la alimentación de muchas familias. Se vulneran las capacidades de acceso físico y económico a los alimentos.

Y así mismo destacan las consecuencias sociales y culturales, por la mencionada importancia del territorio para los grupos étnicos. La desterritorialización no se relaciona con la desposesión simple, pues la eventual asignación de algún predio o vivienda para una familia desplazada en otro lugar –lo que se da sólo en pocos casos–, si bien es importante como elemento reparador, no soluciona la fragmentación que supone el desarraigo de grupos de población étnica de territorios que soportan gran parte del sentido de su vida en



comunidad, de las prácticas y significados inherentes a su etnicidad. La eficacia simbólica de la relación territorio-sociedad es un atributo que el desplazamiento forzado rompe, poniendo en peligro la supervivencia misma como grupo.

“Para los pueblos indígenas, la vida no tiene sentido sin territorio y la ‘Madre Tierra’ es el corazón de su existencia y de su cultura. Sabido es que existen particularidades sobre el concepto de territorio construido por cada pueblo indígena; sin embargo, desde la dimensión espiritual, el territorio es central en su cultura, posibilita el desarrollo colectivo e individual, y proporciona la fuente de la vida y de la seguridad.

(...) Existen diferencias profundas entre las visiones de las comunidades afrocolombianas y las del resto de pobladores rurales y urbanos respecto a la tierra y el territorio. Aquí entran en juego las aspiraciones de vida, los intereses y, por tanto, los conflictos e historias en los procesos de ocupación económica y de poblamiento. Pero también es determinante el sentido de adscripción y pertenencia a la comunidad, que trasciende la simple posesión o disfrute material de los bienes y servicios...”<sup>34</sup>

Si bien la Constitución de 1991 y varios instrumentos posteriores han representado un marco clave para el reconocimiento de la importancia de los territorios para la población étnica, las disposiciones legales para la protección de los mismos siguen siendo limitadas e ineficaces.

## 1.4. POBREZA Y DESIGUALDAD ESTRUCTURAL

### 1.4.1. *Necesidades básicas e ingresos*

Dos de las metodologías tradicionales para la medición de la pobreza son el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la Línea de Pobreza (LP). La metodología NBI se compone de indicadores sobre hogares según las condiciones objetivas de la vivienda, los servicios públicos, el hacinamiento, la dependencia económica y la inasistencia escolar de los niños<sup>35</sup>. Por su parte, la LP “identifica como pobres a las personas que pertenecen a

---

<sup>34</sup> PNUD, *INDH 2011, Op.Cit.*, pp. 150-151.

<sup>35</sup> DANE, *Boletín Censo General 2005, Necesidades Básicas Insatisfechas*. Consulta web: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol\\_nbi\\_censo\\_2005.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf)

hogares cuyo ingreso *per cápita* es inferior al costo de un estándar mínimo de consumo”<sup>36</sup>. Es decir que la LP se corresponde con la denominada pobreza monetaria, y tiene que ver directamente con las posibilidades de acceso a una alimentación básica familiar.

**Cuadro 1.5. Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según Departamentos y zonas, 2005**

Departamento	Cabecera	Resto	Total
Antioquia	15,9	47,6	23,0
Atlántico	23,8	42,5	24,7
Bogotá	9,1	27,8	9,2
Bolívar	40,2	67,4	46,6
Boyacá	14,1	49,0	30,8
Caldas	13,3	29,2	17,7
Caquetá	33,4	58,7	41,5
Cauca	24,0	61,6	46,4
Cesar	35,8	66,9	44,7
Córdoba	42,4	76,4	59,1
Cundinamarca	15,4	32,2	21,3
Chocó	81,7	76,2	79,2
Huila	21,8	48,8	32,6
La Guajira	40,3	91,9	65,1
Magdalena	40,1	64,7	47,7
Meta	20,4	44,4	25,0
Nariño	26,0	59,0	43,6
Norte de Santander	22,5	58,4	30,3
Quindío	15,3	22,3	16,2
Risaralda	13,0	32,1	17,3
Santander	13,5	45,3	21,9
Sucre	46,7	69,5	54,9
Tolima	19,7	50,8	29,8
Valle del Cauca	14,1	25,9	15,6
Arauca	32,0	61,6	35,6
Casanare	26,2	57,3	35,5
Putumayo	25,6	44,1	34,5
San Andrés	50,9	15,3	40,9
Amazonas	30,8	58,8	44,1
Guainía	45,3	80,5	60,2
Guaviare	34,1	61,5	39,9
Vaupés	40,3	88,2	54,8
Vichada	41,6	84,3	66,8
<b>Total Nacional</b>	<b>19,6</b>	<b>53,4</b>	<b>27,7</b>

Fuente: Censo 2005. Boletín NBI.

El cuadro 1.6, producido por el DANE, no incluye a los departamentos de Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y San Andrés. Estos departamentos constituyen los

**Cuadro 1.6. Incidencia de la pobreza monetaria y Coeficiente de Gini por departamentos**

Departamento	2005	2011	Gini 2011
Antioquia	41,8	29,3	0,537
Atlántico	48,8	37,8	0,467
Bogotá	26,6	13,1	0,522
Bolívar	51,9	43,7	0,500
Boyacá	58,3	39,9	0,538
Caldas	43,8	36,6	0,528
Caquetá	53,7	40,8	0,459
Cauca	56,1	62,0	0,554
Cesar	56,2	47,2	0,506
Córdoba	63,7	61,5	0,556
Cundinamarca	44,6	21,3	0,458
Chocó	74,7	64,0	0,567
Huila	56,1	48,2	0,555
La Guajira	57,8	57,4	0,567
Magdalena	57,5	57,5	0,533
Meta	38,3	30,0	0,492
Nariño	58,7	50,6	0,501
N. de Santander	59,4	40,6	0,498
Quindío	45,6	40,2	0,532
Risaralda	35,5	27,0	0,478
Santander	41,4	21,8	0,501
Sucre	63,8	53,0	0,510
Tolima	50,7	43,1	0,531
Valle del Cauca	36,6	30,0	0,505
<b>Total Nacional</b>	<b>45,0</b>	<b>34,1</b>	<b>0,548</b>

Fuente: DANE, *Pobreza monetaria por Departamentos*. Comunicado de prensa, Bogotá, 2013.

<sup>36</sup> VELÁSQUES M, Liliana, “De la conceptualización a la medición de la pobreza en Colombia; dificultades y alternativas”, en: *Antropol.Sociol*, No. 12, Enero – Diciembre 2010, p. 26.

territorios que atrás referimos como históricamente marginales (Cf. Nota al pie No. 6); departamentos extensos y pocos poblados sobre los cuales persisten tanto la dificultad para el levantamiento de datos como el reducido interés que se les da (prácticamente nulo más allá de su riqueza natural, especialmente minera y forestal). Como se indicó, en estos territorios se asienta un importante número de población étnica: afrodescendientes Raizales en San Andrés (56,8%) e indígenas en Guainía (61,7%), Vaupés (58,1%), Amazonas (40,5%), Vichada (39,6%) y Putumayo (18,8%). Justo estos departamentos tienen varios de los más altos índices de hogares con necesidades básicas insatisfechas (salvo Putumayo, que sin embargo presenta un índice de NBI mayor al promedio nacional en varios puntos).

Descontando estos departamentos, entre todos los demás que sí permiten una comparación de los cuadros 1.5 y 1.6, encontramos que los diez primeros lugares con porcentajes de hogares con NBI y de población con pobreza monetaria son casi los mismos: 9 de esas 10 posiciones coinciden, como se muestra en la siguiente tabla (resaltados en gris):

#	NBI	Pobreza Monetaria	% Afro deptal	% Ind. Deptal	% Ruralidad
1	Chocó	Chocó	Chocó	La Guajira	Cauca
2	La Guajira	Cauca	Bolívar	Cauca	Nariño
3	Córdoba	Córdoba	Valle del Cauca	Chocó	Córdoba
4	Sucre	Magdalena	Cauca	Sucre	La Guajira
5	Magdalena	La Guajira	Nariño	Nariño	Chocó
6	Bolívar	Sucre	Sucre	Córdoba	Huila
7	Cauca	Nariño	La Guajira	Cesar	Sucre
8	Cesar	Huila	Córdoba	Tolima	Cundinamarca
9	Nariño	Cesar	Cesar	Caldas	Caquetá
10	Caquetá	Bolívar	Atlántico	Risaralda	Tolima

En la comparación consideramos también cuáles son los diez departamentos que presentan las más altas proporciones de población afrodescendiente e indígena en relación con su población total general (Cf. cuadros 1.2 y 1.3). La equivalencia es alta, sugiriendo la correspondencia entre los territorios con mayor presencia de población étnica y los de mayor incidencia de la pobreza medida tanto por NBI como por LP<sup>37</sup>. Y sumado a esto lo descrito arriba sobre los departamentos de la región Amazónica. El documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) número 3660 advirtió que en el año

<sup>37</sup> La falta de relación de los otros departamentos con importante presencia étnica con la alta incidencia de la pobreza, se debe al peso estadístico de ciudades capitales como Cali (Valle del Cauca), Barranquilla (Atlántico), Pereira (Risaralda), Manizales (Caldas) y en menor medida Ibagué (Tolima), en donde se dan procesos económicos más favorables que en otros departamentos con considerable población étnica.

2005 en los 108 municipios con población afrodescendiente mayor o igual al 30%, la concentración de pobres por NBI fue de 43,1%, frente al 27,7% del promedio nacional<sup>38</sup>.

En la tabla puede verse además la comparación con el porcentaje de población rural departamental (según la categoría “resto”). El resultado muestra también correspondencia con la incidencia de la pobreza, que previamente pudo advertirse al notar en el cuadro 1.5 que en el resto rural se encuentran los más altos índices de NBI.

En relación con la desigualdad medida a través del Coeficiente de Gini (cuadro 1.6), justo tres de los departamentos más pobres y con mayores porcentajes de población étnica: Chocó, La Guajira y Córdoba, presentan las más preocupantes cifras (Cauca y Magdalena también se encuentran entre los 10 departamentos con mayor desigualdad).

También hay que decir que los 9 departamentos con peores índices de necesidades básicas insatisfechas y de pobreza monetaria, representan la casi totalidad de los que integran las regiones Pacífica y Atlántica de Colombia<sup>39</sup>. Recordemos la descripción dada páginas atrás sobre la distribución de la población étnica afro e indígena en el territorio colombiano.

El cuadro 1.7<sup>40</sup> presenta cifras sobre pobreza y miseria (o indigencia) según NBI y LP en las regiones Atlántica y Pacífica, a partir de datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del año 2003. Si bien se trata entonces de resultados de hace una década<sup>41</sup>, resaltamos la importancia de la desagregación de datos según pertenencia étnica, permitiendo profundizar en su relación con la pobreza, considerando de nuevo la condición de ruralidad y las desigualdades estructurales entre territorios.

---

<sup>38</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Documento Conpes 3660. Política para promover la igualdad de oportunidades para la población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal*, DNP, Bogotá, 2010. Documento disponible para consulta web en: <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=37270#>. Consulta en diciembre de 2012.

<sup>39</sup> En la primera región sólo falta el Valle del Cauca y en la segunda el departamento de Atlántico, cuyas ciudades capitales, Cali y Barranquilla respectivamente, son dos de las cuatro principales del país por su tamaño, economía y desarrollo.

<sup>40</sup> Tomado de: URREA GIRALDO, Fernando y VIÁFARA LÓPEZ, CARLOS A., *Pobreza y grupos étnicos en Colombia: análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción*, Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Bogotá, 2007.

<sup>41</sup> Y aun así se pudo ver la correspondencia entre los datos de NBI del año 2005 (según el censo) y los de LP del año 2011, en relación con los territorios con peores resultados.

**Cuadro 1.7. Indicadores de pobreza y miseria por NBI, pobreza e indigencia por LP y LI para personas por región y caracterización étnica del hogar (ECV - 2003)**

<i>Región</i>	<i>Clase</i>	<i>Caracterización étnica del hogar</i>	<i>Pobre NBI</i>	<i>Miseria NBI</i>	<i>Pobre LP</i>	<i>Indigente LP</i>
Atlántica	Total	Afrocolombiana	36,3	17,2	67,6	31,9
		Indígena	43,5	18,3	61,3	30,6
		No étnica	33,2	16	61,4	22,7
		Total	34	16,2	61,9	23,9
Pacífica	Total	Afrocolombiana	50,9	17,6	68,3	31
		Indígena	67	40,2	74,6	29
		No étnica	41,7	19,1	68,6	29,9
		Total	49	21,5	69,3	30,2
Valle del Cauca	Total	Afrocolombiana	20,3	6,5	55	14,7
		Indígena				
		No étnica	8,8	2,3	38,8	7,9
		Total	11,5	3,2	42,4	9,5
Nacional	Cabecera	Afrocolombiana	18,6	5,6	55,1	19,9
		Indígena	22,8	8	55,9	24,7
		No étnica	12,2	2,5	48,7	14,6
		Total	12,9	2,9	49,3	15,2
	Resto	Afrocolombiana	67,2	27,1	73,2	33
		Indígena	72,9	41	70,3	30,5
		No étnica	53,7	28	70,1	30,5
		Total	56,1	28,6	70,5	30,7
	Total	Afrocolombiana	34,5	12,7	61	24,1
		Indígena	47,4	24,3	63	27,6
		No étnica	22,7	8,9	54,1	18,6
		Total	24,4	9,7	54,9	19,3

Fuente: Urrea y Viáfara (2007), con base en ECV-2003.

En primer lugar, los totales nacionales (parte baja del cuadro) expresan la clara desventaja de indígenas y afrocolombianos frente a la población no étnica del país. Especialmente la pobreza según NBI muestra enormes diferenciales, evidenciándose también la mayor incidencia de los hogares indígenas. La población no étnica es la única que logra ubicarse por debajo de los promedios nacionales en los indicadores.

Por otro lado, al descomponer esos porcentajes totales entre las zonas de cabecera y resto, los resultados profundizan la reiterada desigualdad entre una y otra. En este punto se aprecia que la diferencia entre la población étnica y la no étnica cambia profundamente según la zona, siendo que en áreas de cabecera la desigualdad es enorme en todos los indicadores, mientras que en los restos rurales la relación se hace más cercana: según NBI las disparidades se reducen, permaneciendo la desventaja étnica pero con menor intensidad,

mientras que la LP se corresponde con una pobreza estructural de las áreas rurales que afecta a toda la población en proporciones más equivalentes.

Como se ve, el departamento del Valle del Cauca se ha considerado aparte de la región Pacífica a la que pertenece, por el peso estadístico de la ciudad de Cali y otros centros urbanos menores. Los resultados confirman la importancia de la distinción. Es evidente la menor incidencia de la pobreza tanto en la población no étnica como en la no étnica, así como una profundización en la desigualdad entre las dos poblaciones; es decir, en territorios más urbanos y desarrollados, frecuentemente, disminuye la pobreza general y étnica, pero aumenta la desigualdad y con ello la desventaja de indígenas y afrodescendientes que habitan ahí.

Como se indicó previamente, la condición de ruralidad constituye una desventaja frente a indicadores socioeconómicos, y se profundiza cuando a ello se suma la pertenencia étnica; y, a su vez, la presencia de población étnica en las ciudades se da de manera precaria. Notemos que la comparación Valle del Cauca – Región Pacífica presenta una mayor reducción de NBI que de LP; esto se debe a que la mayor provisión de servicios públicos en las ciudades reduce las NBI (que se ocupa de medir principalmente características de las viviendas), mientras que las mayores posibilidades de empleo en ciudades con economías más activas no se traducen necesariamente en mayores ingresos para toda la población, y menos cuando se trata de población étnica.

Esto último tiene que ver con la desigualdad y discriminación estructural que padecen los indígenas y afrodescendientes, como han referido estudios de Urrea y Viáfara. A propósito del caso afro, en una publicación de la Fundación Afroamérica XXI, estos investigadores señalan:

“(...) los indicadores de pobreza e ingresos exhiben fuertes desigualdades en contra de los individuos afrocolombianos y con tendencia a empeorar en el tiempo. Igualmente los indicadores estándar del mercado laboral muestran que los afrocolombianos, además de tener una menor empleabilidad, en especial las mujeres, tienen una mayor participación en empleo que no cumplen con la normatividad de protección social (...)”.<sup>42</sup>

En otro estudio indican que resultados como éstos pueden deberse al efecto de *círculo de pobreza* que los afecta, producto de sus rezagos socioeconómicos y educativos, pero han

---

<sup>42</sup> Afroamérica XXI – CIDSE – DANE, *Cuántos somos, cómo vamos; diagnóstico sociodemográfico de Cali y 10 municipios del pacífico nariñense*, Afroamérica XXI, Santiago de Cali, 2011, p. 69.

encontrado que bajo similares características el grupo social afrocolombiano sigue reproduciendo su menor probabilidad de insertarse en ocupaciones de mayor estatus.

“(…) el origen social, la raza y su interacción con el género revelaron un efecto significativo en el proceso de estratificación, entendido como logro de estatus a través del mercado laboral. Esto deja ver la presencia de un “círculo vicioso” o “desventajas acumulativas” para los individuos negros (mujeres y hombres), que no están únicamente asociadas al estatus socio-económico familiar y al logro educativo, sino además a la presencia de un determinado orden jerárquico socio-racial que induce inequidades en la estructura de oportunidades, las cuales podrían estar fundadas en formas concretas de discriminación racial (...). De este modo, la desigualdad de oportunidades estaría también determinada por la articulación de los componentes color de piel y género”.<sup>43</sup>

Hablamos así de desventajas acumulativas relacionadas con la condición étnica, lo que también alcanza a la población indígena, impidiendo a estos grupos tener una vida digna (el componente de género será importante dentro del análisis en capítulos posteriores). Si a la pobreza material y de capacidades, como fenómeno estructural que afecta a la población en general, se suma la condición étnica y racial como *hándicap*, hablamos de una complejidad política y económica como social y cultural.

#### 1.4.2. *Educación y salud*

Es claro que la carencia de empleo e ingresos económicos afecta directamente el acceso a bienes y servicios básicos para los hogares y las familias. La alimentación, por supuesto, es uno de los principales y más vitales elementos a este respecto, y así se tratará en la parte central de este trabajo. La salud es a la vez un requisito para el bienestar de una población activa que procure su progreso, así como uno de los atributos más sensibles a las consecuencias de la pobreza y la desigualdad. Por su parte, la educación, frecuentemente representada como privilegio y no como necesidad básica, se ve constantemente truncada por la falta de su garantía por parte del Estado y por la carencia de recursos económicos y biológicos para su acceso y mantenimiento por parte de niños, jóvenes y adultos; siendo la

---

<sup>43</sup> URREA GIRALDO, Fernando y VIÁFARA LÓPEZ, Carlos, “Efectos de la raza y el género en el logro educativo y estatus socio-ocupacional para tres ciudades colombianas”, en: UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, *Desarrollo y Sociedad*, Uniandes – CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO (CEDE), Bogotá, 2006, p. 153. Sobre ejemplos de formas en que tal discriminación opera en el marco de los empleadores, cf. Afroamérica XXI – CIDSE – DANE, *Op.Cit.*, p. 68.

educación una de las condiciones primordiales para que la población desarrolle mayores opciones de bienestar personal y colectivo.

El cuadro 1.8 refiere el analfabetismo entre personas igual y mayores a 15 años de edad, para el país en general y dentro de algunas regiones y ciudades con significativa presencia de población étnica, distinguiendo entre indígenas, afrocolombianos y quienes se autorreconocen como no étnicos.

