

Diseño de una metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria en la ciudad de Medellín, Colombia

Herramientas para el análisis de la política pública alimentaria en clave territorial

SEGUNDA PARTE

César Augusto Molina-Saldarriaga

Abogado, especialista en Derecho Administrativo y magíster en Diseño del Paisaje. Docente de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas e investigador del Grupo de Investigaciones en Derecho -GRID- de la UPB, sede Medellín. Investigador principal del proyecto. Correo electrónico: cesar.molina@upb.edu.co.

Diana Patricia Giraldo-Ramírez

Ingeniera Agroindustrial, especialista en Gestión de la Innovación Tecnológica y doctora en Ingeniería. Docente de la Escuela de Ingenierías e investigadora del Gestión de la Tecnología y la Innovación de la UPB. Co-investigadora del proyecto. Correo electrónico: dianap.giraldo@upb.edu.co.

Olga Cecilia Restrepo-Yepes

Abogada, especialista en Derecho Constitucional, magíster en Derecho y candidata a doctora en Derecho. Docente de la Facultad de Derecho e investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la U. de M. Co-investigadora del proyecto. Correo electrónico: ocrestrepo@udem.edu.co.

Milton Andrés Rojas-Betancur

Abogado, especialista en Derecho Médico, magíster en Ciencia Política y candidato a doctor en Ciencias Humanas y Sociales. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y director del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanas de la U. de M. Co-investigador del proyecto. Correo electrónico: marojas@udem.edu.co.

Mauricio Bocanument-Arbeláez

Abogado, especialista en Derecho de Familia, magíster en Gobierno y candidato a doctor en Derecho. Docente de la Facultad de Derecho y coordinador del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la U. de M. Co-investigador del proyecto. Correo electrónico: mbocanument@udem.edu.co.

Martha Alicia Cadavid-Castro

Nutricionista-Dietista, magíster en Ciencias de la Alimentación y Nutrición Humana, modalidad investigativa en Nutrición Pública. Docente de la Escuela de Nutrición y Dietética e investigadora del Grupo de Investigación Determinantes Sociales y Económicos de la Situación de Salud y Nutrición de la U. de A. Co-investigadora en el proyecto. Correo electrónico: martha.cadavid@udea.edu.co.

Luz Marina Arboleda-Montoya

Nutricionista-Dietista, especialista en Promoción y Comunicación en Salud, maestría en Salud Pública y doctora en Ciencias Sociales. Docente de la Escuela de Nutrición y Dietética e investigadora del Grupo de Investigación Socioantropología de la Alimentación de la U. de A. Co-investigadora en el proyecto. Correo electrónico: marina.arboleda@udea.edu.co.

Luz Stella Álvarez-Castaño

Nutricionista y Dietista, magíster en Salud Pública y doctora en Salud Pública. Docente de la Escuela de Nutrición y Dietética e investigadora del Grupo de Investigación Determinantes Sociales y Económicos de la Situación de Salud y Nutrición de la U. de A. Co-investigadora del proyecto. Correo electrónico: luz.alvarez@udea.edu.co

Resumen

Los desiertos de alimentos se definen como porciones del territorio que carecen de las condiciones de equipamiento e infraestructura para la oferta de bienes y servicios que permitan la satisfacción de las necesidades alimentarias. De una reconstrucción de la categoría «Desiertos de Alimentos» a partir del contenido del «Derecho a la Alimentación» se propone el diseño de una metodología que permita la identificación, evaluación y análisis del fenómeno alimentario, en clave territorial y con enfoque de Derechos Humanos –derecho humano a la alimentación adecuada y el derecho humano a no morir de hambre–, como herramienta para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas alimentarias.

Palabras clave

Derecho a la alimentación, desiertos de alimentos, políticas públicas.

Informe final del proyecto de investigación «Diseño de una metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria en la ciudad de Medellín, Colombia. Herramientas para el análisis de la política pública alimentaria en clave territorial (Segunda Parte)», ejecutado por investigadores de la Universidad Pontificia Bolivariana –UPB–; Universidad de Medellín –U. de M.– y Universidad de Antioquia –U. de A.– en el marco del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe –ODA-ALC–, con recursos de las instituciones, entre julio y octubre de 2015.

Introducción

Los Derechos Humanos (DDHH), en tanto categoría del derecho internacional público (DIP), modelan la relación Estado/individuo. Esta relación titulariza un conjunto de garantías en cabeza de los individuos y, correlativas a ellas, una serie de obligaciones a cargo del Estado. Así, las obligaciones de reconocimiento, respeto, garantía y protección determinan, en el marco del proceso histórico de los DDHH, las etapas de positivización, generalización, internacionalización y especificación de estos. La obligación de reconocimiento supone la incorporación de los DDHH en los ordenamientos jurídicos internos de forma expresa o innominada, por bloque de constitucionalidad o por desarrollo legal. La obligación de respeto, por su parte, impone a los Estados conductas negativas o de abstención en relación con los individuos como forma de asegurar derechos.

Por su parte, las obligaciones de garantía y protección imponen obligaciones de naturaleza positiva. Las primeras, mediante la creación de condiciones de posibilidad existencial y material para el disfrute de los derechos. Ello se logra a través del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. Estas pueden definirse como la conducta deliberada, pasiva o activa, de las autoridades, concertada con la sociedad civil, mediante la cual se atienden las necesidades e intereses de la comunidad mediante la disposición de recursos de distinta naturaleza. Esta es la que se denomina la vía de la estructura. Las obligaciones de protección suponen el diseño y disposición de mecanismos que aseguren la reparación e indemnización de los daños producidos por la violación de los derechos, se denomina la vía de la emergencia, y es operativa en virtud de la ausencia o falla –interna o externa– de la vía de la estructura.

La vía de la estructura es competencia de los poderes de representación democrática –legislativo y ejecutivo– y la vía de la emergencia es competencia de los poderes de control y garantía –judicial y organismos de control. Los poderes de representación legitiman el ejercicio de sus competencias en la representación democrática, mientras los poderes de control y garantía se legitiman en sus funciones por la sujeción al orden jurídico. De allí que sean poderes y órganos contra-mayoritarios.

Será el escenario de la política pública el escenario en el que se identifican los principales problemas e intereses de los territorios y las comunidades. Esta se de-

nomina la etapa de diagnóstico de la política pública. La ejecución supone el desarrollo de acciones políticas y administrativas tendientes a la modificación de una situación que se considera desventajosa, o al mantenimiento de una situación valiosa. Finalmente, la evaluación se realiza sobre la situación de las necesidades e intereses, los resultados e indicadores, los costos y beneficios, y la legitimidad de la política pública, y permite identificar adecuadamente el alcance de los problemas, su repercusión, sus características, la metodología y fuentes usadas; determinar si hay consenso social sobre el diagnóstico realizado; si los objetivos responden a las necesidades y problemas detectados, y si son alcanzables y realistas, y determinar la coherencia con otras actuaciones públicas y el respeto a las directrices normativas en sus distintos niveles.

Las Directrices Voluntarias (DV) en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2005), constituyen un conjunto de medidas para la realización del Derecho a la Alimentación (DA). En un primer intento de los gobiernos por interpretarlo, se entiende este derecho como un derecho económico, social y cultural. Las DV abarcan las medidas que deben ser adoptadas por los Estados tendientes a generar un entorno propicio para que la población pueda alimentarse dignamente, por sí misma y a través de redes de seguridad apropiadas (FAO, 2005).

La DV N°17 se denomina vigilancia, indicadores y puntos de referencia. En ella se disponen una serie de lineamientos para la vigilancia y evaluación de la aplicación de las directrices, con el objetivo de asegurar la realización progresiva del DA, de acuerdo con la capacidad de los Estados y los sistemas de información existentes, tratando de subsanar las deficiencias de estos últimos. Así, los Estados pueden:

considerar la posibilidad de llevar a cabo “evaluaciones de los efectos en relación con el DA” a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población en general y de los grupos vulnerables en particular, que sirvan como base para la adopción de las medidas correctivas necesarias (FAO, 2005).

