



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**Pretensiones y hechos: una mirada  
institucional del derecho a la alimentación del  
pueblo indígena Embera residente en Bogotá.**

**Paula Natalia Caicedo Ortiz**

**Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Medicina  
Departamento de Salud Pública  
Bogotá, Colombia  
2013**

# **Pretensiones y hechos: una mirada institucional del derecho a la alimentación del pueblo indígena Embera residente en Bogotá.**

**Paula Natalia Caicedo Ortiz**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Salud Pública**

Director (a):

Candidato a Doctor. Rosa Julia Suárez Prieto

Codirector (a):

ND. MSc. Luisa Fernanda Tobar Vargas

Línea de Investigación:

Salud Pública

Grupo de Investigación:

Subjetividades Indígenas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Medicina

Departamento de Salud Pública

Bogotá, Colombia

2013

*A mi hijo por su paciencia para entender que debíamos aplazar los juegos y la diversión, a mi esposo por ser la fuerza para nunca desistir y mi gran ejemplo a seguir.*

*A mis padres y mi hermano, por darme su apoyo completo y sincero en cada uno de los momentos que hicieron parte de este trabajo.*

*A mi madre, mi amiga incondicional que siempre creyó en mí y en mi pasión por conocer y acercarme a los Embera quienes cambiaron mi forma de ver la vida.*

# Agradecimientos

Un especial agradecimiento a los hombres y mujeres del pueblo Embera que viven en Bogotá, por darme la oportunidad de acercarme a su cotidianidad, a su realidad. Muchas gracias por darme a conocer otra forma de vivir y entender el mundo.

También agradezco de forma especial a todos los funcionarios de las diferentes instituciones a quienes tuve la fortuna de entrevistar, que me regalaron un poco de su tiempo y mucho de su conocimiento y experiencia en el trabajo con la comunidad Embera, gracias por abrir el espacio para la discusión y análisis del derecho a la alimentación.

A mis profesoras Rosa Suarez y Luisa Fernanda Tobar, gracias por su dedicación y compromiso para guiarme por los caminos de la investigación cualitativa y así poder comprender que la realidad de los seres humanos muchas veces va más allá de un número.

A mis compañeros y amigos del grupo de investigación Subjetividades Indígenas, con quienes inicié esta aventura de investigación que hoy me deja muchas enseñanzas y aprendizajes tanto para mi ejercicio profesional, como para la vida; a Eduardo Ramírez, Lilibeth Zamora, Marisol Pulido y Santiago González, gracias por tantos espacios de discusión y análisis, por escucharme y acompañarme en ese mundo nuevo y desconocido que se abría ante mis ojos. A John Sabogal quiero expresarle mi más sincero agradecimiento, por su orientación permanente y apoyo incondicional; sus ideas acompañaron mi proceso.

A Sara Helena Carrillo quien siempre tuvo una palabra de aliento y una solución para continuar por este camino a veces difícil, pero finalmente dador de inspiración y creatividad.

## Resumen

El objetivo fue comprender cuál es el concepto del derecho a la alimentación para las instituciones gubernamentales que atienden la población Embera en Bogotá y cómo este incide sobre la planeación de estrategias de atención. Estudio cualitativo, descriptivo-interpretativo, realizado mediante entrevistas en profundidad a funcionarios de instituciones gubernamentales encargados de estrategias de atención nutricional y observación participante desarrollada con funcionarios y comunidad Embera. El marco analítico se apoyó en el Análisis Crítico del Discurso, sumado a la mirada relacional del discurso y la realidad.

Como producto del análisis se identificaron cuatro temas del discurso que representan la forma en que los funcionarios conceptualizan el derecho y cómo ello incide sobre las estrategias de atención, a saber: i) Asistencialismo / Diálogo y concertación; ii) Homogenización / Reconocimiento de la diferencia; iii) Relación de poder nación / distrito; iv) Teoría / realidad.

La comprensión del concepto del derecho a la alimentación no se puede construir de una sola manera, en una sola situación o en un solo momento; la conceptualización es una construcción constante que depende de la interacción entre los funcionarios y la comunidad. En esa medida, la planeación de estrategias de atención se constituye en un proceso dinámico que se encuentra afectado, tanto por la conceptualización del derecho que realice funcionario, como por las lógicas institucionales en las cuales se encuentra inmerso.

**Palabras clave:** Embera, funcionarios, derecho a la alimentación, estrategias de atención.

## Abstract

The aim was to investigate the government institutions' concept of food right related to the presence of the Embera indigenous people in the lodging in Bogotá and how this concept affects general attention strategies planning. A descriptive, interpretative and qualitative study was realized by detailed interviews to government employees who are in charge of nutritional attention strategies and participant observation with government employees and Embera community. The analytical framework was based on the Critical Discourse Analysis, added to look relational discourse and reality.

As a product of the analysis, four topics were identified. These represent the government employees concept of food right and how this concept affects general attention strategies planning, these are: i) Asistencialismo/Dialogue and conciliation; ii) Homogenizacion/Difference' recognition; iii) Power relation of nation/district; iv) Theory/reality.

The food right understanding can not be build only in one way or in one situation or a moment; conceptualization is a constant construction that depends on the interaction between government employees and the community. To that extent, planning care strategies constitute a dynamic process that is affected by both the conceptualization of the right to government employees, or institutional logics in which it is immersed.

**Keywords:** Embera, government employees, food right, attention strategies.

# Contenido

	Pág.
Resumen.....	V
Lista de tablas.....	IX
Introducción.....	1
1. Capítulo 1. Planteamiento del problema.....	4
2. Capítulo 2. Objetivos.....	9
2.1 Objetivo general.....	9
2.2 Objetivos específicos.....	9
3. Capítulo 3. Justificación.....	10
4. Capítulo 4. Marco teórico.....	13
5. Capítulo 5. Metodología.....	42
5.1 Enfoque y método.....	42
5.2 Técnicas.....	42
5.3 Proceso de la investigación.....	44
5.4 Participantes.....	45
5.5 Categorías de análisis.....	47
5.6 Análisis de la información.....	49
6. Capítulo 6. Hallazgos.....	51
6.1 Enfoque diferencial.....	51
6.2 Indígena.....	54
6.3 Marco legal.....	60

6.4	Concepto institucional.....	63
6.5	Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	65
6.6	Soberanía alimentaria.....	72
6.7	Políticas Públicas.....	76
6.8	Metodología.....	84
7.	Capítulo 7. Discusión.....	91
8.	Capítulo 8. Conclusiones y recomendaciones.....	99
8.1	Conclusiones.....	99
8.2	Recomendaciones.....	100
9.	Capítulo 9. Anexos.....	101
9.1	Anexo A. Guión de entrevista.....	101
9.2	Anexo B. Tabla de codificación entrevistados.....	103
9.3	Anexo C. Matriz de sistematización.....	104
10.	Capítulo 10. Bibliografía.....	122



## Listas de tablas

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 1:</b> Instituciones objeto de estudio.....	46
<b>Tabla 2:</b> Matriz inicial de categorías de análisis.....	47
<b>Tabla 3:</b> Matriz categorías de análisis.....	48
<b>Tabla 4:</b> Categoría transversal: enfoque diferencial.....	54
<b>Tabla 5:</b> Categoría transversal: indígena.....	55
<b>Tabla 6:</b> Categoría marco legal y subcategorías que muestran el grado de conocimiento de la normatividad del derecho a la alimentación, por parte de los funcionarios.....	60
<b>Tabla 7:</b> Categoría concepto institucional y subcategoría definición del derecho, que muestra la forma en que los funcionarios definen el derecho a la alimentación.....	63
<b>Tabla 8:</b> Categoría y subcategorías que explican la seguridad alimentaria y nutricional desde sus cinco componentes.....	66
<b>Tabla 9:</b> Categoría soberanía alimentaria y subcategoría territorio, que muestra la relación entre territorio indígena y el ejercicio de la soberanía alimentaria.....	75
<b>Tabla 10:</b> Categoría y subcategorías que muestran la relación entre las políticas públicas y la planeación de programas de atención.....	83
<b>Tabla 11:</b> Categorías y subcategorías que muestran los procedimientos desarrollados por los funcionarios para diseñar estrategias de atención dirigidas a la comunidad Embera residente en Bogotá.....	84

# Introducción

Los pueblos indígenas del mundo se encuentran dentro de los grupos humanos con mayores problemas de pobreza, aislamiento, hambre y desnutrición. Sus difíciles condiciones de vida en el territorio a causa de situaciones de violencia, sobre explotación de los recursos naturales y ausencia estatal, deterioran progresivamente su cultura y calidad de vida. A pesar de los avances normativos existe una importante brecha entre el reconocimiento de sus derechos y su goce efectivo, situación que deja a las comunidades indígenas en amplio riesgo de extinción física y cultural.

En Colombia habitan 102 pueblos indígenas, entre los cuales se encuentra el pueblo indígena Embera Katio y Embera Chamí, quienes se caracterizan por ser una comunidad seminómada ubicada en los departamentos de Chocó, Córdoba, Risaralda, Caldas, Antioquia, entre otros, cuentan con aproximadamente 70.000 personas de todos los grupos étnicos, motivo por el cual son catalogados como el tercer pueblo indígena en población del país (Cabrera, 2009).

A lo largo de la historia de Colombia, los Embera al igual que muchos otros indígenas, han tenido que padecer las consecuencias de la guerra, desplazándose a ciudades capitales e intermedias con sus familias para salvar sus vidas. En estos nuevos escenarios, donde todo es desconocido, inician dinámicas de adaptación, sobrevivencia y reconstrucción de identidad. Particularmente en la ciudad de Bogotá, los Embera empezaron a llegar aproximadamente desde el año 2000 (Cabrera, 2009), momento en el cual la ciudad no estaba preparada para atenderlos teniendo en cuenta su doble condición: ser indígenas y ser víctimas del desplazamiento forzado. Estas familias que llegaban a Bogotá se fueron ubicando en barrios aledaños al centro de la ciudad como La Favorita y San Bernardo, lugares con inmensas problemáticas sociales, pero que a su vez, permiten la coexistencia de una innumerable diversidad de sujetos. En estos espacios se fueron creando dinámicas de vida, tales como el pagadiario, el ejercicio de la mendicidad, el rebusque y venta de artesanías en la calle.

La sumatoria de las precarias condiciones de vida y el desconocimiento institucional para atenderlos diferencial e integralmente, condujo a situaciones donde la garantía de sus derechos fundamentales era cada vez más efímera. En el caso particular del derecho a la alimentación, se puede decir que en la ciudad, y ante la distancia con el territorio originario y de sus referentes culturales para desarrollar las prácticas ancestrales, se iban desdibujando los usos y costumbres de la comunidad, incluyendo las relacionadas con la alimentación, la cual se transformaba a causa del desconocimiento de los nuevos alimentos a los que tenían acceso y de las limitaciones económicas que hacían predominar en la dieta alimentos de bajo aporte nutricional. En ese sentido, la posibilidad de acceder a una alimentación adecuada, suficiente y acorde con su cultura, estaba muy lejos de ser alcanzada.

En el año 2011 mediante el Decreto 412 del mismo año, se declara la situación de emergencia sanitaria distrital, en la cual las Secretarías Distritales de Gobierno e Integración Social en coordinación con el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas de Colombia, se comprometen a atender transitoria e integralmente a estas familias en alojamientos temporales, brindando servicios especializados de atención psicosocial con enfoque diferencial y de fortalecimiento sociocultural y político, incluyendo apoyo alimentario (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). Es así como la comunidad Embera a través de sus líderes, establece relaciones con las diferentes instituciones gubernamentales responsables de llevar a cabo medidas que garanticen sus derechos, relacionándose particularmente con funcionarios, que sin embargo a pesar de los innumerables esfuerzos, no logran establecer un diálogo<sup>1</sup> entre las partes, motivo por el cual la mayoría de veces los intereses de cada uno de los actores van en direcciones contrarias.

En este marco, la presente investigación adoptó el análisis del discurso de los funcionarios desde una mirada relacional (Bourdieu, 1997), que propone que la comprensión de la configuración del discurso de los individuos solo se puede dar mediante la relación con el entorno en el cual se desarrollan. Por lo anterior, el análisis se centró en los discursos de los funcionarios vistos de forma relacional con los discursos de los indígenas Embera, entendiendo los últimos como la otra cara constituyente del discurso de los funcionarios, para este caso particular, en lo referente a la construcción discursiva del concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera y su incidencia sobre la planeación de las estrategias de atención alimentario – nutricionales por parte de las instituciones y sus funcionarios.

El estudio permitió conocer y comprender cómo los funcionarios construyen el concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera y cómo a partir de este planean estrategias de atención en temas alimentarios y nutricionales dirigidos a la comunidad que reside en Bogotá. Dentro de las limitaciones de la investigación, es importante mencionar la dificultad para concertar las entrevistas con funcionarios de algunas instituciones, como: Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, profesional de canasta básica de la Secretaria Distrital de Integración Social, Secretaria de Desarrollo Económico, profesional referente indígena de la Secretaria Distrital de Salud, coordinadora del alojamiento Embera y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. De igual forma, otra de las dificultades se relaciona con las restricciones para ingresar al alojamiento. Estas limitaciones pudieron influir en el espectro de visiones de los funcionarios frente al derecho a la alimentación del pueblo Embera residente en Bogotá.

En el primer capítulo se muestra el planteamiento del problema que orienta la investigación. El objetivo general y los objetivos específicos, son plasmados en el segundo capítulo, para dar paso a la justificación del estudio que se expone en el capítulo tres. En el cuarto capítulo se plantea el marco teórico, en el cual se desarrolla el enfoque

---

<sup>1</sup> Desde Bohm (1997) se entenderá en diálogo como un proceso del cual emergen nuevas comprensiones, pues dialogar implica comprender diferentes visiones sin prejuicios para construir nuevos saberes y lograr cambios.

del proceso alimentario y las escalas de realización social del derecho a la alimentación. Paso seguido, se hace un recorrido por las Directrices Voluntarias (DV) del derecho, para dar paso a la presentación y análisis de las políticas alimentarias de Colombia y sus respectivos programas de atención. Dichas temáticas se articulan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), para finalmente reflexionar sobre el enfoque diferencial.

En el quinto capítulo aborda el entramado metodológico, señalando la etnografía como enfoque y método, se describen las técnicas utilizadas, las categorías de análisis construidas, se realiza un recuento del proceso de la investigación, se describen los participantes y se plantea el enfoque de análisis de la información, el cual está centrado en el Análisis Crítico del Discurso y la mirada relacional del discurso y la realidad. En el sexto capítulo se presentan los hallazgos que responden a los dos objetivos específicos de la investigación. De su análisis, se obtienen los temas del discurso que describen la forma en que los funcionarios comprenden el derecho a la alimentación del pueblo Embera y cómo ello incide sobre las estrategias de atención. Para finalizar, en el séptimo capítulo se expone la discusión del estudio, en la cual se ponen en diálogo el marco teórico y los hallazgos, con el fin de interpretar y argumentar cada una de las formas discursivas a las que los funcionarios acuden para comprender el derecho a la alimentación del pueblo Embera. En el octavo capítulo se concluye y se dan algunas recomendaciones.

El área de investigación en la cual se enmarca este trabajo es la salud pública particularmente la nutrición pública, dentro de la cual el abordaje de poblaciones indígenas marca un importante paso para conocer y comprender otras formas de concebir la alimentación y por ende, tener la posibilidad de ampliar la mirada del derecho humano a la alimentación. Al tener una visión más amplia y diversa de lo que significa el alimento, es posible decir que no existe una única forma de alimentarse, puesto que depende de aspectos tan importantes como la cultura y la identidad.

# Capítulo 1. Planteamiento del Problema

Los pueblos indígenas están entre los grupos más vulnerables del mundo y las poblaciones socio-étnica más pobres. Constituyen un porcentaje significativo de la población con inseguridad alimentaria, enfrentando frecuentemente hambre crónica y desnutrición (FAO, 2007). La realidad de los indígenas está enmarcada por los despojos y abusos, es la realidad del hambre y la miseria material, la del saqueo colonial y la explotación (Sánchez, 2003).

Sí bien es cierto que los pueblos indígenas poseen el 28% del territorio nacional, su ubicación, calidad, posibilidades de producción y comercialización no son favorables ni suficientes para obtener los recursos necesarios que les permitan una subsistencia digna y acorde con sus características propias (Sánchez, 2003), es por esto, que los pueblos indígenas colombianos padecen de hambre, desnutrición crónica y enfermedades e infecciones asociadas con la miseria, la pobreza y la ausencia de una alimentación equilibrada y suficiente (PNUD, 2011).

El territorio se considera como una construcción social resultado del ejercicio de relaciones de poder (Herner, 2009), es la base de la reproducción cultural y de la condición integrante de un pueblo, que se relaciona directamente con la tierra como medio de sustento (Sánchez, 2003). Al respecto, el PNUD (2011) afirma: “El territorio indígena es un medio y no un fin, trasciende el concepto occidental de la tierra como accidente físico-geográfico, explotable y comercializable” (p.22).

En este sentido, la pérdida del territorio causada por el conflicto armado, los despojos del Estado y por la inseguridad alimentaria dan como resultado una población sumida en la pobreza y el hambre (Caicedo & Cabrera, 2009). De acuerdo con Castillo (2009) en territorio los Embera se han enfrentado al ataque de los actores armados, quienes además de protagonizar situaciones de guerra, son quienes se apropian de sus animales y alimentos, generando inseguridad alimentaria y nutricional para la población, lo cual ha sido un factor determinante en el éxodo de las familias Embera, quienes en sus territorios no encuentran las condiciones suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias. El hambre entre la población como producto de la guerra, aunque mucho más silenciosa que los enfrentamientos, es igual de violenta.