**Cuadro 1.8. Alfabetismo en población de 15 años y más, por pertenencia étnica y según área (cabecera, resto), nacional y en diferentes regiones con predominio de población étnica en Colombia**

<i>Región</i>	<i>Zona</i>	<i>Indígenas</i>	<i>Afrocolombianos</i>	<i>Sin pertenencia étnica</i>
Nacional	Total	71,4	88,8	92,6
	Cabecera	87,6	92	94,8
	Resto	65,9	79,5	83,7
Quibdó y municipios cercanos	Total	31,3	84,9	89,4
	Cabecera	42,7	87,6	91,7
	Resto	30,3	72,2	81,7
Sur Valle y Norte Cauca	Total	88,4	92,5	94,7
	Cabecera	84,3	92,2	91,9
	Resto	84,8	92,4	93,9
Buenaventura	Total	75,2	90,2	95,2
	Cabecera	86,0	91,3	95,4
	Resto	67,3	77,6	92,2
Cali	Total	95,3	95,9	97,2
	Cabecera	95,4	96	97,3
	Resto	93,8	94,3	94,3
Cartagena	Total		92,9	95,4
	Cabecera		93,7	95,5
	Resto		86,4	87,6
Norte Cauca	Total	82,0	89,0	90,0
	Cabecera	92,0	91,0	94,0
	Resto	82,0	85,0	89,0
Caldas y Risaralda	Total	82	88,9	90,2
	Cabecera	94,6	95,5	94,1
	Resto	81,6	85,4	88,6
Guajira y Norte Cesar	Total	37,5	91,3	89,4
	Cabecera	74,5	92,5	92,6
	Resto	31,7	79,7	72,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos de DANE - Universidad del Valle, *Análisis regional de los principales indicadores sociodemográficos de la comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del Censo General 2005*, Cali, 2010.

No es necesario extender las conclusiones, que bien reflejan la ya descrita desventaja étnica y rural. Los datos interesan más en este punto para resaltar las desigualdades regionales, así como entre las etnias mismas. Se aprecia que son dos las regiones donde se presentan –con enormes diferencias–, los más bajos índices de alfabetismo: Quibdó (capital del departamento del Chocó) y municipios cercanos, así como la región integrada por el departamento de la Guajira y el norte del Cesar. Son precisamente el Chocó y la Guajira los



departamentos que según el Censo 2005 tienen mayor presencia de población indígena y afro sumadas, con 84,98% y 56,90% respectivamente, en relación con sus poblaciones totales.

En el cuadro puede verse también que la mayor incidencia de analfabetismo se da entre los indígenas, en tanto que los porcentajes de los afrocolombianos logran acercarse más a los de la población no étnica. El cuadro 1.9 muestra más extensamente la desventaja indígena y la manera como la relativa cercanía de la situación educativa entre los afros y los no étnicos se va diluyendo a medida que aumenta el grado de instrucción.

Otro elemento importante que distancia a la población étnica de la no étnica, es el de la calidad de la educación impartida, que tiene mucho que ver con la estructura del sistema educativo en el país, con enormes desigualdades en los recursos distribuidos entre regiones y segmentos de población, así como poca consideración sobre las particularidades culturales –saberes, creencias, aspiraciones, fortalezas y necesidades.

**Cuadro 1.9. Tipos de estudios cursados según pertenencia étnica**

<i>Pertenencia étnica</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Básica primaria</i>	<i>Básica secundaria</i>	<i>Media académica o clásica</i>	<i>Media técnica</i>	<i>Superior y postgrado</i>	<i>Ninguno</i>	<i>No informa</i>
Indígena	4,0	41,7	10,8	5,9	1,6	2,6	28,8	4,5
Rom	4,1	26,8	17,7	12,3	3,5	26,3	6,3	2,6
Afrocolombiano	5,1	37,4	19,8	11,6	4,0	8,0	12,0	1,9
Ninguno de los anteriores	4,7	36,6	19,1	13,1	4,0	12,7	9,2	0,3
<b>Total</b>	4,6	36,4	18,6	12,5	3,8	11,6	10,0	2,2

Fuente: elaboración propia a partir de Censo 2005.

Por otro lado, en relación con la salud, consideramos aquí como referente uno de los indicadores más sustanciales sobre el estado de la sanidad pública en un territorio: la tasa de mortalidad infantil, que indica el número de muertes de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. El cuadro 1.10 muestra los resultados de los años 2005 y 2010 para todos los departamentos del país.

De nuevo, Chocó y La Guajira, así como los departamentos de la regiones Amazónica y Orinoquía (predominantemente indígenas) presentan los resultados más preocupantes, con cifras muy superiores al promedio nacional. En ambos años considerados, dentro de los 10 primeros lugares (sin contar los depts. de la Amazonía y Orinoquía) se ubican 8 de los 9

departamentos presentados atrás como los más afectados por la pobreza por NBI y por LP, y que se componen de amplios porcentajes de población étnica.

**Cuadro 1.10. Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) por departamentos, 2005, 2010**

<i>Departamento</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>
Nacional	20,40	18,40
Antioquia	16,75	15,66
Atlántico	17,98	16,95
Bogotá, D. C.	14,25	13,40
Bolívar	23,80	22,11
Boyacá	19,85	16,61
Caldas	16,48	13,92
Caquetá	24,93	22,08
Cauca	24,93	22,35
Cesar	22,55	20,14
Córdoba	28,18	25,48
Cundinamarca	15,37	14,15
Chocó	49,36	43,93
Huila	19,98	18,44
La Guajira	35,21	32,67
Magdalena	21,02	18,99
Meta	29,09	26,39
Nariño	25,48	23,75
Norte de Santander	14,99	13,56
Quindío	15,02	13,01
Risaralda	16,06	14,37
Santander	17,09	14,61
Sucre	25,50	23,67
Tolima	20,91	19,56
Valle del Cauca	15,09	13,38
Arauca	30,50	26,36
Casanare	29,44	27,25
Putumayo	22,30	20,31
San Andrés	17,74	15,71
Amazonas	47,10	46,90
Guainía	40,14	37,30
Guaviare	39,47	35,61
Vaupés	46,26	42,06
Vichada	41,63	36,45

Fuente: DANE, 2011.

Datos del Censo 2005 indicaron que para ese año el 79,86% de los colombianos contaban con algún tipo de afiliación al régimen de salud (denominado Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS). Según pertenencia étnica, los indígenas presentaron un 62,79% de población afiliada, los afrodescendientes 74,85% y la población no étnica 83,06%. Y en relación con el tipo de afiliación, indígenas (61,8%) y afros (56,3%) son quienes tuvieron sus mayores porcentajes en el régimen subsidiado, es decir el tipo de afiliación que el Estado ayuda a subvencionar para la población de escasos recursos (el porcentaje de no étnicos en régimen subsidiado fue de 46,8%). El comportamiento de las afiliaciones al régimen de pensiones tiene igual comportamiento.

Los indicadores sobre salud en Colombia han tenido importantes avances (reconocidos, por ejemplo, por el PNUD, a propósito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- y sus metas sobre mortalidad infantil y salud sexual y reproductiva, particularmente). Pero más allá de los avances persisten los desafíos, y más todavía en relación con una amplia base de población pobre y vulnerable, entre los cuales la niñez, los adultos mayores, así como la población rural, los indígenas y los afrodescendientes, reclaman mayores esfuerzos.

## Capítulo 2

### ANTECEDENTES CONCEPTUALES SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL EN COLOMBIA

El término *seguridad alimentaria* tiene origen en el marco de las Naciones Unidas, y principalmente en la FAO, en las periódicas conferencias mundiales y regionales y las sucesivas declaraciones y acuerdos alrededor del problema del hambre en el mundo. Desde 1974, en la Conferencia Mundial de Alimentación celebrada en Roma, la seguridad alimentaria viene desarrollándose conceptualmente. Este proceso ha tenido la complejidad que supone el consenso alrededor de su definición, que ha puesto más énfasis en determinar un estado ideal de lo que implica la seguridad alimentaria, y menos en los medios eficaces para lograrlo y las obligaciones y límites de los principales actores responsables de las mayores o menores opciones de una comunidad para alcanzar ese ideal. Así, en medio de la preocupación por la persistencia de los problemas alimentarios en el mundo, se cuestiona que la discusión se ha dilatado fijando metas en lugar de mecanismos y estructuras pertinentes para lograr los resultados esperados.

Una de las grandes discrepancias se ha dado respecto a las políticas que deberían adoptarse, pues cada vez más se cuestiona que las decisiones recaen fundamentalmente sobre organismos internacionales cuyos arbitrajes dependen de la influencia de gobiernos de países privilegiados económicamente –donde la inseguridad alimentaria es una situación efímera o hasta desconocida– y de actores económicos transnacionales relacionados directa o indirectamente con la actividad agroalimentaria; mientras que los países que padecen profunda y constantemente el fenómeno no tienen ni se les concede mayores capacidades económicas y políticas para enfrentar el problema con base en sus propias necesidades, criterios e intereses. Se trata así de las diferencias entre grupos de poder y comunidades y pueblos en donde la inseguridad alimentaria es más que un fenómeno socioeconómico. Vale también decir en este punto, que la mención a comunidades supone diferencias también entre ellas y sus propios gobiernos, cuando la situa-

ción de éstos no está marcada por la incapacidad para actuar, sino por falta de voluntad para ello.

Poco a poco los gobiernos han ido adoptando medidas, gracias a los compromisos adquiridos, a las evidencias de la inestabilidad alimentaria y a los reclamos de organizaciones civiles y no gubernamentales, defensores de derechos humanos, medios de comunicación y sociedad civil a través de todos ellos y de sus propios recursos. Así, los planes de desarrollo en muchos países involucran cada vez más la referencia a la garantía de los derechos de sus ciudadanos, dentro de lo cual el derecho a la alimentación es uno de los principales. Esa relación entre *la alimentación como derecho humano* y las obligaciones de su garantía por parte de los gobiernos, ha promovido el desarrollo de políticas, planes y programas nacionales que en su mayoría adoptan el concepto de *Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)*, bajo la coordinación del Sistema de Naciones Unidas, y no sólo desde sus principales organismos relacionados con el campo agroalimentario. La preocupación por el hambre y la inseguridad alimentaria supone el trabajo articulado con autoridades en materia de salud, educación, desarrollo económico, igualdad de género y más, como sea que la disminución del hambre es uno de los protagonistas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; justamente, el primero de los objetivos, considerado condición ineludible para lograr cumplir con los demás que procuran el progreso y desarrollo de la humanidad.

Otro escenario de despliegue de acciones en favor de la seguridad alimentaria, lo constituye el desarrollo de proyectos de menor envergadura (en comparación con las iniciativas oficiales), circunscritos a comunidades específicas afectadas por la inseguridad alimentaria, o con vulnerabilidad a ella. Es en el marco de este otro escenario donde se generan gran parte de las objeciones al desarrollo conceptual y programático del concepto predominante de seguridad alimentaria. El concepto de *Soberanía Alimentaria* surge precisamente de esa experiencia más cercana a la realidad del fenómeno en cuestión.

En las páginas siguientes se presentan las ideas centrales que hacen parte de la conceptualización sobre la seguridad alimentaria en el escenario internacional; la discusión conceptual referida, que es por tanto una discusión de enfoques. Posteriormente, se hace un resumen del enfoque dado a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional vigente en Colombia, y a su plan operativo y marco institucional; instancias que constituyen la estructuras oficiales más importantes en el país frente al tema. Final-

mente, una síntesis sobre la manera en que esas estructuras oficiales involucran a la población étnica.

## 2.1. CONCEPTOS Y ENFOQUES SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA

El abordaje de las definiciones y límites de los conceptos relacionados con la seguridad alimentaria no es una tarea fácil en medio de la amplia literatura referida a ellos, porque las fronteras entre uno y otro concepto no son claras, porque se citan o ignoran unos a otros en medio de correspondencias o de discrepancias que bien pueden sugerir su complementariedad como su incompatibilidad. Tres conceptos son los fundamentales: el *Derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA)*, la *Seguridad alimentaria y nutricional (SAN)* y la *Soberanía Alimentaria*.

Suele hablarse de 3 conceptos diferenciados, o de dos al presentar SAN y DHAA como una misma cosa cuya contraparte es la Soberanía Alimentaria, pues aquéllos cuentan su origen y desarrollo en el marco de las Naciones Unidas, en tanto que la soberanía alimentaria tiene un origen contestatario frente a ello. La más común interpretación es la que puede resumirse en el interrogante: “¿seguridad o soberanía alimentaria?”, quedando el derecho a la alimentación como una obviedad contenida en ambos conceptos contrapuestos.

[El **derecho humano a la alimentación**] es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda con las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”<sup>1</sup>.

“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”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Definición del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. Cf. ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto Informativo No. 34, ACNUDH, Ginebra, junio de 2010, p. 3.

<sup>2</sup> FAO, Informe de Políticas, *Seguridad Alimentaria*, Número 2, FAO, junio de 2006. Disponible en: [ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf)

“La **soberanía alimentaria** es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autosuficientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del ‘dumping’... La soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables”<sup>3</sup>.

Un documento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) indica que los tres conceptos “son diferentes, aunque se duplican en cierta medida”. Plantea que la seguridad alimentaria es una condición previa al ejercicio pleno del derecho a la alimentación, y que no es un concepto jurídico en sí mismo, pues “no impone obligaciones a los interesados ni les impone derechos”. Respecto a la soberanía alimentaria, señala que es un concepto “que promueve un modelo alternativo de agricultura, de políticas comerciales y de prácticas comerciales que facilitan el ejercicio de los derechos de la población a la alimentación y la vida”, y que el derecho a la soberanía alimentaria se reconoce en algunas leyes nacionales, “pero actualmente no hay consenso internacional a ese respecto”. En cambio, presenta al derecho a la alimentación como un derecho humano reconocido en el derecho internacional, que impone a los Estados obligaciones jurídicas frente a la superación del hambre, la desnutrición y el logro de la seguridad alimentaria para todos<sup>4</sup>.

Desde una perspectiva jurídica, parece clara la distinción. Pero más allá de las definiciones concretas de cada uno y las especificidades que suponen, existen escenarios no sólo conceptuales, sino también institucionales, a través de los cuales se hace evidente su necesaria complementariedad.

---

<sup>3</sup> Definición manifiesta en la *Declaración sobre la Soberanía Alimentaria de los Pueblos*, por Vía Campesina y otros. Cf. ROSSET, Peter, *Soberanía Alimentaria: reclamo mundial del movimiento campesino*, Traducido por Adriana Latrónico y María Elena Martínez de: ROSSET, Peter, “Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements”, Institute for Food and Development Policy Backgrounder, Vol. 9, No. 4, 2003.

<sup>4</sup> ACNUDH, *El derecho a la alimentación adecuada*, *Op.Cit.*, p. 6.

### *2.1.1. La defensa del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada: seguridad alimentaria y eficiencia productiva*

El derecho a la alimentación está consagrado en los principales tratados internacionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) lo reconoce como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, en tanto que el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966, que ratifica y amplía contenidos de la primera, precisa en su Artículo 11:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y viviendas adecuados, y a una mejora de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos que se necesitan para:
  - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre la nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.
  - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan<sup>5</sup>.

Llaman la atención las referencias a los Estados y la cooperación internacional como los actores clave, así como la importancia del mejoramiento de los conocimientos y métodos de producción de los alimentos y de su “distribución equitativa” a escala mundial. Se ratificaron así los elementos fundamentales del paradigma financiero, comercial y de las relaciones internacionales que emergió luego de la Segunda Guerra Mundial, como necesidad de estructuración de un nuevo orden mundial que garantizara la paz, la justicia social y el progreso económico de la mano del liderazgo y los excedentes producidos por los países con estructuras económicas más poderosas.

---

<sup>5</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, A/RES/2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Consulta en línea disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>

Efectivamente, el desarrollo técnico y tecnológico y el comercio desplegado habían sido articulados ya durante los años 40' como dispositivos esenciales para lograr el incremento de la producción y distribución de alimentos necesarios para aliviar el hambre extendida. En ese marco surgieron la FAO y los principales organismos económicos internacionales que hoy se conocen<sup>6</sup>. Contexto en el que también tuvo lugar la denominada “Revolución Verde”, que fue la apuesta a la investigación, experimentación y desarrollo de la tecnología agrícola con el fin de aumentar los volúmenes de producción, intensificando el rendimiento de las cosechas. Es conocido el ambiente de éxito celebrado durante los años 50' y 60', cuando fueron evidentes los incrementos en la producción de alimentos, logrando una importante disminución del hambre en muchos territorios. Sin embargo, la denominada “crisis del petróleo”, que entre 1972 y 1973 afectó los precios internacionales de los alimentos, generando su súbito incremento y con ello una hambruna extendida en muchos países, dejó en evidencia la supeditada condición de la producción y el consumo agroalimentario frente al comportamiento del sistema financiero mundial, así como la profunda desigualdad entre países en cuanto a la posesión de los recursos y medios para producir sus alimentos y no verse afectados por producciones y precios foráneos. Esa situación motivó la organización de la mencionada Conferencia Mundial de Alimentación de 1974, en la cual la FAO ratificó la apuesta por tal sistema de producción, considerando su mayor despliegue, tanto de transferencia tecnológica como de distribución de alimentos, desoyendo las voces críticas que venían alertando sobre los riesgos que ese tipo de agricultura suponía para las estructuras agrarias, la diversidad genética y con ello la estabilidad alimentaria. Recordemos que en esa conferencia se acuñó el término de *seguridad alimentaria*, con lo cual es claro el enfoque que se le dio a éste.

En este punto, es pertinente citar lo planteado por un autor sobre dos líneas paralelas en la defensa del Derecho Humano a la Alimentación. Una de ellas es precisamente la de *seguridad alimentaria*; la otra, la denominada Atención Primaria en Salud, promovida también por las Naciones Unidas, pero a través de sus organismos ocupados de la salud y la infancia: la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los cuales promocionan derechos humanos fundamentales referidos a la salud, la alimentación, la asistencia médica, la vivienda y los ser-

---

<sup>6</sup> El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, creados en 1944, y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), fundado en 1948 (posteriormente absorbido por la Organización Mundial del Comercio –OMC– creada en 1995).



vicios sociales. El autor remite a la Conferencia de Alma-Ata, en 1978, que definió los lineamientos de la Atención Primaria en Salud, y entre los cuales destaca:

“IV. El pueblo tiene el derecho y el deber de participar individual y colectivamente en la planificación y aplicación de la atención de su salud. (...)

VI. La atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad, mediante su plena participación (...) llevando la atención sanitaria lo más cerca posible al lugar donde viven y trabajan las personas (...)

VII. La atención primaria en salud: (...)

2. Se dirige a los principales problemas de salud de la comunidad, y, de acuerdo con esto, provee servicios de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación.

3. Incluye, por lo menos: educación sobre los problemas de salud prevalentes y sobre los métodos para prevenirlos y controlarlos, promoción del suministro de alimentos y de una nutrición apropiada; abastecimiento adecuado de agua potable y saneamiento básico; asistencia materno-infantil, incluyendo planificación familiar; inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; prevención y control de las enfermedades endémicas locales; tratamiento apropiado de las enfermedades (...) y provisión de los medicamentos esenciales.

4. Implica, además del sector sanitario, a todos los sectores y campos de actividad corresponsables del desarrollo nacional y comunitario, en particular la agricultura, la ganadería, la alimentación, la industria, la educación, la vivienda, las obras públicas, las comunicaciones y otros sectores; y exige los esfuerzos coordinados de todos esos sectores.

5. Requiere y fomenta en grado máximo la confianza en sí mismo y la participación del individuo y de la comunidad en la planificación, organización, funcionamiento y control de la atención primaria de salud, sacando el mayor partido posible de los recursos locales, nacionales y de otros recursos disponibles; y, con tal fin, desarrolla, mediante la educación apropiada, la capacidad de las comunidades para participar (...) dando prioridad a los más necesitados (...)”<sup>7</sup>.

Destacamos lo que el autor señala como profundo sentido humano que la atención primaria en salud tiene, en relación con el respeto a la cultura de los pueblos. El mencionado paralelismo entre la atención primaria en salud y la seguridad alimentaria como instancias de defensa del derecho humano a la alimentación destaca por la falta de integración entre ambas líneas, cuestionándose a la FAO y a su enfoque sobre la seguridad alimentaria la falta de tal respeto a los pueblos y su cultura, capacidades y necesidades<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> KOPP, Adalberto J., *Organizaciones Indígenas Campesinas y Soberanía Alimentaria; Contexto boliviano e internacional*, Centro de Servicios Agropecuarios y Socio-Comunitarios CESA, Plural Editores, La Paz, 2011, pp. 40-41.