Este proceso debe acompañarse, entre otros, de la definición de indicadores del proceso y sus resultados, con puntos de referencia asociados a la superación del

hambre y la pobreza en el corto, mediano y largo plazo; la evaluación y uso de instrumentos de política específicos, relacionados con medidas jurídicas, normativas y administrativas con un enfoque de prevención de la discriminación, la vulnerabilidad y participativas (FAO, 2005).

En este contexto, la primera parte de esta investigación permitió establecer la necesidad de analizar la normativa y la política pública alimentaria desde la categoría «Desiertos de Alimentos» a partir de las dimensiones del DA, reconstruir un marco metodológico holístico, sistémico y complejo para el estudio de los Desiertos de Alimentos y delinear los criterios a partir de los cuales pueden diseñarse instrumentos de recolección de información para la identificación, evaluación y análisis de los Desiertos de Alimentos con un enfoque de derechos y en clave territorial (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes, & Giraldo-Ramírez, 2014).

El estudio de la vulneración del DA desde una metodología de identificación, evaluación y análisis de Desiertos de Alimentos permite optimizar las herramientas que se utilizan para prevenir las amenazas al derecho y buscar mejores decisiones, desde las vías de la emergencia y la estructura. En este sentido, la protección del DA, desde la estructura y la emergencia, implica una reflexión sobre las condiciones territoriales, la presencia de elementos para la aparición de Desiertos de Alimentos y la adopción de fórmulas normativas y políticas públicas que atiendan los problemas de malnutrición de la población que se asienta sobre el territorio (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes, & Giraldo-Ramírez, 2014).

Desde la vía de la estructura juegan un papel fundamental el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de desarrollo urbano y rural, de planeación y gestión territorial, de educación, salud, transporte, desarrollo vial, servicios sociales y empleo, entre otras, y el asesoramiento y acompañamiento de los poderes ejecutivo y legislativo, donde se haga evidente la importancia del DA en el contexto latinoamericano en general y colombiano en particular. De allí la pertinencia de finalizar esta investigación (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes, & Giraldo-Ramírez, 2014).

Es así como este artículo reconstruye el marco teórico de la investigación en relación con el contenido y alcance del DA y las obligaciones del Estado frente a este; en segundo lugar, actualiza el estado del arte en materia de Desiertos de Alimentos, para finalmente ajustar la matriz relacional de categorías, dimensio-

nes, variables e indicadores a tener en cuenta en una herramienta como la que se propone.

DA en el marco de la teoría de los DDHH

Los DDHH son una categoría propia del discurso del Estado liberal moderno que encuentra asidero en la plataforma de la teoría del derecho. Así, puede ser analizada desde cuatro dimensiones: histórica, política, ética y como categoría general del DIP. En el primer sentido, se da cuenta del proceso de positivización, generalización, internacionalización y especificación, y se encuentra ligado de forma directa con las otras tres dimensiones. Desde la política se entiende que aquellos son consecuencia de los procesos de reivindicación histórica de condiciones existenciales, en contextos particulares posibles de rastrear en el espacio y el tiempo, y son criterio de legitimidad de los regímenes políticos¹. Por su parte, desde la dimensión ética, la vigencia y efectividad de los DDHH es indicador de los niveles de convivencia pacífica en una democracia secular.

Finalmente, en tanto categoría general del DIP, los DDHH modelan y regulan las relaciones jurídicas –el régimen de obligaciones y garantías– entre el Estado y los individuos. Así, para los Estados surgen las obligaciones de reconocimiento, respeto, garantía y protección, mientras en los individuos se titularizan un conjunto de libertades y facultades de distinto contenido y alcance.

1 El *Failed States Index* (FSI) –Índice de los Estados Fallidos–, programa de *Fund For Peace* –Fondo para la Paz–, tiene como objetivo identificar la capacidad y viabilidad de los estados para responder a las necesidades sociales, políticas y económicas de sus ciudadanos, mediante el análisis de millones de documentos, utilizando el software *Conflict Assessment System Tool* –CAST–, para buscar información relevante en los aspectos económicos, sociales y políticos de cada país. El FSI se basa en 12 indicadores agrupados en 3 categorías: social, política y económica. Dentro de la categoría política, uno de sus seis indicadores es el de DDHH. El CAST asigna puntajes de 0 a 10 a cada uno de los indicadores, donde entre más bajo es mejor la situación del indicador, para luego signar un puntaje final. Así organiza los Estados desde el que representa una alerta máxima hasta el que se encuentra en una situación de estabilidad. El aspecto más fuerte del índice es que logra tomar una gran cantidad de información y sintetizarla de forma tal que su análisis sea menos complejo. Además es capaz de mostrar tanto la debilidad general de un Estado como la debilidad o fortaleza específica del mismo.

Un análisis desde la dimensión histórica de los DDHH supone considerar sus procesos de positivización, generalización, internacionalización y especificación. El fenómeno de positivización se evidencia con el proceso de incorporación de los derechos en instrumentos normativos de naturaleza internacional o doméstica. En el plano internacional se verifica con la expedición de instrumentos normativos en el marco de las revoluciones europeas de los siglos XVII y XVIII, constituciones en los procesos de independencia de los países latinoamericanos y el surgimiento de instrumentos de DIP, como declaraciones, convenciones y tratados, durante el siglo XX. En el derecho doméstico, se verifica mediante la consagración expresa o mediante bloque de constitucionalidad de los derechos reivindicados en los instrumentos internacionales expedidos en los siglos XX y XXI.

Sobre la base de la inspiración liberal de los derechos, el proceso de generalización ensancha los derechos en sentido cuantitativo y cualitativo. Desde el punto de vista cuantitativo, extiende la titularidad y vigencia de los derechos a todos los individuos de la especie humana sin distinción alguna. Por su parte, cualitativamente, amplía el contenido de esos derechos conforme evolucionan las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se ejercen. El proceso de internacionalización o universalización, que acompaña al proceso de generalización, extiende la vigencia de los DDHH a todos los confines de mundo. Finalmente, el proceso de especificación parte del reconocimiento de las especiales condiciones materiales de existencia de determinados individuos y grupos humanos y, en consecuencia, la consagración de derechos con un contenido especial para esos individuos y grupos (mujeres, niños, discapacitados, ancianos, indígenas, entre otros).

Considerando que los derechos humanos solo son comprensibles en el marco de su dimensión histórica –positivización, generalización, internacionalización y especificación–, estos no podrían ser entendidos más que como el resultado de la racionalización jurídica, en el marco del discurso liberal, de los procesos de reivindicación de condiciones existenciales –materiales y espirituales, individuales y colectivas– de los seres humanos, a través de las formas jurídicas. Estas formas jurídicas pueden ser ubicadas en el plano del DIP y el derecho público interno.

El análisis de la teleología de los DDHH implica reconocer la línea ontológica de la relación ser humano-derechos-Estado². En esta relación, los DDHH aparecen,

² La demanda de bienes y servicios para la satisfacción de ne-

inicialmente, como mecanismos de protección del individuo frente a la actuación del Estado. En tanto inherentes, la primera obligación del Estado es incorporarlos en el ordenamiento jurídico –obligación de reconocimiento. Reconocidos los derechos, su contenido libertario asegura la libertad de acción –libertad positiva– y de omisión –libertad negativa– como mecanismos de respeto de los derechos. Por su parte, el contenido prestacional impone obligaciones al Estado en relación con la creación de condiciones materiales para la realización del contenido de tales derechos, de tal forma que el Estado deberá disponer de procedimientos, autoridades y recursos para la creación de condiciones materiales que permitan el ejercicio de los derechos –obligaciones de garantía de Estado. Finalmente, ante la vulneración del derecho, el Estado debe asegurar la existencia y eficacia de mecanismos de protección. Esto es, procedimientos, autoridades y recursos destinados a restaurar, reparar e indemnizar por la violación de derechos.