Los problemas que presentan hoy, hombres y mujeres indígenas en situación de desplazamiento son entre otros el difícil acceso a servicios de salud, educación y vivienda, así como elevados niveles de desnutrición (Cabrera, 2009). Aunque no existe mucha evidencia sobre el estado nutricional de la comunidad Embera, estudios realizados en territorio en los años 2006 y 2010, muestran importantes prevalencias de desnutrición crónica en niños menores de 5 años, para el año 2006 la prevalencia de desnutrición crónica moderada y grave fue de 63,6%, siendo mayor en los hombres 89,9% frente a las mujeres 80,4% (Restrepo, y otros, 2006). Posteriormente Rosique, y otros, (2010) encontraron prevalencias de desnutrición crónica del 76,6% en niños menores de cinco

años, evidenciando un incremento de 13 puntos porcentuales en el transcurso de cuatro años, lo que deja en claro las precarias condiciones en las que crecen y se desarrollan los niños y niñas de esta comunidad en sus territorios. El mismo estudio demuestra cómo los niños de 5 a 10 años y los jóvenes de 10 a 19 años también se ven afectados por la desnutrición crónica, con prevalencias de 68,9% y 77,1% respectivamente. En Bogotá, de acuerdo con los hallazgos de Caicedo & Cabrera (2009), quienes evaluaron a 63 niños y niñas Embera en condición de desplazamiento, ubicados en pagadarios de los barrios San Bernardo y La Favorita, se encontró que la desnutrición crónica en menores de 5 años se presenta con prevalencias de 25% para los niños y 22% para las niñas.

El pueblo Embera figura entre los principales afectados por acciones violentas, han tenido que dejar su territorio y migrar en grupos o individualmente a las cabeceras municipales y a las grandes ciudades del país como Bogotá, Medellín y Cali para salvaguardar su vida y la de sus familias, ubicándose en zonas de alto riesgo haciendo aún más precaria la garantía de sus derechos fundamentales (Cabrera, 2009). Así mismo, en las dinámicas de la ciudad los indígenas se ven obligados a desempeñar labores distintas a las de su tradición (Ministerio de Cultura, 2010), las familias se integran a la sociedad mayoritaria creando estrategias de supervivencia, aunque esto implique la alteración de sus tradiciones culturales (Cabrera, 2009). A nivel de la alimentación, destacan transformaciones drásticas de hábitos y prácticas alimentarias como consecuencia de la ausencia de tierra para cultivar, desconocimiento de los nuevos alimentos a los que tienen acceso y limitaciones económicas que hacen predominar en la dieta alimentos de bajo aporte nutricional, tales como bebidas artificiales tipo gaseosas y jugos, productos de paquetes, golosinas, productos de panadería y caldos de gallina, ricos en azúcares simples, grasas, sodio, colorantes y conservantes. De esta manera se evidencia una importante transgresión al derecho a la alimentación de esta población.

Apoiado en la propuesta de Morales (2010) la presente investigación aborda el derecho a la alimentación desde la perspectiva del proceso alimentario, el cual plantea que la garantía de este derecho sólo se alcanza cuando tanto la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los ciudadanos y familias, como la Soberanía Alimentaria a nivel nacional y las Autonomías Alimentarias de los pueblos o comunidades se garantizan plenamente. Dichos conceptos se denominan escalas de realización social del derecho a la alimentación y permiten en su conjunto comprender la alimentación desde una perspectiva de derechos que deja de lado el abordaje restringido centrado en el interés de la adecuación nutricional.

En este orden de ideas es fundamental tener presente el significado de la alimentación para los pueblos indígenas, pues hace parte de la garantía a este derecho humano fundamental, especialmente en virtud de la relación material y espiritual con la madre tierra, así como la seguridad y soberanía alimentaria constituyen aspectos indisolubles para su cumplimiento (PNUD, 2011). Esta afirmación deja en claro que las escalas de realización social del derecho a la alimentación del proceso alimentario, son el punto de partida para abordar este derecho con comunidades indígenas.

Con base en lo anterior, es necesario hacer referencia al Derecho a la Alimentación como un derecho humano reconocido actualmente a nivel nacional, regional e internacional, como universal y perteneciente a toda persona o grupo (Golay & Özden, 2005). Según Jean Ziegler, ex relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación:

El derecho 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 a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. (Ziegler, citado en Golay & Özden, 2005, p.6)

Esta definición se apoya en la emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – CDESC (1999) quien mediante la Observación General N°12 define el derecho humano a la alimentación. Sin embargo, se presenta la definición elaborada por Ziegler citado en Golay & Özden (2005) debido a la importancia que le da al hecho de que “la alimentación corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor” (p.6), este aspecto de la definición es de vital importancia a la hora de abordar el tema con poblaciones indígenas quienes mediante la Declaración de Atitlán (2002) consideran implícito en el derecho a la alimentación la sobrevivencia física, la organización social y cultural así como la construcción de identidad de sus pueblos. Por lo anterior y en consecuencia con lo planteado en la Observación General N°12 (1999), el derecho a la alimentación no debe interpretarse en forma restrictiva a un conjunto de calorías y nutrientes, la alimentación debe ser entendida como un proceso que permite la construcción de identidad.

En el marco normativo que respalda el derecho y muestra su evolución en el tiempo, es importante mencionar que el derecho a la alimentación fue reconocido por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos emitida en el año 1948, la cual en el artículo 25 promulga: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación (...)” (ONU, 1948). Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en el artículo 11, menciona: “El derecho fundamental de toda persona a estar protegido contra el hambre” (ONU, 1966). La Organización Internacional de Trabajo (OIT) en 1989 adopta el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales donde reconoce explícitamente que en muchas partes del mundo los pueblos indígenas no gozan de sus derechos fundamentales en la misma medida que el resto de la población, motivo por el cual, se establecen medidas de protección para dichos aspectos económicos, sociales y culturales (Human Rights Everywhere, 2008). Paso seguido, en el continente Americano, se emite el Protocolo de San Salvador en 1988 el cual en el artículo 12 refiere: “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual” (ONU, 1988).

En Colombia, la constitución de 1991, en el artículo 44, establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños; en cuanto a la oferta y la producción agrícola, la Constitución establece en los artículos 64, 65 y 66, los deberes del Estado en este tema (Colombia, 1997). Es así como se formuló el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005, aprobado mediante el documento Conpes 2847 de 1996, el cual tenía como objetivo contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana. Posteriormente se dio paso a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) aprobada bajo el documento Conpes 113 de 2008, como: “Una de las estrategias para lograr la garantía de los derechos fundamentales, económicos y sociales; el fortalecimiento del capital humano, de las condiciones regionales de desarrollo y paz, de la institucionalidad del Estado y la reducción de la pobreza” (Conpes, 2008). En Bogotá para el año 2007 se formuló la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional enmarcada en el plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. 2004 – 2008”, incorporando el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental y un enfoque integral de la seguridad alimentaria y nutricional con perspectiva de ciudad-región, la vigencia de la política se estipuló para el periodo 2007 – 2015 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Como es evidente, Colombia cuenta con un importante récord de ratificaciones de instrumentos internacionales de derechos humanos, así como para el caso específico del Derecho a la Alimentación, la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, sin embargo, lo que la realidad del país demuestra es el incumplimiento permanente de los acuerdos firmados. Esta situación trae graves consecuencias para toda la población, en especial para los pueblos indígenas, quienes son invisibilizados como sujetos de derechos colectivos que poseen una manera diferente de ser y de ver el mundo, impidiendo así que el país conceptualice correctamente, reconozca jurídicamente, establezca políticas públicas e instancias de participación adecuadas para posibilitar su valoración y desarrollo. En su conjunto, esto conlleva a que las políticas que afectan los pueblos indígenas, los consideren indiferenciadamente del resto de pobres, vulnerables, o personas que viven en poblaciones rurales (Sánchez, 2003). En el caso particular, a través del siglo XX los indígenas del pueblo Embera incrementan su presencia en las ciudades, convirtiéndose en una preocupación para las instituciones públicas, las cuales para el momento desconocían la forma de dar atención a la problemática (Cabrera, 2009), una atención que se debía fundamentar en la aplicación del enfoque diferencial con el fin de proteger la diversidad étnica y cultural de país. Hasta el momento dicho enfoque no ha sido incorporado integralmente como política pública de prevención, protección y atención, tal como lo determinan los tratados internacionales, la Constitución y las leyes (PNUD, 2011).

Por lo anterior, de acuerdo con PNUD (2011) es de vital importancia que las instituciones públicas comprendan e interioricen los principios y procedimientos que guían su misión con el objetivo de conocer las características generales y particulares de la población indígena. Así mismo, tienen la obligatoriedad de aplicar acciones afirmativas y programas orientados a eliminar las causas estructurales que permitan la protección de los pueblos



como sujetos colectivos de derecho, todo lo anterior para garantizar el derecho a la igualdad en la diferencia y a la no discriminación. No obstante, las relaciones entre las entidades gubernamentales y los indígenas han estado marcadas por la pérdida de horizonte, sumado a que no se dispone de los suficientes recursos humanos y financieros para llevar a cabo con eficiencia dicha relación, es por esto que el papel de los funcionarios es de vital importancia para el desarrollo efectivo no solo de las relaciones con los pueblos indígenas sino también de la planeación y puesta en práctica de los planes y programas que dan respuesta a las políticas públicas. En últimas, son los servidores públicos quienes realizan la tarea institucional y de ellos dependen las directrices específicas dentro de los programas de atención.

Con base en lo anterior y en coherencia con el objetivo de la investigación, que se centra en comprender el concepto que los funcionarios construyen del derecho a la alimentación del pueblo Embera y la incidencia de este sobre la planeación de estrategias de atención, es necesario examinar las relaciones entre funcionarios y Emberas, las cuales permiten la construcción del discurso en la medida en que este dependen de interacciones, marcos culturales y procesos históricos. La mirada relacional del discurso y la realidad (Bourdieu, 1997), permite entender que la configuración del discurso de los individuos solo se puede dar mediante la relación con el entorno en el cual se desarrollan, es por esto, que el análisis se centra en el discurso de los funcionarios en relación con los discursos de los Embera, entendiendo los últimos como el entorno o la otra cara que configura el discurso de los funcionarios.

Así las cosas, se puede decir que hasta el momento no se ha indagado acerca del concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera que los funcionarios de las entidades gubernamentales han construido y cómo este se ve reflejado en los programas de atención que son planeados y ejecutados por estos. Comprender el concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera desde la postura institucional permite deducir cómo se realiza la planeación de las estrategias de atención.

# **Capítulo 2. Objetivos**

## **2.1 Objetivo General**

Comprender cuál es el concepto del derecho a la alimentación para los funcionarios de las instituciones gubernamentales que atienden la población Embera residente en Bogotá y su incidencia sobre la planeación de estrategias de atención.

## **2.2 Objetivos Específicos**

1. Describir cómo interpretan los funcionarios el concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera.
2. Identificar cómo se aplica el concepto del derecho a la alimentación en el proceso de elaboración de estrategias de atención para la población Embera.

## Capítulo 3. Justificación

El Pueblo Indígena Embera ha estado inmerso históricamente en la dinámica del conflicto armado que afecta su integridad física, cultural y territorial. A ello se suma la brecha existente entre el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y su goce efectivo, ya que a pesar de los avances normativos, persisten las violaciones. De acuerdo con la ONIC (2012) la situación de derechos humanos es crítica, ello, debido al impacto del conflicto armado, la desnutrición, pobreza y las barreras para el acceso a servicios sociales del Estado. Según el Auto 004 de 2009 emitido por la Corte Constitucional, el pueblo Embera se encuentra en peligro de extinción físico y cultural, debido las siguientes razones:

Alta vulnerabilidad por crisis de orden público, desplazamiento, confinamiento, débil presencia institucional, programas inadecuados a sus particularidades, pérdida de movilidad para sus actividades económicas y culturales dentro de sus territorios, no acceso a servicios básicos, situación de mendicidad en las ciudades y disminución progresiva de la población. (Colombia, Corte Constitucional, 2009)

Familias Embera Katío y Chamí, se han desplazado de su territorio y varias de ellas se encuentran en ciudades capitales del país. En el caso de Bogotá, existen familias que llevan aproximadamente 11 años viviendo en la ciudad, algunas sin recibir ningún tipo de atención adecuada, oportuna y diferencial por parte del Estado (ONIC, 2012). Bogotá es una de las principales ciudades receptoras de la población desplazada en el país, según el censo del 2005 se reporta una población de 15.032 indígenas urbanos, de ellos, 7.288 se tipifican bajo la figura de desplazados equivalente al 48.48% (Molina, 2012). Para el 2011, según la Mesa Interinstitucional del Distrito Capital dedicada a la atención de la población Embera realizó una caracterización de dicho pueblo, encontrando que en Bogotá residen aproximadamente 719 indígenas Embera, procedentes de los departamentos de Chocó y Risaralda, quienes se encuentran ubicados en los barrios de San Bernardo, La Favorita y 20 de Julio (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

En las ciudades los indígenas Embera afrontan una clara problemática en cuanto a la alimentación, puesto que se genera una ruptura de las pautas culturales y la posibilidad de acceder a los alimentos que tradicionalmente consumen es remota, generando el rechazo tanto cultural como en ocasiones físico de los pocos alimentos a los que tienen acceso, desembocando en situaciones de hambre. Es así como el derecho a la alimentación resulta insatisfecho por los elevados niveles de pobreza extrema, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud (Colombia, Corte Constitucional, 2009). En definitiva, el derecho a la alimentación está interrelacionado con los demás derechos del ser humano (Sánchez, 2003) por tanto su abordaje debe hacerse desde una perspectiva integral que abarque todas sus dimensiones.

Bogotá ha tenido que enfrentar la difícil situación del desplazamiento masivo y permanente de los indígenas Embera aproximadamente desde el año 2000 con el agravante de no contar con las estrategias adecuadas de atención a dicha población (Cabrera, 2009). En el año 2011 se declaró situación de emergencia distrital sanitaria mediante el Decreto 412 del mismo año, en el cual las Secretarías Distritales de Gobierno e Integración Social en coordinación con el Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia, se comprometieron a atender transitoria e integralmente a estas familias, brindando servicios especializados de atención psicosocial con enfoque diferencial y de fortalecimiento sociocultural y político, incluyendo apoyo alimentario, mediante la implementación de alojamientos. (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). Es así, como en las dinámicas de la ciudad, la comunidad Embera a través de sus líderes, establece relaciones con diferentes instituciones gubernamentales responsables de aplicar medidas y hacer respetar sus derechos, no obstante, éstas se han caracterizado por dificultades basadas en ausencia de planeación, falta de recursos humanos y financieros, descoordinación y desarticulación entre las diferentes instancias, dejando sobre la mesa un inmenso abismo entre la legislación y su aplicación. De acuerdo con PNUD (2011), dichas relaciones deben estar fundadas en el reconocimiento y respeto al “otro”, el diálogo y la horizontalidad, con el fin de reconocer a los indígenas como sujetos de derechos y a los funcionarios como la cara visible del Estado que orientan el camino a seguir para lograr la restitución de derechos (Cabrera, 2009).

En este sentido, el papel de los funcionarios como planeadores y ejecutores de los planes, programas y proyectos de cada una de las instituciones que atienden la población Embera residente en Bogotá es de trascendente importancia, ya que se enfrentan al reto de ofrecer un trato diferenciado que permita la existencia de los indígenas como pueblos distintos (Sánchez, 2003). Es así, como la alimentación juega un papel fundamental en el proceso de reconstrucción de identidad dentro de la ciudad, pues en torno a ella confluyen aspectos sociales, organizativos, culturales y tradicionales que le dan sentido a la existencia colectiva de los pueblos indígenas (Declaración de Atitlán, 2002); en esta materia los funcionarios responsables de elaborar programas para superar la problemática alimentaria antes mencionada, tienen el desafío de equilibrar la balanza entre los objetivos institucionales y la visión del pueblo Embera frente a su alimentación, responsabilidad de inmenso valor que se define dependiendo del concepto que hayan construido del derecho a la alimentación de este pueblo indígena y por supuesto de la posición teórica que tenga el servidor público.

Por lo anterior es necesario comprender los discursos de los funcionarios frente al derecho a la alimentación del pueblo Embera, ya que dependiendo de la construcción que estos elaboren del derecho de la población, planearán las estrategias de atención. Como se ha mencionado en apartados anteriores del documento, dicha construcción solo se da mediante la relación con el entorno en el que este se desarrolla, motivo por el cual, para analizar y comprender el discurso de los funcionarios, es indispensable escuchar las voces de los indígenas Embera entendidos como la otra cara que configura el discurso de

los funcionarios, abordar de forma exclusiva a los servidores públicos sin relacionarlos con los miembros de la comunidad, daría lugar a un análisis descontextualizado y artificial de las realidades discursivas alrededor del derecho a la alimentación de los Embera en Bogotá.

## Capítulo 4. Marco Teórico

El derecho a alimentarse sana y equilibradamente no es una opción de algunos, es un derecho de todos y los gobiernos están en la obligación de proveer las condiciones necesarias para que todas las personas bien sea de forma individual o colectiva satisfagan cada uno de los elementos del proceso alimentario y puedan ser partícipes de las escalas de realización social del derecho. En este orden de ideas, es necesario decir que alimentarse va más allá del acto de comer e ingerir cierto número calorías y nutrientes, alimentarse es también la construcción de identidad.