<sup>8</sup> *Ibid.*

Esta crítica, ampliamente extendida en medio de la referida discusión conceptual sobre la seguridad alimentaria, ha tenido que reconocer ciertos avances en la evolución del concepto principal en el marco de las Naciones Unidas. La definición presentada arriba sobre *seguridad alimentaria* es la actual, derivada de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, en la que se agregó al concepto la inocuidad de los alimentos y las preferencias culturales sobre ellos; previamente, las dimensiones de acceso económico y físico por parte de las personas se había agregado a la concepción que desde 1974 se había basado en la productividad y disponibilidad de los alimentos.

Persiste, sin embargo, una fuerte detracción frente a la influencia de los organismos y políticas económicas internacionales sobre la producción, el acceso y la sostenibilidad agropecuaria y agroalimentaria, profundizada desde los años 80' con la creciente globalización comercial y financiera. En este punto –y en la reivindicación de la dimensión cultural y comunitaria– tiene lugar la propuesta de *soberanía alimentaria*.

### *2.1.2. La Soberanía alimentaria y la visibilidad de las comunidades rurales*

La idea de *Soberanía alimentaria* surge a principios de los años 90, en el seno de un movimiento de organizaciones rurales denominado La Vía Campesina, que se conformó en esos años por iniciativa de líderes campesinos de Centroamérica, Norteamérica y Europa, como reacción a la invisibilidad de los pequeños y medianos productores dentro de las políticas económicas adoptadas por los organismos comerciales y financieros internacionales, que incluían el comercio agrícola, desde finales de los años 80' (con el referente del Consenso de Washington, en 1989) y durante los 90' (al crearse la OMC). Surgió también paralelamente la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), que es el referente regional de La Vía Campesina. Ésta, como movimiento internacional, se compone de un gran número de organizaciones civiles, campesinas e indígenas que coinciden en su defensa y protección de los sistemas tradicionales de producción, comercialización y consumo agroalimentario, frente a las implicaciones que el mercado global tiene sobre la sostenibilidad de estructuras agrarias, ambientales, culturales, sociales y económicas de amplias comunidades rurales y urbanas menores en todo el mundo<sup>9</sup>. Tiene como una de sus instancias periódicas la celebración de Confe-

---

<sup>9</sup> Cf. <http://www.viacampesina.org/es/>

rencias Mundiales<sup>10</sup> que, paralela a las organizadas por la FAO alrededor de la *seguridad alimentaria y nutricional*, convoca cada vez más organizaciones y experiencias de desarrollo agroalimentario alternativo y sostenible.

“La soberanía alimentaria favorece la soberanía económica, política y cultural de los pueblos. (...) reconoce una agricultura con campesinos, indígenas y comunidades pesqueras, vinculada al territorio; prioritariamente orientada a la satisfacción de las necesidades de los mercados locales y nacionales; una agricultura que tenga como preocupación central al ser humano; que preserve, valore y fomente la multifuncionalidad de los modos campesinos e indígenas de producción y gestión del territorio rural. Asimismo, la soberanía alimentaria supone el reconocimiento y la valorización de las ventajas económicas, sociales, ambientales y culturales para los países de la agricultura en pequeña escala, de las agriculturas familiares, de las agriculturas campesinas e indígenas.

(...) implica el reconocimiento a la multiétnicidad de las naciones y el reconocimiento y la valorización de las identidades de los pueblos originarios. Esto implica, además, el reconocimiento al control autónomo de sus territorios, recursos naturales, sistemas de producción y gestión del espacio rural, semillas, conocimientos y formas organizativas. En este sentido, apoyamos las luchas de todos los pueblos indígenas y negros del mundo y nos pronunciamos por el respeto irrestricto de sus derechos”<sup>11</sup>.

Entre otros postulados de la ampliación del concepto de soberanía alimentaria, destacamos lo previo, por la relación de elementos que involucra, y por la significativa referencia a los derechos de los pueblos indígenas y negros. Dentro del concepto de *soberanía alimentaria*, este tipo de comunidades aparece como central, no sólo como parte de los actores a quienes debe garantizarse su derecho a la alimentación, sino como partícipes mismos de la construcción de los mecanismos para esa garantía, un elemento relegado dentro del concepto tradicional de *seguridad alimentaria*, que cada vez los incluye más, pero aún de manera terciaria, nominal. La riqueza de los sistemas agropecuarios y agroalimentarios tradicionales de las comunidades rurales y étnicas se concibe además como ineludible referencia para lograr la estabilidad ambiental, la diversidad genética agrícola y la equidad, por el importante papel que desempeñan las mujeres.

La oposición entre *seguridad alimentaria* y *soberanía alimentaria* queda más expuesta según lo descrito. Sin embargo, pese a que los promotores de la segunda manifiestan directamente su fórmula de “fuera OMC de la agricultura mundial”, los desarrollos conciliadores del concepto también tienen despliegue. Es cada vez más frecuente que de la fórmula de contraste “seguridad o soberanía alimentaria”, se avance hacia la

---

<sup>10</sup> Conferencia fundacional en Mons (Bélgica) en 1993. Posteriormente, se han dado las Conferencias de Tlaxcala (México) 1996, Bangalore (India) 2000, Sao Paulo (Brasil) 2004 y Maputo (Mozambique) 2008.

<sup>11</sup> “Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria” (Cuba, septiembre de 2001), en: *El otro derecho*, No. 31-34, Bogotá, agosto de 2004, pp. 303-304.

de “seguridad y soberanía alimentaria”, al reconocerse la trayectoria y el amplio despliegue institucional internacional del primer concepto, y el enorme aporte que el segundo hace al introducir atributos sociales y culturales, pero también técnicos y tecnológicos, no sólo valiosos sino necesarios. Diferentes organizaciones campesinas han avanzado hacia la complementariedad de los enfoques, así como la mismas comunidades indígenas (a quienes se define como las más reacias al enfoque de *seguridad alimentaria* promovido por la FAO). La siguiente es la síntesis de definición que de *soberanía alimentaria* se presentó en el marco de la Declaración de Atitlán, documento oficial de la Consulta a los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria, celebrado en Guatemala en el 2002:

“Soberanía Alimentaria constituye el derecho de los Pueblos a definir sus propias políticas y estrategias para la producción, distribución y consumo sostenibles, respetando sus propias culturas y sistemas de gestión de recursos naturales y áreas rurales. Se considera una condición necesaria para la Seguridad Alimentaria”.

Los derechos a la tierra, agua y territorio, igual como el derecho a la libre determinación, son imprescindibles para la plena realización de nuestra Seguridad y Soberanía Alimentaria”<sup>12</sup>.

El caso de Bolivia va aún más allá. Su misma Constitución Política, aprobada en el año 2009, concibe como política de Estado, y como uno de los principios esenciales para el desarrollo del país, la “Seguridad Alimentaria con Soberanía”, y así se ha desarrollado en sus políticas, instituciones y planes nacionales<sup>13</sup>.

Parece claro que partiendo del consenso sobre el carácter indispensable de la garantía del derecho humano a la alimentación, los diferentes enfoques sobre la seguridad alimentaria tienen muchos puntos en común, teniendo que conciliarse aún las apuestas institucionales, la relación que se mantenga con las comunidades agrícolas medianas y pequeñas, y la sostenibilidad de la explotación. El escenario ya mencionado sobre la creciente importancia conferida a los derechos humanos, a las aspiraciones de desarrollo, al respeto y protección de la diversidad cultural, y en medio de las asiduas preocupaciones por el futuro alimentario del planeta, puede consolidarse pronto como un sustrato ineludible para la complementariedad de los enfoques y su despliegue práctico, dentro

---

<sup>12</sup> Consejo Internacional de Tratados Indios, *La soberanía alimentaria y los derechos de los pueblos indígenas*”, Boletín, Treaty Council, Octubre de 2009. Consulta en línea: [http://www.treatycouncil.org/PDF/FoodSovereigntyES\\_101509WEB.pdf](http://www.treatycouncil.org/PDF/FoodSovereigntyES_101509WEB.pdf).

<sup>13</sup> Cf. Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado*, 2009. Consulta en línea: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208>. Cf. también: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, *Revolución rural y agraria. Plan de desarrollo del sector agropecuario*, Estado Plurinacional de Bolivia, 2011. Consulta en línea: <http://www.agrobolivia.gob.bo/>

de lo cual es fundamental el apoyo de los organismos internacionales y los gobiernos, contando con las capacidades de una sociedad civil consciente y comprometida.

## 2.2. PSAN y PNSAN: la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia

En Colombia, desde los años 60's se han desarrollado acciones en favor de la alimentación y nutrición, inicialmente desde un enfoque humanitario y de subsidios a familias pobres. Así mismo, programas y proyectos específicos para promover el desarrollo agrícola en comunidades campesinas, o capacitaciones sobre prácticas nutricionales a madres de familia, madres comunitarias y líderes locales. Crecientemente, la importancia del tema se vio reforzada por la mencionada discusión en el escenario internacional gracias a las cumbres mundiales sobre alimentación, a las conferencias particulares y la mayor visibilidad del problema alimentario en relación con los derechos humanos. Pero sólo en el siglo XXI el tema se aborda en Colombia con mayor responsabilidad, definiendo lineamientos, actores y acciones concretas para enfrentar la inseguridad alimentaria de la población.

La Conferencia Internacional de Nutrición celebrada en Roma en 1992 reconoció que la pobreza, la desigualdad social, la ignorancia entre otros, son las causas principales del hambre y la malnutrición, aprobándose la Declaración Mundial que reconoce el derecho de cada persona a acceder a una alimentación nutricionalmente balanceada. En esta conferencia se aprobó la realización de Planes de Acción para la Nutrición, lo que comprometió a la elaboración de Planes Nacionales. Este es el marco que motivó en Colombia la formulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PNAN 1996-2005.

En el año 2006 se inició el proceso de elaboración de la nueva Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Se instaló una Mesa Nacional y una Secretaría Técnica, un proceso en el que participaron entidades de orden nacional, departamental y municipal, organismos internacionales, organizaciones civiles, representantes gremiales y académicos, para discutir y concertar la propuesta y coordinar las iniciativas. El documento derivado del proceso fue posteriormente revisado y aprobado por el Con-

sejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en el año 2008; de ahí resulta el documento Conpes Social 113<sup>14</sup>, que define la PSAN.

Recientemente, luego de su amplia dilación (3 años, pues se suponía un Plan 2008-2017 y que debería lanzarse en el 2009) se ha hecho oficial el documento del *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019*<sup>15</sup>, que constituye un instrumento operativo fijado como parte de las estrategias de la PSAN. La responsabilidad sobre la coordinación de la elaboración, así como de la posterior verificación de su ejecución, fue asignada a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), instancia definida también a través del mismo documento Conpes y creada mediante el Decreto No. 2055 de 2009.

A continuación, repasamos brevemente los principales contenidos de la política y el plan; nos interesan elementos de enfoque y de estrategia y líneas de acción, para su descripción y conocimiento general, planteando luego algunas conclusiones pertinentes con miras a la continuación de este trabajo.

### *2.2.1. Enfoque, estrategias y líneas de intervención generales*

La PSAN refiere la construcción de una definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional en correspondencia con el derecho de toda persona a no padecer hambre, reflejando el compromiso que el Estado ha adquirido al respecto en diferentes tratados internacionales<sup>16</sup> y que ha reflejado en su Constitución Política; así mismo, se plantea como una definición multidimensional elaborada de manera conjunta con diferentes agentes y actores territoriales:

“Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en la cantidad, calidad

---

<sup>14</sup> CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PSAN, Documento Conpes Social 113*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, marzo de 2008.

<sup>15</sup> Gobierno de Colombia, *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN 2012-2019*, Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN, Bogotá, diciembre de 2012.

<sup>16</sup> “La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Derecho que también está ratificado en las Cumbres Mundiales sobre Alimentación y la Declaración del Milenio”. Cf. *PSAN, Op.cit.*, p.3.

e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”<sup>17</sup>.

El concepto involucra dos dimensiones principales, la de medios económicos<sup>18</sup> y la de calidad de vida<sup>19</sup>, y una dimensión “transversal”, y se constituye a través de 5 ejes: a) disponibilidad de alimentos, b) acceso, c) consumo, d) aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos y e) calidad e inocuidad de los alimentos. Se suponen ejes que se materializan de forma conjunta, interactuando a través de estrategias de *manejo social del riesgo (prevención y promoción, mitigación y superación)*, frente a eventualidades que puedan afectar la calidad de vida de las personas, en este caso en relación con la inseguridad alimentaria y nutricional. El manejo social del riesgo constituye así el marco de definición de SAN desde la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>20</sup>. Los principios orientadores se definen como: *derecho a la alimentación, equidad social, perspectiva de género, sustentabilidad, corresponsabilidad, respeto a la identidad y diversidad cultural*.

A partir de todos estos elementos de definición y orientación de la política, se plantean las estrategias, los ejes de intervención y la estructura institucional. En relación con las estrategias, se define: *Desarrollo institucional, Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional, Alianzas estratégicas, Participación comunitaria y ciudadana, Información, educación y comunicación, y Seguimiento y Evaluación*. Por su parte, las “líneas de política”, son nueve: 1) Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario; 2) Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos; 3) Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos a la población vulnerable; 4) Garantía de acceso a los alimentos; 5) Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable; 6) Mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables; 7) Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos; 8) Desarrollo científico y tecnológico de los 5 ejes de la se-

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> “Se refiere a la posibilidad potencial de las personas para adquirir una canasta suficiente de alimentos inocuos y de calidad para el consumo humano; considera la compra de alimentos, los programas y acciones que permiten el acceso y consumo de alimentos, el autoconsumo, entre otros”. *PNSAN 2012-2019, Op.Cit.*, p. 15.

<sup>19</sup> “Se refiere a aquellos factores que inciden en la calidad de vida y tienen relación directa con la SAN; por ejemplo: los hábitos de consumo y de vida saludable, la educación, la salud, el acueducto, el alcantarillado, el saneamiento básico, entre otros”. *Ibid.*

<sup>20</sup> *PSAN, Op. Cit.*, p. 8, Cf. Anexo 1 del Plan para la definición de las estrategias de Manejo Social del Riesgo.

guridad alimentaria y nutricional; y 9) Desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas.

Todo lo previo es el marco del Plan, el PNSAN, en el cual se concretan ya líneas de acción a partir de las cuales se plantea los objetivos específicos, acciones concretas e indicadores de resultado. Las líneas de acción del Plan Nacional se resumen de la siguiente manera:

1. *Perspectiva o dimensión de los medios económicos*
  - 1.1. Contar con una adecuada oferta del grupo de alimentos prioritarios establecidos en este Plan
  - 1.2. Garantizar el acceso al grupo de alimentos prioritarios de Colombia
    - 1.2.1. Desarrollar programas de generación de ingresos que favorezcan la Seguridad Alimentaria y Nutricional
    - 1.2.2. Fortalecer e incentivar prácticas de producción para el autoconsumo
    - 1.2.3. Evaluar y mejorar los programas de promoción social relacionados con SAN
    - 1.2.4. Garantizar el acceso a los alimentos en casos de eventos indeseables (desastre natural, social o económico)
2. *Perspectiva o dimensión de calidad de vida y del bienestar*
  - 2.1. Diseñar estrategias de educación nutricional
  - 2.2. Prevenir y reducir la desnutrición y las deficiencias de micronutrientes
  - 2.3. Mejorar la práctica de la lactancia materna
  - 2.4. Fomentar los Estilos de Vida Saludables
3. *Líneas de acción transversales*
  - 3.1. Mejorar la calidad e inocuidad en los alimentos y el agua
  - 3.2. Lograr una acción articulada intra e intersectorial en torno a la SAN, con la participación de todos los actores que en ella intervienen
  - 3.3. Implementar un Plan Nacional Sectorial Ambiental orientado al uso sostenible de las especies silvestres de la diversidad biológica colombiana, con fines de seguridad alimentaria<sup>21</sup>.

De esta manera, se definen las líneas a través de las cuales se busca cumplir con los objetivos de la política (PSAN), siendo además guía para la construcción e implementación de los Planes Territoriales, próximos a plantearse.

---

<sup>21</sup> PNSAN, *Op.cit.*, pp. 27-36.



### 2.2.2. *La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN–*

La Comisión fue propuesta por la PSAN en 2008, y creada en 2009 mediante el Decreto 2055, con el encargo principal de coordinar y hacer seguimiento a la política misma, “siendo instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la misma”<sup>22</sup>. Como se mencionó, a su cargo quedó también la coordinación para la elaboración del Plan Nacional, así como su ejecución, seguimiento y evaluación.

Uno de los aspectos destacados de la Comisión, es que se encuentra integrada por las instituciones públicas sobre las cuales recae en primera medida la responsabilidad sobre la garantía del derecho a la alimentación, y con ello de las acciones encaminadas por medio de la PSAN y el PNSAN. Estas instituciones se ven representadas por sus más altos funcionarios y delegados:

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de la Protección Social
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional
- Departamento Nacional de Planeación
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

Este grupo institucional tiene dentro de sus funciones principales la promoción del Plan Nacional en los diferentes territorios del país, así como mecanismos de cooperación nacionales e internacionales relacionados con la seguridad alimentaria, el mejoramiento de las capacidades institucionales en los niveles territoriales en los ámbitos público y privado, entre otros de tipo operativo, logístico y evaluativo<sup>23</sup>.

Recientemente, destaca la concreción de uno de sus mandatos: la fundación del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), a través del cual se buscará desarrollar análisis y herramientas que puedan “incidir en el direccionamiento de las políticas, programas y proyectos de SAN”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Ministerio de la Protección Social, Decreto 2055 de 2009, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN”, Art. 1, Bogotá, Junio de 2009.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Cf. <http://www.osancolombia.gov.co/es-es/enlaces.aspx>.

## 2.3. LA POLÍTICA, EL PLAN Y LOS GRUPOS ÉTNICOS

No hay duda en la importancia de la reciente aprobación del Plan PNSAN, por lo que supone tener ya en funcionamiento el instrumento operativo de la Política Nacional. Sin embargo, la atención sobre la manera en que estos documentos involucran a los grupos étnicos se encuentra con la evidencia de que no hay coordinación entre la identificación de los indígenas y afrodescendientes como población especialmente vulnerable a la inseguridad alimentaria y nutricional –como indican en los diagnósticos previos–, y las líneas de acción planteadas.

Dada la alta vulnerabilidad étnica, y conforme a los principios orientadores de la PSAN, en particular los de *derecho a la alimentación, equidad social y respeto a la identidad y diversidad cultural*, los indígenas y los afrocolombianos merecen estar involucrados más allá de los alcances generales de las acciones a desarrollar. Sus particularidades culturales, socioeconómicas y territoriales, así lo demandan.

El Documento CONPES 113, que formuló la PSAN, planteó:

“La Política está dirigida a toda la población colombiana, y requiere de la realización de acciones que permitan contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y económicas, asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional, en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad.

Por este motivo, se priorizarán acciones hacia los grupos de población más vulnerables, como son los desplazados por la violencia, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos); los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia, y los grupos de personas y campesino de más bajos recursos”<sup>25</sup>

Tal priorización no se ve reflejada en el Plan. Apenas destaca en este último que se proyecte la futura realización de una “Encuesta de la Situación Nutricional de la Población Indígena Colombiana”<sup>26</sup>, que sin duda será clave para la toma de decisiones efectivas, pero iniciativas de ese tipo toman mucho tiempo en materializarse, por la acostumbrada dilatación de los procesos de diseño metodológico, pruebas piloto, financiación, acuerdos institucionales, etc. Mientras se logra tal instrumento, es urgente plantear acciones a corto plazo para que la vulnerabilidad presente no redunde en la profundización del hambre.