Por su parte, el conjunto de obligaciones del Estado en relación con los DDHH, tal como se ha descrito –reconocer, respetar, garantizar y proteger– implica, de un lado, la incorporación de los derechos dentro de los contenidos del orden jurídico doméstico, bien mediante la enunciación expresa, o a través de mecanismos como el bloque de constitucionalidad³, abstenerse de vulnerar los derechos, asegurar su ejercicio y sancionar su vulneración. Así, el presente apartado se ocupa de darle contenido al DA con fundamento en la teoría jurídica y la normativa internacional y doméstica en Colombia, con el objeto de identificar las obligaciones positivas y negativas a cargo del Estado y analizar las obligaciones de garantía a partir del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

cesidades existenciales individuales, colectivas, materiales y espirituales supera con creces la oferta de estos bienes y servicios. Con el objeto de asegurar el control y conducción del conflicto intersubjetivo que supone esta escasez, el Estado –como forma de organización social moderna– mediante procedimientos y la ejecución de competencias de sus órganos, expide reglas jurídicas. La incorporación de un bien de la vida dentro del contenido de una norma, para asegurar su producción, distribución y consumo, parte de su calificación como valioso, su titularización como derecho subjetivo y la disposición de mecanismos y procedimientos de protección y garantía.

³ En el presente texto se entiende por bloque de constitucionalidad un conjunto de normas que, a pesar de no pertenecer formalmente a la constitución, materialmente se incorporan en ella por una decisión del constituyente.

Contenido y alcance del DA

Respecto al contenido del DA, este se define como la facultad de toda persona para disponer y acceder –individual o en conjunto con otras– a bienes y servicios alimentarios inocuos, que le aseguran una alimentación adecuada y le previenen de morir de hambre.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Asamblea General de Naciones Unidas, 1966) en su artículo 11 dispone el:

derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia

y reconoce el “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, por lo que los Estados deben adoptar medidas, incluidos programas para:

- 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 nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.
- 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.

Por su parte, la Observación General N°12 (Naciones Unidas, 1999) dispone, entre otras cosas, que el derecho a la alimentación adecuada puede ser ejercido por cualquier persona, individualmente o en grupo, a través del acceso físico y económico, y en todo momento. Asimismo, dispone que este no puede interpretarse de forma restrictiva, como el acceso a una cantidad de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos, y que debe alcanzarse de forma progresiva. En ese sentido, el Relator Especial sobre el DA (s.f.), indica que este derecho supone el acceso regular, permanente y sin restricciones, mediante la producción directa o la compra, a un nivel suficiente y adecuado en términos cualitativos y cuantitativos de alimentos. Estos deben corresponder con las tradiciones culturales del consumidor.

De acuerdo con lo anterior, el DA está vinculado con la dignidad humana que le es inherente a toda persona, se encuentra ligado íntimamente con otros derechos,

como la salud, el agua o la vida, y no puede escindirse de la justicia social. Así, se requiere la adopción de medidas de garantía y satisfacción, mediante políticas internacionales y domésticas contra la pobreza. Asimismo, ha sido positivizado por diversos instrumentos internacionales de protección de DDHH de sectores poblacionales en particular –proceso de especificación–, como los derechos de los niños (Naciones Unidas, 1989), de las mujeres (Naciones Unidas, 1979), de los pueblos indígenas (Organización Internacional del Trabajo, 1989), de las personas en situación de discapacidad (Naciones Unidas, 2006), de los adultos mayores (Organización de Estados Americanos, 2015), entre otros.

De acuerdo con su proceso de positivización y especificación, se puede afirmar que el DA, en tanto derecho subjetivo, tiene reconocimiento internacional, constitucional y desarrollo legal. En tanto derecho constitucional, es considerado un derecho social fundamental por su vinculación con derechos fundamentales como la vida, la dignidad y la igualdad, además de su inclusión dentro de las pretensiones del mínimo vital. En el anterior sentido, se trata de un derecho fundamental autónomo, en tanto forma parte de los derechos sociales básicos con expresa consagración constitucional y desarrollo legislativo; situación que obliga a los operadores jurídicos a aceptar su carácter vinculante:

El derecho fundamental alimentario abarca un conjunto de posiciones jurídicas que son normalmente indiferenciadas en su simple expresión. Las diferentes posiciones jurídicas deben ser identificadas y clarificadas dentro del proceso de protección de los derechos: el derecho a no tener hambre “derecho alimentario básico” y el derecho a una alimentación adecuada, “derecho alimentario cualificado” (Restrepo-Yepes, 2009).

Por su parte, el contenido del DA se integra por la disponibilidad, el acceso, el consumo, el aprovechamiento biológico y la calidad e inocuidad de los alimentos.

Para establecer el alcance del DA, se debe definir si un sujeto tiene un derecho, por lo tanto debe reconsiderarse la noción del derecho subjetivo. En un sentido relevante para el sistema jurídico, cuando un titular tiene un derecho está afirmando que tiene un derecho subjetivo (Chinchilla Herrera, 2009). Así, un sujeto es titular de un derecho subjetivo cuando dispone de un margen más o menos amplio de conducta, en el marco de la libertad otorgada por el ordenamiento jurídico, para proveerse de bienes y servicios que le permitan satisfacer sus necesidades individuales, colectivas, materiales y espirituales. Esta precisión revela de ma-

nera más clara la estructura del tipo de pretensión, del conjunto de poderes mediante los cuales alguien reclama de otro una acción determinada. En este orden de ideas, y según el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho alimentario es un derecho subjetivo (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes, & Giraldo-Ramírez, 2014).

Una vez afirmado el DA como derecho subjetivo, se debe clarificar qué tipo de derecho es, qué lo hace propiamente jurídico y cuál es su nivel, su lugar en una jerarquía dentro de un sistema normativo. En este sentido se afirma que el derecho alimentario es un derecho jurídico (sin negar que pueda ser también un derecho moral), por cuanto tiene diferentes tipos de consagraciones en la normativa positiva⁴; hemos dicho también que, además de ser un derecho que está enunciado en los niveles internacionales y nacionales, tiene de manera primaria un nivel constitucional. El derecho alimentario es un derecho subjetivo de nivel constitucional que tiene, adicionalmente, diferentes consagraciones que son relevantes en cuanto lo apoyan (nivel internacional) o en cuanto lo desarrollan (nivel infraconstitucional) (Restrepo-Yepes, 2009).

El proceso de reconstrucción de una teoría jurídica del DA se ve reforzado por la revisión de la evolución de las consagraciones internacionales y los criterios de los organismos internacionales, no solo porque estos tienen formas de inclusión dentro del sistema nacional (bloque de constitucionalidad, derecho blando)⁵,

4 Al respecto la profesora Restrepo-Yepes afirma: “una de nuestras hipótesis, es que la Constitución Política de Colombia consagra un ‘derecho alimentario’, al hacer de manera explícita en varias disposiciones referencias a un ‘subsidio alimentario’ para la embarazadas y la madres que estuvieren desempleadas o desamparadas (artículo 43), el derecho fundamental de los niños a ‘la alimentación equilibrada’ (artículo 44), el ‘subsidio alimentario’ para las personas de la tercera edad en caso de indigencia (artículo 46), al ordenar la especial protección del Estado para la ‘producción de alimentos’ y la promoción de ‘la investigación y la transferencia tecnológica para la producción de alimentos’ (artículo 65), así como, en términos más generales, la condiciones posibles de reglamentación del ‘crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios’ (artículo 66)” (Restrepo-Yepes, 2009).