Para el año 2006 el ex relator especial de la ONU para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler hizo alusión a las causas de hambre en entrevista con TVE, Informe semanal:

Cada día 100.000 personas mueren de hambre o por sus consecuencias inmediatas, cada 5 segundos muere de hambre un niño de menos de 10 años y 856 millones de personas, 1 de cada 6 habitantes del planeta viven grave y permanentemente desnutridas. Sin embargo el propio informe mundial sobre alimentos de la FAO, que nos facilita esas cifras sin que nadie las cuestione, asegura que la agricultura mundial con la actual fuerza de producción, podría alimentar sin problemas, es decir con 2700 calorías por día y adulto a 12.000 millones de seres humanos, es decir prácticamente el doble de la humanidad. En otras palabras no hay fatalidad alguna, un niño que muere de hambre es asesinado. El orden del mundo tal como está en la actualidad no solo es mortífero, sino también absurdo, ya que mata sin necesidad. (Ziegler, 2006)

El mismo autor refiere que en la actualidad, el derecho a la alimentación es con toda seguridad, de todos los derechos humanos, el que se vulnera con más impunidad. Sostiene que el hambre es causada por la injusticia humana y asegura que hoy el mundo podría producir alimentos suficientes para nutrir a la población mundial (Ziegler, 2010).

En ese mismo sentido la FAO afirma:

El hambre es la máxima forma de exclusión social y económica. Una persona hambrienta no tiene voz, ni voto, ni capacidad productiva. Cuando su voz es oída es, a menudo, la voz de la desesperación y la violencia. Una persona hambrienta no puede planificar su futuro o el uso de los recursos disponibles de una forma sostenible: Debe actuar para sobrevivir día a día. (FAO, FIDA & PMA, 2012)

Teniendo en cuenta dichas cifras y afirmaciones que revelan el crítico estado en el que se encuentran miles de personas en el mundo a causa de la violación del derecho a la alimentación, la presente investigación aborda este derecho desde la perspectiva del proceso alimentario y las escalas sociales de realización del mismo (Morales, 2010). En primer lugar es necesario tener claridad en que el derecho a la alimentación parte del entendimiento de la alimentación como un proceso que no se puede reducir exclusivamente al consumo de alimentos y aprovechamiento biológico de los nutrientes.

Esta mirada permite entender la alimentación desde una perspectiva de derechos, la cual supera el abordaje restringido centrado en el interés de la adecuación nutricional.

De acuerdo con Morales (2010), el proceso alimentario se compone de los siguientes elementos: producción, transacción, transformación y acceso, consumo y aprovechamiento biológico. Las dinámicas de producción de alimentos incluyen aspectos relacionados con la tenencia, acceso y usufructo de los recursos naturales, así como dinámicas históricas y culturales que involucran métodos de producción entre campesinos e indígenas; los mecanismos de transacción dentro del proceso alimentario, se relacionan con la posibilidad de que los pequeños productores sitúen sus productos en diferentes mercados, así mismo, tiene en cuenta si estas transacciones mejoran la calidad de la dieta vía generación de ingresos. Desde el proceso alimentario, el entendimiento de la transformación va más allá del papel del sector agroindustrial, pues se considera de gran importancia la transformación campesina de baja tecnificación, así como la que se desarrolla al interior de los hogares del ámbito urbano y rural, lo cual está directamente relacionado con la preparación. Es importante resaltar que la transformación requiere del acceso físico y económico a los alimentos por parte de los individuos y/o familias; el consumo y aprovechamiento biológico están atravesados por aspectos tales como la cultura, hábitos alimentarios, estado de salud y condiciones de higiene y salubridad tanto del individuo como del entorno en el cual se desarrolla.

Cada uno de estos elementos trabaja de forma articulada dentro del proceso alimentario, son elementos interdependientes que no pueden eliminarse al momento de abordar el derecho a la alimentación. El entendimiento de la alimentación como proceso circunscrito en el derecho alimentario, abarca no solo los elementos anteriormente descritos, sino también las relaciones sociales, culturales, políticas y económicas que se construyen alrededor de los alimentos, es por esto que se reafirma que la alimentación hace parte de la construcción de identidad de los pueblos.

Bajo el argumento de la alimentación como proceso, el derecho a la alimentación requiere de las escalas de realización social: soberanía alimentaria, autonomías alimentarias y seguridad alimentaria y nutricional. Estos conceptos se entienden y abordan como complementarios, pues la garantía de este derecho sólo se alcanza cuando tanto la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los ciudadanos y familias, como la Soberanía Alimentaria a nivel nacional y las Autonomías Alimentarias de los pueblos o comunidades indígenas se garantizan plenamente (Morales, 2010).

Relacionando el proceso alimentario y las escalas de realización social del derecho a la alimentación con el significado que este derecho tiene al interior de los pueblos indígenas, se puede decir que están en total sintonía, pues la relación material y espiritual con la madre tierra, las dinámicas sociales establecidas en torno a los alimentos y la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria son elementos que bajo la cosmovisión indígena se consideran indisociables para alcanzar el derecho a la alimentación (Declaración de Atitlán, 2002; PNUD, 2011). En este sentido es de vital importancia entender la

alimentación como un proceso, pero además como un fenómeno de aprehensión del mundo, de la naturaleza, que incluye también las interrelaciones sociales y es ahí donde la consideración de los derechos humanos se hace cada vez más importante, porque este holismo, esa indivisibilidad es fundamental. Es por esto que se puede decir que el alimento solamente adquiere su dimensión humana cuando es transformado en ciudadanos saludables y participativos (Schieck, 2004).

Antes de dar paso a la explicación de cada una de las escalas de realización social del derecho a la alimentación, se presenta la evolución del mismo en el contexto internacional, escenario en el cual el derecho alimentario aparece como tema de discusión a nivel mundial. Según Medina, Merchán, & de Freber (2004) existen tres generaciones de derechos humanos:

1. **Primera generación:** Son los derechos civiles y políticos considerados como libertades, los cuales se reivindicaron al menos desde el siglo XVIII. La persona puede exigir de cualquiera, tanto otras personas como el propio Estado, que respete sus libertades de pensamiento, de expresión, de credo, de libre circulación, de asociación, entre otras.
2. **Segunda generación:** Empezaron a ser reivindicados a finales del siglo XIX, son los derechos sociales, económicos y culturales que a diferencia de los de primera generación, exigen disponer de medios económicos para satisfacerlos, lo que implica una garantía gradual. En esta categoría se encuentra el derecho a la alimentación.
3. **Tercera generación:** Son aquellos cuyo titular son los colectivos entendidos como comunidades y pueblos. Entre estos se encuentra el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a la paz, a la identidad cultural, entre otros.

El derecho a la alimentación siendo un derecho económico, social y cultural, fue reconocido por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos emitida en el año 1948, la cual en el artículo 25 promulga: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación (...)" (ONU, 1948). Posteriormente, en 1966 fue recogido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En el párrafo 1 de su artículo 11, los Estados reconocen: "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". En el párrafo 2 del mismo artículo, los Estados reconocen que pueden ser necesarias otras medidas para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre" (ONU, 1966), es de resaltar que de todos los acuerdos mediante los cuales los Estados se vinculan en la garantía del derecho a la alimentación, es el PIDESC el que aborda de forma explícita no solo el reconocimiento del derecho, sino también las obligaciones de los Estados parte. En noviembre de 1974 se celebró en Roma la primera Conferencia Mundial de la Alimentación, en la cual se aprobó la Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, en la que se proclamó:



Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. (...) En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda. (Medina, Merchán, & de Freber, 2004, p.22)

En 1988 el continente Americano adopta el Protocolo de San Salvador que en el artículo 12 refiere: “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual” (ONU, 1988). Posteriormente, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en 1989 adopta el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales donde reconoce que los pueblos indígenas no gozan de sus derechos fundamentales en la misma medida que el resto de la población, razón por la cual, se establecen medidas de protección para aspectos económicos, sociales y culturales (Human Rights Everywhere, 2008). En ese mismo año la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados partes deben adoptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición, mediante el suministro de alimentos nutritivos y agua potable, educando a los padres en temas relacionados con alimentación, asegurando que los padres respondan económicamente por los menores y protegiéndolos contra el trabajo infantil (Medina, Merchán, & de Freber, 2004).

En mayo de 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - CDESC, órgano encargado de supervisar la aplicación del PIDESC, aprobó la observación general N° 12 referente al derecho a una alimentación adecuada, la cual contiene las bases para hacer efectivo el derecho a la alimentación, así como las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y realizar el derecho. El CDESC se refiere al derecho a la alimentación, así:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Con base en la definición dada por el CDESC, Ziegler citado en Golay & Özden (2005) propone:

El derecho 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 a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.** (Ziegler, citado en Golay & Özden, 2005, p.6)

Esta definición es fundamental para el presente trabajo por la importancia de ver a la alimentación en armonía con la cultura a la cual pertenece el individuo, aspecto de vital importancia a la hora de abordar el derecho a la alimentación desde el proceso alimentario y sus escalas de realización social, particularmente en las autonomías alimentarias. Así mismo, tener en cuenta los elementos culturales facilita el abordaje del tema con poblaciones indígenas, quienes como se ha mencionado a lo largo del texto, consideran implícito en este derecho la sobrevivencia física, la organización social y cultural así como la construcción de identidad de sus pueblos (Declaración de Atitlán, 2002). En ese sentido, la definición dada por el CDESC aporta un elemento muy importante: la necesidad de ampliar la mirada del derecho más allá del consumo de calorías y nutrientes; lo que permite, establecer coherencia con el abordaje del derecho alimentario partiendo del entendimiento de la alimentación como proceso.

De acuerdo con el CDESC (1999) el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en el plano nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos. Menciona que las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza. En cuanto a las obligaciones de los Estados, la Observación N° 12 señala como obligación principal la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre. Con base en lo anterior, se puede decir que de todos los acuerdos internacionales mediante los cuales los Estados se comprometen en la garantía del derecho a la alimentación, es el PIDESC mediante la Observación N° 12, el que aborda de forma explícita no solo el reconocimiento del derecho, sino también las obligaciones de los Estados.

Una vez expuesto el escenario internacional, donde el derecho a la alimentación ha venido tomando espacio como tema de discusión entre los gobiernos, se da paso a la explicación de las escalas de realización social como los pasos necesarios para alcanzar el goce efectivo del derecho. Retomando lo propuesto por Morales (2010), la plena garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (ciudadanos y familias), de la Soberanía Alimentaria (nivel nacional) y de las Autonomías Alimentarias (pueblos o comunidades) es indispensable para alcanzar la realización del derecho a la alimentación. Es importante resaltar que dichos conceptos se abordan y entienden como interdependientes dentro del proceso para alcanzar el goce efectivo del mismo.

En primer lugar, se hace referencia a la **Soberanía Alimentaria** (en adelante SA) como la escala del nivel nacional que centra su interés sobre lo colectivo, en el sentido del poder

decisorio que éste representa frente al tema agrario y alimentario de las naciones. La SA, terminológicamente se asocia con autoridad o mando, por tanto debe expresar el derecho a controlar el proceso alimentario en una relación entre lo nacional y lo internacional; en otras palabras, entre lo que se decide al respecto como colectivo nacional, frente a las pretensiones e intereses de otros estados (Morales, Hambre y vulneración del derecho a la alimentación en Colombia. Segundo Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia, 2010).

El concepto de Soberanía Alimentaria fue desarrollado por el movimiento Vía Campesina en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, quienes en representación de los campesinos, pequeños productores y pueblos indígenas, la definieron como: “El derecho de cada nación de mantener y desarrollar su propia capacidad de producir alimentos que son decisivos para la seguridad alimentaria, respetando la diversidad cultural y la diversidad de los métodos de producción” (Rivera, y otros, 2010, p.7). Dicha definición integra la autonomía en políticas agrarias, producción local y acceso a recursos productivos y sostenibles tanto para el productor como para el medio ambiente, como un conjunto de condiciones necesarias para garantizar el abastecimiento de alimentos. Es de resaltar que la definición propuesta, se enfoca en la producción local que favorece las economías campesinas e indígenas, dejando claro que estas poblaciones tienen derecho a acceder a los recursos naturales necesarios para cultivar y comercializar sus productos. Adicionalmente, se puede decir que esta idea contrasta con lo que se pretende mediante el modelo de agricultura industrial derivada de la revolución verde, donde la producción de alimentos se fundamenta en la utilización de agroquímicos, maquinaria pesada y monocultivos, que si bien es cierto incrementan la cantidad de alimentos disponibles, también afectan directa y negativamente los suelos y la calidad nutricional de los alimentos, acabando vorazmente con las formas tradicionales de producción.

El ejercicio de la soberanía alimentaria para los pueblos indígenas se debe abordar desde el entendimiento del territorio como el eje organizativo de las comunidades. Es claro que la tierra está relacionada con el sustento, especialmente con la producción de alimentos, sin embargo es necesario tener presente que la cosmovisión de los pueblos indígenas está en estrecha relación con la madre tierra, relación que se fundamenta en su respeto y conservación.

A continuación se abordarán algunos autores mediante los cuales se puede comprender el significado de territorio que se quiere plasmar en el presente trabajo. Ardila citado por (Cabrera, 2009) refiere que el territorio se puede entender como el referente de ubicación social, que a su vez, es referente del comportamiento y de las relaciones que se establecen con los demás en todos los momentos de la vida. Así mismo, Taussing citado por (Cabrera, 2009) afirma que el territorio además de poseer un cuerpo físico que permite materializarlo, también es un referente simbólico que le permite a los individuos identificarse dentro de un grupo social y así organizar su universo. En el territorio se alberga la memoria colectiva que permite la continuidad de un grupo como sociedad. Deleuze y Guattari citados por (Herner, 2009) mencionan que el territorio es sinónimo de apropiación, es el conjunto de representaciones que inciden en los comportamientos y

espacios socioculturales de los grupos humanos. De otro lado (Appadurai, 1999) plantea una diferencia entre el suelo y el territorio, donde el suelo se fundamenta en la pertenencia material y el territorio hace referencia a la construcción constante y colectiva de localidades, donde las personas se relacionan unas con otras creando adaptaciones de acuerdo al medio en el que habitan, el autor afirma: “la afiliación étnica genera el territorio” (p.13).

Appadurai (1999) emplea el concepto de reterritorialización, mediante el cual se explica cómo los colectivos ubicados fuera de su entorno originario, crean nuevas redes sociales que se apoyan en el imaginario de autonomía local o de soberanía de recursos, con el fin de defender sus derechos y dar continuidad a su comunidad. Esta noción es de gran utilidad para el caso de los indígenas Embera que residen en la ciudad de Bogotá, pues es en ese nuevo lugar donde a partir de los referentes culturales y organizativos desarrollados en el territorio originario, como intentan ser soberanos de los nuevos espacios y elementos que allí se encuentran, con el fin de conservar su identidad. En lo particular, la soberanía en términos alimentarios, se ve afectada por la ausencia de tierras cultivables, semillas, agua y condiciones climáticas que permitan la producción de alimentos culturalmente aceptables, es por esto que surge la inquietud: ¿Cómo los Embera pueden ejercer la soberanía alimentaria en las ciudades?, la respuesta se orienta a la única posibilidad que les deja el hecho de no poder cultivar y obtener sus alimentos, para tener que adquirirlos mediante compra o donación, esta es la transformación entendida en términos de la preparación de sus propios alimentos conservando las prácticas alimentarias y formas tradicionales de alistamiento y cocción. Teniendo en cuenta lo planteado acerca del proceso alimentario, la transformación de los alimentos es uno de sus elementos constitutivos, se esperaría que las comunidades ejercieran control sobre todo su proceso alimentario, sin embargo, dadas las circunstancias en las que se encuentran los Embera en la ciudad, se puede decir que es mediante la preparación como se puede llevar a cabo el ejercicio de la soberanía alimentaria. Adicional a lo anterior, es importante rescatar actividades relacionadas con agricultura urbana, la cual podría ser otra forma de ejercer soberanía alimentaria en la ciudad, sin embargo, por el tipo de viviendas que habitan (pagadarios y/o alojamiento), el clima, los insumos y la falta de planeación de un programa en este tema por parte del gobierno, esta opción a la fecha no parece estar cerca de ser implementada.

De la SA se desprende un nuevo concepto propuesto por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Morales, 2010), las **Autonomías Alimentarias** (en adelante AA), concepto que hace mayor énfasis en el derecho de las comunidades, pueblos o colectivos humanos que pertenecen a una nación, a conservar y defender su propio proceso alimentario. Es un concepto de carácter plural que responde a la diversidad cultural, motivo por el cual no puede existir una sola autonomía alimentaria. Su definición es la siguiente:

El derecho que le asiste a cada comunidad, pueblo o colectivo humano, integrante de una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones,

usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el medio ambiente y las generaciones venideras. (Morales, 2010. p, 11)

Este concepto es de vital importancia, pues posiciona los aspectos culturales de cada comunidad como elementos constitutivos para llegar al goce efectivo del derecho a la alimentación; entender las prácticas ancestrales de producción de alimentos como una escala de realización social del derecho, permite rescatar el papel de los grupos que históricamente han sido excluidos, para darles un lugar protagónico dentro del proceso que conlleva la garantía del mismo.