---

<sup>25</sup> CONPES 113, PSAN, *Op.cit.*, p. 26.

<sup>26</sup> PNSAN, *Op.cit.*, p. 35.

### 3. LA SITUACIÓN NUTRICIONAL

Este capítulo se ocupa de referentes básicos sobre el estado nutricional en Colombia, destacando lo correspondiente para las comunidades indígenas y afrodescendientes. Se presentarán indicadores que fueron cruzados con la variable étnica, pero en otros casos se procede de nuevo a la relación de variables a partir de correspondencias sociodemográficas y socioeconómicas de afros e indígenas desarrolladas en el primer capítulo, precisamente como marco para análisis y conclusiones alrededor de indicadores generales sobre educación, nivel socioeconómico, salud, composición del hogar, regiones y departamentos de residencia, entre otras. La Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia 2010 (ENSIN) es la fuente fundamental de los datos y tendencias presentadas.

La parte final del documento trata sobre la medición de la seguridad alimentaria en los hogares, producto de una evaluación respectiva que hizo parte de la misma ENSIN 2010. La presentación de estos datos será importante para la discusión que se desarrollará en el capítulo siguiente (4°).

#### 3.1. SOBRE LAS FUENTES

La Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010<sup>1</sup> es el más amplio instrumento que el país tiene sobre el tema, en su segunda versión luego de la aplicada en el año 2005. Se trata de una encuesta de hogares cuyo objetivo fue el de “estimar la prevalencia de los principales problemas nutricionales que afectan a la población colombiana y algunos de sus determinantes, como insumo que brinde información de gran importancia para apoyar la toma de decisiones políticas y técnicas para su intervención”.

---

<sup>1</sup> ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), *et. al.*, *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010, ENSIN*, ICBF – Ministerio de la Protección Social – Profamilia – Instituto Nacional de Salud INS, Bogotá, Agosto de 2011, 593 p.

La encuesta incluyó muestras de áreas rurales y urbanas de los 32 departamentos del país, que se agrupan en cinco grandes regiones y la consideración de la capital Bogotá por separado, como una región más. Tomó como población objeto la comprendida entre los 0 y los 64 años de edad, midiendo indicadores antropométricos (peso y talla), bioquímicos (micronutrientes) y de hábitos alimentarios<sup>2</sup>, desagregados por grupos de edad, sexo, nivel socioeconómico, educativo y etnicidad.

Esta última variable fue novedad en la encuesta, con relación a la desarrollada en el 2005, cuando no se consideró la visibilidad indígena, afrodescendiente y rom, pese a los procesos que en el primer capítulo describimos como parte de la estructuración de la variable étnica en el Censo de población y vivienda que se realizó justo en el mismo año 2005. La ENSIN 2010 señala sobre la representatividad de la variable étnica:

“(…) es importante aclarar que la encuesta no se diseñó para alcanzar una representatividad nacional para los grupos étnicos; aun así, se presentan resultados desagregados para las étnicas en las que fue posible captar un número suficiente de individuos (indígena y afrodescendiente). Las estimaciones de las prevalencias para las etnias Gitano o ROM y Raizal del Archipiélago son poco precisas debido a que el tamaño de la muestra no fue suficiente para identificar el número de casos requerido para contar con la precisión esperada, por tal razón no se presenta. La relevancia de esta información es que por primera vez se cuenta con una aproximación a la situación nutricional de estos grupos y hace evidente la necesidad de desarrollar estudios con representatividad para cada uno de los grupos étnicos del país.”<sup>3</sup>

Viendo el documento de resultados de la encuesta, se reconocen tales ausencias de representatividad, como también de rigor, pero sin duda constituye un avance sustancial en las estimaciones –ojala pronto mayores certezas– sobre la realidad nutricional de las comunidades étnicas del país.

Previo a los datos de la ENSIN, se incluyen algunos resultados de la variable de ayuno que hizo parte del cuestionario del Censo 2005. Así mismo, en otro apartado del capítulo se hace mención de un estudio de prevalencia de anemia en el departamento del Chocó.

---

<sup>2</sup> También estudió otros temas como la actividad física, la lactancia materna, la autopercepción del peso corporal y el tiempo dedicado a los videojuegos y la televisión, que tienen mucha relación con la situación nutricional, pero que no hemos considerado para el alcance del presente trabajo.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 37.

## 3.2. LA SITUACIÓN NUTRICIONAL DE LOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN COLOMBIA

### 3.2.1. Ayuno

Una de las referencias inmediatas sobre datos de consumo alimentario por parte de la población colombiana es la pregunta que sobre ayuno incluyó el cuestionario del Censo 2005, a través de la cual se buscó establecer el porcentaje de personas que durante la semana anterior al censo tuvieron al menos un día sin alimentos. 7,2% fue el resultado general, equivalente a casi 3 millones de personas.

La pregunta no profundizó en las razones ni condiciones del ayuno, dejando así de indagar aspectos sustanciales del hecho, pero sí permitió conocer la incidencia del mismo según variables como el sexo, la edad, la ubicación geográfica, el nivel educativo, la pertenencia étnica, entre otras. No remitiremos aquí a datos con tal detalle, porque resulta más pertinente tratarlos en el marco de los resultados de la ENSIN 2010, no sólo más actualizados sino más completos por el tipo de indicadores que involucra.

De los datos del censo retomamos algunos generales que involucran directamente a la población étnica. El cuadro 3.1 resume los porcentajes de ayuno para los distintos grupos étnicos auto-reconocidos, siendo clara la diferencia frente a la población no étnica. Los indígenas son el grupo más afectado por el ayuno declarado (17%); los afrodescendientes y la población Rom<sup>4</sup> pre-

**Cuadro 3.1. Incidencia del ayuno por pertenencia étnica, Censo 2005 (%)**

Categorías	Incidencia (%)
Indígena	17,0
Rom	14,5
Afrocolombiano	14,3
Raizal de San Andrés y Providencia	6,8
Palenquero	13,4
Negro (a), mulato, afrocolombiano	14,3
Ninguno de los anteriores	6,1
Total Nacional	7,2

Fuente: elaboración propia con base en procesamiento Redatam+SP, DANE, página web censo 2005.

<sup>4</sup> La incidencia de 14,5% de la población Rom debe, sin embargo, considerarse de manera diferente, pues mientras los indígenas y afrodescendientes mostraron una desventaja estructural sostenida en muchos territorios del país (como se ve en el cuadro 3.2), los datos sobre la población Rom reflejan el peso de su precaria situación sólo en el Departamento de Bolívar, donde se ubicó el 19% de ellos; casi la mitad de los 911 gitanos y gitanas reportados en Bolívar manifestaron haber ayunado, y tal representatividad tuvo un efecto de arrastre sobre los demás porcentajes de incidencia en los otros departamentos del país donde se distribuye la población Rom, y en donde siempre mostraron condiciones mucho más favorables en comparación con indígenas y afros (el 41% de la población Rom se asentó en el Atlántico, donde el porcentaje de ayuno fue de apenas 1,6%).

sentan porcentajes equivalentes que duplican sobradamente el 6,1% de no étnicos. Y dentro de los afrocolombianos es interesante la menor incidencia sobre la comunidad raizal de San Andrés y Providencia. Precisamente, el cuadro 3.2 permite acercarse a los comportamientos regionales y departamentales.

**Cuadro 3.2. Incidencia del ayuno por departamentos según pertenencia étnica, Censo 2005 (%)**

Región y Departamento	Pertenencia étnica			Total
	Indígenas	Afro - descendientes	No étnico	
<b>Región Amazonia y Orinoquia</b>				
Amazonas	13,9	11,7	6,3	9,1
Arauca	3,6	0,8	0,5	0,6
Casanare	1,1	0,6	0,4	0,4
Guainía	20,5	4,9	6,9	14,9
Guaviare	8,7	8,8	2,8	3,0
Putumayo	10,2	10,1	6,2	6,,7
Vaupés	9,7	5,6	1,7	6,2
Vichada	7,5	2,9	2,1	4,1
<b>Región Atlántica</b>				
Atlántico	12,1	13,2	8,0	8,6
Bolívar	16,3	16,4	9,8	11,5
Cesar	6,1	18,8	11,3	11,8
Córdoba	19,7	12,2	8,6	10,2
La Guajira	28,3	15,9	14,2	19,7
Magdalena	7,6	24,7	14,5	15,3
San Andrés y Providencia	3,2	7,5	4,8	6,3
Sucre	16,6	14,2	12,1	12,9
<b>Región Central</b>				
Antioquia	13,5	8,6	5,8	6,0
Caldas	4,6	6,6	4,4	4,5
Caquetá	20,8	11,5	9,4	9,2
Huila	7,0	9,3	7,8	7,7
Quindío	17,0	11,5	6,4	6,6
Risaralda	4,7	7,9	4,2	4,4
Tolima	23,5	7,6	6,2	6,9
<b>Región Oriental</b>				
Boyacá	3,1	9,8	5,7	5,7
Cundinamarca	9,1	4,5	3,9	3,9
Meta	5,0	8,5	4,7	4,7
Norte de Santander	14,0	6,5	4,3	4,4
Santander	6,5	10,0	3,9	4,0
<b>Región Pacífica</b>				
Cauca	14,1	15,4	9,5	11,5
Chocó	44,4	20,4	5,,2	20,5
Nariño	6,7	34,9	6,0	11,2
Valle del Cauca	11,2	11,0	4,1	6,0
<b>Bogotá D.C.</b>	10,8	9,2	4,6	4,6

Fuente: elaboración propia con base en procesamiento Redatam+SP, DANE, página web censo 2005

Los datos más preocupantes corresponden a territorios identificados en el primer capítulo por el predominio de población indígena y afrodescendiente en ellos, descritos a su vez como los más afectados por complejos problemas sociales y económicos. Particularmente, las regiones Atlántica y Pacífica, las que concentran el mayor número de población étnica en el país, muestran cifras penosas sobre ayuno en casi todos sus departamentos<sup>5</sup>. La Región Amazonia y Orinoquia, sobre todo en los deptos. de Guainía y Amazonas, continúa con la tendencia, aunque no hay que dejar de lado la referida dificultad del levantamiento de datos en estos territorios, por lo que fenómenos como el hambre y la malnutrición pueden presentarse más extendidamente (recuérdese además la amplia dispersión indígena).

Como se mencionó, son los datos de la ENSIN 2010 los que profundizarán en estos aspectos. Se continuará desde ellos con la visibilidad de los grupos étnicos y su correspondiente referente regional.

### 3.2.2. *Indicadores antropométricos*

Los indicadores antropométricos son los que relacionan el peso, la talla y la edad, que constituyen condicionantes básicos para un adecuado crecimiento y desarrollo de los niños y niñas, y por tanto de su futuro estado nutricional y de salud en general. Se denomina *desnutrición crónica* al retraso en la talla en correspondencia con la edad, clasificándose además como *severa* cuando el retraso va más allá según estándares internacionales establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La *desnutrición global* es el bajo peso en relación también con la edad, mientras que la *desnutrición aguda* refiere el bajo peso en relación con la talla. Otros problemas de malnutrición son la *delgadez*, el *sobrepeso* y el riesgo de incidir en éste, así como la *obesidad*. Estos indicadores antropométricos fueron los estudiados por la ENSIN 2010, distinguiendo grupos de edad significativos y características socioeconómicas, sociodemográficas y geográficas.

---

<sup>5</sup> Con la mencionada excepción de San Andrés, gracias a la mayor estabilidad alimentaria de los raizales. Y en el Pacífico, en el Valle del Cauca se presenta la menor prevalencia de ayuno, lo que se corresponde con su lugar como uno de los departamentos del país con mayor desarrollo económico e industrial, aunque su condición como asiento y receptor de amplios grupos de población indígena y sobre todo afrocolombiana, se refleja en porcentajes significativos de ayuno.

La diferenciación según pertenencia étnica se resume en el cuadro 3.3, relacionando prevalencias de problemas de talla y peso en tres diferentes grupos de edad. Una primera lectura general indica que la población indígena es la que presenta mayores prevalencias de desnutrición, en sus diferentes tipos, y que la gravedad de su situación aumenta mientras menos edad se tiene, es decir, mientras más vulnerable se es. Por su parte, la población afrodescendiente presenta prevalencias fluctuantes, entre graves y leves, en los diferentes grupos de edad.

**Cuadro 3.3. Estado nutricional por indicadores antropométricos, según pertenencia étnica y grupos de población (%)**

Grupos de población	Indicadores	Pertenencia étnica		
		Indígena	Afro	No étnicos
Niños de 0 a 4 años	Retraso en talla (Desnutrición crónica)	29,5	10,6	12,6
	Retraso severo en talla (Desnutrición crónica severa)	9,4	1,8	2,4
	Desnutrición global	7,5	3,9	3,1
	Desnutrición aguda	0,8*	1,6	0,8
	Riesgo de sobrepeso	27,4	18,1	20,1
	Sobrepeso	6,8	4,0	5,3
Niños y jóvenes de 5 a 17 años	Retraso en talla (Desnutrición crónica)	29,0	7,7	9,3
	Retraso severo en talla (Desnutrición crónica severa)	0,8*	6,3	1,2
	Delgadez	1,1	3,0	2,1
	Sobrepeso	15,1	11,7	13,6
	Obesidad	1,6	3,5	4,3
	Exceso de peso	16,7	15,2	17,9
Adultos 18 a 64 años	Desnutrición (IMC < 18,5)	2,1	3,5	2,7
	Normal (IMC > 18,5 a < 25)	48,1	46,6	45,9
	Sobrepeso (IMC < 25 a < 30)	34,7	31,7	35
	Obesidad (IMC > 30)	15,1	18,2	16,4
	Total exceso de peso (IMC > 25)	49,9	49,9	51,4

\* Precisión del dato regular

IMC: Índice de Masa Corporal

Fuente: elaboración propia a partir de ENSIN 2010.

Quienes no se auto-reconocieron como étnicos muestran un patrón casi opuesto al indígena, pues sus problemas alimentarios y nutricionales parecen agravarse a medida que se avanza en edad, principalmente por lo que a prevalencias de sobrepeso y obesidad se refiere; característica comprensible, considerando que se trata de un problema relacionado con el exceso y el desbalance en el consumo alimenticio y energético, y otros factores más cercanos a la mejor condición de acceso a los alimentos por parte de esta



población en comparación con la no étnica. Así mismo, la población no étnica es predominantemente urbana, algo a tener en cuenta puesto que la condición de ruralidad supone hábitos alimentarios que devienen menos en el sobrepeso y la obesidad, y más en peso y talla normales en edades medias (a propósito del Índice de Masa Corporal medido para la población de 18 a 64 años), así como en problemas de subnutrición, especialmente infantil.

Algunas características sobre la situación nutricional del grupo de menores de 5 años permiten comprender mejor la manera en que la población étnica está expuesta a los problemas de consumo y aprovechamiento alimentario, relacionando prevalencias nacionales con elementos tratados en el primer capítulo como contexto sociodemográfico y socioeconómico de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

Los niños y niñas menores de cinco años son el grupo de población más vulnerable a los problemas de malnutrición. De manera general, la encuesta encontró que los más afectados son los niños enmarcados por un bajo nivel educativo de la madre y que viven en hogares con menor nivel socioeconómico, esto último expresado a través de la clasificación SISBEN<sup>6</sup>. Así, los menores de 5 años hijos de mujeres sin educación presentaron frente a la desnutrición crónica y severa una prevalencia de 31,3% y 20,8, respectivamente, mientras que para los hijos de mujeres con educación superior fue de 7,8% y 1,6%. Se trata de una desigualdad enorme, y muy preocupante considerando que la prevalencia nacional fue de 13,2% de desnutrición crónica, y de ellos el 3% se ubicó en el rango de severidad. La comparación según SISBEN, mostró que los niños de hogares con clasificación en nivel 1 tuvieron una prevalencia de retraso en talla del 16%, en tanto que para los niños de hogares en nivel 4 o superior la cifra fue 9,1%<sup>7</sup>.

Igual patrón se presenta para la desnutrición global en el mismo grupo de edad. En este caso, la prevalencia nacional fue del 3,4%, y la comparación entre resultados de los hijos de mujeres sin educación y aquellas con educación superior fue de 12,2% frente a 1,8%, respectivamente. Por su parte, los niños de hogares con nivel 1 de SISBEN presentaron un 4,7% de desnutrición global, frente a 2,2% de aquellos en nivel 4 o superior.

---

<sup>6</sup> El SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) es un sistema de información del Gobierno de Colombia para la identificación de familias a quienes pueda otorgarse beneficios de programas sociales, y por lo tanto puede ser interpretado como una medida de estándar de vida. Fue incluido como variable socioeconómica en la encuesta, “tomando como referencia los puntos de corte definidos por el Ministerio de la Protección Social para el régimen subsidiado que clasifica en 4 niveles (nivel 1 el más bajo estándar de vida, nivel 4 el máximo)”. Cf. *ENSIN 2010, Op.Cit.*, p. 38.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 84.

Por otro lado, la prevalencia nacional de bajo peso para la talla, o desnutrición aguda, en menores de 5 años, fue de 0,9%. La cifra para los hijos de mujeres sin educación fue 2,7%, frente a un 0,6% de hijos de mujeres con educación superior<sup>8</sup>.

En relación con el sobrepeso, el patrón cambia: con una prevalencia de 5,2% nacional como referencia, se tuvo mayor incidencia en los hijos de madres con nivel educativo superior, con 6,2%, frente a 2,3% de los de madres sin educación. Y así mismo, se presentó mayor obesidad en los niveles 4 y superior del SISBEN, con 6,3%, mientras en niños de hogares nivel 1 fue de 4,3%<sup>9</sup>.

Esta caracterización de las prevalencias de malnutrición se corresponde con esquemas de desigualdad social y económica. Población con bajo nivel educativo y de hogares de bajos ingresos padece de malnutrición por carencias en la alimentación de sus niños entre 0 y 4 años, en tanto que la población con mejores estándares de vida aparece más expuesta a la malnutrición por exceso y desbalance alimenticio. La correspondencia de estas relaciones con las comunidades indígenas y afrodescendientes es enorme, según lo presentado en el capítulo inicial sobre sus altos niveles de pobreza y bajos de educación. Y el caso de estos grupos étnicos profundiza más el problema, considerando la variable de estructura demográfica que mostró una amplia base de población infantil. Así mismo, la composición familiar habla de hogares más numerosos en estas mismas comunidades, con mayor número de hijos que aumentan la probabilidad de problemas nutricionales, conforme otro resultado de la ENSIN 2010: el retraso en la talla y en el peso en relación con la edad para niños menores de 5 años fue mayor según el orden y los intervalos de nacimiento; así, la desnutrición global, por ejemplo, “fue más prevalente en los niños cuyo orden de nacimiento fue 6 o más, 8.9% frente a 2,3% en el primer hijo, y en aquellos con un intervalo al nacimiento menor de 24 meses, 5,8% frente a 2,8% en intervalos de 48 y más meses”<sup>10</sup>.

Por otro lado, según áreas, entre rural y urbana, con la primera se corresponde la mayor incidencia de desnutrición: retraso en talla 17% rural y 11,6% urbana, y 4,7% frente a 2,9%, respectivamente, en desnutrición global. Relacionado con esto, se ha tratado aquí la significativa condición rural de los grupos étnicos, y principalmente de los indígenas. Sobre cifras regionales y departamentales, el cuadro 3.4 muestra también correspondencias entre la prevalencia de la desnutrición y los territorios con mayor presencia o repre-

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 87.

sentatividad de población étnica. En las regiones Atlántica, Pacífica y la Amazonia y Orinoquia se concentran la gran mayoría de departamentos con mayor incidencia de problemas de talla y peso en menores de 5 años.