5 “Codex Alimentarius (1965). Código de ética para el comercio internacional de alimentos (1985), Código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada (s.f). Ley 05 de 1960, por la cual se aprueba el Acta final y los Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949 (Congreso de la República de Colombia, 1960). Ley 12 de 1991, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño

adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (Congreso de la República de Colombia, 1991). Ley 319 de 1996, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre DDHH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 (Congreso de la República de Colombia, 1996). Ley 74 de 1968, por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966” (Congreso de la República de Colombia, 1968). Declaración De Quito (1998) Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe (FAO, 1992). Declaración Mundial Sobre Nutrición, (FAO, 2002). Informe de la cumbre mundial sobre la alimentación: cinco años después (FAO, 1992). Conferencia internacional de nutrición (Roma, FAO, 1996). Declaración de Roma sobre seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial sobre alimentación (FAO, 1996). Sistema de las Naciones Unidas (FAO, 2001). Cumbre mundial sobre la alimentación: cinco años después (2001), FAO. (2008). Marco legal internacional. OEA (1990) Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño Aprobado el 30 de septiembre de 1990 en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. OMS-UNICEF (1989). Declaración de Innocenti, ONU (1949). III Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (ONU, 1949). IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (ONU, 1955). Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (ONU, 1959). Declaración de los Derechos del Niño proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959 (ONU, 1974). Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición (ONU, 1977). Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977 (ONU, 1977). Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977 (ONU, 1985). Directrices de la Naciones Unidas para la protección del consumidor (ONU, 1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo 4 de Diciembre de 1986 (ONU, 1990). Principios básicos para el tratamiento de los reclusos adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990 (ONU, 1994). Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 (ONU, 1995). La Declaración de Copenhague sobre desarrollo social (ONU, 1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (ONU, 1998). Principios Rectores de los desplazamientos internos, 30 de Septiembre de 1998 (ONU, 2002). Cumbre de

sino porque son invaluable material para clarificar los componentes concretos del derecho, tal como lo hemos desarrollado.

A partir de los elementos teóricos y conceptuales, debemos dar paso al examen de las políticas públicas que se han ocupado del desarrollo del derecho alimentario –como una forma del cumplimiento del Estado frente al DA–, como la posición jurídica que da a su titular la capacidad para exigir del destinatario, en primer lugar, el estar libre de hambre y, en segundo lugar, como la posición a obtener una alimentación adecuada. En este sentido nos referiremos a la tesis de la dualidad interpretativa como la necesidad de diferenciar en el derecho alimentario, al menos, las dos posiciones: el derecho a no tener hambre ‘derecho alimentario básico’ y el derecho a una alimentación adecuada, ‘derecho alimentario cualificado’.

Obligaciones del Estado frente al DA

Implementar una política pública es poner en marcha un conjunto de actividades para la obtención de una serie de objetivos previamente definidos y darle solución a un problema de naturaleza pública que afecta a un territorio y a una población. El análisis de estas permite entender la intersección entre la política y la administración en relación con la actividad pasiva o activa del Estado orientada a la solución de problemas.

La actividad estatal debe orientarse al cumplimiento de un conjunto de fines que, definidos constitucionalmente –artículo 2 de la Constitución Política (1991)– determinan el norte de la actuación del Estado. Entre estos, conforme a la norma enunciada, se encuentran

Desarrollo Sostenible: Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable (ONU, 1994). Declaración universal de los DDHH (ONU, 1974). Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado (ONU, 1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo (ONU, 1990). Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad (ONU, 1993). Declaración y programa de acción de Viena (ONU, 1959). Declaración de los derechos de los niños (PIDESC, 1966). Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (PIDESC, 1999). Observación general N°12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11) (PNUD, 1995). Síntesis de la IV conferencia internacional sobre la mujer, Beijing (UNESCO, 1993). Conferencia mundial sobre DDHH celebrada en Viena. Los dos primeros componentes de la Observación General N°12 del derecho a una alimentación adecuada, enunciada en el PIDESC en el artículo 11. (Numeral 12)” (Restrepo-Yepes, 2009).

la promoción del bienestar general, la garantía de efectividad de los derechos, el facilitar la participación de todas y todos en los asuntos que les afectan, entre otros.

El aseguramiento de estos fines se debe leer en clave de los DDHH. En ese sentido, en el Estado reposan las obligaciones de reconocer, respetar, garantizar y proteger estos derechos. La obligación de garantía supone el diseño y ejecución de mecanismos, instrumentos, acciones y recursos destinados a asegurar la satisfacción de las necesidades existenciales, y la obligación de protección, de mecanismos destinados a sancionar, castigar y reparar los daños ocasionados por la vulneración de los derechos. En este sentido, se distinguen las dimensiones estructural y emergente en relación con los derechos.

La vía de la estructura implica el diseño y ejecución de estrategias traducidas en políticas públicas donde se atiendan las necesidades e intereses territoriales, sectoriales y colectivos mediante planes, programas y proyectos. Ello supone la determinación de autoridades, competencias, funciones, procesos y recursos destinados a resolver los problemas identificados. En el marco institucional colombiano esta dimensión de protección de los derechos está en manos de los poderes de representación democrática (poderes ejecutivo y legislativo)⁶.

Las políticas públicas, entonces, pueden definirse como un conjunto de conductas públicas deliberadas, de naturaleza activa o pasiva, concertadas entre las autoridades, la sociedad civil y actores de distinta naturaleza –económicos, sociales, culturales, religiosos, entre otros–, que tienen como objetivo la atención de las necesidades e intereses generales, territoriales y sectoriales mediante la disposición de recursos financieros, administrativos y de gestión. Así, la política pública es un curso de acción deliberadamente diseñado y seguido.

El diseño de la política pública articula normas, líneas de acción, planes, programas y proyectos orientados a la producción de resultados –atados a indicadores– que resuelvan problemas identificados y que deman-

6 Por su parte, la vía de la emergencia opera ante la inexistencia o disfuncionalidad de la vía de la estructura. Se traduce en la adopción de medidas administrativas, cuasi-judiciales y judiciales en manos de los poderes de control y garantía (poder judicial y órganos de control –ministerio público, contralorías, entre otros–), con ocasión de la vulneración o daño de un derecho en función de la existencia de una necesidad o interés jurídico.

dan respuesta pública. Así, una política pública se compone de normas, acciones políticas, autoridades, actores –sociales, políticos, económicos, entre otros– y recursos –económicos, financieros, logísticos, entre otros–, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades e intereses, la materialización del interés público y la solución de problemas sociales.

El componente democrático de las políticas públicas lleva consigo la necesidad de coordinación horizontal en el proceso de concertación de intereses, el enfoque policéntrico –que se articula con el carácter descentralizado y democrático del Estado colombiano, artículo 1 (República de Colombia, 1991)–, la existencia de relaciones inter-organizacionales y la disposición de mecanismos democráticos de decisión y control social y político sobre esta –artículo 103 (República de Colombia, 1991). De allí que, en tanto red, las políticas públicas supongan la diversidad e interdependencia de los actores, quienes establecen relaciones de durabilidad presupuesta. Asimismo, las políticas públicas implican la movilización de recursos por parte de los actores.

La gestión de las políticas públicas articula cuatro pasos esenciales: el diseño de la agenda, el diseño de la política, su ejecución y evaluación. En ellos, el entramado de actores –mediante estrategias y planes de interacción– llevará a cabo los procesos de selección de opciones, toma de decisiones, ejecución de planes, programas y proyectos, y la evaluación de los resultados de la política pública.

El contexto normativo en el que se inserta una política debe analizarse en el marco de los acuerdos políticos nacionales –constitución, leyes y decretos–, regionales –ordenanzas y otras normas de carácter regional (como de autoridades metropolitanas o ambientales, por ejemplo)– y locales –acuerdos y decretos municipales, por ejemplo. A ello se le debe adherir el análisis de la estructura burocrática y la cultura política territorial en el que se insertará la política pública.

El diseño, ejecución y evaluación de una política pública implica el tránsito de una situación de insatisfacción social a una situación de satisfacción social, mediado por la política pública. Este tránsito inicia con unos *inputs*, representados en el diagnóstico traducido en diseño; continúa con el procesamiento, expresado en la dirección y difusión de la política pública, y unos *outputs*, materializados en las necesidades e intereses satisfechos. El diagnóstico de necesidades permite determinar su naturaleza general, particular, sectorial o temática; identificar los actores que participarán y

evaluar las relaciones que se dan entre necesidades y actores. Asimismo, deben evaluarse otros factores tales como la gravedad en relación con el tiempo y el espacio, la urgencia de acuerdo a la percepción de los actores, la jerarquía y priorización y las alternativas.