El derecho a la alimentación y el derecho a la cultura de los pueblos indígenas están fuertemente relacionados, en primer lugar, porque los alimentos culturalmente adecuados y las actividades para obtenerlos son fundamentales dentro de su patrimonio cultural; en segundo lugar, la aceptabilidad cultural de los alimentos implica la necesidad de tener en cuenta valores que no son nutritivos pero que se asocian con estos, lo que conduce a ubicar la cultura como uno de los ejes más relevantes dentro de los cuales se debe analizar este derecho (Knuth, 2009). Para las comunidades indígenas los alimentos hacen parte de su identidad, a tal punto que en el caso del pueblo Embera, el maíz en particular hace parte estructural de la misma, pues tradicionalmente los antiguos Embera eran llamados *Bembera*, que quiere decir “Gente del maíz” (Vasco, 2002), mientras en español Embera significa “gente” o “humanidad” (Losonczy, 2006). Adicionalmente, los medios de vida tradicionales tales como la caza, la pesca, la agricultura y la recolección, no solo les permiten obtener el sustento, sino también, mantener la pervivencia cultural como comunidades (Knuth, 2009).

Hasta el momento se han abordado dos escalas de realización social del derecho: soberanía alimentaria y autonomías alimentarias, las cuales centran su interés en los primeros elementos del proceso alimentario (producción y transacción), desde la perspectiva nacional y de las comunidades que la integran. Paso seguido se encuentra la **Seguridad Alimentaria y Nutricional** (en adelante SAN), la cual desde lo planteado por Morales (2010) tiene su foco en los hogares que hacen parte de las diversas comunidades que a su vez pertenecen a una nación. La SAN tiene más de 50 años de historia y una larga secuencia de definiciones y paradigmas, de acuerdo con la FAO (2000) el periodo de postguerra de la década de los cuarenta, trajo graves consecuencias sobre la disponibilidad de alimentos a nivel mundial; al final de la conflagración la producción había disminuido en un 15% per cápita. En mayo de 1943 se realizó en Hot Spring (Virginia), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Agricultura y Alimentación, en la cual SAN fue definida como: “seguro, adecuado y cómoda provisión de alimentos para todos” (Gross & Schoeneberger, s.f): Dicha definición estaba concentrada en mejorar la oferta de alimentos, especialmente en los países afectados por la segunda guerra mundial. Posteriormente, en la década de los sesenta continuando con el interés de aumentar la cantidad de alimento disponible, se dio origen a la revolución verde, la cual se caracterizó por incrementar el rendimiento de los cultivos, particularmente los de cereales como arroz, trigo y maíz, a partir de la utilización de maquinaria, medios de transporte, fertilizantes, plaguicidas, semillas genéticamente modificadas y sistemas controlados de

riego. Si bien es cierto que su implementación contribuyó con el abastecimiento a nivel mundial, también trajo consecuencias para los pequeños productores, ya que requerían importantes sumas de dinero para acceder a los elementos necesarios para cultivar bajo la nueva tendencia, es decir, que dicha revolución favoreció a las zonas más productivas sin lograr efectos positivos sobre las áreas más desfavorecidas (Pérez K. , 2005).

Luego de alcanzar el abastecimiento de alimentos, como producto de la revolución verde durante la década de los setenta especialmente en los años 1972 y 1974, la producción nuevamente descendió, en ambos casos debido a las malas condiciones climáticas, la devaluación del dólar y la fuerte subida del precio del petróleo. Todo lo anterior generó una subida del costo de los insumos, como los fertilizantes y plaguicidas, así como el combustible y la energía, de crucial importancia para el riego y el transporte, esto condujo a una importante escasez de alimentos acompañada del incremento de los precios, este conjunto de circunstancias se catalogó como un retroceso en la agricultura mundial (FAO, 2000). De acuerdo con Pérez (2005) este período hizo pensar en una escasez malthusiana, la cual se fundamenta en que el crecimiento poblacional por ser geométrico, supera la producción de alimentos que se da en términos aritméticos, lo que conlleva inexorablemente a una insuficiencia alimentaria (Prosalus, 2005). Con base en lo anterior se realizó la Conferencia Mundial de la Alimentación en 1974, donde se habló de Seguridad Alimentaria Nacional entendida como “la disponibilidad en todo momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos” (Pérez, 2005). Dicha definición se planteó con el objetivo de tener un referente que permitiera a los estados encaminar sus esfuerzos para lograr el abastecimiento de alimentos per cápita suficiente y regular en el tiempo, incluyendo épocas de escasa producción.

De acuerdo con FAO (2000), a mediados de los años ochenta, la crisis económica de los países latinoamericanos tuvo efectos negativos sobre la población más pobre, lo que llevó a replantear el concepto de seguridad alimentaria, la cual fue definida en términos de seguridad alimentaria familiar: “Asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (FAO, 1983, citado en Pérez, 2005). Este nuevo concepto recopiló los elementos de la seguridad alimentaria nacional (disponibilidad y estabilidad de los suministros) e incorporó lo referente al acceso físico y/o económico a los alimentos (FAO, 2000). Es importante resaltar que dicha definición se fundamentó en la teoría de las titularidades del alimento de Amartya Sen, la cual se refiere a la capacidad que tiene cada persona para conseguir sus alimentos a través de los medios legales disponibles en una sociedad, tales como: la producción de alimentos, el comercio, el trabajo, los beneficios estatales, o cualquier forma contemplada y posible para acceder a ellos. De acuerdo con Sen la situación de hambre se produciría por la pérdida del conjunto de titularidades de determinados grupos sociales, a quienes se les incapacitaría para disponer de la comida suficiente (Prosalus, 2005). En ese sentido, Sen manifiesta que el hambre no se produce por una insuficiente producción de alimentos, sino por problemas de distribución. Esta teoría se opone a lo propuesto por Malthus en los principios de la teoría económica tradicional (Sen citado en Pérez, 2001). Según Pérez (2005) en esta década, las políticas de seguridad alimentaria se reorientan

sobre medidas redistributivas, de bienestar social y de lucha contra la pobreza. Al pasar de la seguridad alimentaria nacional a la familiar, también cambia el entendimiento de las causas del hambre; en la primera, las explicaciones dominantes se centraban en factores naturales, evitando las responsabilidades humanas y facilitando actitudes de resignación política, el acento se ponía en soluciones de tipo técnico para incrementar la producción; en la segunda, al subrayarse el carácter humano de las causas, se abre la puerta a un análisis del problema desde la ética, los derechos humanos y la política.

En la década de los noventa, el mundo era consciente de que alrededor de 800 millones de personas padecían hambre, motivo por el cual, la desnutrición estaba ganando un amplio terreno en muchos países. Determinar claramente las causas y magnitud del problema, se había convertido en una necesidad, no solo para conocer de fondo la situación, sino también para establecer estrategias coordinadas y objetivos realistas que permitieran una eficiente movilización de recursos para asegurar el bienestar nutricional de toda la población. Con estas motivaciones, en el año 1992 se llevó a cabo la Conferencia Internacional sobre Nutrición, sin embargo, lo allí pactado no contó con el suficiente compromiso político para terminar con el estigma del hambre en el mundo. Es por esto que en 1996 se convocó la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en la cual se transmitió el mensaje de que la seguridad alimentaria mundial era una meta alcanzable, aunque más de 800 millones de personas sufrían desnutrición, para alcanzar dicho estado de seguridad mundial se planteó como objetivo reducir a la mitad el número de personas desnutridas en el mundo, antes de 20 años, es decir hasta el año 2015. Así mismo, la Cumbre confirmó que los problemas del hambre y la malnutrición están asociados fundamentalmente con la pobreza y se intensifican como consecuencia de los conflictos o de la inestabilidad política; que la seguridad alimentaria no consiste simplemente en garantizar el suministro de alimentos, sino también en asegurar su disponibilidad y estabilidad, así como el acceso a los mismos (FAO, 2000). Como resultado de la Cumbre se emite la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial donde se reafirmó “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre” (FAO, 2000, p.163).

Así las cosas, este decenio traía consigo los aprendizajes y consecuencias de épocas pasadas, las cuales sumadas a las nuevas prioridades en materia de alimentación y nutrición, dan paso a la inclusión de nuevos conceptos en la definición de SAN: inocuidad, adecuación nutricional, distribución intra-hogar y preferencias culturales. Todos necesarios e interdependientes para proponer una nueva mirada:

Seguridad alimentaria se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996).

A partir de esta definición, la FAO establece cuatro dimensiones que en conjunto permiten alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional, estas son: disponibilidad física de los

alimentos, acceso económico y físico, utilización de los alimentos y estabilidad de las tres dimensiones mencionadas (FAO, 2011). Tanto la definición como las dimensiones planteadas en este periodo, han sido asumidas como el referente teórico para iniciar el desarrollo de políticas estatales que conduzcan a la reducción del hambre en el mundo. Sin embargo, ni la SAN, ni sus dimensiones son estáticas, motivo por el cual diversas organizaciones han propuesto definiciones alternativas que conducen al planteamiento de otras formas de abordar el tema. Con base en lo propuesto por la FAO, el INCAP-OPS (2001) hace referencia a los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional y no a las dimensiones. Desde el (INCAP-OPS, 2001) los cuatro componentes tienen una íntima relación de dependencia, pues de forma aislada no son suficientes para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, estos son:

1. **Disponibilidad:** Se refiere a la cantidad de alimentos disponibles para el consumo dentro del país. Depende de la producción local y de las importaciones.
2. **Acceso:** Se refiere a la capacidad de obtener los alimentos por parte de las familias. Para ello, la capacidad adquisitiva vía generación de ingresos y existencia de mercados que ofrezcan los alimentos a un costo menor, es un componente esencial, el precio del alimento es el que determina en gran medida el acceso a los mismos.
3. **Consumo:** Está relacionado con la selección, creencias, actitudes frente a los alimentos y las prácticas alimentarias. Las preferencias en cuanto a qué comer responden a las costumbres y a los conocimientos respecto al valor nutritivo de los alimentos.
4. **Utilización Biológica:** Es la capacidad que el individuo tiene para aprovechar a nivel celular los alimentos consumidos. Está relacionado con el estado de salud de las personas, la situación nutricional de la población y la disponibilidad, calidad y acceso a los servicios de salud y saneamiento básico.

A diferencia de lo planteado por la FAO en 1996, este modelo propone el consumo de los alimentos como un componente de la SAN, en el cual confluyen aspectos relacionados con los hábitos y prácticas alimentarias, así como estilos de vida que inciden directamente sobre las decisiones de lo que se va a consumir al interior de una familia. Guardando similitud con la FAO, el INCAP-OPS (2001) incluye dentro del componente utilización biológica, elementos correspondientes a la **inocuidad** tanto de los alimentos que se ingieren, como del entorno en el cual se desarrollan las personas. La inocuidad de los alimentos, según el Codex Alimentarius comprende todas aquellas condiciones y medidas necesarias para producir, elaborar, almacenar y distribuir alimentos inocuos, en buen estado y comestibles, aptos para el consumo humano (FAO, 1997). En este orden de ideas, dicho concepto se debe aplicar en todo el proceso alimentario, pues está presente desde la producción de los alimentos hasta el aprovechamiento biológico de los



nutrientes, así mismo, se puede considerar como un componente transversal dentro de la seguridad alimentaria y nutricional.

Una vez recopilada la evolución en el tiempo para llegar a su estructura, es necesario mencionar que la SAN es un tema de diversas miradas, donde confluyen un sinnúmero de intereses tanto de los Estados como de la sociedad civil. Hasta el momento se ha venido hablando del estado de seguridad, pero ¿Qué pasa cuando ese estado cambia al de inseguridad alimentaria y nutricional?, la respuesta se debe encaminar a comprender que esta situación no se resuelve únicamente incidiendo en las condiciones de malnutrición derivadas del escaso consumo de alimentos y/o del deterioro de las condiciones de salud y bienestar de las poblaciones. La superación de la inseguridad alimentaria, trasciende el acceso a los alimentos, pues requiere que los individuos tengan garantizadas las condiciones básicas para su aprovechamiento desde todas las dimensiones del ser humano: biológica, social, psicológica y cultural (Del Castillo, 2010).

Retomando las escalas de realización social del derecho a la alimentación que están inscritas en el proceso alimentario, se puede decir que la SAN es la escala que une los elementos relacionados con la producción y transacción de alimentos (componente de disponibilidad) con los demás aspectos que hacen parte de este, tales como: transformación (dependiente del componente acceso), consumo y aprovechamiento biológico; todos atravesados por la inocuidad. Nuevamente tal como se mencionó en apartados previos del documento, la soberanía alimentaria, las autonomías alimentarias y la seguridad alimentaria y nutricional son conceptos que se abordan y entienden como interdependientes dentro del proceso para alcanzar el goce efectivo del derecho a la alimentación.

Con el fin de lograr la garantía del derecho, en el año 2004 se crearon las Directrices Voluntarias para el derecho a la alimentación (19 en total), las cuales buscan proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, lo anterior para acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM (FAO, 2005), en particular el primer ODM que centra su mirada en lo relacionado con la pobreza extrema y el hambre, planteando como meta alcanzar la reducción a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre en el periodo 1990 – 2015 (CEPAL, 2000). Las directrices voluntarias son el resultado de un trabajo realizado por el grupo de trabajo intergubernamental creado en la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después realizada en el año 2002. En palabras de la FAO:

Las Directrices prestan especial atención a las políticas del Estado que pueden contribuir a materializar el derecho a la alimentación y alientan a los Estados a revisar las que no son adecuadas y a reconocer aquellas que contribuyen a la inseguridad alimentaria o vulneran derechos humanos (...). Los Estados son responsables ante quienes viven en su territorio. En las Directrices se recomienda un planteamiento que incluye tanto el acceso a los recursos de producción como la asistencia para quienes no pueden alimentarse a sí mismos. Se destaca además en ellas la importancia de la vigilancia independiente de los

derechos humanos, los mecanismos de reclamación y los recursos administrativos. (...). (FAO citado en Morales, 2010, p.26)

Es de resaltar que las Directrices Voluntarias no tienen fuerza jurídica vinculante, sin embargo son un conjunto de medidas que fueron diseñadas internacionalmente como los mínimos pasos que se requieren hacia la garantía del derecho a la alimentación, así mismo, dichos instrumentos propician los espacios de control social por parte de los titulares del derecho (Morales, 2010; Morales, 2013). Para el caso particular de Colombia, la organización internacional FIAN (FoodFirst Information and Action Network) ha venido apoyando en términos económicos y técnicos la realización de una serie de informes que dan cuenta de los avances en la garantía del derecho en el país; a la fecha se han realizado tres: 2007, 2010 y 2013, los documentos visualizan el grado de cumplimiento del gobierno colombiano frente al derecho, a la luz de las directrices voluntarias.

La primera de ellas referente a la democracia, buena gestión, derechos humanos y el Estado de derecho, permite evidenciar que en Colombia el desarrollo de una democracia transparente está en tela de juicio, pues el proceso histórico de violencia social, política y económica es una de las barreras más fuertes que impide la realización del estado de derecho y por supuesto, de la garantía de los derechos humanos (Morales & Mantilla, 2007; Morales, 2010). En cuanto a las políticas de desarrollo, Rocha, González & Pérez (2013) hacen alusión a las implicaciones de la política minero-energética que propone e implementa el Estado colombiano sobre el goce efectivo del derecho a la alimentación. Actuaciones de este tipo por parte del gobierno nacional atentan contra todas las escalas de realización del derecho, pues el interés se fundamenta en obtener crecimiento económico sin importar el impacto socio-ambiental, que recae sobre los hogares y comunidades que conforman el país. El modelo de desarrollo colombiano se constituye en una amenaza efectiva sobre el derecho a una alimentación adecuada. Así mismo, las estrategias propuestas desde el Estado no dan solución efectiva e integral a la problemática del hambre, pues las políticas públicas planteadas hasta la fecha se quedan en el ámbito asistencial, con el interés primordial de ampliar coberturas para distribuir complementos alimentarios a la población más vulnerable. De esta forma, se dejan de lado estrategias coherentes que correspondan a todas y cada una de las obligaciones que la nación tiene con el derecho a la alimentación (Morales & Mantilla, 2007; Morales, 2010). En cuanto a la directriz: sistemas de mercado (Morales & Mantilla, 2007; Morales, 2010; 2013), es evidente que Colombia está incumpliendo, pues se desestimula la producción de alimentos para consumo interno, al tiempo que se favorece una política dirigida al gran sector agroindustrial y exportador, especialmente con la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio. Lo anterior incrementa de forma acelerada y preocupante la dependencia alimentaria del mercado internacional. Esta situación sumada a la política minero-energética, restringe de forma sustancial el acceso a recursos para reactivar la pequeña agricultura familiar y abastecer el mercado interno de alimentos desde una posibilidad de soberanía y autonomía alimentaria. De acuerdo con Morales (2013), para garantizar la realización del derecho a la alimentación son necesarias las políticas públicas, sin embargo, no son suficientes, pues también se requiere de un conjunto de instituciones y por ende de funcionarios que trabajen mancomunadamente

por un mismo objetivo. En ese sentido, Colombia cuenta con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual hasta el momento no ha mostrado impactos visibles, por dos razones fundamentales: carece de articulación institucional y su enfoque es asistencial. Así mismo, Morales (2010) se refiere al papel que juega la ciudadanía en el proceso alimentario y cómo su conocimiento o ausencia del mismo frente al derecho a la alimentación, se convierte en la posibilidad de exigirlo o en su defecto de hacer parte de su violación de forma pasiva y muchas veces inconsciente. Desconocer que la alimentación es un proceso que requiere ser abordado desde una perspectiva de derechos, detiene los cambios estructurales que se necesitan para eliminar el hambre y conduce inexorablemente a enaltecer los programas asistenciales como medida de intervención.