**Cuadro 3.4. Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y niñas de 0 a 4 años, por región y departamento (%)**

<i>Región y Departamento</i>	<i>Desnutrición crónica</i>	<i>Desnutrición global</i>	<i>Riesgo de sobrepeso</i>	<i>Sobrepeso u obesidad</i>
<b>Región Amazonia y Orinoquia</b>	13,8	3,6	18,0	4,3
Amazonas	28,6	5,5	19,4	**2,7
Arauca	13,0	**3,0	17,8	*6,2
Casanare	10,1	**2,5	18,0	*3,4
Guainía	23,4	*6,1	20,0	*5,0
Guaviare	12,4	**4,7	24,6	*7,5
Putumayo	9,8	**3,5	16,2	**4,1
Vaupés	34,6	*3,4	38,0	*9,9
Vichada	15,9	*5,5	14,5	*3,5
<b>Región Atlántica</b>	15,4	4,9	18,5	4,7
Atlántico	15,5	*3,4	21,5	6,9
Bolívar	10,8	*4,3	21,4	*4,4
Cesar	11,8	*3,3	14,4	4,3
Córdoba	16,4	*4,3	21,4	*5,3
La Guajira	27,9	11,2	13,7	*2,5
Magdalena	18,0	6,8	14,0	*3,2
San Andrés y Providencia	*3,8	**1,1	17,0	7,9
Sucre	14,3	4,9	16,4	*3,8
<b>Región Central</b>	10,7	2,8	20,5	4,5
Antioquia	10,2	*2,8	20,9	4,1
Caldas	13,5	*3,1	22,1	*4,6
Caquetá	11,7	*3,5	17,6	*4,8
Huila	11,7	**2,9	18,7	*4,6
Quindío	9,6	*3,5	22,1	*5,3
Risaralda	10,4	**2,0	20,5	5,4
Tolima	10,7	**2,2	19,7	*5,5
<b>Región Oriental</b>	11,3	2,9	20,5	4,9
Boyacá	16,7	*3,2	22,8	*5,9
Cundinamarca	13,1	**2,5	26,5	*5,6
Meta	7,7	**1,8	18,5	*6,8
Norte de Santander	9,8	*2,9	12,9	4,6
Santander	8,6	*3,4	18,8	*3,1
<b>Región Pacífica</b>	12,3	3,2	20,9	6,4
Cauca	23,0	*5,	27,3	8,0
Chocó	15,7	6,3	18,9	4,7
Nariño	16,9	*3,9	25,4	4,6
Valle del Cauca	6,0	*1,8	17,1	6,9
<b>Bogotá D.C.</b>	16,4	*2,9	21,8	6,4

\* Precisión del dato regular

\*\* Precisión del dato baja

Fuente: ENSIN 2010.

Entre varios casos preocupantes destacan Vaupés, Amazonas, La Guajira, Guainía y Cauca con las más graves prevalencias de desnutrición crónica, que duplican y más el promedio nacional (13,2%). Respecto a la desnutrición global, cuya prevalencia nacional fue de 3,4%, de nuevo La Guajira presenta cifras muy superiores, junto a Magdalena, Chocó y otros en menor magnitud<sup>11</sup>. Considerando los departamentos que superan las prevalencias nacionales de desnutrición crónica y global, encontramos que en ellos habitan, según datos del Censo 2005, el 84,33% de la población indígena.

Por otro lado, acerca del sobrepeso u obesidad, o del riesgo de padecer de ello, la prevalencia nacional de 5,2% y 20,2%, respectivamente, es superada por varios departamentos de todas las regiones del país. Siguen presentándose porcentajes altos en departamentos de regiones con predominio étnico, especialmente relacionado con la mayor prevalencia de los afrocolombianos (ver cuadro 3.3), pero se suman más departamentos de las regiones Central y Oriental. La incidencia regional del sobrepeso y la obesidad se distribuye con menor parcialidad entre departamentos con predominio étnico y no étnico; departamentos con persistencia de carencias socioeconómicas altas y medias, con otros que constituyen los de mayor desarrollo industrial y financiero del país.

Los diagnósticos destacan los avances que se han dado en el país en materia de reducción de desnutrición crónica y global; la primera se reduce de 26,1% a 13,2% entre 1990 y el 2010, y la segunda pasó de 8,6% a 3,4% en el mismo periodo. Sin embargo, como señala la ENSIN, deben tomarse con precaución tales reducciones de prevalencia; por un lado, en el caso de la desnutrición crónica, el patrón de disminución no resulta suficiente conforme la meta de reducción planteada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015, y, por otro lado, pese a que el caso de la desnutrición global sí haya presentado durante años recientes una tendencia de reducción favorable al logro de la meta ODM (fijada por la OMS en 2,6%), los análisis sobre las desagregaciones socio-demográficas siguen mostrando grupos de población y territorios particularmente afectados por estas problemáticas, como es el caso de los menores de 5 años en comunidades rurales, urbanas marginales y étnicas, y especialmente entre los indígenas.

---

<sup>11</sup> Nótese, sin embargo, la indicación sobre buena parte de los datos de desnutrición global, en los que la ENSIN 2010 advierte sobre baja o regular precisión de los datos. Se conoce que existe mucha probabilidad de que la prevalencia pueda ser mayor.

### 3.2.3. Indicadores bioquímicos (deficiencias de micronutrientes)

La prevalencia de deficiencia de micronutrientes, y la desnutrición como producto de ello, es una condición presente de manera extendida en muchos territorios y comunidades, aunque con mayor impacto y complejidad en grupos de mayor vulnerabilidad. Los preámbulos y conclusiones de la ENSIN 2010 señalan a los menores de 5 años y a las madres gestantes como los de mayor vulnerabilidad frente a esta deficiencia nutricional. Señalamos en relación con ello un par de ideas, que tienen origen en la atención que fijamos en las comunidades indígenas y afrodescendientes: en primer lugar, que la encuesta no consideró la variable de condición étnica para el grupo de madres gestantes, con lo cual se pierde un importante escenario para el análisis del rezago nutricional de los grupos étnicos; y en segundo lugar, que a pesar de las evidencias de varios indicadores nutricionales –antropométricos y bioquímicos– sobre tal rezago, las conclusiones de la ENSIN no corresponden a ello de manera suficiente.

**Cuadro 3.5. Prevalencias de deficiencias de micronutrientes, según pertenencia étnica y grupos de población (%)**

Micronutrientes (prevalencia de deficiencias)	Grupos de población	Pertenencia étnica		
		Indígena	Afro	No étnicos
Deficiencia de hierro	Niños 1 a 4 años	18,8	12,5	9,7
	Niños de 5 a 12 años	4,7	6,2	3,0
	Mujeres en edad fértil de 13 a 49 años	21,9	18,9	16,7
Anemia	Niños 6 a 59 meses	32,6	33,7	26,6
	Niños de 5 a 12 años	11,0	11,6	7,5
	Adolescentes 13 a 17 años	16,7	16,0	9,5
	Mujeres en edad fértil de 13 a 49 años	9,9	13	6,8
Deficiencia Vitamina A	Niños 1 a 4 años	34,1	29,5	22,9
Deficiencia Zinc	Niños 1 a 4 años	53,6	45,6	42,1
Deficiencia Vitamina B12	Niños de 5 a 12 años	**1,9	*4,3	2,6

(\*) Precisión del dato regular

(\*\*) Precisión del dato baja

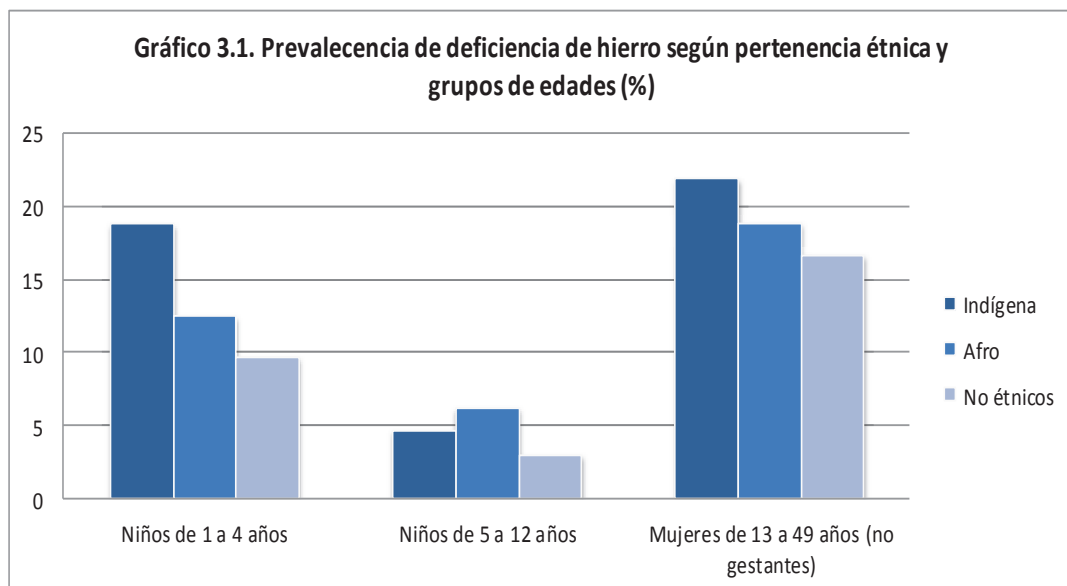
Fuente: elaboración propia a partir de ENSIN 2010.

La encuesta evaluó el estado nutricional de los micronutrientes presentados en el cuadro 3.5 respecto de su absorción y utilización biológica, “para aspectos tan importan-

tes como el desarrollo cognitivo, el desarrollo físico, la respuesta inmunológica, la producción celular y la capacidad de trabajo, entre otros”<sup>12</sup>.

Los resultados mostraron que las deficiencias de micronutrientes no siguen el estricto patrón mostrado por los problemas de talla y peso, sobre la relación directa entre menores niveles de SISBEN y ruralidad con las prevalencias más altas. Se encontró que en hogares con niveles socioeconómicos más altos pueden presentarse deficiencias de micronutrientes equivalentes a las de hogares menos privilegiados (excepto en anemia). De igual manera, las diferencias entre las áreas rural y urbana no presenta la desigualdad descrita previamente. Sí persiste, por otro lado, la mayor prevalencia en población étnica. Como se ve en el cuadro 3.5, las deficiencias de hierro, zinc, vitamina A y la presencia de anemia son siempre menores, en todos los grupos de población, en el caso de los no étnicos. La deficiencia de vitamina B12, a su vez, que registró la menor prevalencia en los indígenas, se presenta bajo la indicación de su baja precisión. Indígenas y afrocolombianos se suceden en la incidencia de prevalencias altas que en varios casos exceden las cifras de los no étnicos por varios puntos porcentuales.

El gráfico 3.1 ilustra bien la persistente desventaja de los indígenas menores de 5 años, casi duplicando la prevalencia no étnica, y de igual manera en la relación entre los niños de 5 y 12 años afrodescendientes y no étnicos.



Fuente: Elaboración propia a partir de ENSIN 2010.

<sup>1212</sup> *Ibid.*, p. 145.

Por otro lado, la mencionada menor desigualdad entre distintos niveles socioeconómicos contribuye a que los resultados regionales presenten varias equivalencias, como se presenta en el cuadro 3.6.

**Cuadro 3.6. Prevalencias de deficiencias de micronutrientes por y grupos de población (%)**

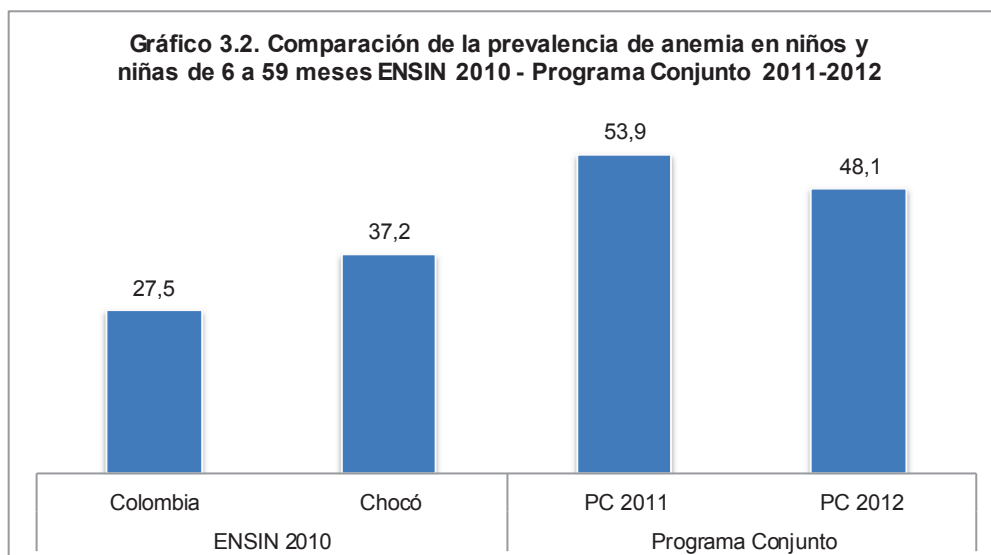
Micronutrientes (prevalencia de deficiencias)	Grupos de población	Regiones					
		Atlántica	Central	Oriental	Pacífica	Amazonia y Orinoquia	Bogotá
Deficiencia de hierro	Niños 1 a 4 años	13,4	7,7	6,5	13,2	10,3	11,7
	Niños de 5 a 12 años	5,2	2,4	1,7	5,0	3,7	3,1
	Mujeres 13 a 49 años	19,8	15,0	12,0	20,9	15,4	19,1
Anemia	Niños 6 a 59 meses	29,4	24,7	29,2	32,2	29,5	21
	Niños de 5 a 12 años	7,5	6,9	12,6	7,6	9,2	5,4
	Adolescentes 13 a 17 años	14,2	6,6	13,6	10,9	11,6	8,3
	Mujeres 13 a 49 años	9,3	5,8	9,9	9,1	7,9	4,5
Deficiencia Vitamina A	Niños 1 a 4 años	28,4	25,1	13,6	23,9	31,1	28,1
Deficiencia Zinc	Niños 1 a 4 años	41,5	48,5	28,3	45,0	60,4	50,0
Deficiencia Vitamina B12	Niños de 5 a 12 años	1,0	1,6	4,1	5,8	3,3	

Fuente: elaboración propia a partir de ENSIN 2010.

Aun así, destaca que, proporcionalmente, las regiones Atlántica, Pacífica y Amazonia y Orinoquia, siguen como las de mayor rezago, síntesis a la que también contribuye la desagregación por departamentos. Por ejemplo, sobre la anemia presentada en niños menores de 5 años (6 a 59 meses, la población más vulnerable), que tuvo una prevalencia total nacional de 27,5%, se encontró que 15 de los 20 departamentos que integran esas tres regiones sobrepasaron el promedio nacional. Por otro lado, entre los 12 departamentos restantes (13 al incluirse a Bogotá por separado), 4 superaron ese mismo promedio. Y al interior de los conglomerados regionales se presentan desigualdades significativas entre departamentos, como seguramente se dará de manera más profunda, y mucho menos visible, disparidades entre comunidades y pueblos a los que difícilmente se pueden representar fielmente en el marco de estudios tan amplios como la ENSIN.

Relacionado con esto, y precisamente sobre la anemia en la población infantil más pequeña, que es sin duda uno de los problemas nutricionales más persistentes y graves, destacamos un hallazgo de un informe del “Programa conjunto del Chocó: las comunidades indígenas y afrocolombianas del Chocó promueven su seguridad alimentaria y

nutricional”<sup>13</sup>: como parte de un diagnóstico de anemia en menores de 6 meses a 8 años en comunidades de nueve municipios, encontraron para los años 2011 y 2012 una prevalencia más elevada que la reportada por la ENSIN sobre el años 2010. El gráfico 3.2 muestra la comparación.



Fuente: Programa Conjunto Chocó, 2012.

La diferencia, aun frente a la disminución registrada por el Programa Conjunto en 2012, es amplia. Por supuesto, se trata del resultado en comunidades específicas a donde el Programa ha llegado precisamente por sus carencias alimentarias y nutricionales; comunidades que, como ellos mismos indican, son predominantemente rurales. Es una comparación que no cuestiona los resultados de la ENSIN, sino que los complementa. De esa misma manera, otros estudios pueden contribuir a la profundización de características generales planteadas por la encuesta nacional en sus diferentes indicadores<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> AECID - Fondo para el Logro de los ODM, *Informe de suplementación y diagnóstico de anemia en niños y niñas de 6 meses a 8 años de las comunidades de nueve municipios del Chocó, marzo-junio 2012*, Programa Conjunto del Chocó: Las comunidades indígenas y afrocolombianas del Chocó promueven su seguridad alimentaria y nutricional, julio de 2012. Disponible para consulta web en: <http://www.aecid.org.co/?idcategoria=2188>

<sup>14</sup> Cf. por ejemplo: RESTREPO, Berta Nelly, RESTREPO, María Teresa, *et.al.*, “Estado nutricional de niños y niñas indígenas de hasta seis años de edad en el resguardo Embera-Katío, Tierralta, Córdoba, Colombia, en: INS (Instituto Nacional de Salud), *Biomédica*, año/vol. 26, no. 004, Bogotá, diciembre de 2006, pp. 517-527.



### 3.3. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL HOGAR

En este apartado se presentan datos muy relevantes acerca de la evaluación sobre la seguridad alimentaria en los hogares, llevada a cabo en el marco mismo de la ENSIN 2010. La recolección de información se hizo a través de la aplicación de un instrumento denominado Escala de Seguridad Alimentaria en el Hogar, que fue validada en el país y utilizada previamente en la ENSIN 2005, así como el instrumento de la Escala Latinoamericana y Caribeña para la medición de Seguridad Alimentaria (ELCSA). También se utilizaron los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) del año 2010, sobre algunas variables sociodemográficas.

Sobre la medición, los autores utilizaron preguntas que reflejaran la preocupación en los hogares frente a la disponibilidad de los alimentos, los recursos para adquirirlos, el deterioro en la cantidad y calidad de su alimentación, las experiencias de hambre, entre otras, dando cuenta de la condición de los miembros del hogar como un grupo, no en su individualidad.

“Las preguntas de la escala reflejan la expectativa teórica que la inseguridad alimentaria en el hogar comienza con un estímulo negativo que genera primero una preocupación, seguido por una reducción de la calidad de la dieta y si el problema no es corregido continúa con una reducción en el consumo de calorías, primero en los adultos y luego en los niños. Esta reducción es leve al comienzo, pero puede llevar al hambre, definida como pasar al menos un día entero sin comer durante el período de referencia, primero entre los adultos y eventualmente entre los niños si el problema continúa”<sup>15</sup>.

Se definieron cuatro categorías para la medición:

1. *Seguridad alimentaria*, cuando el hogar muestra un mínimo o nada de evidencia de inseguridad alimentaria.
2. *Inseguridad alimentaria leve*, cuando hay preocupación por el abastecimiento y la calidad de los alimentos, con poca reducción de su cantidad usual.
3. *Inseguridad alimentaria moderada*, cuando se ha reducido la ingesta de alimentos en los adultos, se presenta una “experiencia psicológica constante de sensación de hambre”, sin que ello se observe en los niños.

---

<sup>15</sup> ENSIN 2010, *Op. Cit.*, p. 346.

4. *Inseguridad alimentaria severa*, en los casos en que todos los miembros del hogar han reducido su ingesta de alimentos, al extremo que los niños experimentan hambre.<sup>16</sup>

Dentro de la muestra no se incluyeron hogares indígenas, sin referencia alguna a las razones de la omisión. Podemos relacionar esto con la situación especial de estas comunidades, que requieren instrumentos de medición particulares, así como un gran despliegue logístico por lo que supone el acceso a muchos territorios marginales, en los que tienen lugar las más profundas evidencias de su inseguridad alimentaria. Relacionamos esto al encontrar dentro del Documento Conpes 113, sobre la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), el propósito de realizar una ENSIN para la población indígena. Este objetivo, que está aún en proceso de organización, es muy necesario, porque la inclusión que sí se hizo de los hogares afrocolombianos en la medición de seguridad alimentaria por parte de la ENSIN, no va más allá de lo presentado en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3.7. Seguridad alimentaria en el hogar por pertenencia étnica (%)**

Etnia del jefe del hogar	Seguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria	Grado de inseguridad alimentaria		
			Leve	Moderada	Severa
Afrodescendiente	43,6	56,4	28,4	21,8	6,2
Otros	58,9	41,1	27,8	10,7	2,6

Fuente: ENSIN 2010.