La ejecución es la etapa de determinación y adopción de alternativas posibles, la preparación y decisión de proyectos gubernativos a las líneas de acción, planes y programas, la ejecución de actividades, consecución de resultados y productos concretos, y el levantamiento de indicadores por los responsables. El proceso culmina con la evaluación. Esta es una exigencia a la administración pública que le permite aprender de las experiencias y adaptar los tradicionales instrumentos de política pública, de acuerdo a los resultados de experiencias pasadas. Ello permitirá optimizar los recursos locales mediante las mejores técnicas.

Esta evaluación es *ex-ante*, durante y *ex-post*. Debe concentrarse, por lo menos, en la racionalidad del proceso: el diagnóstico y su correspondencia con los objetivos, y la coherencia. Esta última puede ser interna y externa. Interna, cuando evalúa la adecuación de objetivos con instrumentos y problemas, y externa cuando evalúa la compatibilidad de los objetivos y estrategias con otras políticas y programas.

La evaluación permite, entre otras cosas, identificar adecuadamente el alcance de los problemas, su repercusión, sus características, la metodología y fuentes usadas; determinar si hay consenso social sobre el diagnóstico realizado; si los objetivos responden a las necesidades y problemas detectados, y si son alcanzables y realistas, y la coherencia con otras actuaciones públicas y el respeto a las directrices normativas en sus distintos niveles.

Finalmente, puede afirmarse que existen tres factores principales en el fracaso de las políticas públicas:

1. la falta de coordinación inter-institucional,
2. la falta de control político, administrativo, judicial y social, y
3. la falta de eficacia en la consecución de los objetivos y la ineficiencia en la gestión.

Metodológicamente, se utiliza el “enfoque de la doble vía” para aproximarnos a las políticas públicas que tratan de satisfacer el derecho alimentario. Según este enfoque las políticas de Estado para erradicar el hambre y la desnutrición se han articulado en torno a una doble vía de actuación: la “vía de emergencia” y la “vía de estructura”. Esta división, para efectos de este análisis, se corresponde con los elementos que com-

ponen la tesis de la dualidad interpretativa. Es así que el derecho a estar libre de hambre se desarrolla en las políticas públicas a través de la vía de la emergencia, mientras que el derecho a una alimentación adecuada se desarrolla en las políticas públicas a través de la vía estructural (Restrepo-Yepes, 2013).

La vía de la emergencia en las políticas públicas se materializa cuando los Estados buscan remediar y solucionar los factores concretos y actuales relacionados con el hambre y la desnutrición. Para ello el Gobierno trata de asegurar el acceso inmediato a los alimentos para proteger la vida del que está privado de estos; en otras palabras, “es el reconocimiento de que los hambrientos no pueden esperar”. Esta vía se considera un subconjunto de políticas y programas de asistencia social que forman parte de las herramientas utilizadas por el Estado frente a situaciones de extrema vulnerabilidad que atienden el aspecto más básico del derecho alimentario: estar libre de hambre (Restrepo-Yepes, 2013).

Por otra parte, la vía de la estructura tiene lugar cuando los Estados, a través de sus políticas públicas, buscan crear y fortalecer las instituciones que pretenden mejorar los estándares de alimentación respecto a la dignidad, diversidad y seguridad de los alimentos y que, a largo plazo, acaben con la malnutrición y el hambre. Por esto, esta vía incorpora acciones tendientes a garantizar la disponibilidad de alimentos en cuanto a la suficiencia nutricional, la inocuidad biológica, la aceptabilidad cultural y la sostenibilidad de las prácticas alimentarias. Las acciones propias de esta vía buscan el crecimiento económico de las áreas rurales, la conexión de estas con las zonas urbanas y tratan de establecer un vínculo entre productividad y atención a carencias básicas de la población (Restrepo-Yepes, 2013).

En el derecho interno colombiano desde la Constitución Política (República de Colombia, 1991) se reconoce el DA en diversas disposiciones para sujetos de especial protección constitucional –mujeres, artículo 43; niños, artículo 44, y personas de la tercera edad, artículo 46–, y en relación con la disponibilidad y el acceso –protección a la producción de alimentos, artículo 65. Asimismo, ha sido desarrollado y protegido por diversos instrumentos, tales como la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, desarrollada por los documentos Conpes 91 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005), 113 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007) y 140 (Consejo Nacional de Política Económica y Social,

2011), y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 (Gobierno Nacional, 2013).

El origen de la lucha estatal en Colombia contra el hambre y la desnutrición no fue autónomo, sino que dependió de iniciativas internacionales y estuvo supereditado a otras preocupaciones más generales de salubridad y de estrategias higienistas en el control de la población. No obstante, la ayuda internacional en alimentación y nutrición fomentó en el país el nacimiento de las políticas administrativas que trataban de atacar el problema, y mostraron que era conveniente y posible intervenir, tanto de manera inmediata como a largo plazo, en soluciones de fondo para los problemas sociales de esta materia (Restrepo-Yepes, 2013).

Las políticas públicas en alimentación en Colombia nos ha mostrado cómo la protección a los derechos de alimentación y nutrición, si bien con mayor apoyo internacional o nacional, se ha desplazado a lo largo de un espectro que va desde las estrategias de intervención en la vía de la emergencia (suministros, subsidios, compensaciones, entre otros), hasta las actuaciones institucionales en la vía de la estructura (creación de organismos, políticas de abastecimiento, fomento de la producción, programas educativos, entre otros). Amplitud de acciones y de estrategias que muestran, especialmente al investigador jurídico, la compleja estructuración de elementos y factores que se han de dar en las políticas públicas para la satisfacción de derechos fundamentales básicos como lo es el alimentario y que han contemplado el reconocimiento, la protección y la garantía del DA (Restrepo-Yepes, 2013).

Estas políticas han sido el motor que ha impulsado la protección del derecho alimentario en el país, y tal afirmación suena paradójica en una nación donde usualmente la consagración normativa de los derechos es el punto de partida que determina su garantía. Los debates jurídicos, en ocasiones excesivamente formales, en torno de la exigibilidad de los derechos prestacionales a acciones fácticas deben informarse empíricamente de los antecedentes históricos de los programas estatales y deben, también, aportar a su nivelación constitucional mediante el *meta-derecho* a políticas públicas eficientes, consistentes y no sometidas a una lógica ocasional de estrategias políticas del ejecutivo (Restrepo-Yepes, 2013).

Desiertos de Alimentos

Los desiertos de alimentos son aquellas zonas urbanas o rurales que presentan dificultades para que sus pobladores accedan a una alimentación saludable. Comúnmente se asocian a áreas urbanas ubicadas en la periferia y laderas de las ciudades, con deficiencia en la infraestructura para la oferta y prestación de bienes y servicios públicos, y altos niveles de exclusión económica. En las áreas rurales los desiertos de alimentos se presentan en zonas que han perdido la producción agropecuaria o que están alejadas de los canales y flujos de distribución de alimentos.

El concepto “Desiertos de Alimentos” aparece en los años noventa, producto de la preocupación por estudiar las áreas urbanas que presentan precariedad en el acceso a alimentos desde el mercado minorista (Reisig y Hobbiss, 2000). Algunos estudios logran demostrar que no hay metodologías claras a propósito de la aparición del concepto. Sobre la existencia del fenómeno algunos partieron de la noción de supermercado, las características de las tiendas y la relación con la pobreza urbana para analizar la presencia de las condiciones que dan lugar al nacimiento de Desiertos de Alimentos (Apparicio, Cloutier, y Shearmu, 2007). Otros, por su parte, han relacionado la presencia de estos con los cambios geográficos en la distribución de mercancías alimentarias y hábitos alimentarios, además de los tradicionales conceptos de costo y disponibilidad (Coyle y Flowerdew, 2011).