De otro lado, frente a la directriz que orienta lo relacionado con la inocuidad de los alimentos y protección del consumidor, se puede decir que Colombia a pesar de contar con una amplia normatividad en el tema, en la mayoría de los casos no se aplica con la misma intensidad en todos los sectores, especialmente a los grandes importadores y comerciantes, con el fin de incentivar aún más la importación de alimentos. Adicionalmente, no se cuenta con mecanismos efectivos de vigilancia y control sobre el uso y consumo de los alimentos genéticamente modificados, lo cual causa desinformación entre los consumidores, quienes finalmente, no tienen claridad del tipo de alimentos que ingieren. En cuanto al tema de nutrición, la directriz 10, busca que los estados promuevan hábitos saludables tanto en el consumo como en la preparación de alimentos, respetando los valores culturales. Todo esto con miras a favorecer un adecuado estado de salud y nutrición de los individuos pertenecientes a todos los grupos étnicos. Para el caso colombiano, es necesario mencionar en primer lugar, que el país no cuenta con sistemas de información eficientes que permitan conocer los eventos en tiempo real para implementar las medidas pertinentes (Morales, 2013). De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia – ENSIN 2010, las prevalencias de desnutrición crónica y global en niños menores de 5 años son de 13,2% y 3,4% respectivamente, la anemia se constituye como un problema de salud pública, especialmente entre los niños de 6 a 11 meses (60%), la deficiencia de vitamina A y Zinc abarca el 24% y 43% de la población comprendida entre 1 y 4 años; la inseguridad alimentaria en los hogares colombianos es del 43% (ICBF, 2010). Pese a esta situación y tal como se había mencionado anteriormente, las medidas tomadas por el gobierno son de carácter asistencial, sin llegar a las causas estructurales del hambre y la desnutrición, impidiendo así que el país avance en la garantía del derecho a la alimentación. De otro lado, la misma encuesta evidencia cómo los niveles de sobrepeso y obesidad en la población colombiana van en aumento, para el 2005 se tenía el 46% que se incrementó al 52% tanto en hombres como en mujeres (ICBF, 2010), lamentablemente las estrategias de educación alimentaria y nutricional adoptadas hasta la fecha no han surtido efecto alguno, sumado a esto, se tiene el descontrol en los medios de comunicación, los cuales se han convertidos en promotores de inadecuados hábitos alimentarios, sin que el gobierno nacional se pronuncie al respecto. La directriz 13 hace referencia al apoyo a los grupos vulnerables, dentro de los cuales se encuentran los pueblos indígenas, quienes a

lo largo de la historia han sufrido la violación sistemática de sus derechos incluyendo el derecho a la alimentación.

En la actualidad, tanto en los territorios originarios como en las ciudades, los pueblos indígenas padecen hambre, desnutrición e inseguridad alimentaria, situaciones que menoscaban su dignidad y calidad de vida, conviven con programas asistenciales que no resuelven el problema y se enfrentan a un Estado indolente para el que prima la inversión extranjera y el crecimiento económico. Articulando esta situación con la que vive el pueblo Embera tanto en el territorio originario como en la ciudad, es preciso retomar lo que se ha mencionado en apartados anteriores del presente documento, y es que, el desplazamiento forzado como resultado de un juego de poderes entre los actores del conflicto, sumado a la inseguridad alimentaria conllevan a la migración de las familias hacia ciudades intermedias o capitales, donde se ubican en sectores con fuertes problemáticas sociales, en medio de las cuales deben desarrollar dinámicas de adaptación, sobrevivencia y reconstrucción de las identidades. En este orden de ideas, se hace necesario cuestionar el cumplimiento del Estado colombiano frente a la directriz en mención, pues las precarias condiciones de vida de los pueblos indígenas son la clara muestra del abandono estatal. Después de recorrer el cumplimiento o mejor el incumplimiento del Estado colombiano frente al derecho a la alimentación, se puede afirmar que el gobierno no es consecuente con sus compromisos internacionales, pues prima su interés económico y comercial frente a sus obligaciones como garante de derechos.

Teniendo en cuenta que las Directrices Voluntarias permiten a los estados tener guías prácticas para alcanzar progresivamente el derecho a la alimentación, es necesario mencionar que dichas estrategias solo se pueden materializar mediante políticas públicas, las cuales en palabras de Roth son:

“Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (2009, p. 27)

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2011) en principio, los Estados tienen la autonomía para definir la vía que seguirán para garantizar los derechos de la población, sin embargo esta condición no los debe distanciar de las obligaciones reconocidas en el derecho internacional e incluso, de recomendaciones que, aunque no tengan carácter vinculante, sí son objeto de vigilancia por parte del sistema de derechos humanos. Es por esto que al formular políticas públicas bajo el entendido de ser un conjunto de objetivos y acciones institucionales definidas para incidir parcial o totalmente en la sociedad, estas deben perseguir no solo la modificación de situaciones que se consideren problemáticas, sino también, deben procurar la garantía de los derechos y evitar que se mantengan situaciones que conduzcan a su violación.

En ese sentido, el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia menciona: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno” (Colombia, 1997). Este artículo es la base de lo que la Corte Constitucional denomina Bloque Constitucional, el cual según Restrepo se entiende como “el conjunto de normas que aunque no están directamente consagradas en la Constitución son incluidas expresamente por ésta. Al tener una serie de artículos que remiten expresamente a la legislación internacional, el bloque de constitucionalidad tiene plenamente lugar en Colombia” (2009, p.130). Con base en lo anterior el Estado colombiano está en la obligación de acoger los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la alimentación y a partir de estos formular las políticas públicas que den solución a la situación de hambre y desnutrición que aqueja a la nación.

En perspectiva histórica siguiendo a Restrepo (2011), a partir del año 1967 Colombia inicia la formulación e implementación de la primera política sobre alimentación y nutrición, la cual se derivó del informe de la Sexta Conferencia de las Américas acerca de la desnutrición como factor determinante en el desarrollo socio-económico, donde se decía que la desnutrición era un problema real en el país y debía ser atendido por el Estado. Por lo anterior el gobierno adoptó una política que se enfocaba en la desnutrición proteico-calórica en niños, anemia nutricional, caries dentales y el bocio endémico; las estrategias para dar solución a dichas problemáticas se basaron en la entrega de complementos alimentarios y educación alimentaria a las familias, lo anterior en el marco del Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo (PLANALDE) y el Programa Nacional de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria (PRONECA). Posteriormente, en el año 1969 se unifican las estrategias antes mencionadas bajo los Programas Nutricionales Aplicados (PINA) que finalmente dieron paso al primer Plan Nacional de Alimentos para todo el territorio nacional, este plan se apoyó fundamentalmente en las donaciones internacionales tanto de alimentos como de dinero para subsidiar a la población más vulnerable. Con motivo de la crisis de la década de los años 70, las ayudas internacionales se limitaron por el agotamiento de las reservas de alimentos en el mundo, motivo por el cual en 1972 se creó el Comité Nacional de Políticas sobre Alimentación y Nutrición encargado de diseñar, ejecutar y financiar la política alimentaria nacional; en ese momento el gobierno colombiano tomó el control y dispuso del presupuesto para poner en marcha la política, dejando de lado la dependencia internacional. En 1975 se realizó un diagnóstico nutricional de la población infantil, encontrando que el 60% de los niños presentaba desnutrición y la mortalidad en menores de 5 años estaba asociada a las deficiencias nutricionales (41%), dicha situación condujo a la creación del Plan Nacional de Nutrición (PAN) cuyo objetivo consistió en lograr el bienestar progresivo de las clases menos favorecidas a través de un abastecimiento adecuado de alimentos nutritivos y en mejorar el estado nutricional de esta población, por medio de los programas de apoyo nutricional directo o distribución de alimentos que complementarían la dieta, este plan fue incorporado en los programas de gobierno de los presidentes Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Julio César Turbay Ayala (1978-1982).

Si bien es cierto, los programas de complementos alimentarios y subsidios de alimentación eran los más sobresalientes del PAN, estos no tenían metas ni objetivos claramente definidos y se habían concentrado en la población urbana, desatendiendo el ámbito rural. Estas características los ubicaban como medidas puramente asistenciales que no llegaban a las causas primarias de la situación de hambre y desnutrición que padecía el país, a pesar de esto, eran los programas que habían puesto en la agenda política el tema de alimentación y nutrición. Situación contraria ocurrió bajo los gobiernos de Betancur (1982-1986) y Barco (1986-1990), quienes no incluyeron el PAN dentro de sus programas de gobierno, desacelerando la creación e implementación de políticas públicas en el tema, sin embargo se mantuvieron los subsidios en alimentación mediante programas como el de Complementación Alimentaria y Desarrollo Económico y Social (CADESOC), que buscaba mejorar la vida de los campesinos y erradicar la pobreza a través del apoyo en la producción y comercialización de alimentos; así mismo, la Ley 89 de 1988 mediante la cual se ordenaba aumentar el presupuesto del ICBF permitió ampliar la cobertura de los hogares comunitarios.

En los años 90, el país evidenciaba que el problema no era la disponibilidad de alimentos, sino el acceso a los mismos, lo que condujo a la creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que se centraría en solucionar los problemas de acceso que tenía la población, para ello, propuso cuatro programas: oferta y abastecimiento de alimentos, mejoramiento del consumo de alimentos, aprovechamiento biológico de los alimentos y control del riesgo de inseguridad alimentaria. En ese mismo período, al entrar en vigencia la Constitución Política de 1991, el derecho a la alimentación fue por primera vez reconocido en un instrumento legal (Art. 43, 44, 46 y 65), este hecho llevó al gobierno nacional a expedir el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) con vigencia 1996 – 2005, en el cual se propuso articular políticas del sector salud y seguridad social, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente; planteó ocho líneas de acción mediante las cuales pretendía contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana. Al igual que sus antecesores, este plan estatal, centró sus acciones en entrega de complementos alimentarios y bonos canjeables por alimentos, lo que indica que la preocupación estaba situada en mitigar el hambre, más no en erradicar las causas estructurales que estaban conduciendo a esta población a padecer dicha situación. Adicional a lo anterior, según la investigación de Ortiz y otros (2003 citado en Restrepo, 2011) el PNAN carecía de coordinación institucional en todos los niveles: nacional, departamental y local, lo que dificultaba en gran medida su realización. Después de once años de ejecución del PNAN, se dió paso a la construcción de la actual Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aprobada bajo el Conpes 113 de 2008. El marco conceptual de la política se centra en la seguridad alimentaria y nutricional, la cual se define así:

Es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. (Conpes, 2008, p. 4)

Como es de notar, en el concepto se plasman los cinco componentes que a juicio de la nación constituyen la seguridad alimentaria y nutricional, estos son: disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico e inocuidad. Dicha definición es entendida bajo el enfoque del manejo social del riesgo, el cual es “el conjunto de acciones mediante las cuales la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida” (Conpes, 2008, p. 9). En ese sentido, el evento indeseable es el hambre y/o las enfermedades derivadas de esta, por tanto, las acciones de la política están dirigidas principalmente a la población con mayor grado de vulnerabilidad, por encontrarse más expuesta al hambre. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2011), este enfoque puede limitar seriamente los alcances de la política, ya que los problemas sociales, en este caso, los referentes al hambre y la desnutrición, son exigencias del presente y no riesgos potenciales o del futuro. Adicionalmente, en lo referente a la focalización de población vulnerable, esta misma entidad, menciona que el documento no tiene claramente definida la ruta a seguir para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población desplazada, pues se consideran indistintamente dentro del grupo de vulnerables, lo que pone de manifiesto que el tema de las víctimas de conflicto carece de prioridad dentro de la política. Lo anterior se relaciona con una de las preocupaciones que manifiesta el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante las recomendaciones que hace a Colombia: “El Comité recomienda encarecidamente al Estado parte que adopte una política alimentaria nacional efectiva para combatir el hambre y la malnutrición, en particular entre los niños, las mujeres, los desplazados internos y las personas que viven en las zonas rurales” (2010, p.5).

En cuanto a la estructura, la política cuenta con tres dimensiones dentro de las cuales se ubican los componentes antes mencionados, a saber: i) Dimensión de medios económicos compuesta por los componentes disponibilidad y acceso; ii) Dimensión de calidad de vida compuesta por los componentes consumo y aprovechamiento biológico; iii) Dimensión de calidad e inocuidad de los alimentos compuesta por el componente inocuidad. Es de resaltar que a pesar que se plantean estrategias para todas las dimensiones, la que se considera prioritaria es la de medios económicos lo que conlleva a focalizar los esfuerzos en materia de disponibilidad de alimentos y mejora de las condiciones que determinan el acceso a los mismos (Colombia, 2012). Para la dimensión calidad de vida, el Conpes (2008) hace énfasis en la incidencia que tiene la conducta de las personas, familias y comunidades frente a la posibilidad de convertir los alimentos disponibles en una alimentación saludable, este es un aspecto de gran importancia, ya que la política asegura que a pesar de que las dificultades económicas se superen, los hábitos alimentarios de las personas pueden causar inseguridad alimentaria. Lo anterior, plantea el mejoramiento de la calidad de vida como un asunto de corresponsabilidad entre la sociedad civil, las comunidades y las familias, en el cual factores como la educación, la salud y el saneamiento básico son fundamentales para alcanzarla. La Defensoría del Pueblo (2011) manifiesta que dicho planteamiento de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, tiene inconvenientes, pues los individuos no pueden ser objeto de responsabilidades que desbordan su capacidad de acción, servicios como educación, salud y saneamiento, en realidad son temas que constitucionalmente le corresponden al Estado.

De otro lado, Morales (2010) refiere que el desarrollo conceptual del derecho a la alimentación dentro de la política es muy pobre, pues solo aparece mencionado en el capítulo IV numeral 1 como uno de los principios orientadores, sin aportar más elementos al desarrollo del documento. Dicha carencia del derecho a la alimentación como eje ordenador del documento, ha llevado a la nación a dar continuidad a los programas ejecutados desde décadas anteriores, los cuales no superan las causas estructurales del hambre, pues su interés radica en la asistencia alimentaria. En ese sentido, es claro que la política al no contar con un enfoque de derechos, planea metas centradas en la ampliación de cobertura de cada uno de los programas alimentarios, los cuales se caracterizan por la entrega de raciones y complementos alimentarios. De igual forma, el Conpes reconoce que “una de las principales limitaciones para el logro de la SAN ha sido la inexistencia de una instancia de alto nivel que logre vincular a todos los sectores y niveles que intervienen en su planeación, desarrollo, seguimiento y evaluación (...).” (2008, p.25)

En cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familia (ICBF), la nación desarrolla e implementa un conjunto de programas que tienen como objetivo la población materno infantil, estos se enmarcan en la estrategia De Cero a Siempre, la cual pretende “promover y garantizar el desarrollo infantil de los niños y niñas en primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, el cual, desde una perspectiva de derechos, articula todos los planes, programas y acciones que desarrolla el país.” (ICBF, 2014). Dentro de la oferta de programas se encuentran: Familias Amigas de la Mujer y la Infancia – FAMI, Hogares Comunitarios de Bienestar, Hogares Infantiles, Lactantes y Preescolares, Jardines Comunitarios, Desayunos Infantiles y Restaurantes Escolares. Todos estos programas tienen un objetivo común: suministro de complementos alimentarios que en la mayoría de los casos está acompañado de educación alimentaria y nutricional a las familias. La ejecución de dichas estrategias da respuesta a algunas de las metas propuestas en el Conpes 113 de 2008<sup>2</sup>, las cuales, se basan en la ampliación de la cobertura de los programas mencionados con el consecuente incremento en la entrega de complementos alimentarios a los usuarios, todo lo anterior con el fin de mejorar los indicadores de desnutrición y mortalidad infantil que aquejan al país. De este modo y como se viene presentando a lo largo del texto, es evidente que la política y los programas que de ella se derivan carecen del entendimiento del derecho a la alimentación como un derecho humano que requiere para su goce efectivo cambios estructurales que van más allá de la asistencia alimentaria. De acuerdo con Golay (2008) lo anterior significa que las respuestas a las problemáticas alimentarias tienen que dirigirse a garantizar el derecho de toda persona a alimentarse por sus propios medios, y dignamente, así como a tener acceso a los recursos y a los medios para asegurar y producir su propia subsistencia.

Para población indígena el ICBF en diferentes departamentos del territorio nacional entrega complementos alimentarios (Bebida fortificada a base de bienestarina y galletas

---

<sup>2</sup> Para mayor profundidad refiérase a al documento Conpes 113 de 2008. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Pág. 42 – 43, numerales a, b, d, e, f, g, j.



fortificadas) con los cuales busca mejorar el acceso a alimentos de alta calidad nutricional que incidan positivamente sobre el estado nutricional de los niños y niñas de las comunidades. Sin embargo, esta estrategia presenta inconvenientes, pues en muchos casos los alimentos entregados no se adaptan a la cultura alimentaria de los pueblos y en otros, son utilizados con otros fines, por lo anterior los alimentos se desperdician y no son consumidos por los menores. Así lo evidencia la noticia presentada por Las2 orillas (2014) en la cual se muestra como 27 niños indígenas del pueblo Wayú han muerto de hambre a pesar de ser beneficiarios de la estrategia De Cero a Siempre. Adicionalmente, el periódico El Tiempo (2013) refiere que las mayores dificultades en términos de SAN las padecen los niños de los pueblos Embera y Wounaan, de la región del Chocó.