Hay que valorar, por supuesto, los datos que indican prevalencias de inseguridad alimentaria leve, moderada y severa en los hogares afro, y que reflejan la ya sabida desventaja frente a la población no étnica. Es muy preocupante que más de la mitad de los hogares afrocolombianos de la muestra padezcan el fenómeno. Pero por sí sola, la conclusión no revela mucho. La inclusión de la variable afrodescendiente no tuvo asociación con otras muy importantes relacionadas con la incidencia de la inseguridad alimentaria, como el tamaño del hogar, el acceso a la educación, a los servicios de salud y las prevalencias regionales y departamentales, que se presentan en los cuadros siguientes, y otras que retomaremos en la discusión respectiva en el capítulo siguiente, donde se sintetizan tendencias vistas hasta aquí y se relacionan con otros elementos.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 346-347.

**Cuadro 3.8. Seguridad alimentaria según el número de personas que integran el hogar (%)**

Número de personas	Seguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria	Grado de inseguridad alimentaria		
			Leve	Moderada	Severa
1	62,1	37,9	17,2	14,7	6
Entre 2 y 4	60,6	39,4	27	10	2,3
Entre 5 y 6	52	48	32	13,2	2,7
Más de 7	38,9	61,1	35,9	19,6	5,6

Fuente: ENSIN 2010

**Cuadro 3.9. Seguridad alimentaria en el hogar por características demográficas y socioeconómicas del jefe del hogar (%)**

Características	Seguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria	Grado de inseguridad alimentaria		
			Leve	Moderada	Severa
<b>Nivel de escolaridad del jefe del hogar</b>					
Ninguno o Preescolar	33,4	66,6	34	23,2	9,3
Básica primaria	47,3	52,7	33,2	15,4	4
Básica secundaria y media	62,5	37,5	26,1	9,6	1,8
Técnico o tecnológico	72,1	27,9	22,2	4,9	*0,8
Universitario	82,6	17,4	14,1	2,9	*0,4
Postgrado	92,4	7,6	6,6	*1	0
No sabe	51,4	48,6	30,2	15,6	*2,7
<b>Afiliación al SGSSS por parte del jefe del hogar</b>					
Sí	58,7	41,3	27,4	11,1	2,8
No	44,6	55,4	32	18,3	5
Ns/Ni	55	45	*22,8	*18,4	**3,7
<b>Régimen de afiliación del jefe del hogar</b>					
Contributivo	72,4	27,6	21,5	5,3	0,8
Subsidiado	40,3	59,7	35,5	18,8	5,3
Especial	80,7	19,3	15,7	3	**0,6
No sabe	55	45	*22,8	*18,4	**3,7

\* Precisión del dato regular

\*\* Precisión del dato baja

Fuente: ENSIN 2010.

Es claro que a partir de estos datos puede dimensionarse la mayor vulnerabilidad de las comunidades indígenas y afro, por las características sociodemográficas y socioeconómicas descritas en otros apartados. Es necesario poder contar con información profunda y no terciaria, sobre esa prevalencia de la inseguridad alimentaria en sus diferentes tipos de incidencia, comparando hogares y personas étnicas y no étnicas, encontrando los patrones comunes y los atributos particulares que relacionan a esas comunidades con las carencias alimenticias y nutricionales en diferentes territorios.

**Cuadro 3.10. Seguridad alimentaria en el hogar por zona de residencia, regiones y departamentos (%)**

Región y departamento	Seguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria	Grado de inseguridad alimentaria		
			Leve	Moderada	Severa
<b>Total</b>	<b>57,3</b>	<b>42,7</b>	<b>27,9</b>	<b>11,9</b>	<b>3,0</b>
Urbano	61,6	38,4	25,4	10,6	2,4
Rural	42,5	57,5	36,2	16,3	5,0
<b>Región Amazonia y Orinoquia</b>	<b>55,0</b>	<b>45,0</b>	<b>30,9</b>	<b>10,8</b>	<b>3,2</b>
Amazonas	64,4	35,6	22,8	10,3	**2,5
Arauca	64,0	36,0	24,7	8,8	*2,6
Casanare	57,9	42,1	30,0	9,6	*2,5
Guainía	68,6	31,4	19,6	9,8	**2
Guaviare	59,5	40,5	28,0	10,0	**2,5
Putumayo	42,8	57,2	37,9	14,1	5,1
Vaupés	78,5	21,5	13,3	*6,4	**1,8
Vichada	58,1	41,9	30,6	9,3	**2,0
<b>Región Atlántica</b>	<b>41,5</b>	<b>58,5</b>	<b>33,2</b>	<b>20,8</b>	<b>4,5</b>
Atlántico	45,6	54,4	32,0	17,8	4,5
Bolívar	38,3	61,7	31,6	25,7	4,4
Cesar	46,1	53,9	32,7	16,5	4,7
Córdoba	39,8	60,2	36,9	20,5	2,8
La Guajira	40,9	59,1	34,2	20,3	4,6
Magdalena	38,6	61,4	34,7	20,3	6,5
San Andrés y Providencia	59,8	40,2	25,9	13,2	*1,1
Sucre	37,1	62,9	33,3	25,4	4,3
<b>Región Central</b>	<b>57,9</b>	<b>42,1</b>	<b>28,0</b>	<b>11,1</b>	<b>3,0</b>
Antioquia	56,2	43,8	28,3	12,3	3,2
Caldas	63,7	36,3	25,6	8,2	2,5
Caquetá	45,6	54,4	37,0	15,1	*2,2
Huila	56,2	43,8	34,2	8,6	**1,1
Quindío	63,1	36,9	23,9	10,0	3,1
Risaralda	63,6	38,7	28,0	8,6	2,1
Tolima	59,7	40,3	24,5	11,3	4,4
<b>Región Oriental</b>	<b>59,9</b>	<b>40,1</b>	<b>29,2</b>	<b>8,7</b>	<b>2,3</b>
Boyacá	56,4	43,6	32,1	9,1	2,4
Cundinamarca	63,2	36,8	26,8	8,0	*2,0
Meta	61,4	38,6	26,5	10,0	*2,2
Norte de Santander	52,7	47,3	34,9	10,3	1,7
Santander	61,8	38,2	27,7	7,7	*2,8
<b>Región Pacífica</b>	<b>52,7</b>	<b>47,3</b>	<b>28,5</b>	<b>13,9</b>	<b>4,8</b>
Cauca	42,4	57,6	36,7	14,1	6,8
Chocó	35,8	64,2	31,5	24,0	8,7
Nariño	32,3	67,7	36,6	21,2	9,9
Valle del Cauca	62,2	37,8	24,2	10,9	2,6
<b>Bogotá D.C.</b>	<b>72,2</b>	<b>27,8</b>	<b>20,5</b>	<b>6,5</b>	<b>0,8</b>

\* Precisión del dato regular

\*\* Precisión del dato baja

Fuente: ENSIN 2010.

## CAPÍTULO 4

# INSEGURIDAD ALIMENTARIA: VULNERABILIDAD Y MARCOS INTERNACIONALES

### 4.1. LA VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD 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”<sup>1</sup>.

En los capítulos previos se han mencionado diferentes escenarios relacionados con la seguridad alimentaria, así como cifras y tendencias generales y particulares sobre la situación sociodemográfica y socioeconómica de la población étnica en Colombia. Esas mismas páginas han planteado el difícil estado de estas comunidades, insertas en el complejo círculo de la pobreza y la desigualdad que mucho pesa sobre sus opciones de lograr y sostener la seguridad alimentaria a la que tienen derecho.

Conforme a la definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional, citada aquí de nuevo, parece razonable identificar en qué consiste el estado opuesto de inseguridad alimentaria: la falta de acceso, o la disponibilidad limitada, incierta o insuficiente a alimentos adecuados, con las implicaciones de ello sobre sus necesidades, su salud y su vida cotidiana.

“La inseguridad alimentaria en el hogar tiene implicaciones físicas que conllevan sufrimientos psicológicos y ocasionan perturbaciones socio-familiares. Entre las manifestaciones físicas cabe destacar el hambre, la depleción, la enfermedad, el bajo rendimiento laboral y escolar. El sufrimiento psicológico se expresa en estrés, sensación de exclusión al acceso a bienes y servicios alimentarios y baja autoestima. Las perturbaciones socio-familiares ocasionan modificación de los patrones y rituales alimentarios, disminución del número de comidas, intercambio de alimentos de buena calidad por alimen-

---

<sup>1</sup> FAO, Informe de Políticas, *Seguridad Alimentaria*, Número 2, FAO, junio de 2006. Disponible en: [ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf)

tos de baja calidad, reducción de la cantidad de alimentos, trastornos en la dinámica familiar como el estrés, irritabilidad, rabia, agresión y ruptura de la comunicación en el hogar, utilización de estrategias negativas para adquirir alimentos tales como hurto, prostitución, trabajo de los niños, pedir limosna, buscar alimentos en la basura, ingreso a grupos armados y narcotráfico, migración hacia los cordones de miseria de las cabeceras municipales o de las grandes ciudades y emigración ilegal hacia otros países”<sup>2</sup>.

Es evidente la correspondencia entre la precariedad socioeconómica de los indígenas y los afrocolombianos y sus notables rezagos nutricionales, reflejado también en la situación de los territorios representativos de sus asentamientos en el país, a través de otras variables sociodemográficas. Así, como elementos relacionados recordamos: la desigualdad de capacidades económicas para acceder a la cantidad y calidad suficiente de alimentos, el lugar de residencia, el acceso a servicios de educación y de salud, la tenencia de vivienda y sus condiciones físicas, sanitarias y de ocupación por parte de las familias (hacinamiento), el tamaño de los hogares, la caracterización del jefe de hogar según atributos como el género (por la mayor vulnerabilidad de las mujeres, relacionada con la desigualdad persistente), nivel educativo, empleo, personas a su cargo (niños y ancianos principalmente), así como la pertenencia étnica como variable fundamental que aquí se sigue.

La condición de ruralidad, muy cercana a la mayor parte de la población indígena y afro en Colombia, constituye un elemento de vulnerabilidad. En el país, unido a la precariedad de la provisión de servicios públicos, educativos y de salud en el campo, se presenta un estancamiento en la generación de empleo, la reducción del ingreso de jornales rurales y el reemplazo de mano de obra por maquinaria y tecnología en tierras de grandes productores que antes demandaban más trabajadores, la reducción también de cultivos y actividades generadores de empleo, con lo cual la pobreza y la desigualdad rural se ha asentado, sostenido, y con ello la inseguridad alimentaria de la población.

El carácter socio-espacial de las desigualdades en Colombia se refleja en la distinción urbano-rural, así como entre regiones y departamentos del país. Se mencionó que los departamentos con mayor proporción de personas pobres y/o con mayor número de personas con necesidades básicas insatisfechas presentan las mayores prevalencias de inseguridad alimentaria, factores que inciden en la calidad de vida y en el acceso monetario a los alimentos. Se presenta una enorme inequidad en el acceso económico a la cantidad y calidad de los alimentos que requieren los hogares para garantizar la seguridad alimentaria de sus integrantes. Los hogares rurales y los que viven en las regiones

---

<sup>2</sup> *ENSIN 2010, Op. cit.*, pp. 345-346.

Atlántica, Pacífica y Amazonia y Orinoquia sufren con mayor magnitud y gravedad la inseguridad alimentaria, presentando desigualdades también al interior de sus territorios.

La desigualdad en el desarrollo económico de los departamentos también explica estas diferencias. El cuadro 4.1 presenta los datos sobre contribución departamental al Producto Interno Bruto (PIB) del país, encontrándose el enorme peso de departamentos como Antioquia, Valle, Cundinamarca y sobre todo el de la ciudad capital, Bogotá D.C., entre los cuales aportan el 52% del PIB, mientras los siete departamentos que conforman la región Atlántica sólo aportan el 14,9%, siendo aún más reducido el aporte de los departamentos de la región Pacífica al excluirse al Valle del Cauca: 3,5% entre Cauca, Chocó y Nariño juntos, y mucho menor en la región Amazonia y Orinoquia, donde excluyendo el 2,2% del departamento de Casanare, se cuenta sólo un 1,8% al reunir a Arauca, Putumayo, Amazonas, Vichada, Guaviare, Guainía y Vaupés.

El peso de la economía sobre la seguridad alimentaria es enorme. La insuficiencia de alimentos no sólo se encuentra en las cocinas y comedores de los hogares, sino también en los mercados, principalmente en los locales y más cercanos a las comunidades vulnerables. Así mismo, los canales de comercialización de los alimentos sufren en medio de condiciones precarias de vías y de infraestructuras, que suelen tener en Colombia sus mejores desarrollos en los territorios menos afectados por la inseguridad alimentaria. Este panorama, como el

**Cuadro 4.1. Contribución al Producto Interno Bruto (PIB) Nacional, por departamentos, 2011 (%)**

<i>Departamento</i>	<i>% Contribución PIB nal.</i>
<b>Región Amazonia y Orinoquia</b>	
Amazonas	0,1
Arauca	1,0
Casanare	2,2
Guainía	0,0
Guaviare	0,1
Putumayo	0,5
Vaupés	0,0
Vichada	0,1
<b>Región Atlántica</b>	
Atlántico	3,7
Bolívar	4,0
Cesar	2,1
Córdoba	1,7
La Guajira	1,3
Magdalena	1,3
San Andrés y Providencia	0,1
Sucre	0,7
<b>Región Central</b>	
Antioquia	13,0
Caldas	1,5
Caquetá	0,4
Huila	1,9
Quindío	0,7
Risaralda	1,5
Tolima	2,2
<b>Región Oriental</b>	
Boyacá	2,8
Cundinamarca	4,9
Meta	5,4
Norte de Santander	1,7
Santander	7,3
<b>Región Pacífica</b>	
Cauca	1,4
Chocó	0,6
Nariño	1,5
Valle del Cauca	9,6
<b>Bogotá D.C.</b>	<b>24,5</b>

Fuente: elaboración propia con base en DANE, 2012.

descrito sobre incapacidad monetaria de las familias para acceder a los alimentos que requieren, son los principales referentes de las dimensiones de disponibilidad y acceso como partes sustanciales de la noción de seguridad alimentaria y nutricional. Las coyunturas de crisis económica y alimentaria son los principales causantes del hambre, de la eliminación de las breves capacidades de respuesta frente al riesgo por parte de los grupos vulnerables.

Se sabe que en Colombia los hogares utilizan una alta proporción de sus ingresos económicos en gastos en alimentación (alrededor de un 60%); proporción en aumento a medida que se desciende en la escala socioeconómica. El encarecimiento de los alimentos, junto a la constante dificultad para generar ingresos, supone un detonante de situaciones de hambre en el escenario familiar, que es el más inmediato, así como el más anónimo, pues su visibilidad en estadísticas y en medios de comunicación es un asunto efímero.

Justamente, un apartado próximo se ocupa del tema del mercado y los precios de los alimentos, un escenario que trasciende las fronteras de los territorios étnicos y del país mismo. Previo a ello, dedicamos algunos párrafos a una breve contextualización del panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina.

## 4.2. EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los diagnósticos de organismos internacionales como la FAO, el PMA y la CEPAL, son los que más asiduamente describen el panorama de la inseguridad alimentaria en la región. Estudios de estos organismos muestran que el perfil nutricional de la población latinoamericana es un reflejo de las grandes inequidades en la distribución del ingreso, de acceso a la tierra, a servicios públicos y a programas sociales. Los países centroamericanos y andinos son los más afectados por la pobreza e indigencia y, a su vez, concentran las mayores prevalencias de desnutrición infantil<sup>3</sup>.

“En los últimos 40 años, prácticamente todos los países de la región –excepto Haití a principios de 1990–, han contado con alimentos suficientes. No obstante, la distribución

---

<sup>3</sup> MARTÍNEZ, Rodrigo, PALMA, Amalia, *et.al.*, *Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, Informe de Proyecto, CEPAL – PMA, Santiago de Chile, 2009.



de este suministro en la población es desigual, convirtiendo a la desigualdad de acceso en la característica regional<sup>4</sup>.

Efectivamente, pese a que en América Latina y el Caribe la producción de alimentos supera las necesidades de su población, la inseguridad alimentaria ha tenido una presencia y evolución preocupante. La profundización de la desigualdad en la distribución del ingreso (uno de los males mayores de la región), así como las dificultades para la disponibilidad sostenida de los alimentos en muchos mercados locales durante los últimos años, han hecho que los niveles de producción no se reflejen en una mayor reducción de la pobreza y el hambre.

**Cuadro 4.2. Evolución del hambre en América Latina y el Caribe (% respecto al total de la población)**

<i>País</i>	<i>1990-92</i>	<i>2007-09</i>	<i>2010-12</i>
<b>TOTAL REGIÓN</b>	<b>14,6</b>	<b>8,7</b>	<b>8,3</b>
<b>El Caribe</b>	<b>28,5</b>	<b>18,6</b>	<b>17,8</b>
Cuba	11,5	<5	<5
Rep. Dominicana	30,4	15,9	15,4
Haití	63,5	46,8	44,5
<b>América Latina</b>	<b>13,6</b>	<b>8,1</b>	<b>7,7</b>
Argentina	<5	<5	<5
Bolivia	34,6	27,5	24,1
Brasil	14,9	7,8	6,9
Chile	8,1	<5	<5
Colombia	19,1	12,5	12,6
Costa Rica	<5	<5	6,5
Ecuador	24,5	19,6	18,3
El Salvador	15,6	11,3	12,3
Guatemala	16,2	30,2	30,4
Honduras	21,4	11,6	9,6
México	<5	<5	<5
Nicaragua	55,1	23,9	20,1
Panamá	22,8	13,1	10,2
Paraguay	19,7	16,8	25,5
Perú	32,6	15,9	11,2
Uruguay	7,3	<5	<5
Venezuela	13,5	<5	<5

Fuente: FAO, 2012.

El avance de la región en estos aspectos ha sido muy significativo, pero la continuidad de tales desarrollos parece reducirse. La FAO destaca que entre el período 1990-1992 y el 2010-2012, en la región se presentó una disminución del 24,9% en el número de personas con hambre (medida como subnutrición), lo que en valores absolutos supuso alrededor de 16 millones de personas<sup>5</sup>. Pero en el último período el ritmo de reducción se desaceleró, como puede verse en el cuadro 4.2. Entre 1990-2002 y 2007-2009 la tasa promedio de reducción fue de 8,4%, mientras que para el período 2010-2012 fue de solo 2%.

Como se observa en el cuadro, los países con mayor prevalencia del

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>5</sup> FAO, *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2012*, FAO, Roma, 2012, p. 29.

A nivel regional, la profundización de la inseguridad alimentaria también tiene mayor prevalencia entre la población rural, así como entre la población étnica, en especial indígena. Los casos de Guatemala y Bolivia tienen larga referencia según la precaria situación de su población indígena, con alta representatividad en relación con la población total general.

En relación con el acceso a servicios básicos de saneamiento y agua potable, importantes por su relación con la prevalencia de enfermedades infectocontagiosas, en América Latina y sobre todo en el Caribe se presenta una baja cobertura, *“principalmente para el caso del saneamiento, y dentro de éstos afectando desigualmente a las comunidades, principalmente rurales, urbano marginales y étnicas”*<sup>6</sup>.