Sobre Desiertos de Alimentos se han llevado a cabo importantes estudios en Europa –particularmente en Inglaterra– en Estados Unidos y Canadá. La categoría no ha sido utilizada para analizar el fenómeno del hambre en América Latina, y Colombia no es ajena a esta situación. Los estudios que se han llevado a cabo a partir de la categoría han dispuesto el análisis de variables cualitativas y cuantitativas de distinta escala y jerarquía. Sin embargo, ninguno ha llevado a cabo un análisis de los problemas de la alimentación adecuada y el hambre en clave territorial con un enfoque de DDHH.

Así, pueden rastrearse estudios relacionados con la existencia del fenómeno, sus características, causas, consecuencias y estrategias de atención. Respecto de su existencia, algunos estudios se concentraron en los aspectos metodológicos de rastrear los Desiertos de Alimentos (Cummins y Macintyre, 2002; Beaulac, Kristjansson y Cummins, 2009). Otros recurrieron al análisis de las condiciones que favorecen la aparición

del fenómeno (Apparicio, Cloutier y Shearmur, 2007), y su relación con algunos elementos del DA –particularmente disponibilidad– (Coyle y Flowerdew, 2011) y la existencia del fenómeno en suelos rurales (Morton, Bitto, Oakland y Sand, 2005). Respecto de las características, los estudios han identificado factores geográficos y socioeconómicos (Beaulac, Kristjansson y Cummins, 2009).

Sobre sus causas, estudios parten de su relación con políticas económicas (Vivas, 2009), acceso (Clarke, Eyre y Guy, 2002; Smoyer-Tomic, Spence y Amrhein, 2006; Thomas, 2010; Jiao, Moudon, Ulmer, Hurvitz y Drownowski, 2012; Morton, Bitto, Oakland y Sand, 2005), las prácticas alimentarias de compra y consumo (Wrigley, Warm y Margetts, 2003; Pearson, Russell, Campbell y Barker, 2005), las características del proceso de urbanización (Walker, Bloc y Kawachi, 2012), la clasificación del suelo (Hendrickson, Smith y Eikenberry, 2006), desigualdad económica y espacial (Larsen y Gilliland, 2008; Walker, y otros, 2010). Resultan particularmente interesantes estudios que relacionan elementos de ecología urbana, injusticia alimentaria y economía (McClintock, 2008), o elementos propios de la sociología, como familia, amigos e instituciones públicas y privadas (Morton, Bitto, Oakland y Sand, 2005) como criterios causales de los Desiertos de Alimentos. Respecto de sus consecuencias, algunos estudios analizan sus impactos en la salud (Matson, 2012; Smith, Butterfass y Richards, 2010; Schafft, Jensen y Hinrichs, 2009; Cadavid, Zapata, Aguirre y Álvarez, 2011), y sobre aspectos económicos (Leete, Bania y Sparks, 2012; Morton y Blanchard, 2007). En relación con las estrategias de solución, los estudios proponen estrategias de orden institucional o público (Wrigley, Warm y Margetts, 2003), privadas y mixtas (Shaw, 2006; Mader y Busse, 2011; Anderson y Burau, 2015).

Matriz de relación de las categorías DA y Desiertos de Alimentos

Considerando que la presente investigación hace referencia a la segunda fase del proyecto “Diseño de una metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria en la ciudad de Medellín, Colombia”, es importante aclarar que en la primera fase logró desarrollar una matriz con el cruce de las categorías DA y desiertos de alimentos (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes y Giraldo-Ramírez, 2014). Para esta segunda fase, la matriz en mención fue sometida a revisión técnica, siguiendo como metodología los grupos de

discusión, de los cuales participó un equipo interdisciplinario conformado por abogados, ingenieros agroindustriales y nutricionistas dietistas. Como resultado final, se obtuvo la reestructuración de la matriz de relación de las categorías DA y desiertos de alimentos, al revisar sus dimensiones, variables e indicadores (Tablas 1a, 1b, 1c, 1d, 1e).

La matriz inicial incluía como dimensiones del DA, la disponibilidad de alimentos, la accesibilidad, y la inocuidad, en esta última se circunscribían algunos elementos relacionados con la utilización biológica de los alimentos. La revisión de esta categoría se basó en conceptos que relacionan el DA con la seguridad alimentaria y nutricional, lo cual permitió incluir el consumo alimentario y el aprovechamiento biológico de manera explícita.

Estas discusiones, y muy especialmente las relacionadas con el consumo de alimentos, se sustentaron en la Observación General N°12 (Naciones Unidas, 1999), en esta se indica que la alimentación adecuada está relacionada con las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad y consumo; influenciada por condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras; y afectada por la cantidad y calidad suficiente de alimentos, por el acceso a alimentos sin sustancias nocivas y por la aceptabilidad de estos para una cultura determinada. De esta manera, se está considerando el consumo de alimentos como una dimensión relacionada con las de disponibilidad y acceso, pero no integrada a estas.

De igual manera, en esta observación se indica que es preciso adoptar y fortalecer medidas para conservar la diversidad del régimen alimentario de los individuos y grupos garantizando la disponibilidad y el acceso a los alimentos, y desde esta consideración ya está estableciendo el régimen, las pautas y el consumo alimentario como dimensiones a ser tenidas en cuenta para lograr una alimentación adecuada.

Igualmente la categoría DA, sus dimensiones y las variables que la componían se revisaron a la luz de la definición que de seguridad alimentaria y nutricional se consagra en la normatividad colombiana, especialmente en el documento Conpes Social 113 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007). Así, la matriz actual relaciona todos los ejes de la seguridad alimentaria y nutricional, desde los cuales es posible analizar las dimensiones del DA.

Con respecto a las dimensiones definidas para desiertos de alimentos, la matriz inicial estaba compuesta por lo físico espacial, sociocultural y socioeconómico.

Una característica de las matrices de evaluación es que las categorías son mutuamente excluyentes y cada una se define exhaustivamente para especificar claramente el fenómeno al que hacen referencia. Teniendo en cuenta lo anterior, se mantuvo la dimensión físico-espacial y se unificaron las dos restantes para denominarse: socioeconómico y cultural.

Una vez logrado el consenso sobre las dimensiones, se revisó lo que la matriz preliminar contempló como variables. Sobre éstas, inicialmente se concluyó que la mención a los aspectos determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional podría exceder los alcances de la evaluación, la cual tiene como propósito la descripción de la desertificación alimentaria; en este sentido fueron retiradas algunas variables. Se resalta de este proceso igualmente la no inclusión como variable de la soberanía alimentaria y la no discriminación, previamente ubicadas en el acceso a los alimentos, al considerarlas conceptos superiores. Para el caso de la no discriminación se concluyó que debe ser parte del análisis, pero no se constituye en una variable por sí misma; la no discriminación es un juicio o criterio de evaluación. Por su parte, la soberanía alimentaria más que una variable, podría ofrecer un enfoque o perspectiva de análisis.