Luego de recorrer la normatividad nacional, es necesario dar un paso hacia las políticas alimentarias que rigen en Bogotá, por tratarse de una de las principales ciudades receptoras de la población desplazada en el país, en la cual hasta el año 2011 según la Mesa Interinstitucional del Distrito Capital habitaban 719 indígenas del pueblo Embera ubicados en los barrios San Bernardo, La Favorita y 20 de Julio (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

En perspectiva histórica, a partir de la década de los noventa se pueden destacar tres momentos en los cuales el tema alimentario se ha venido posicionando como asunto de discusión en el Distrito Capital (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). El primer momento se enmarca en los años 1990 – 1995, período en el cual las acciones en materia de alimentación y nutrición estaban regidas por los acuerdos sostenidos en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990) y la Conferencia Internacional de Nutrición (1992), eventos internacionales que focalizaban sus acciones y objetivos en la población materno infantil, esto condujo a que el Distrito implementara estrategias encaminadas a la protección de la lactancia materna, disminución de las tasas de mortalidad infantil por diarrea, infección respiratoria y desnutrición, así como disminución de las deficiencias de micronutrientes, todas prioridades en el ámbito de la salud pública. Un segundo momento, se ubica entre los años 1995 y 2003, donde se formula el Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital con vigencia 1999-2003, el cual constaba de ocho líneas que en su conjunto pretendían: “integrar acciones dirigidas a poblaciones específicas que procuren la suficiencia, inocuidad, accesibilidad a los alimentos y disminuyan la vulnerabilidad alimentaria de la población, con el fin de (...) superar problemáticas nutricionales (...) de alta prevalencia en (...) el Distrito Capital.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007. p, 5); posteriormente, entre los años 2004 y 2008, se desarrolla el tercer momento caracterizado por la decisión política de avanzar en la materialización del derecho a la alimentación, por lo que en el 2007 se formuló la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional enmarcada en el plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. 2004 – 2008”, incorporando el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental y un enfoque integral de la seguridad alimentaria y nutricional con perspectiva de ciudad-región, la vigencia de la política se estipuló para el período 2007 – 2015. El objetivo se centró en garantizar de forma progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

El marco conceptual de la política distrital se plantea con enfoque de derechos y se fundamenta en la garantía del derecho a la alimentación y el derecho al agua, los cuales se consideran:

Fundamentales para toda persona, inalienables, imprescriptibles y exigibles. Los alimentos, incluida el agua, poseen una doble naturaleza. Son bienes (...) de interés público. Dado su carácter esencial para la vida, son bienes que se merece toda persona por el sólo hecho de serlo y, en esa medida, constituyen un requisito mínimo para el disfrute del derecho fundamental a la vida digna, para el despliegue de las capacidades individuales y colectivas, y para el desarrollo humano.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007. p, 18)

Adicionalmente, se asumen como dimensiones del derecho a la alimentación los que hasta el momento se han denominado componentes de la SAN (disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico, todos atravesados por la inocuidad), así mismo, para el derecho al agua se plantean las dimensiones de disponibilidad tanto en cantidad como en continuidad del suministro; acceso en términos económicos, físicos, sin discriminación y con facilidad para recibir, solicitar y divulgar información relativa a dicho bien; calidad entendida como agua potable apta para el consumo humano. En ese orden de ideas, la política plantea el derecho a la alimentación como interdependiente, pues su realización esta en relación directa con la garantía de los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, culturales y sociales, dentro de los cuales se ubica el derecho al agua que está en asociación permanente con cada una de las dimensiones del derecho alimentario. Dentro de los principios que la rigen, se destaca: Soberanía Alimentaria: como el ámbito donde el Distrito responde al derecho de las regiones y sus habitantes a construir sus políticas de producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos, encaminadas a garantizar el derecho a la alimentación de toda la población; Diversidad cultural: entendida como el reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

En contraste con el Conpes 113 de 2008, la política de Bogotá muestra un desarrollo amplio del derecho a la alimentación como eje orientador del documento, al cual se le suma lo relacionado con el derecho al agua, lo que deja de manifiesto, un entendimiento de la situación alimentaria diferente al propuesto por la nación. Es de resaltar que el Distrito involucra la soberanía alimentaria como elemento necesario para el goce efectivo del derecho alimentario, situación que no se evidencia en el orden nacional. De otro lado, a pesar que en el documento distrital se hace mención a la diversidad cultural, no se explicita su aplicación para los grupos étnicos que habitan la ciudad; en el Conpes 113, se habla de la necesidad de priorizar acciones dirigidas a grupos étnicos, pero no se dan las pautas de cómo hacerlo. En ese sentido las políticas de orden nacional como distrital, se quedan cortas a la hora de plantear soluciones efectivas y sostenibles dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación de los grupos étnicos, dentro de los cuales se encuentran los pueblos indígenas.

La oferta de programas alimentarios en el Distrito, está en cabeza de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), quien los desarrolla en el marco del proyecto

Alimentando Capacidades, el cual busca: “pasar de solo apoyo alimentario, a generar capacidades que permitan paulatinamente a los individuos y sus familias, ser autónomos, superar carencias y desventajas y llevar una vida digna, sin segregación (...), que les permitan el goce efectivo de sus derechos.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p. 27). Este proyecto establece los lineamientos técnicos y nutricionales para cada uno de los servicios sociales con que cuenta la entidad, dentro de los cuales se desarrollan diversas actividades que corresponden a la misión de cada uno, pero que a su vez, involucran el componente alimentario y nutricional, estos son: comedores comunitarios, hogares de paso para habitantes de calle, centros Amar, atención integral a la población con discapacidad severa, atención integral a las familias con inseguridad alimentaria y nutricional, jardines infantiles, centros de protección de la persona mayor, atención integral a niños, niñas y adolescentes con medida de restablecimiento de derechos – CIP, centros Crecer, atención integral a la primera Infancia en entorno familiar y atención a familias en emergencia social. La línea técnica común a los servicios antes mencionados, se enfoca en las directrices para el adecuado funcionamiento de los servicios de alimentación, vigilancia nutricional y promoción de estilos de vida saludables. En lo particular, cada uno de los servicios desarrolla actividades de asistencia alimentaria que responde a las características de la población usuaria, estas se pueden resumir así: suministro de comida caliente, entrega de canasta básica de alimentos mensual (35% - 60% Valor Calórico Total), entrega de bonos canjeables por alimentos y bono mensual de \$130.000. En ese sentido, el proyecto Alimentando Capacidades propone seis líneas de acción: i) Suministro de alimentos; ii) Vigilancia nutricional; iii) Promoción y orientación de estilos de vida saludable; iv) Fortalecimiento de habilidades; v) Coordinación intra e interinstitucional; vi) Estrategias de comunicación. Adicionalmente, plasma la necesidad de “brindar en sus servicios sociales una atención integral y diferencial.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p. 25).

Con el fin de articular dichos servicios sociales al caso del pueblo indígena Embera que reside en la ciudad, es necesario traer a colación lo ocurrido en el año 2011, momento en el cual se decreta situación de emergencia sanitaria. El distrito en cabeza de las Secretarías Distritales de Gobierno e Integración Social (SDIS) en compañía de la nación, se comprometen a atender de manera transitoria e integral a las familias de la comunidad Embera mediante un servicio especializado de atención psicosocial con enfoque diferencial en albergues temporales. En efecto, la comunidad fue ubicada en alojamientos que eran coordinados por la SDIS (hasta el año 2012) y un operador privado, allí se ejecutaba la modalidad de comida caliente aportando el 100% del valor calórico total de los requerimientos nutricionales de la población. El lineamiento técnico aportado por profesionales en nutrición y dietética, incluía observaciones relacionadas con la importancia de tener en cuenta las características culturales, gustos y preferencias de la población atendida, sin embargo, este intento de aplicación del enfoque diferencial, no siempre obtuvo buenos resultados, pues los procesos de concertación entre la comunidad y el profesional, la mayoría de veces no llegaban a feliz término, lo que se traducía en la preparación de alimentos que no se consumían con agrado o simplemente no se consumían, llevando así al desperdicio. Otra situación particular al interior del alojamiento, se relaciona con los encargados de la preparación de los alimentos, de acuerdo con el

lineamiento técnico, las personas a cargo de esta actividad debían estar certificadas en buenas prácticas de manufactura, generando la necesidad de contratar personal capacitado para dicha actividad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). Esto condujo a aislar a las mujeres de la comunidad de la manipulación de los alimentos, impidiendo así que desarrollasen una de las pocas opciones que la ciudad ofrece a los indígenas de ejercer la soberanía alimentaria. Adicionalmente, dicho aislamiento ha traído consecuencias en términos culturales, pues el hecho de impedir los vínculos sociales creados alrededor del fogón imposibilita la transmisión de conocimiento en materia de alimentación, fundamentalmente de madre a hija.

De este modo, Bogotá a pesar de tener un entendimiento mucho más amplio y coherente del significado del derecho a la alimentación, al igual que la nación, en diversas ocasiones ha caído en el asistencialismo vía suministro de alimentos y bonos canjeables por alimentos. Esto limita gravemente la capacidad de autonomía de los individuos y las comunidades, que actualmente quiere ser rescatada para desestimular en los ciudadanos la dependencia institucional y dar un paso hacia la producción de su propia subsistencia.

En su conjunto la política nacional y distrital de seguridad alimentaria y nutricional, con los programas alimentarios que de ellas se derivan, tienen una meta en común: lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM, los cuales fueron establecidos durante la Cumbre del Milenio en el año 2000 y deben ser alcanzados en el 2015. El primer ODM hace referencia a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la meta establecida para la erradicación del hambre fue: reducir a la mitad, entre 1990 – 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre (CEPAL, 2000). En esta materia se evidenciaron progresos durante la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa del siglo pasado, pero el hambre ha aumentado ininterrumpidamente durante los últimos años. Para el periodo 2010 – 2012, en el mundo existían 868 millones de personas que padecen subnutrición crónica, esta cifra representa el 12,5 % de la población mundial, es decir, una de cada ocho personas (FAO, FIDA & PMA, 2012). En Colombia, para el mismo periodo con una población total de 46.9 millones de habitantes, 6 millones de personas se encuentran subnutridas, lo que arroja una prevalencia equivalente al 13% (FAO, 2012). El Estado colombiano en cumplimiento del compromiso asumido en la Declaración del Milenio de definir metas nacionales alcanzables en el año 2015, adoptó el documento Conpes 91 de 2005, el cual fue ajustado en algunas metas, indicadores y líneas de base mediante el Conpes 140 de 2011, que presenta de forma definitiva 18 metas y 58 indicadores que facilitan el seguimiento de los ODM en el país, en el caso del ODM 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre, se plantean metas de reducción de la pobreza y pobreza extrema; aumento del empleo formal para hombres y mujeres; mejorar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, dentro de la cual uno de los indicadores es el porcentaje de la población total en subnutrición (13% para el período 2004 – 2006) que tiene como meta para el 2015 una prevalencia de 7,5% (Conpes, 2011). En ese sentido, la FAO (2012) evidencia que Colombia al año 2013 cuenta con 5 millones de personas subnutridas que corresponde al 11% de la población total; el informe del PNUD (2014) para el ODM 1 en lo particular a la meta de mejorar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, de cuatro indicadores propuestos en el Conpes 140: i) Prevalencia

de desnutrición global en menores de 5 años. ii) Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años. iii) Porcentaje de la población total en subnutrición. iv) Porcentaje de niños con bajo peso al nacer, solo aborda los resultados del indicador iv, dejando así sin datos recientes que permitan hacer seguimiento a la evolución de los demás indicadores. En ese sentido, con base en los datos del 2013 aportados por la FAO, se puede deducir que estando a dos años del plazo para dar cumplimiento a la meta propuesta para el componente alimentario del ODM 1, esta difícilmente se logrará.

Es de resaltar que ninguno de los Conpes antes mencionados contempla el enfoque étnico cultural, pues las metas e indicadores no están abordados desde la perspectiva la pluriculturalidad, homogenizando la visión de las problemáticas y haciendo difícil que los pueblos indígenas accedan a ellos en un plano de igualdad y diversidad. Por estas razones durante la cuarta sesión del foro permanente sobre cuestiones indígenas de la ONU en el año 2006 se definieron los ODM en función de la pertinencia étnica de los pueblos indígenas. A saber: i) Protección y defensa del territorio indígena. ii) Autodeterminación y gobierno propio. iii) Desarrollo propio - buen vivir – equilibrio y armonía. iv) Consulta previa, consentimiento libre e informado. v) Rediseño institucional del Estado (PNUD, 2013). Cada uno de los ODM indígenas, desarrollan los siguientes temas: empobrecimiento, educación propia, equidad e igualdad en derechos para las mujeres indígenas y sus familias, salud propia e intercultural y armonía y equilibrio en la relación hombre – naturaleza. El tema alimentario-nutricional se plantea en el objetivo N°1. Protección y defensa del territorio indígena, en el cual se parte de la afirmación que el territorio está anclado al territorio ancestral, el cual es considerado como el sustento de la permanencia y pervivencia física, cultural y espiritual de los pueblos indígenas. En este sentido el Estado debe garantizar el respeto a la propiedad colectiva ancestral, es decir, el respeto a los territorios indígenas como territorios sagrados de forma que se asegure la biodiversidad, el respeto al agua, sustentabilidad ambiental, soberanía y autonomía alimentaria (PNUD, 2013). Lo anterior está claramente relacionado con las escalas de realización social del derecho a la alimentación, las cuales son los elementos interdependientes que permiten alcanzar el goce efectivo del derecho alimentario tanto de los individuos como de los colectivos.

En ese orden de ideas, a lo largo del texto se ha venido exponiendo la importancia que tienen las particularidades culturales al interior del derecho a la alimentación, las cuales a su vez, atraviesan tanto los elementos del proceso alimentario, como las escalas de realización social del mismo. Es por esto que se hace indispensable reflexionar sobre el **enfoque diferencial**, el cual se ha venido posicionando ética, legal y conceptualmente en la atención institucional a comunidades indígenas. Es importante establecer la relación existente entre el enfoque diferencial y los derechos humanos, según Montealegre & Urrego:

Los derechos humanos aportan al enfoque diferencial (...) un marco conceptual de carácter legal y universal, basado en las normas de derecho internacional en la materia y sus desarrollos a nivel nacional; de ahí que la incorporación de estos enfoques no sea caprichosa o potestativa, sino un deber establecido por dicho marco. (2008. p, 30)

Para que lo anterior se pueda dar es necesario que el Estado cumpla sus deberes, dentro de los cuales se destaca el hecho de realizar consultas efectivas que permitan visibilizar la voz de los sujetos de derechos históricamente excluidos, adicionalmente, se requiere la adopción de todas las medidas necesarias para superar las condiciones de discriminación e inequidad y alcanzar la realización efectiva de todos los derechos humanos, sin distinción de etnia o de género. En esa lógica, se puede decir que el enfoque diferencial se ubica en las discusiones sobre igualdad y diferencia, que surgen frente a la necesidad de exaltar y reivindicar la diversidad cultural, social e histórica que fundamenta las relaciones de etnicidad y género, así mismo, el enfoque diferencial tiene orígenes en el análisis de las formas en que se da y se transforma la subordinación y la exclusión (Montealegre & Urrego, 2008). Frente a las exclusiones, De Castro citado en Golay refiere que estas se dan por las relaciones de poderes desiguales, las cuales perjudican sistemáticamente a los grupos más vulnerables de la sociedad, esta exclusión que la mayoría de veces conduce al hambre implica ser apartado de la tierra, del trabajo y de la ciudadanía; el autor menciona que llegar a una situación de privación total de los alimentos: “Es una forma moderna de exilio. Es la muerte en vida.” (2008. p, 7). En ese mismo sentido, Brunel citado en Golay, señala: “En la historia, las minorías políticas, étnicas o religiosas han sido las primeras en sufrir el hambre, al igual que las poblaciones víctimas de un estatus considerado como inferior y se encuentran situados al final de la escala social.” (2008. p, 7)

Por lo anterior, es necesario mencionar que los derechos humanos y el enfoque diferencial se articulan y dependen mutuamente, no solo para su reconocimiento legal y conceptual, sino también para el análisis y supresión de las desigualdades y de las prácticas discriminatorias y excluyentes. Como concepto, el enfoque diferencial se nutre de las prácticas políticas de los movimientos sociales, así como de las diferentes corrientes de pensamiento que han teorizado sobre él. Se destacan las corrientes postcoloniales y feministas, las cuales han cuestionado los criterios de neutralidad, objetividad, universalidad y razón, para reivindicar las diferencias y en esa medida resaltar la necesidad de contar con políticas que reconozcan la voz propia y la autorrepresentación en los procesos de construcción del conocimiento (Montealegre & Urrego, 2008). Para ejemplificar lo anterior, se trae a colación el caso de Leonor Zabalata, indígena colombiana de la Sierra Nevada de Santa Marta, quien en el año 1993 solicitaba a la Subcomisión de la Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías de la Organización de las Naciones Unidas lo siguiente:

“Necesitamos que las sectas y religiones abandonen nuestras tierras porque nosotros tenemos nuestras propias religiones y formas de pensamiento (...). Es urgente oponerse a la asimilación forzosa que nos han impuesto. **Nuestros pueblos tienen derecho a considerarse diferentes y ser respetados como pueblos diferentes**” (Schlegelberger 1995, p. 47 citado en López, 2009).

Con el ánimo de alcanzar el respeto a la diferencia, se han venido elaborando una serie de definiciones del enfoque diferencial, las cuales tienen como elementos comunes: el

considerarlo como un método o forma de análisis de la diversidad, equidad y protección de derechos humanos. A continuación se presentan algunas de estas definiciones.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES (citado Ministerio de Salud y Protección Social, 2012) afirma: “El enfoque diferencial es concebido como un método de análisis que tiene en cuenta las diversidades e inequidades en nuestra realidad, con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos individuales y colectivos.” (p.200).