De igual manera frente al problema del acceso a la propiedad de la tierra. La desigualdad social y económica de la región se refleja en la alta concentración de la propiedad, un problema presente desde el período colonial. *“La realidad social de la región permite estimar que no sólo hay inequidad de acceso por nivel socioeconómico; las diferencias étnicas también son relevantes siendo los indígenas y afrodescendientes los que tienen menos acceso a la propiedad de la tierra”*<sup>7</sup>. A esto se suma que parte de las reducidas posibilidades de acceso por parte de la población vulnerable se da en terrenos de menor productividad, o con requerimientos de inversión para lograr cultivos y cosechas, dentro de lo cual el acceso al agua como insumo básico es una de las principales carencias.

En la región destaca el acelerado desarrollo de la agricultura intensiva, utilizando amplios terrenos para la producción de cereales para exportación y biocombustibles. Esto se ha traducido en una fuerte presión para ocupar grandes propiedades, tendencia que se ve impulsada por el alto precio de los alimentos y las variaciones en el precio de los combustibles. Así mismo, el incremento de los precios de los metales ha motivado una mayor presencia de empresas mineras en la región, atractiva por su riqueza en recursos minerales y de subsuelo, cuya extracción supone cada vez mayores riesgos para la estabilidad de su riqueza ambiental.

Escenarios como estos toman una importancia creciente frente a la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, por los riesgos que genera para las capacidades de gru-

---

<sup>6</sup> MARTÍNEZ, Rodrigo, *et.al.*, *Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, *Op.Cit.*, p. 38.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 35.

pos amplios de población de la región ante sus posibilidades de acceder a la producción de alimento básico, en medio de una extendida pobreza que limita a su vez el acceso monetario.

#### 4.3. LA PRODUCCIÓN, EL COMERCIO Y LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS: LAS NECESIDADES Y OPORTUNIDADES LOCALES FRENTE A LA ESTRUCTURA ECONÓMICA GLOBALIZADA

La agricultura es una actividad humana básica cuyos desarrollos se reflejan en la vida cotidiana (no sólo rural), el bienestar individual, las relaciones sociales y culturales, así como económicas y políticas. El siglo XX supuso la transición desde modelos agrícolas tradicionales de producción y comercialización, circunscritos a escenarios principalmente locales, hacia modelos modernos en los que la agricultura se relaciona crecientemente con la industria y el mercado globalizado (con los efectos que todo ello conlleva también sobre el consumo de alimentos, los hábitos, el aprovechamiento biológico y las relaciones con el territorio). La eficiencia como paradigma para la producción y la generación de excedentes –a partir de la transformación de productos básicos y su venta– han significado el desarrollo y empleo intensivo de maquinaria, insumos (naturales como el agua y artificiales como fertilizantes, pesticidas y semillas modificadas genéticamente), tecnologías y medios de transporte y mercadeo. Y en medio de todo ello, transformaciones de los actores y recursos involucrados y de sus tipos de relación: entiéndase aquí productores, transformadores, comercializadores, autoridades regulatorias y el medio ambiente mismo.

La apuesta por la eficiencia se ha dado aun advirtiendo perjuicios sociales y ambientales, asumiéndose que los potenciales beneficios económicos saldarían con creces tales “daños colaterales”, que el crecimiento sería extensivo e igualitario y que incluso el mayor avance de algunos se desplegaría inevitablemente en un sistema sólido que contribuiría decididamente –a través de políticas redistributivas– al bienestar general, preocupación constante alentada por las evidencias del hambre y la pobreza, como referimos en el segundo capítulo.

Pero a pesar de resultados destacados en especialización y productividad, las oportunidades y los beneficios han sido muy desiguales, concentrados en países y empresas con alta capacidad económica, científica y tecnológica, utilizando productos primarios, recursos naturales y capital humano de países y regiones poco desarrolladas, a donde los beneficios han llegado de manera residual, transitoria y comprometida.

#### 4.3.1. *La agricultura intensiva y el comercio internacional de alimentos*

“Este tipo de agricultura, aunque ha conseguido un aumento de productividad, es insostenible y las pérdidas que genera desde el punto de vista social, económico y ambiental son incalculables y en algunos casos, irreversibles. Entre ellas podríamos citar el hambre de millones de personas, la falta de acceso al agua potable, el abandono del medio rural, la pérdida de los conocimientos agrícolas tradicionales y de variedades autóctonas, el *dumping* (subvención de algunas variedades de cultivo que permite vender por debajo del precio de producción), la destrucción de la soberanía alimentaria, erosión, destrucción de suelos, contaminación, despilfarro energético, alteraciones de la red hidrográfica y de los ciclos biogeoquímicos y, finalmente, una contribución al cambio y calentamiento globales. A esto añadimos la pérdida neta de puestos de trabajo, empobrecimiento de los trabajadores rurales, concentración de la producción en grandes explotaciones agrarias y desaparición de las granjas familiares de pequeño y mediano tamaño, concentración y privatización de la propiedad de los recursos (tierra, agua, etc.), distribución no equitativa del beneficio monetario generado por el cultivo, exportación del beneficio monetario y la migración campo-ciudad”<sup>8</sup>.

El fragmento citado corresponde a un artículo sobre monocultivos agroindustriales de exportación. La relación de impactos que sugiere da cuenta de un tono crítico claro, que sin embargo no debe tomarse como un punto de vista particular, parcializado ni mucho menos exagerado; los diferentes elementos mencionados como escenarios y hechos afectados son ampliamente conocidos.

Es lamentable que la inseguridad alimentaria tenga su mayor despliegue en territorios rurales, en población campesina, así como étnica, dada la especial relación que tienen con el sector agropecuario. Y es difícil imaginar que para los pequeños campesinos, que son la gran mayoría –y más en los países en vías de desarrollo–, la producción intensiva y a gran escala y el acceso a mercados internacionales sean algo prioritario, o siquiera estimable frente a sus necesidades y en medio de su tipo de relación con la tie-

---

<sup>8</sup> CARRERA, Begoña y KUCHARZ, Tom, “La insostenibilidad de los monocultivos agroindustriales como la palma de aceite”, *Ecologistas en Acción*, Madrid, 2006, p. 1. Disponible para consulta web: <http://www.pasc.ca/fi/node/3262>

rra, el agua, las semillas, el territorio, la comunidad, etc. La producción campesina encuentra ya enormes problemas en su entorno inmediato, por ejemplo ante la dificultad para competir frente a volúmenes y precios de grandes productores y captadores de producción básica, con lo que sus pocas oportunidades se dan también en los mercados locales, no sólo en el restringido acceso a los mercados internacionales.

La especialización productiva en los países en desarrollo, gracias a sus recursos económicos, científicos y técnicos, y a los controvertidos subsidios a la producción, que abaratan los costos y les permiten exportar a menor precio, significan para muchos países en desarrollo una oportunidad para abastecer su demanda interna de alimentos a través de la importación, que resulta más barata que la producción en su territorio mismo. De esta manera, se desestimula la producción propia, se afecta a los productores locales que no pueden competir con los precios internacionales, y por tanto se vulnera la capacidad de alimentarse a sí mismos y sus familias.

Por otro lado, la creciente demanda de insumos agrícolas para la generación de combustibles, o para la producción pecuaria (alimento animal), ha implicado que muchos terrenos fértiles se dispongan para monocultivos de exportación, sustituyendo cultivos de productos básicos para la alimentación familiar, bajo el supuesto del aprovechamiento de la demanda externa y los buenos precios internacionales, para la obtención de ingresos que puedan utilizarse para la inversión pública, mientras el abastecimiento de alimentos sigue confiándose a la importación.

Si bien Colombia y la mayor parte de América Latina no son importadores netos de alimentos, el abastecimiento local a partir de productos extranjeros tiene una cuota importante frente a alimentos básicos como los cereales, la leche y algunas carnes, que aun en medio de producciones también locales se ven afectados por subidas repentinas de los precios internacionales, con graves consecuencias para la seguridad alimentaria de amplios grupos de población con escasos recursos para la compra de alimentos.

#### 4.3.2. *Los precios internacionales de los alimentos*

Las más recientes crisis alimentarias a nivel mundial no han tenido que ver con la falta de acceso por desabastecimiento, sino por la incapacidad para adquirir los alimentos disponibles debido a su alto costo. En el año 2008 se alcanzaron niveles record

en comparación con los últimos 30 años; esta subida estrepitosa de los precios, junto a la desaceleración económica mundial en el mismo año, trajo la noticia de cerca de un centenar de millones de personas que incurrieron en el hambre y la profundización de su pobreza<sup>9</sup>. A finales de 2010, luego de cierta estabilización de precios, se volvió a los máximos de 2008. Desde 2011, la conclusión es que no se han repetido tales picos, pero los precios continúan, en general, altos y volátiles. El siguiente gráfico ilustra el comportamiento de los precios a través de un índice establecido por la FAO<sup>10</sup>.



Fuente: [fao.org](http://fao.org)

En Colombia, la tendencia ha sido similar, aunque con picos menores. Datos del DANE sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC), señalan que aunque los alimentos no constituyan el grupo de bienes cuyos precios presenten los mayores incrementos entre un año y otro, sus porcentajes siempre están por encima del promedio de inflación general. El salario mínimo legal de los trabajadores en Colombia se ajusta cada año con base en ese promedio general, por lo que no se corresponde con las subidas de precio de los alimentos, la educación y la salud, que son los bienes y servicios con mayores índices de aumento<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Cf. FAO, *Iniciativa sobre la subida de los precios de los alimentos*. Recurso web. Disponible en: <http://www.fao.org/isfp/isfp-home/es/>

<sup>10</sup> “El índice de la FAO para los precios de los alimentos es una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios. Consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos (carne, productos lácteos, cereales, azúcar y aceites y grasas), ponderado con las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004”. Cf. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>

<sup>11</sup> Cf. DANE, *Índice de precios al consumidor*, Boletín de prensa, Bogotá, enero de 2013.

En el escenario internacional, la volatilidad de los precios de los alimentos está relacionada con variables como la relación entre la demanda y la oferta de los productos, que suele verse afectada a su vez por los precios de los combustibles y otros insumos, así como por coyunturas manifiestas de pérdidas de cosechas, rendimientos comprometidos por fenómenos climáticos, inestabilidad política, etc. Pero alrededor de esto hay que lamentar la presencia de una práctica recurrente en el mercado financiero que ha tenido implicaciones graves sobre la estabilidad de los precios agrícolas: la especulación alrededor de los productos alimentarios básicos (una mercancía más) en los mercados financieros de futuros. Las subidas de precios son a veces forzadas bajo aparentes cálculos de comportamiento de la oferta, influenciando así la inversión y las transacciones, para obtener ganancias.

Las implicaciones de todo ello no se circunscriben a escenarios mayores del comercio y las finanzas. La transmisión de los precios internacionales a los mercados locales es un fenómeno real. Si bien es cierto que en los entornos más rurales persisten con mayor frecuencia marcos tradicionales (prácticas y conocimientos) de producción y comercialización, los efectos de la liberalización comercial no tienen límites en los mercados nacionales principales; los costos de la producción y su venta se ven permeados por decisiones económicas de alcance nacional, que han sido motivadas por coyunturas financieras y comerciales globales frente a las cuales los Estados de países poco desarrollados o en vía de desarrollo tienen un leve margen de maniobra.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, señaló en el año 2008:

“el comercio de materias primas agrícolas sólo podrá favorecer el desarrollo y contribuir a la realización del derecho a la alimentación, cuando se reconozca la especificidad de los productos agrícolas, en vez de considerarlos como cualquier otra mercancía, y se otorguen más flexibilidades a los países en desarrollo, de manera que éstos puedan proteger a sus productores agrícolas de la competencia de los productores procedentes de países industrializados”<sup>12</sup>.

El marco de la cita anterior es el notable informe del Relator sobre su Misión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tuvo como objetivo “*explorar las relaciones entre los acuerdos firmados dentro del marco de la OMC, en especial el Acuerdo sobre la Agricultura, y la obligación que tienen los Estados miembros de respetar el derecho a una alimentación adecuada*”. Se trata así, del impacto sobre este de-

---

<sup>12</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter. Misión a la Organización Mundial del Comercio, A/HRC/10/005/Add.2, 25 de junio de 2008, p. 2.

recho producto de la liberalización del comercio agrícola. El siguiente apartado toma como referente las conclusiones centrales de ese informe, como parte de una discusión final para el presente trabajo.

#### 4.4. DISCUSIÓN FINAL: HACIA UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

“La descoordinación entre las obligaciones relativas a los derechos humanos de los Miembros de la OMC y los compromisos adquiridos por éstos a través de la firma de acuerdos dentro del marco de la OMC sigue existiendo. A escala internacional, esta falta de coordinación es un ejemplo, entre muchos otros, del problema de la fragmentación del derecho internacional en toda una serie de sistemas independientes, cada uno con sus propias normas y mecanismos de resolución de conflictos, y relativamente autónomos los unos de los otros y con respecto al derecho internacional general en sí. Demasiado a menudo, el fracaso de los mecanismos de gobernanza global se acaba repitiendo a escala nacional...

(...) el problema está en que [el enfoque dado a las obligaciones contraídas dentro del marco de los acuerdos comerciales] no reconoce que los derechos humanos prevalecen sobre cualquier otro compromiso internacional, tanto con arreglo al artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, como por el hecho de que las normas de los derechos humanos tienen el estatuto de normas imperativas del derecho internacional general. También crea el riesgo de que, frente a situaciones conflictivas, los Estados prefieran respetar sus obligaciones contraídas en el marco de sus acuerdos comerciales, (...) dejando de lado sus obligaciones sobre los derechos humanos que, a ojos de los gobiernos, parecen menos costosas e incluso, y en muchas ocasiones, menos políticas.

Las obligaciones relativas a los derechos humanos de los Miembros de la OMC deben pues tenerse en cuenta ya en la fase de negociación de los acuerdos comerciales. [Se debe buscar que los Estados] no olviden sus obligaciones relativas a los derechos humanos en la negociación y aplicación de sus acuerdos dentro del marco de la OMC; *promover el derecho de los pueblos y de los Estados a determinar democráticamente sus políticas alimentarias y agrícolas, sin que estas decisiones vengan dictadas por el sistema comercial internacional; y reorientar este sistema hacia uno que contribuya no únicamente al incremento de la producción y a la eficiencia distributiva, sino también a la realización del derecho a la alimentación.* (...)

Los Estados, en su objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria, deben evitar caer en una dependencia excesiva en relación con el comercio internacional. Un enfoque basado en los derechos humanos requiere, por el contrario, que examinemos las repercusiones en los grupos más vulnerables”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 18-20. [El resaltado es nuestro].



La larga cita es oportuna. Es importante que el diagnóstico no se reduce a los efectos sino que da un lugar central a otros asuntos como la responsabilidad de los Estados; y esto es algo que vale decir no sólo en el caso de los acuerdos comerciales internacionales. Sin duda, es esencial la referencia al enfoque de derechos humanos, aludido en todo preámbulo de documentos de gran impacto como los mismos acuerdos o como los de política pública, pero relegado de las acciones fundamentales a desarrollar.

Destaca también la mención a la *fragmentación del derecho internacional*, un asunto que está inmerso en la discusión entre los conceptos de *seguridad alimentaria y nutricional* y de *soberanía alimentaria*, según lo tratamos en el segundo capítulo. Recordemos la crítica a la situación predominante de que las decisiones sobre la agricultura y la alimentación dependan enormemente de las disposiciones de organismos económicos internacionales y de la influencia de países desarrollados. Volvamos a la cita previa sobre las conclusiones del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, en la que resaltamos en cursiva unas líneas que precisamente advierten esa situación y la necesidad de garantizar “*el derecho de los pueblos y de los Estados a determinar democráticamente sus políticas alimentarias y agrícolas, sin que estas decisiones vengan dictadas por el sistema comercial internacional*”, así como la necesidad de reorientar tal sistema “*hacia uno que contribuya no únicamente al incremento de la producción y a la eficiencia distributiva, sino también a la realización del derecho a la alimentación*”.

Lo que tenemos ahí reproduce elementos centrales del concepto de *soberanía alimentaria*, que ha sido ampliamente desaprobado bajo sospecha de negación de la importancia y necesidad del comercio internacional. De manera que la garantía del derecho a la alimentación pasa por asuntos de soberanía alimentaria. En este punto podemos retomar lo que en el mismo capítulo 2 señalamos como posible y necesaria complementariedad entre los conceptos aparentemente contrapuestos, y entonces proponer que la *seguridad alimentaria y nutricional* es un estado ideal al que tenemos *derecho*, y que como tal debe buscarse su garantía, y protegerla, para lo cual es indispensable garantizar a su vez los derechos de *soberanía alimentaria*, paradigma que bien refleja el fundamental enfoque de derechos humanos. De ahí, pues, debe resultar la referida formulación de *seguridad y soberanía alimentaria*, con su inherente paradigma de la *alimentación como derecho humano*.

Describimos también la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) en Colombia y su plan operativo (PNSAN), destacando su importancia, sus elementos esenciales, aunque también advirtiendo la falta de correspondencia entre el diagnóstico sobre la población vulnerable y las acciones estratégicas planteadas, puntualmente en relación con la invisibilidad de los grupos étnicos como población objeto de las iniciativas potenciales. “*El fracaso de los mecanismos de gobernanza global se acaba repitiendo a escala nacional*”, formuló el informe del Relator. *Descoordinación entre las obligaciones relativas a los derechos humanos y los compromisos adquiridos* (básicamente económicos), también acotó. Descoordinación también –se agrega– entre esas obligaciones y objetivos que, sin amarre a compromiso internacional alguno, tienen que ver con el interés de crecimiento económico bajo la fórmula del efecto redistributivo que compense los impactos no deseados, aunque sean claramente previsibles.

Lo anterior viene a colación porque en Colombia no sólo se debe lamentar las carencias de enfoque de derechos humanos en las políticas y planes nacionales, como la PSAN y el PNSAN (cuya primer definición es su origen en los compromisos adquiridos por el país en materia de derechos humanos), sino lamentar también que instrumentos como esos, referidos a la alimentación, así como otros relacionados con el medio ambiente o la salud y la educación, son a su vez relegados por la importancia primaria que se da a los planes de desarrollo industrial y comercial, entre los cuales es protagonista ahora la actividad minera y energética, o la mencionada agricultura intensiva de exportación, por ejemplo. Las concesiones de explotación minera se otorgan ampliamente, y aceleradamente, como sea que se ha definido a este sector como una de las locomotoras para el desarrollo económico del país. La rentabilidad estimable es el argumento para concebir los daños ambientales como un sacrificio necesario. Y recordemos que muchos de los territorios otorgados para su explotación a empresas nacionales y sobre todo extranjeras, se corresponden con territorios de tradicional asentamiento de grupos étnicos. Y los graves impactos ambientales, sociales, culturales y económicos que soportan estas comunidades se dan de forma incuestionable, a pesar del copioso marco jurídico de protección de los derechos de las comunidades afrocolombianas y más aún de los pueblos indígenas.

Instrumentos como la Consulta Previa, reconocimientos históricos como el de los *territorios colectivos* y tantos otros a través de los cuales se ha reconocido, valorado y supuestamente protegido la diversidad y riqueza cultural y étnica del país, no dejan de

ser atributos protocolarios y diplomáticos a los que se les concede breves y marginales espacios dentro de los vastos y pomposos terrenos del progreso.

Estas cuestiones pocas veces como ahora han tenido más vigencia, particularmente en América Latina, pues el auge económico que se le ha reconoce en el contexto la crisis financiera global ha devenido en un atractivo para los países desarrollados, que aplauden con admiración el buen momento de la región y el mutuo interés por agilizar acuerdos de libre comercio. Colombia ha establecido numerosos tratados<sup>14</sup>, cada vez más con países de economías exportadoras muy sólidas, y ya empieza a reflejarse la desigualdad de capacidades y de impactos indeseados en sectores de actividad como el agrícola (por ejemplo en pérdidas para los productores de arroz, otros cereales y lácteos, todos ellos representativos para la alimentación básica familiar y para economías regionales), con sus efectos venideros sobre estructuras económicas locales, sobre territorios y sobre comunidades vulnerables. Las palabras de Olivier De Schutter, sobre el lugar dado a las obligaciones en materia de derechos humanos en medio de acuerdos de ese tipo, tienen aquí plena validez.