Tabla 1a. Matriz para la evaluación de desiertos de alimentos desde el enfoque del DA

CATEGORÍA: DISPONIBILIDAD

DESIERTOS ALIMENTARIOS	CONSTRUCTOS	INDICADORES
Físico espacial	Usos permitidos y reales del suelo	<p>Clases de suelo: rural, urbano y expansión urbana, suburbano y de protección. Geolocalización y densidad por clase de suelo por kilómetros cuadrados.</p> <p>Usos del suelo permitidos, restringidos y prohibidos: residencial, comercial, servicios, industrial, dotacional, espacios públicos existentes, espacios públicos proyectados. Geolocalización y densidad por uso del suelo por kilómetros cuadrados.</p> <p>Usos del suelo reales: residencial, comercial, servicios, industrial, dotacional, espacios públicos existentes, espacios públicos proyectados. Geolocalización y densidad por uso del suelo, en kilómetros cuadrados.</p>
	Disponibilidad de agua para la producción de alimentos	<p>Red hídrica: ríos, quebradas, yacimientos y aguas subterráneas. Geolocalización y densidad por kilómetros lineales.</p> <p>Calidad del agua: por tipología de la red hídrica y densidad por kilómetros cuadrados.</p>
Socioeconómico y cultural	Dependencia y autosuficiencia alimentaria	<p>Disponibilidad de alimentos básicos o suministro interno de alimentos: cantidad de alimentos que involucra la producción, las importaciones, las exportaciones y los cambios en las existencias. Es un indicador de la eficiencia de la economía para mantener un nivel adecuado de alimentos en relación con las necesidades.</p> <p>Coefficiente de autosuficiencia alimentaria: establece el grado en que el mercado nacional es abastecido con la oferta interna (producción nacional). Se define como la relación entre la producción interna de alimentos básicos y la disponibilidad total.</p> <p>Coefficiente de dependencia alimentaria: muestra en qué medida la disponibilidad de alimentos depende de las importaciones. Se calcula relacionando las importaciones con la disponibilidad de alimentos básicos primarios.</p> <p>Balanza comercial del sistema agroindustrial: resultado del comercio exterior realizado por el país en términos agroalimentarios. Un balance positivo muestra un sistema alimentario eficiente y competitivo que produce excedentes de divisas para el país; si es negativo el sistema es poco eficiente, deficitario y vulnerable.</p>
	Formas de producción	<p>Producción agroalimentaria bajo prácticas tradicionales.</p> <p>Producción agroalimentaria con prácticas sostenibles (producción agroecológica, Buenas Prácticas de Agricultura).</p> <p>Uso del recurso (tenencia) para la producción agroalimentaria (en propiedad, en arriendo, en aparcería).</p> <p>Tamaño de las unidades productivas agroalimentarias (hasta 5 ha, hasta 50 ha, hasta 100 ha, mayor de 100 ha).</p>

Tabla 1b. Matriz para la evaluación de desiertos de alimentos desde el enfoque del DA

CATEGORÍA: ACCESO

DESIERTOS ALIMENTARIOS	CONSTRUCTOS	INDICADORES
Físico espacial	Accesibilidad física y geográfica a alimentos	Densidad de mercados (número medio por unidad de superficie –por cada 1000 metros–, discriminado por tipo: moderno, tradicional, informal, alternativo) Total de alimentos disponibles (por grupos de alimentos) en el área geográfica (discriminado por tipo de mercado, producción y asistencia social). Porcentaje de alimentos locales distribuidos (productos con un radio de distribución inferior a los 48 km, discriminado por tipo de mercado) Distancia media entre los canales de distribución de alimentos y los hogares (discriminado por tipo: moderno, tradicional, informal, alternativo). Distancia media para la adquisición de cada grupo de alimentos. Densidad de la red de carreteras (kilómetros de carreteras por unidad de superficie). Porcentaje de carreteras asfaltadas o pavimentadas. Medio de transporte utilizado para acceder a los mercados de alimentos.
Socioeconómico y cultural	Fuentes de los alimentos	Fuente de adquisición de los alimentos disponibles en los hogares (compra –discriminado por tipo de mercado–, producción, asistencia social, trueque, mendicidad, solidaridad u otras). Número y tipo de fuentes de adquisición para cada grupo de alimentos. Porcentaje del total de kilocalorías disponibles provenientes de la compra de alimentos. Porcentaje del total de kilocalorías disponibles provenientes de la producción de alimentos. Porcentaje del total de kilocalorías disponibles provenientes del trueque de alimentos. Porcentaje del total de kilocalorías disponibles provenientes de la asistencia social, mendicidad, solidaridad u otras. Nivel de dependencia de kcal subsidiadas.
	Accesibilidad económica a alimentos	Ingresos medios familiares. Índices de precios en los mercados locales (discriminado por tipo de mercado). Precio medio de la canasta básica de alimentos. Porcentaje de ingresos destinados a la alimentación. Porcentaje de familias que gasta el 70% o más de sus ingresos (o gastos totales) en alimentación. Porcentaje de población pobre. Porcentaje de hogares con percepción de inseguridad alimentaria.

Tabla 1c. Matriz para la evaluación de desiertos de alimentos desde el enfoque del DA

CATEGORÍA: CONSUMO

DESIERTOS ALIMENTARIOS	CONSTRUCTOS	INDICADORES
Físico espacial	Suficiencia alimentaria en el hogar	Canasta básica de alimentos. Patrón alimentario. Fuentes de energía y proteína.
Socioeconómico y cultural	Hábitos de consumo de alimentos	Preparación de comidas en el hogar. Horario establecido para el consumo de comidas principales. Consumo de preparaciones precocidas y de alimentos procesados en el hogar. Consumo de frutas y hortalizas. Consumo de platos tradicionales. Consumo de alimentos por fuera del hogar.
	Educación nutricional	Conocimiento de características de alimentación saludable. Conocimiento de etiquetado nutricional. Conocimiento de las bondades de los grupos de alimentos.
	Prácticas de lactancia materna	Duración de la lactancia materna. Porcentaje de niños con lactancia materna exclusiva hasta los seis meses. Edad de inicio de la alimentación complementaria.

Tabla 1d. Matriz para la evaluación de desiertos de alimentos desde el enfoque del DA

CATEGORÍA: APROVECHAMIENTO BIOLÓGICO

DESIERTOS ALIMENTARIOS	CONSTRUCTO	INDICADORES
Socioeconómico y cultural	Estado nutricional	Prevalencia de retraso en el crecimiento en niños menores de cinco años. Prevalencia de déficits de principales micronutrientes en menores de seis años: hierro, cinc y vitamina A. Prevalencia de retraso en el crecimiento en menores de 1 años. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en población entre 18 a 64 años de ambos sexos
	Estado de salud	Prevalencia de síndrome metabólico en mayores de 18 años. Prevalencia de enfermedad diarreica aguda en menores de cinco años. Prevalencia de bajo peso al nacer. Tasa de mortalidad infantil.

Tabla 1e. Matriz para la evaluación de desiertos de alimentos desde el enfoque del DA

CATEGORÍA: CALIDAD E INOCUIDAD

DESIERTOS ALIMENTARIOS	CONSTRUCTO	INDICADORES
Físico espacial	Riesgos biológicos, físicos y químicos en la producción, acopio y comercialización de alimentos	Número de devoluciones por deficiencias en calidad. Reporte de pérdidas poscosecha. Registros de presencia de microorganismos patógenos y sustancias contaminantes de riesgo para la salud humana. Registros de conservación de la temperatura y condiciones para preservar los alimentos. Garantía en el eslabón de la comercialización de alimentos con la preservación de las condiciones de los alimentos durante su almacenamiento y distribución. Establecimiento de factores de riesgos microbiológicos en hogares, restaurantes o industrias. Existencia de plan de manejo de alimentos devueltos (devoluciones).
	Disponibilidad de agua potable en el hogar	Reporte de control microbiológico de las aguas de consumo. Registros de medición del cloro o potabilización de agua. Medición de la calidad del agua suministrada por el proveedor, de acuerdo a los requisitos físicos, químicos, microbiológicos y parasitológicos del agua para consumo humano. Presencia de un plan de monitoreo de seguimiento y verificación de parámetros físicos, químicos y microbiológicos. Fuentes de agua (bocatomas). Existencia de planes de emergencia por desabastecimiento de agua o presencia de agua contaminada.
Socioeconómico y cultural	Riesgos biológicos, físicos y químicos en transformación, preparación y consumo de los alimentos	Reportes de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) causada por la ingestión de un alimento contaminado. Presencia de un plan de saneamiento básico. Implementación de un sistema complementario de inocuidad de alimentos como HACCP. Resultados de visitas de inspección del INVIMA. Condicionamiento del restaurante o industria.

Conclusiones y recomendaciones

El trabajo permitió redefinir el contenido del DA, a partir de la revisión de las categorías “Desiertos de Alimentos” y “Derecho a Alimentación” pesquisadas en la literatura especializada, la normativa internacional y doméstica, obteniendo una matriz de relación de constructos, dimensiones y variables que pueden construirse en herramienta para el análisis de políticas públicas alimentarias.