El gobierno Nacional mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” incluye dentro de sus lineamientos estratégicos de formulación de políticas públicas el enfoque diferencial y las acciones afirmativas, mediante los cuales busca superar las situaciones de desventaja que se mantienen en las comunidades indígenas con el fin de generar igualdad de oportunidades. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2012) el enfoque diferencial se define como: “Un método de análisis, de actuación y de evaluación de la población, basado en la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones desde una perspectiva de equidad y diversidad.” (p.23)

Montealegre & Urrego entienden por enfoque diferencial:

La forma de análisis y de actuación social y política que, por una parte, identifica y reconoce las diferencias (...) y por otra, sus implicaciones en términos de poder, de condiciones de vida y de formas de ver el mundo. A partir del reconocimiento de las diferencias y sus implicaciones, el enfoque diferencial busca la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica. **Busca la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos.** (2008. p, 16)

A diferencia de las dos primeras, la definición dada por Montealegre & Urrego (2008), hace referencia a la utilidad del enfoque diferencial en términos de análisis y actuación no solo desde las esferas políticas, sino también desde lo social, es decir que se involucra al Estado y a la sociedad civil como actores responsables de contribuir con el desarrollo del enfoque diferencial. Así mismo, amplía la mirada más allá de la identificación de las diferencias, pues plantea el análisis de las implicaciones que estas tienen en términos de las relaciones de poder y calidad de vida de los grupos históricamente excluidos. Finalmente, las definiciones dadas por CODHES y DNP, plantean la necesidad de proteger los derechos individuales y colectivos, mientras que, Montealegre & Urrego, proponen la reivindicación y legitimación de las diferencias desde una perspectiva de derechos, lo cual pone de manifiesto que no se trata únicamente de ofrecer protección, sino de implementar el enfoque diferencial de la mano con los derechos humanos para eliminar las inequidades y las expresiones de discriminación y exclusión que de ellas se derivan.

En el caso indígena, los procesos históricos que se han desarrollado en la nación, en particular el paso por la Constitución de Cúcuta (1821), seguida de la Constitución de 1886 para finalmente llegar a la Constitución Política de Colombia de 1991, han dado reconocimiento a la pluralidad étnica conduciendo así a la posibilidad de reconocer formas de gobierno propias y derecho sobre los territorios (Villa, 2001 citado en López, 2009; Cuchumbé, 2012). Sin embargo, es importante resaltar lo dicho por López (2009) acerca de la verdadera realización de un Estado multicultural social de derecho en Colombia, donde aún se requiere superar las violaciones a los derechos humanos y la impunidad, los cuales continúan asociados a factores étnicos y culturales. Los procesos históricos de discriminación hacia comunidades negras e indígenas dieron origen a importantes movimientos de reivindicación que van desde los primeros combates de resistencia indígena en el siglo XVI, pasando por la conformación de grupos guerrilleros indígenas como el Quintín Lame, hasta las luchas de los movimientos indígenas que desde 1970 “tomaron como meta la recuperación de la tierra, la lengua y la cultura” (Pineda, 2002, p. 13 citado en López, 2009). Lo anterior arrojó como resultado el abandono gradual de la idea de civilizar a los indios, incrementando el empoderamiento de las comunidades indígenas logrando así, una importante reducción de la injerencia de la iglesia católica sobre sus tradiciones.

En línea con el postulado anterior sumado a la necesidad de reivindicar y legitimar las diferencias desde los derechos humanos (Montealegre & Urrego, 2008), se hace indispensable hacer mención de los documentos normativos de orden internacional que respaldan el enfoque diferencial. En primer lugar el Convenio 169 de la OIT, el cual es uno de los instrumentos que mejor reivindica los derechos colectivos a la autodeterminación, autogobierno y a la propiedad de los territorios ancestrales. Se destaca el derecho a la consulta, el cual según Montealegre & Urrego (2008) es uno de los fundamentos del enfoque diferencial, pues materializa el derecho de los pueblos a decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y sus afectaciones; así como al derecho de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

En segundo lugar, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Naciones Unidas emitido en el año 2007, considerado como uno de los aportes más importantes del derecho internacional de los derechos humanos al enfoque diferencial. En este documento se incorpora la titularidad colectiva de los derechos políticos para los pueblos y afirma: “Los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconoce al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.” (Montealegre & Urrego, 2008, p. 37). Como es evidente, esta frase reconoce de forma explícita el derecho a la diferencia, dejando clara la relación existente entre los derechos humanos y el enfoque diferencial.

En coherencia con dichas orientaciones, ACNHUR propone la estrategia de transversalización y protección de la diversidad, mediante la cual se enfatiza en el compromiso de velar por el respeto a la diferencia y la garantía al conjunto de derechos



colectivos e individuales de los grupos étnicos del país, que se encuentren en riesgo o en situación de desplazamiento; todo lo anterior en función del efectivo ejercicio del derecho a la igualdad y a la no discriminación (Montealegre & Urrego, 2008). En suma, siguiendo a los autores se puede decir que el enfoque diferencial hace referencia a: i) Un conjunto de herramientas de análisis que pretenden identificar y explicar las diferencias de género y etnia (ámbito descriptivo). ii) Perspectivas críticas e históricas que permiten revisar la forma desigual mediante la cual se ha estructurado la sociedad, el Estado y el conocimiento (ámbito argumentativo). iii) Un conjunto de instrumentos políticos y de derechos humanos que buscan el reconocimiento legal de las diferencias, así como, la transformación de las inequidades a partir de la inclusión de los actores que representan tales diferencias, en un marco de derechos humanos (ámbito operativo).

En Colombia estos ámbitos de realización del enfoque diferencial carecen de un desarrollo amplio y completo; de acuerdo con ACNHUR (2006) las acciones positivas deben estar encaminadas a debilitar las condiciones históricas de marginación que han sufrido los grupos étnicos y para lograrlo es necesario que las instituciones avancen en el diseño e implementación de programas culturalmente adaptados a las características de los pueblos indígenas, garantizando el goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, las instituciones no están preparadas para atender a la población con enfoque diferencial, en muchos casos los funcionarios desconocen la forma correcta de abordar tanto a los individuos como a los colectivos, por lo que pueden llegar a maltratar aspectos de su identidad y dignidad. Así mismo, Carballada (2008) señala que las instituciones fueron creadas a partir de un modelo de sociedades integradas, homogéneas, estables y articuladas al Estado donde no se considera la heterogeneidad de las poblaciones, lo que las lleva a implementar estrategias de atención sin tener en cuenta las particularidades de los colectivos a los que están dirigidas. El autor refiere que en la actualidad, la sociedad se enmarca en un contexto de fragmentación donde se pierde la noción de pertenencia a un todo y la figura del Estado pierde su protagonismo como ordenador de la vida social, desarticulándolo de las instituciones, las cuales se ven enfrentadas a problemáticas complejas que exceden su capacidad de respuesta a tan extensa heterogeneidad de sujetos. Es así como se evidencia una amplia incapacidad de las instituciones para dar respuestas efectivas basadas en el enfoque diferencial, a las problemáticas de las comunidades indígenas que se encuentran en sus territorios originarios, como aquellas que están en situación de desplazamiento en diferentes lugares del país.

Con base en lo anterior y articulando la temática con el pueblo Embera, surge la inquietud: ¿Cómo el enfoque diferencial entra en diálogo con el derecho a la alimentación del pueblo indígena Embera que reside en Bogotá? La respuesta se puede elaborar a partir del entendimiento del mismo desde la interculturalidad, la cual hace referencia al diálogo horizontal de saberes, el “establecimiento de vínculos basados en el respeto mutuo entre dos o más grupos culturales distintos.” (Raesfeld, 2008. p, 180 citado en Sabogal, 2014). En ese sentido, en el escenario de Bogotá el diálogo entre las partes (Instituciones – Embera) debería ser el vehículo mediante el cual se lleguen a acuerdos

que permitan alcanzar el goce efectivo del derecho a la alimentación de la comunidad, superando la mirada asistencial que hasta la fecha ha caracterizado las intervenciones gubernamentales. La interculturalidad ofrece elementos claves al momento de implementar el enfoque diferencial, pues da claridad en el hecho de establecer relaciones horizontales donde además de respetar la diferencia, se deben concertar soluciones que permitan a las comunidades salir de situaciones de pobreza y exclusión que por ende llevan al hambre.

# Capítulo 5. Metodología

## 5.1 Enfoque y método

Siguiendo a Guber (2001) esta investigación considera la **etnografía** en una triple acepción: i) **Enfoque** entendido como una concepción y práctica de conocimiento que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros. ii) **Método** como el conjunto de actividades que se suelen denominar “trabajo de campo”, en las cuales se recolectan los datos mediante el desarrollo de las diferentes técnicas. iii) **Texto** es el producto escrito que relaciona la teoría y el trabajo de campo.

El presente trabajo asume como enfoque y método la etnografía, “la cual prioriza una mirada endógena de las dinámicas socio-culturales” (Sabogal, 2014. p, 44) y es una forma de proceder, de organizar las técnicas y desarrollar estrategias para obtener la información. De acuerdo con González (2009) y Young (2005 citados en Sabogal, 2014) esta perspectiva es también denominada *emic* o endógena, la cual centraliza las formas en que las personas significan su vida, en oposición a la visión *etic* o exógena la cual privilegia las categorías epistémicas del investigador.

En ese orden de ideas, se puede decir que la etnografía parte del entendimiento de los sujetos frente a los fenómenos sociales, produciendo así, un ejercicio investigativo donde la comprensión de los significados de los mismos tiene un papel protagónico, el cual finalmente permite describir e interpretar las realidades dentro de las cuales se encuentran los actores implicados (Guber, 2001).

Así las cosas, el enfoque y método propuestos, aportan los elementos necesarios para abordar el objetivo de la investigación que se centra en comprender el concepto que los funcionarios públicos han construido del derecho a la alimentación del pueblo indígena Embera residente en Bogotá y su incidencia sobre la planeación de estrategias de atención.

## 5.2 Técnicas

Dentro de las técnicas utilizadas en la investigación, se encuentran: la entrevista en profundidad y la observación participante, ambas complementadas con el registro del diario de campo.

De acuerdo con Guber “la entrevista es una relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones en una instancia de observación directa y de participación.” (2001. p, 30). Esta técnica permite hacer una selección temática y es un medio de acercamiento al mundo discursivo de los actores (Sabogal, 2014). En lo particular, la **entrevista en profundidad**, se caracteriza por ser altamente intensiva y claramente

focalizada (McCracken, 1988, citado en Valles, 2003), es una entrevista estandarizada donde se formulan las mismas preguntas en el mismo orden, para garantizar que las variaciones sean intrínsecas a los participantes y no al investigador (Guber, 2001). Para el su desarrollo se elaboró un guión de preguntas que cumplió las siguientes funciones: 1. Cubrimiento de todo el tema en el mismo orden para cada entrevistado, preservando de forma consistente el contexto conversacional de cada entrevista. 2. Orientación para direccionar el discurso. 3. Prestar toda la atención al entrevistado (Sandoval, 1996). Adicionalmente, se realizó la prueba piloto del instrumento, con el fin de verificar la pertinencia de las preguntas planteadas en cada una de las categorías, posteriormente se discutió el instrumento al interior del grupo de investigación y se hicieron los ajustes pertinentes (Anexo A).

La **observación participante** tiene como objetivo “detectar las situaciones en que se expresan y generan los universos culturales y sociales en su compleja articulación y variedad.” (Guber, 2001. p, 22). La misma autora refiere que esta técnica consiste en el desarrollo de dos actividades: **observar** de forma sistemática y controlada todo lo que ocurre en el entorno del investigador y **participar** de las actividades cotidianas de las comunidades, lo que pone el acento en la experiencia vivida por el investigador con el fin de “estar adentro” de la sociedad estudiada. La observación participante le permite al investigador tener presente en todo momento la siguiente premisa: “se participa para observar y se observa para participar.” (Guber, 2001. p, 24), lo que significa que investigar e involucrarse no son procesos opuestos, por el contrario son elementos interrelacionados del conocimiento social (Holy, 1984 citado en Guber, 2001).

En suma, en el estudio se utilizaron las entrevistas en profundidad para entablar conversaciones con los funcionarios de las instituciones gubernamentales que atienden a la población Embera residente en Bogotá; la observación participante, fue la técnica utilizada para lograr el acercamiento, descubrimiento y sondeo crítico de los conceptos teóricos articulados con la realidad concreta (Guber, 2001) que vive la comunidad Embera en la ciudad. Para el buen desarrollo de estas técnicas, fue necesario tomar nota detallada de todo cuanto se pudo observar y de todas aquellas situaciones en las cuales se pudo participar, dichas anotaciones se registraron en el **diario de campo**, el cual es una herramienta de registro acumulativo y continuo de todas aquellas situaciones emergentes dentro del proceso de investigación (Sandoval, 1996). La utilización del diario de campo como instrumento de registro, permitió compilar todas aquellas situaciones que se daban a lo largo de la interacción con los funcionarios, pero especialmente con los miembros de la comunidad. Luego de finalizar cada una de las entrevistas, se registraban los momentos y actitudes particulares de los funcionarios que no podían ser captados por la grabación de voz y que luego serían utilizados como insumo para el análisis del discurso de los mismos, de igual forma, durante y después de los encuentros con los líderes y/o miembros de la comunidad Embera, se realizaban las anotaciones detalladas de lo ocurrido y conversado, logrando así contar con un registro que daba cuenta de las percepciones, vivencias y sentimientos de los Embera frente a su realidad en la ciudad de Bogotá, en lo particular, su realidad alimentaria. Es de vital importancia aclarar que aun

cuando algunos de estos registros serían utilizados posteriormente como elementos para analizar el discurso de los funcionarios, la información del diario de campo no se transcribió, ni se adjunta como anexo de la investigación por tratarse de la reserva del investigador. Dicho análisis parte de asumir una mirada relacional del discurso, en el entendimiento que la configuración de los relatos de los individuos solo se puede dar mediante la interacción con el entorno en el cual este se desarrolla (Bourdieu, 1997), lo anterior hace indispensable escuchar las voces de los indígenas Embera quienes se entienden como la otra cara que configura el discurso de los funcionarios.

### 5.3 Proceso de la investigación

El estudio realizado fue de tipo cualitativo, descriptivo-interpretativo, se dividió en dos momentos: fundamentación teórica y trabajo de campo. El primer acercamiento con la comunidad se dio en el marco de las actividades realizadas en el Grupo de Investigación Subjetividades Indígenas, el cual tiene por objetivos contribuir en los procesos de fortalecimiento organizativo, social y cultural de la comunidad Embera Katío y Chamí y comprender las formas en que se construyen las identidades y la noción de territorio en Bogotá, formulando la siguiente pregunta ¿Qué significa ser Embera en Bogotá?, inquietud que permite analizar un gran espectro de situaciones y problemáticas de esta comunidad teniendo en cuenta su condición de indígenas y desplazados. Dentro de las posibles temáticas a tratar, se planteó la posibilidad de iniciar una investigación referente a los aspectos alimentario-nutricionales de la comunidad, partiendo del hecho que el alimento, las prácticas alimentarias y los hábitos alimentarios hacen parte fundamental de la identidad de todos los grupos humanos y se transforman o resignifican dependiendo del contexto en el que se encuentren.

Es así como se dio inicio a la búsqueda bibliográfica como primer paso para conocer al menos teóricamente la comunidad con la que se quería trabajar, en este proceso se encontraron diferentes publicaciones que daban cuenta de los cambios en los hábitos y prácticas alimentarias que la comunidad Embera ha tenido que experimentar por el fenómeno del desplazamiento y por ende, de la vivencia en las diferentes ciudades donde han llegado con sus familias, situaciones que han repercutido directamente sobre el estado de salud y nutrición de toda la comunidad.

En una primera visita realizada a una familia Embera Chamí que vivía en pagadiario<sup>3</sup> fue posible evidenciar las precarias condiciones de la vivienda y por ende de vida en las que están inmersas estas personas, allí se pudo observar claramente los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional, que para este caso particular son los componentes de inseguridad alimentaria. Aun cuando la ciudad cuenta con una importante oferta de alimentos, esto no garantiza que el hogar sea seguro en términos alimentarios y nutricionales, pues el acceso a los mismos depende de la cantidad de dinero que les

---

<sup>3</sup> Son alojamientos en antiguas casonas de la ciudad en las que los cuartos se adecuan para hospedar familias, sin importar la procedencia ni el número de personas por habitación. El valor diario oscila entre \$10.000 y \$12.000.

sobra luego de pagar la habitación, valor que oscila entre \$10.000 y \$12.000 diarios; el consumo de dichos alimentos está influenciado por las preferencias culturales, sin embargo, la mayoría de los alimentos del territorio originario no están disponibles en las ciudades, particularmente los animales de monte (guagua, armadillo y oso hormiguero) y peces que aportan a la dieta proteína de alto valor biológico, motivo por el cual su dieta se reduce a arroz, plátano, panela y alimentos occidentales que han sido incluidos como gaseosas y jugos artificiales, caldos de gallina y productos de paquete. Es importante aclarar que estos alimentos (occidentales) se han venido introduciendo paulatinamente, incluso en momentos previos a la llegada a Bogotá, no solo con motivo de los continuos desplazamientos que llevan al descubrimiento y adopción de nuevos alimentos, sino también, por la fuerte influencia del mercado que induce y facilita su consumo. Por las condiciones higiénico sanitarias tanto de las habitaciones como de los pagadarios, es evidente que la preparación de los alimentos no se realiza en condiciones adecuadas, todo lo anterior incide directamente sobre el estado de salud y nutrición de todos los miembros del hogar, especialmente de los niños y niñas, lo cual pone en duda un adecuado aprovechamiento biológico de los alimentos. Con base en lo anterior y habiendo realizado la primera búsqueda bibliográfica que mostró que la idea inicial de la investigación ya había sido analizada por otros autores: (Caicedo & Cabrera, 2009), el trabajo tomó un nuevo rumbo, se decidió entonces abordar el tema del derecho a la alimentación del pueblo indígena Embera residente en Bogotá.