Vale la pena proponer también que un enfoque de derechos humanos en las iniciativas comerciales, no sólo debería representar el marco indispensable a una presencia social de población general y población vulnerable, sino también el reconocimiento de las necesidades y capacidades para que esa población pueda encontrar en tales iniciativas una oportunidad para su propio desarrollo y el de sus familias, así como una contribución a su economía local y regional. Téngase en cuenta dentro de ello la amplia base de población dedicada a actividades agropecuarias, manufactureras y de servicios, entre la cual –en especial en las áreas rurales– tiene presencia constante o eventual manifestaciones de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Es claro que los beneficios para la población vulnerable no deben provenir sólo de una estructura asistencial, secundaria a la espera de recursos económicos que ojalá lleguen a quienes se destina, sino que deben dar lugar a la generación de capacidades para que la lucha contra la pobreza y el hambre deje de ser un asunto de mera política social, paliativo, de pequeños proyectos, y en su

---

<sup>14</sup> Actualmente, Colombia tiene acuerdos vigentes con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con los países de MERCOSUR, con Chile, México, con el Triángulo Norte Centroamericano (Honduras, El Salvador y Guatemala), Canadá, Estados Unidos, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Están en proceso de ratificación los acuerdos con la Unión Europea, con Venezuela y Corea del Sur. En fase de negociación con Costa Rica, Panamá, Turquía, Israel y Japón, y se tiene en la mira establecer acuerdos con China, Australia, Nueva Zelanda, Singapur y República Dominicana. (Cf. Infografía: [http://www.cesa.edu.co/CESA/media/TLC/infografia\\_TLC.html](http://www.cesa.edu.co/CESA/media/TLC/infografia_TLC.html))

lugar se asuma como condición para el desarrollo, al punto de convencerse de que la lucha contra la pobreza es otra “locomotora” para el crecimiento económico.

La erradicación de la pobreza es así mismo una condición para desvertebrar la desigualdad estructural que afecta a grupos especialmente vulnerables, como las comunidades indígenas y afrocolombianas. Un progresivo y decidido mejoramiento de las oportunidades laborales, de acceso a bienes y servicios, de aprovechamiento y fortalecimiento de sus capacidades y de garantía de goce efectivo de sus derechos, es indispensable a su vez para que la marginalidad y exclusión social, y la discriminación étnico-racial, pierdan su lamentada legitimidad (en sentido sociológico). Sólo entonces la celebración por la diversidad cultural y étnica será un espacio honesto de reconocimiento a la riqueza e identidad heredada, transmitida, todavía presente y con especiales capacidades para proyectar y ayudar a construir un progreso real, integral, sostenible y compartido, y en el que la comida no sea una preocupación o un ausente para muchos –ni los alimentos una mercancía más–.

## CONCLUSIONES

En Colombia la riqueza de los grupos étnicos está relegada a su patrimonio cultural y su entorno natural. Por fuera de esos escenarios –continuamente trasgredidos por actores ajenos a ellos–, la realidad de la población étnica se caracteriza por un bienestar fragmentario.

El caso de los indígenas y afrocolombianos (diferente al caso Rom, que pese a que también sufre episodios de discriminación presenta mejores condiciones de vida), está marcado por una histórica marginalidad que sigue permeando sus opciones de desarrollo. Sólo recientemente se sabe con mayor certeza la magnitud de la presencia indígena y afro en el país. Cada vez más se visibiliza la defensa de los derechos de las comunidades étnicas, y los planes de desarrollo gubernamentales incluyen referencias a su presencia y sus necesidades, aunque las voluntades siguen siendo reducidas frente a la dramática situación social y económica de esta población.

A sus condiciones objetivas de vida, que los relaciona con territorios marginales y precarios en materia de provisión de servicios y acceso a bienes básicos, se suma el impacto de desventajas estructurales, sistemáticas y acumulativas frente a la población en general. Indígenas y afrodescendientes continúan como los grupos poblacionales más vulnerables a fenómenos complejos como la pobreza, el desplazamiento forzado, la inseguridad en materia de acceso a servicios de salud, de educación, etc. Los mapas y estadísticas dan cuenta de la relación entre la distribución y concentración regional de los grupos étnicos y la localización de las más graves incidencias de tales fenómenos en el país.

El diagnóstico sobre la situación nutricional del país mostró el mismo patrón. Las mayores prevalencias de ayuno, de desnutrición crónica, severa y aguda y de deficiencias de micronutrientes se presentan en las comunidades étnicas, y más profundamente en los indígenas. Éstos presentan tasas de ayuno declarado que duplican y más los promedios nacionales, y tasas de desnutrición que sobre todo en los niños (el grupo de población más vulnerable) supone cifras críticas que incluso se distancian de la situación

afrocolombiana, que muestra prevalencias fluctuantes, entre graves y leves, en los diferentes grupos de edad.

Las prevalencias de malnutrición (deficiencia de micronutrientes) en el país se corresponden con esquemas de desigualdad social y económica. Población con bajo nivel educativo y perteneciente a hogares de bajos ingresos padece de malnutrición por carencias en la alimentación de sus niños entre 0 y 4 años, mientras que la población con mejores estándares de vida aparece más expuesta a la malnutrición por exceso y desbalance alimenticio. La correspondencia de estas relaciones con las comunidades indígenas y afrodescendientes es enorme. Los problemas nutricionales de los niños se profundizan en el caso de estos grupos étnicos, considerando la variable de estructura demográfica que en indígenas y afros refleja una amplia base de población infantil. Así mismo, la composición familiar habla de hogares más numerosos en estas mismas comunidades, con mayor número de hijos que aumentan la probabilidad de problemas nutricionales.

Relacionado con todo ello, la variable territorial. Se encontró que los datos más graves sobre nutrición corresponden a las regiones Atlántica, Pacífica y Amazonia y Orinoquia, donde se concentran los departamentos con el mayor número de población étnica en el país según valores absolutos y relativos, y donde también se concentran las mayores incidencias de la pobreza. Es decir que la estructura demográfica y los lugares de asentamiento de indígenas y afros los hacen más propensos a la inseguridad alimentaria.

De esta manera, entre indígenas y afrodescendientes tienen lugar las más complejas y profundas confluencias de elementos de vulnerabilidad: menor capacidad económica para acceder a la cantidad y calidad suficiente de alimentos, su residencia en territorios marginales afectado por la pobreza y el desplazamiento forzado, precario acceso a servicios de educación y de salud, carencias en la tenencia de vivienda y en sus condiciones físicas, sanitarias y de ocupación, mayor tamaño de los hogares y alta presencia de población dependiente y vulnerable en ellos (como niños y ancianos), caracterización de padres y madres según bajos niveles de educación y, por supuesto, la condición étnica misma que soporta las consecuencias de la discriminación estructural que pesa sobre ella.

Muchas de estas variables tienen su reflejo en datos concretos, aunque no siempre primarios referidos a la población étnica. Asunto que constituye un reflejo más de la marginalidad étnica. Tal como se mencionó sobre la reciente visibilidad estadística (es

decir que hace poco es que se sabe cuánta población étnica vive en Colombia), resaltan los avances y las iniciativas por medir las características sociales, demográficas y económicas, pero las ausencias son aún enormes. Es asidua la advertencia dentro de las bases metodológicas de encuestas e instrumentos de información, acerca de la baja o nula representatividad de la variable étnica, en especial en el caso de los indígenas. Son evidentes las dificultades para el levantamiento de datos en territorios étnicos de difícil acceso, así como la identificación de la condición étnica, pero debe tenerse presente que el esfuerzo por lograr tales datos debe ser prioritario con base en la conocida mayor vulnerabilidad de esta población. Seguramente, la inseguridad alimentaria es más profunda en medio del amplio anonimato prevaleciente.

Las políticas y planes nacionales sobre alimentación y nutrición en el país son reflejo de todo ello. Resaltan los crecientes esfuerzos estatales por disminuir la pobreza y el hambre en el país, y garantizar así los derechos básicos de los ciudadanos, para lo cual se crean instrumentos jurídicos específicos. Los diagnósticos que identifican a la población vulnerable y justifican los esfuerzos y objetivos aluden constantemente a la situación de la población indígena y negra del país, según sus conocidas características de precariedad. Sin embargo, el conocimiento sobre su situación sigue siendo parcial y el despliegue de acciones estratégicas a desarrollar no corresponde a la reconocida vulnerabilidad étnica; es decir, se reconocen sus necesidades, pero poco se avanza en la priorización de la atención a ellas.

Por otro lado, es claro que la prevalencia de la pobreza y la malnutrición, y su relación particular con la población étnica, no se reduce al caso colombiano. Los diagnósticos sobre la situación alimentaria y nutricional en América Latina dan cuenta de la misma relación de variables. La inseguridad alimentaria en la región refleja las condiciones socioeconómicas de los países, entre los cuales se presentan avances significativos durante los últimos años, aunque prevalecen también las desigualdades de tales progresos y niveles de pobreza aún en deuda frente a las metas trazadas. Varios de los países más afectados coinciden con los mayores porcentajes de población étnica regional.

Otra conclusión tiene que ver con un escenario mayor, no circunscrito a la realidad étnica inmediata, aunque sí a condiciones estructurales que pueden afectarla: la relación entre el comercio global de alimentos y los riesgos para la seguridad alimentaria. Bajo las reglas de juego del sistema económico, comercial y financiero internacional, se

presenta una sensible vulnerabilidad de la estabilidad de precios de alimentos, y por lo tanto del acceso a éstos, en los países menos desarrollados. Las más recientes crisis alimentarias a nivel mundial no han tenido que ver con la falta de acceso por desabastecimiento, sino por la incapacidad para adquirir los alimentos disponibles debido a su alto costo. Los precios internacionales afectan los mercados locales. Sin embargo, el mayor peso del sistema global de comercio no se presenta en la fase de comercio misma, sino en condiciones estructurales que afectan las capacidades de los países menos desarrollados para garantizar a su población una producción de alimentos suficiente, y que llevan –ahí sí– a la dependencia de las importaciones, los precios volátiles y los compromisos de sujeción a todo ello.

Lo anterior se presenta en un escenario internacional plagado de instrumentos jurídicos, instituciones, actores y espacios de enaltecimiento y defensa de los derechos humanos –dentro de los cuales el derecho a la alimentación es uno de los imperativos–, que sin embargo están supeditados a sus pares que se ocupan de los afanes de progreso económico, político y militar. Las responsabilidades de la comunidad internacional frente a los derechos de la humanidad están definidas, aunque la efectividad de su cumplimiento es un terreno movedizo.

La definición misma de la seguridad alimentaria y nutricional, del derecho a la alimentación y de la soberanía alimentaria, involucran paradigmas incuestionables que son producto de la constatación de las más penosas carencias humanas, cuya visibilidad y protagonismo le debe mucho a las situaciones de hambruna y guerra. Pero los mecanismos a través de los cuales se plantea hacer de tales paradigmas un espacio real de bienestar e igualdad siguen reproduciendo elementos estructurales que soportan las causas de lo que se quiere cambiar. Los derechos humanos son al mismo tiempo un imperativo para el desarrollo de la humanidad y un obstáculo a tal, dado el enfoque predominante de eficiencia económica con que se define y procura ese desarrollo. No es casual entonces que la población más afectada por ese enfoque de progreso (las comunidades rurales y étnicas) sea la que posee los conocimientos, y sobre todo la interiorización, de lo que se debe hacer para que aprovechemos los recursos fundamentales del planeta –como el agua, la tierra y los alimentos– de manera sostenible y segura.



## BIBLIOGRAFÍA

### *Obras generales y monografías*

- ACCIÓN SOCIAL, *Análisis de la tendencia nacional del desplazamiento forzado (1997-2010)*, Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado, Subdirección de Atención a Población Desplazada – Acción Social, 2011. Disponible en:
- Afroamérica XXI – CIDSE – DANE, *Cuántos somos, cómo vamos; diagnóstico sociodemográfico de Cali y 10 municipios del pacífico nariñense*, Afroamérica XXI, Santiago de Cali, 2011.
- CARRERA, Begoña y KUCHARZ, Tom, *La insostenibilidad de los monocultivos agroindustriales como la palma de aceite*, Ecologistas en Acción, Madrid, 2006.
- CASTILLO, Luis Carlos, *Etnicidad y nación: el desafío de la diversidad en Colombia*, Universidad del Valle, Cali, 2007, 380p.
- CIDSE (Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica), *Diseño de una política de desarrollo productivo y generación de ingresos para la población afrocolombiana, palenquera y raizal*, Proyecto, Convenio ADAM-ARD-MIDAS – Universidad del Valle, Cali, 2009.
- Consejo Internacional de Tratados Indios, *La soberanía alimentaria y los derechos de los pueblos indígenas*”, Boletín, Treaty Council, Octubre de 2009.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), *Colombia una nación multicultural*, DANE, Bogotá, 2007.
- DANE, *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, Imprenta Nacional, Bogotá, 2010.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) – Dirección de Desarrollo Sostenible, *Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas de Colombia*, DNP – Acción Social – Unión Europea – CORDEPAZ, Bogotá, 2010.
- ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), *et. al., Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010, ENSIN*, ICBF – Ministerio de la Protección Social – Profamilia – Instituto Nacional de Salud INS, Bogotá, Agosto de 2011.
- KOPP, Adalberto J., *Organizaciones Indígenas Campesinas y Soberanía Alimentaria; Contexto boliviano e internacional*, Centro de Servicios Agropecuarios y Socio-Comunitarios CESA, Plural Editores, La Paz, 2011.

- MARTÍNEZ, Rodrigo, PALMA, Amalia, *et.al.*, *Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, Informe de Proyecto, CEPAL – PMA, Santiago de Chile, 2009.
- PROFAMILIA, *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010*, Bogotá, 2010.
- RODRÍGUEZ G., César, ALFONSO S., Tatiana y CAVELIAR A., Isabel, *El desplazamiento afro: tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia*, Estudios CIJUS, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2009.
- ROSSET, Peter, *Soberanía Alimentaria: reclamo mundial del movimiento campesino*, Traducido por Adriana Latrónico y María Elena Martínez de: ROSSET, Peter, “Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements”, Institute for Food and Development Policy Backgrounder, Vol. 9, No. 4, 2003.
- URREA GIRALDO, Fernando y VIÁFARA LÓPEZ, CARLOS A., *Pobreza y grupos étnicos en Colombia: análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción*, Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Bogotá, 2007.

#### *Artículos de revistas y contribuciones a libros colectivos*

- “Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria” (Cuba, septiembre de 2001), en: *El otro derecho*, No. 31-34, Bogotá, agosto de 2004.
- KERR, Elizabeth, “Desplazamiento forzado en Colombia: un crimen contra la humanidad”, en: Peace Brigades International Colombia (PBI Colombia), *Colombia: Desplazamiento forzado en Colombia, crimen y tragedia humanitaria*, Boletín Especial, No. 14, PBI Colombia, Bogotá, enero de 2010.
- RESTREPO, Berta Nelly, RESTREPO, María Teresa, *et.al.*, “Estado nutricional de niños y niñas indígenas de hasta seis años de edad en el resguardo Embera-Katio, Tierralta, Córdoba, Colombia”, en: INS (Instituto Nacional de Salud), *Biomédica*, año/vol. 26, no. 004, Bogotá, diciembre de 2006.
- SIMON, George-André, “Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos”, en: *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, No. 224, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2009, pp. 19-45.
- URREA GIRALDO, Fernando y VIÁFARA LÓPEZ, Carlos, “Efectos de la raza y el género en el logro educativo y estatus socio-ocupacional para tres ciudades colombianas”, en: UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, *Desarrollo y Sociedad*, Uniandes – Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico (CEDE), Bogotá, 2006.

- VELÁSQUES M, Liliana, “De la conceptualización a la medición de la pobreza en Colombia; dificultades y alternativas”, en: *Antropol.Sociol*, No. 12, Enero – Diciembre 2010.

### *Boletines y documentos institucionales de consulta*

- AECID - Fondo para el Logro de los ODM, *Informe de suplementación y diagnóstico de anemia en niños y niñas de 6 meses a 8 años de las comunidades de nueve municipios del Chocó, marzo-junio 2012*, Programa Conjunto del Chocó: Las comunidades indígenas y afrocolombianas del Chocó promueven su seguridad alimentaria y nutricional, julio de 2012. Disponible para consulta web en: <http://www.aecid.org.co/?idcategoria=2188>
- CODHES, *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisible*, Documentos CODHES, No.25, Bogotá, noviembre de 2012.
- DANE, *Boletín Censo General 2005, Necesidades Básicas Insatisfechas*. Consulta: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol\\_nbi\\_censo\\_2005.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf)
- DANE, *Conceptos básicos*; Consulta web: [http://www.dane.gov.co/files/inf\\_geo/4Ge\\_ConceptosBasicos.pdf](http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf).
- DANE, *Índice de precios al consumidor*, Boletín de prensa, Bogotá, enero de 2013. Consulta: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&id=185&Itemid=117](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&id=185&Itemid=117)

## **DOCUMENTACIÓN**

### *Organización de las Naciones Unidas*

#### **1. Asamblea General**

- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, A/RES/2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Consulta en línea disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

#### **2. Informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

- *El derecho a la alimentación adecuada*, Folleto Informativo No. 34, ACNUDH, Ginebra, junio de 2010.

### **3. Informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura**

- *Informe sobre avances en el Derecho a la Alimentación, Colombia*, Octubre de 2008, 65 p. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/proyectoiniciativa/pdf/infcoll.pdf>
- *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2012*, FAO, Roma, 2012.
- Informe de Políticas, *Seguridad Alimentaria*, Número 2, FAO, junio de 2006. Disponible en: [ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf)

### **4. Informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo**

- *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*, PNUD, Bogotá, septiembre de 2011. Disponible en: <http://pnudcolombia.org/indh2011/>.
- *Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*, Cuadernos INDH, PNUD, Bogotá, abril de 2011.
- *Los Afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Bogotá, 2011. Disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&x=66168&s=j>

### **5. Informes del Programa Mundial de Alimentos**

- *Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis subregiones del país. Informe final*, WFP – OPS – S Ayuda Humanitaria UE, Bogotá, Diciembre de 2005, 165p.
- *La vulnerabilidad alimentaria de hogares desplazados y no desplazados: un estudio de caso en ocho departamentos de Colombia*, 2003, 70p. Disponible en: <http://es.wfp.org/content/la-vulnerabilidad-alimentaria-de-hogares-desplazados-y-no-desplazados-un-estudio-de-caso-en-ocho-dep>

### **6. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación**

- *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter. Misión a la Organización Mundial del Comercio*, A/HRC/10/005/Add.2, 25 de junio de 2008.

### ***Normativa estatal Colombia***

- DNP (Departamento Nacional de Planeación), *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PSAN, Documento Conpes Social 113*, DNP, Bogotá, marzo de 2008.
- DNP, *Política para promover la igualdad de oportunidades para la población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, Documento Conpes 3660*, DNP, Bogotá, 2010.

- GOBIERNO DE COLOMBIA, *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN 2012-2019*, Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN, Bogotá, diciembre de 2012.
- Ministerio de la Protección Social, *Decreto 2055 de 2009, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN”*, Bogotá, Junio de 2009.

## **PÁGINAS WEB**

- Acción Social (Presidencia de la República de Colombia): <http://www.accionsocial.gov.co/>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística): [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- DNP (Departamento Nacional de Planeación): [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- Estado Plurinacional de Bolivia, Gaceta Oficial: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208>.
- FAO: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras de Bolivia: <http://www.agrobolivia.gob.bo/>
- OBSAN (Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia): <http://www.osancolombia.gov.co/es-es/enlaces.aspx>.
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia): <http://cms.onic.org.co/>
- PMA (Programa Mundial de Alimentos): <http://www.wfp.org/>
- PNUD COLOMBIA: [www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)
- Vía Campesina: <http://www.viacampesina.org/es/>