La matriz que se construyó para la presente investigación delimita elementos que acercan la medición de desiertos de alimentos desde una perspectiva de derechos. Además indica su relación con conceptos como la seguridad alimentaria y nutricional.

El estudio da cuenta de la necesidad de realizar un trabajo interdisciplinario para el complejo análisis del fenómeno alimentario, el ajuste de las categorías «Desiertos de Alimentos» y «DA» y el diseño de estrategias más pertinentes para el análisis de los problemas asociados a la alimentación adecuada y el hambre en clave territorial y con enfoque de DDHH.

Referencias

- Anderson, F. & Bureau, K. (2015). Back to Basics: Is Civic Agriculture the Solution to Food Deserts in Texas? *Open Journal of Social Sciences*, 03(05), 82-89.
- Apparicio, P., Cloutier, M. & Shearmu, R. (2007). The case of Montréal's missing food deserts: Evaluation of accessibility to food supermarkets. *International Journal Of Health Geographics*. Vol. 6 (4). Disponible en: <http://www.ij-healthgeographics.com/content/6/1/4>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nueva York: Naciones Unidas.
- Beaulac, J., Kristjansson, E. & Cummins, S. (2009). A Systematic Review of Food Deserts, 1966-2007. *Preventing Chronic Disease*, 6(3), A105.
- Cadavid, M., Zapata, M., Aguirre, D. y Álvarez, M. (2011). Coeficiente intelectual de niños escolarizados en instituciones públicas de las zonas nororiental y noroccidental de Medellín según el nivel de seguridad alimentaria del hogar y condiciones socioeconómicas. *Revista chilena de nutrición*, 38(4), 392-403.
- Chinchilla Herrera, T. E. (2009). *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?* Bogotá: Temis.
- Clarke, G., Eyre, H. & Guy, C. (2002). Deriving Indicators of Access to Food Retail Provision in British Cities: Studies of

- Cardiff, Leeds and Bradford. *Urban Studies*, 39(11), 2041-2060. From <http://usj.sagepub.com/content/39/11/2041>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2005). Documento Conpes Social 91. Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015. Bogotá, D.C.: República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- (2007). Documento Conpes Social 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá, D.C.: Consejo Nacional de Política Económica Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
 - (2011). Documento Conpes Social 140. *Modificación al Conpes Social 91 del 14 de junio de 2005: «Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015»*. Bogotá D.C., Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Coyle, L. y Flowerdew, R. (2011). Food deserts in Dundee. *Scottish Geographical Journal*, 127(1), 1-16.
- Cummins, S. y Macintyre, S. (2002). "Food deserts"—evidence and assumption in health policy making. *BMJ*, 325(7361), 436-438.
- FAO (2005). Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Fitzpatrick, A. B. (30 de abril de 2015). Hungry for Change: An Analysis of Food Deserts and Access in Bridgeport, Connecticut. *Honors Thesis. Paper 296*. Lewisburg: Bucknell University.
- Gobierno Nacional. (2013). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019. Colombia: Gobierno Nacional.
- Hendrickson, D., Smith, C., & Eikenberry, N. (2006). Fruit and vegetable access in four low-income food deserts communities in Minnesota. *Agriculture and Human Values*, 23, 371-383.
- Jiao, J., Moudon, A. V., Ulmer, J., Hurvitz, P. M. & Drewnowski, A. (2012). How to identify food deserts: measuring physical and economic access to supermarkets in King County, Washington. *American Journal of Public Health*, 102(10), 32-39.
- Larsen, K., & Gilliland, J. (2008). Mapping the evolution of 'food deserts' in a Canadian city: Supermarket accessibility in London, Ontario, 1961-2005. *International Journal of Health Geographics*, 7(16).
- Leete, L., Bania, N. y Sparks, A. (2012). Congruence and Coverage. Alternative Approaches to Identifying Urban Food Deserts and Food Hinterlands. *Journal of Planning Education and Research*, 32(2), 204-218.
- Mader, E., & Busse, H. (2011). Hungry in the Heartland: using community food systems as a strategy to reduce rural food deserts. *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 6(1), 45-53.
- Matson, J. (2012). High and Dry en the Food Desert. *Scientific American*, 306(5), 96.
- McClintock, N. (2008). From Industrial Garden to Food Desert: Unearthing the Root Structure of Urban Agriculture in Oakland, California. *ISSI Fellows Working Papers, Institute for the Study of Societal Issues, UC Berkeley*.
- Molina-Saldarriaga, C. A., Restrepo-Yepes, O. C., & Giraldo-Ramírez, D. P. (2014). Desiertos de alimentos. Aproximaciones conceptuales al estudio jurídico del problema del hambre. *Ratio Juris*, 9(19), 77-95.
- Morton, L. W., Bitto, E. A., Oakland, M. J. & Sand, M. (2005). Solving the Problems of Iowa Food Deserts: Food Insecurity and Civic Structure. *Rural Sociology*, 70(1), 94-112.
- Morton, L. & Blanchard, T. (2007). Starved for Access: Life in Rural America's Food Deserts. *Rural Realities*, 1(4), 1-10.
- Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Naciones Unidas.
- (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Naciones Unidas.
 - (1999). Aplicación del Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y Culturales. *Observación General No 12.El derecho a una alimentación adecuada*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.
 - (2006). *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. New York. New York: Naciones Unidas.
- Organización de Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Washington, D.C., Estados Unidos: Secretaría General OEA.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio 169. *Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Recuperado el 5 de febrero de 2014, de <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>
- Pearson, T., Russell, J., Campbell, M. J., & Barker, M. E. (2005). Do 'food deserts' influence fruit and vegetable consumption?—a cross-sectional study. *Appetite*, 45(2), 195-197.
- Reisig, V., y Hobbiss, A. (2000). Food deserts and how to tackle them: A study of one city's approach. *Health Education Journal*. Vol. 59, 137-149.
- Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. (s.f.). Recuperado el 3 de noviembre de 2015, de Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>
- República de Colombia. (1991). Constitución Política. Colombia.
- Restrepo-Yepes, O. C. (2009). El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional. *Opinión Jurídica*, 8(16), 115-134.
- (2013). La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica*, 10(20), 47-64.
- Schafft, K., Jensen, E. & Hinrichs, C. (2009). Food Deserts and Overweight Schoolchildren: Evidence from Pennsylvania. *Rural Sociology*, 74(2), 153-177.

- Shaw, H. (2006). Food Deserts: Towards the Development of a Classification. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88(2), 231-247.
- Smith, C., Butterfass, J. & Richards, R. (2010). Environmental Influences Food Access and Resulting Shopping and Dietary Behaviors among Homeless Minnesotans Living in Food Deserts. *Agriculture and Human Values*, 27, 141-161.
- Smoyer-Tomic, K., Spence, J. & Amrhein, C. (2006). Food Deserts in the Prairies? Supermarket Accessibility and Neighborhood Need in Edmonton, Canada. *The Professional Geographer*, 58(3), 307-326.
- Thomas, B. J. (2010). Food Deserts and the Sociology of Space: Distance to Food Retailers and Food Insecurity in an Urban American Neighborhood. *International Journal of Human and Social Sciences*, 5(6), 400-409.
- Vivas, E. (2009). De cómo los supermercados se benefician de la crisis alimentaria. *El Viejo Topo*, 58-65.
- Walker, R. E., Bloc, J., & Kawachi, I. (2012). Do residents of food deserts express different food buying preferences compared to residents of food oases? A mixed-methods analysis. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 9(1), 41.
- Walker, R. E., Butler, J., Kriska, A., Keane, C., Fryer, C. S. & Burke, J. G. (2010). Factors Influencing Food Buying Practices in Residents of a Low-Income Food Desert and a Low-Income Food Oasis? *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 5, 454-470.
- Wrigley, N., Warm, D. & Margetts, B. (2003). Deprivation, diet, and food-retail access: findings from the Leeds 'food deserts' study. *Environment and Planning*, 35(1), 151-188.