Paso seguido, se realizó una segunda revisión bibliográfica donde se encontraron políticas públicas de orden nacional y distrital, con sus respectivos programas alimentarios, los cuales al ser puestos en contraste con la realidad que los Embera viven en Bogotá dejan muchas inquietudes frente a su implementación. Esto motivó en las visitas posteriores una exploración de la relación que la comunidad tiene con la institucionalidad (funcionarios) y viceversa, encontrando que entre estos no existe diálogo, motivo por el cual los intereses de las dos partes la mayoría de veces van en direcciones contrarias.

Así las cosas, teniendo claridad sobre el papel de los funcionarios en lo referente al diseño e implementación de los programas de atención, se decidió analizar el discurso de los mismos en términos de la construcción que estos han elaborado frente al derecho a la alimentación el pueblo Embera y cómo este incide sobre las estrategias de atención ofrecidas a esta comunidad. Dicho análisis propuesto desde la mirada relacional (Bourdieu, 1997), necesita tener en cuenta que la construcción de los discursos necesariamente requiere de un contexto, motivo por el cual para analizar el discurso de los funcionarios es necesario tener en cuenta la voz de los Embera.

## **5.4 Participantes**

Para el desarrollo de las entrevistas, se estableció contacto con diez (10) instituciones nacionales y distritales relacionadas con la atención de la población Embera en la ciudad de Bogotá. La selección de dichas instituciones se fundamentó en el conocimiento previo de su quehacer en el tema indígena, particularmente con el pueblo Embera. Para

contactar a los funcionarios fue necesario, explorar los programas de atención ofrecidos por las instituciones y así delimitar cuáles respondían al objetivo del estudio. El contacto se estableció en la mayoría de los casos por correo electrónico, en otras ocasiones se logró vía telefónica, en los dos casos se le exponía al funcionario el objetivo del estudio y se preguntaba si deseaba participar. Es de aclarar que los funcionarios contactados no corresponden en su totalidad a programas o áreas relacionadas con alimentación y nutrición, es decir que no todos son profesionales en Nutrición y Dietética, esto se planeó de forma intencional, con los siguientes fines: i) Abarcar programas y áreas de las instituciones que aun cuando no manejan el componente alimentario, sí intervienen sobre aspectos relacionados con las condiciones de vida de la comunidad en la ciudad. ii) Explorar la construcción del concepto del derecho a la alimentación que funcionarios con profesiones ajenas a la nutrición, construyen a partir de su experiencia laborar con la comunidad Embera.

De las diez instituciones contactadas, finalmente se obtuvo respuesta de cinco, en las cuales se entrevistó a un total de 10 funcionarios (Tabla 1). Con el fin de proteger la identidad de los mismos, se construyó una tabla de codificación de entrevistados (Anexo B), donde se relacionó: institución, cargo, año en el que se realizó la entrevista y código, este último se utilizó a manera de cita en cada una de las narrativas que se presentan en los hallazgos de la investigación.

**Tabla 1. Instituciones objeto de estudio.**

<b>Entidades nacionales y distritales contactadas</b>			
<b>Contactadas <u>con</u> respuesta</b>		<b>Contactadas <u>sin</u> respuesta</b>	
<b>Entidad</b>	<b>Cargo / área</b>	<b>Entidad</b>	<b>Cargo</b>
Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS.	Profesional referente de etnias, localidad Mártires.	Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS.	Profesional canasta básica de alimentos.
	Profesional de la dirección poblacional.	Ministerio de salud.	Profesional de la dirección de promoción social, encargado de asuntos indígenas.
	Coordinador del componente técnico nutricional del nivel central.	Secretaría de Desarrollo Económico.	Nutricionista.
	Nutricionista local referente del proyecto alimentando capacidades. Localidad Mártires.	Secretaría Distrital de Salud – SDS.	Profesional de la dirección de Salud Pública, referente indígena.
Secretaría Distrital de Salud – SDS.	Profesional especializado de la dirección de Salud Pública del área de análisis de políticas en salud pública.	Ministerio de Agricultura.	Asesor de la dirección de desarrollo rural.
Ministerio del Interior.	Profesional de la dirección de asuntos indígenas, ROM y minorías. Área de niñez, salud y seguridad alimentaria.	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES.	Director.

	Profesional de la dirección de asuntos indígenas, ROM y minorías Área Embera, Chocó, Risaralda, Quindío.	Asociación Cristiana Nuevo Nacimiento (operadores del alojamiento Embera)	Coordinadora del alojamiento.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	Nutricionista del área de prevención. Localidad Mártires.		
	Nutricionista exdirectora de prevención.		
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.	Profesional de la dirección territorial central.		

## 5.5 Categorías de análisis

Partiendo del objetivo general y de los objetivos específicos, sumado a la revisión bibliográfica y a la discusión con otros investigadores del grupo, se definieron las categorías de análisis dentro de las cuales se llevaría a cabo la investigación. Inicialmente se establecieron en total siete categorías dentro de las cuales se delimitaron subcategorías que permitirían abordar integralmente la temática (Tabla 2).

**Tabla 2. Matriz inicial categorías de análisis.**

Objetivo general	Objetivos Específicos	Categorías de análisis			
Comprender cuál es el concepto del derecho a la alimentación para los funcionarios de las instituciones gubernamentales que atienden la población Embera residente en Bogotá y su incidencia sobre la planeación de estrategias de atención.	1. Describir cómo interpretan los funcionarios el concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera.	<b>I N D I G E N A</b>	<b>Marco legal</b>	Internacional	
				Nacional	
				Distrital	
			<b>Concepto institucional</b>	Definición del Derecho	
				<b>Seguridad Alimentaria y Nutricional</b>	
	Acceso				
	Consumo				
	Aprovechamiento biológico				
	Inocuidad				
	<b>Soberanía Alimentaria</b>		Territorio		
2. Identificar cómo se aplica el concepto del derecho a la alimentación en el proceso de elaboración de estrategias de atención para la población Embera.	<b>Políticas Publicas</b>	Programas de atención	Operadores		
			Trabajo interinstitucional		
	<b>Metodología</b>	Equipos técnicos	Embera		
			Funcionarios		
Proyección	Retorno				
	Reubicación				



La categoría *Indígena* es transversal por ser el punto de referencia en la elaboración de las preguntas formuladas a los funcionarios de las diferentes entidades, las cuatro categorías siguientes con sus respectivas subcategorías: *marco legal*, *concepto institucional*, *seguridad alimentaria y nutricional* y *soberanía alimentaria*, se diseñaron con el fin de dar respuesta al objetivo específico número uno, pues permiten conocer y describir como los funcionarios construyen el concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera. Las dos categorías y subcategorías restantes: *políticas públicas* y *metodología*, corresponden al objetivo específico número dos, ya que permiten enlazar la construcción del concepto con las estrategias de atención que cada una de las entidades ofrece a la población Embera.

Una vez se iniciaron las entrevistas con los funcionarios, se evidenció que en su mayoría hacían referencia al enfoque diferencial como eje rector de las políticas y programas de las diferentes entidades, motivo por el cual se incluyó como una **categoría emergente** transversal (Tabla 3).

**Tabla 3. Matriz categorías de análisis.**

Objetivo general	Objetivos Específicos	Categorías de análisis				
Comprender cuál es el concepto del derecho a la alimentación para los funcionarios de las instituciones gubernamentales que atienden la población Embera residente en Bogotá y su incidencia sobre la planeación de estrategias de atención	1. Describir cómo interpretan los funcionarios el concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera.	INDÍGENA	ENFOQUE DIFERENCIAL	Marco legal	Internacional	
					Nacional	
					Distrital	
				Concepto institucional	Definición del Derecho	
				Seguridad Alimentaria y Nutricional	Disponibilidad	
	Acceso					
	Consumo					
	Aprovechamiento biológico					
	Soberanía Alimentaria			Territorio		
	2. Identificar cómo se aplica el concepto del derecho a la alimentación en el proceso de elaboración de estrategias de atención para la población Embera.					
Trabajo interinstitucional						
Metodología		Equipos técnicos	Embera			
		Funcionarios				
Proyección		Retorno	Reubicación			

## 5.6 Análisis de la información

En primer lugar, en la medida en que se realizaban las entrevistas, estas se transcribían en la matriz de sistematización (Anexo C) con el fin de organizar la información recolectada e identificar aspectos en los cuales era necesario hacer énfasis en las siguientes entrevistas. La matriz de sistematización se compone de las ocho categorías establecidas en el estudio, donde se ubicaban las narrativas de los funcionarios que daban cuenta de cada una de ellas.

Paso seguido, se procedió a la utilización de la técnica de agrupación (Sandoval, 1996), la cual permite identificar convergencias y divergencias entre los datos de cada una de las categorías de análisis, en otras palabras explorar “que se relaciona con qué”. Esta técnica consiste en categorizar y ordenar repetidamente por agregación y comparación los eventos, actores o procesos, para este caso particular las narrativas de los funcionarios, en las categorías determinadas previamente. Para identificar los atributos comunes o narrativas convergentes y los atributos diferentes o narrativas divergentes, fue necesario elaborar una “matriz de ubicación de aspectos de análisis según sus atributos. En la cual se definen tantas filas como situaciones se identifiquen y tantas columnas como atributos de esas situaciones se ubiquen.” (Sandoval, 1996. p, 152).

Para el estudio, se consideraron como las situaciones (filas) a las categorías y subcategorías; como atributos (columnas), las convergencias y divergencias. Al organizar las narrativas de cada categoría extraídas de la matriz de sistematización, estas se compararon entre sí, con el fin de identificar las relaciones categoriales y de este modo agrupar las narrativas que mostraban elementos comunes para ser condensadas en la columna: convergencias; así mismo, se agruparon las narrativas sin elementos comunes y se ubicaron en la columna: divergencias. Para cada una de las categorías de la investigación se elaboró una matriz, con el fin de facilitar y sintetizar el análisis de la información.

En cuanto a la sistematización de la información registrada en el diario de campo, esta no fue transcrita, se mantuvo como el registro personal (reserva) de todas las situaciones emergentes dentro del proceso de la investigación. Como se mencionó anteriormente, algunas de las narrativas allí recopiladas, en especial de los Embera, fueron elementos importantes a la hora de analizar el discurso de los funcionarios de las instituciones gubernamentales.

El marco analítico de la presente investigación se apoyó en el Análisis Crítico del Discurso (en adelante ACD), desarrollado por (Van Dijk, 1999), quien refiere que a través de este análisis es posible estudiar la forma en que el poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político. Desde esta perspectiva “el discurso se analiza no solamente como un objeto verbal autónomo, sino también como una interacción situada, como una

práctica social o como un tipo de comunicación que se da en una situación social, cultural, histórica o política.” (Van Dijk, 2009, p. 22)

El ACD permite comprender las relaciones existentes entre el discurso y la sociedad, así como, la reproducción del poder social. El poder se define en términos de control y el control del discurso implica un acceso preferencial a su producción, por consiguiente, a sus contenidos y su estilo y, por último, a lo que piensa el público. En este sentido se puede decir que el discurso tiene una influencia directa sobre el pensamiento de los seres humanos, constituyéndose así en una herramienta para controlar, al menos indirectamente, las acciones de los individuos. (Van Dijk, 1999; 2009)

De acuerdo con Van Dijk (2003) el ACD se desarrolla en el triángulo discurso – cognición – sociedad, donde el discurso se entiende como un acontecimiento comunicativo; la cognición implica tanto la cognición personal como la social y la sociedad incluye desde los niveles locales hasta las estructuras más globales que se definen en términos de grupos. En ese orden de ideas, el autor plantea que la unión de las dimensiones cognitiva y social definen el contexto local y global del discurso, los cuales delimitan las propiedades de la conversación en términos de qué se dice y cómo se dice. Los contextos globales se definen por las estructuras sociales, políticas, culturales e históricas en las que se desarrolla el discurso; el contexto local se define en términos de las características particulares de la situación en la que tiene lugar el acontecimiento comunicativo.

Así las cosas, el autor menciona que los objetivos del ACD “únicamente pueden realizarse si las estructuras del discurso se ponen en relación con las estructuras de los contextos locales y globales.” (Van Dijk, 2003. p, 160). Lo anterior, permite establecer una clara articulación con la propuesta de Bourdieu (1997) quien plantea que la comprensión de la configuración del discurso de los individuos solo se puede dar mediante la relación con el entorno en el cual se desarrollan. En línea con los postulados anteriores, la presente investigación se centró en el análisis del discurso de los funcionarios vistos de forma relacional con los discursos de los indígenas Embera, entendiendo los últimos como la otra cara o el contexto local que hace parte del discurso de los funcionarios. En ese sentido, no sería posible abordar exclusivamente a los funcionarios sin relacionarlos con el contexto local, pues se daría lugar a un análisis descontextualizado y artificial de las realidades discursivas alrededor del derecho a la alimentación del pueblo Embera en Bogotá.

Finalmente siguiendo la lógica del ACD, se puede decir que los funcionarios de las diferentes instituciones gubernamentales disponen de un acceso más o menos exclusivo a uno o más tipos de discurso público y del control sobre ellos, lo que significa que el control sobre el discurso es una primera forma de poder, seguido del control ejercido sobre las mentes de los diferentes grupos humanos que les permite reproducir el dominio y la hegemonía (Van Dijk, 1999).

## Capítulo 6. Hallazgos

Retomando el objetivo planteado en la investigación que se centra en comprender el concepto que los funcionarios construyen sobre el derecho a la alimentación del pueblo Embera y la incidencia de éste sobre la planeación de estrategias de atención, se presentan los hallazgos obtenidos del trabajo de campo, los cuales de acuerdo con lo establecido en la metodología del estudio, han sido organizados en matrices que muestran las convergencias y divergencias de los discursos de los funcionarios para cada una de las categorías de análisis. Es de resaltar que el análisis crítico del discurso de los funcionarios se realiza en conjunto con la mirada relacional propuesta por Bourdieu (1997), motivo por el cual las narrativas de los Embera aparecerán como elementos que permiten contextualizar dicho discurso, logrando así una mejor comprensión de los mismos. De esta forma se atiende a la importancia de analizar los discursos bajo un contexto local (Van Dijk, 2003).

En un primer momento se abordarán los hallazgos correspondientes a las categorías transversales Indígena y enfoque diferencial, por tratarse de los ejes que atraviesan todas las categorías de análisis propuestas y aportan elementos importantes para cada uno de los objetivos específicos. El segundo momento corresponde a la presentación de los resultados que dan respuesta al primer objetivo específico de la investigación: **Describir cómo interpretan los funcionarios el concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera**. Dicha descripción se apoya en los resultados de las primeras cuatro categorías de análisis, a saber: i) Marco legal; ii) Concepto institucional; iii) Seguridad Alimentaria y Nutricional; iv) Soberanía Alimentaria. Como tercer momento de la sección, se muestran los hallazgos relacionados con el segundo objetivo específico: **Identificar cómo se aplica el concepto del derecho a la alimentación en el proceso de elaboración de estrategias de atención para la población Embera**, el cual se sustenta en lo hallado en las dos categorías restantes: i) Políticas públicas; ii) Metodología.

### 6.1 Enfoque diferencial

La categoría **enfoque diferencial** se presentó con fuerza en el discurso de los funcionarios (Tabla 4), quienes tienen claro que éste es el eje sobre el cual se debe fundamentar tanto la atención como las políticas para los grupos étnicos. Una primera divergencia agrupa narrativas que no contienen elementos comunes sobre la conceptualización y aplicación del enfoque diferencial.

“Resulta que el tema diferencial con ellos no es la parte cultural propia de su región” (SDIS-ND, 2012)

“Una buena atención, entregarles una buena ruta para que sean atendidos, ese es el enfoque diferencial que tenemos aquí, desde que entran a la puerta hasta que son llevados a los diferentes servicios sociales que tiene la Secretaría” (SDIS-E, 2012)

“El enfoque diferencial es nosotros tratar de entenderlos a ellos” (MI-SA, 2013)

“El enfoque diferencial sí está puesto en la política, pero nosotros no estamos planteando ejes, ni líneas de acción para unos grupos, porque pensamos que eso segmenta más y genera más inequidad” (SDS-PSP, 2013)

Las narrativas muestran que no existe un consenso entre los funcionarios frente a lo que significa el enfoque diferencial y su aplicación en el ámbito institucional, cada uno de ellos lo interpreta y propone alternativas de implementación de acuerdo con lo que considera correcto. Es interesante ver cómo al interior del Distrito, entidades que responden a un mismo Plan de Desarrollo, muestran a través de sus funcionarios posiciones disímiles respecto a lo que es el enfoque diferencial. Esta comprensión del enfoque se ve fuertemente influenciada tanto por el cargo que desempeña el funcionario como por el rango del mismo; en los cargos operativos los funcionarios comprenden el enfoque diferencial en términos de asistencia, mientras que en los cargos directivos, dicha comprensión está atravesada por aspectos políticos y misionales de cada una de las instituciones a la cual se pertenece. Al tener en cuenta las profesiones de los funcionarios, se observó una clara relación entre la definición del enfoque diferencial con su formación académica, independientemente del cargo que estuviesen ocupando. Por ejemplo, profesionales del área de la salud, específicamente Nutricionistas Dietistas parten de una mirada biológica para atender a las comunidades, en la cual los aspectos sociales y culturales no son muy relevantes, lo que conduce a entender el enfoque desde otra perspectiva.

En relación con la convergencia referente a la coherencia que plantea el Plan de Desarrollo Bogotá Humana con el enfoque diferencial en la ciudad de Bogotá, uno de los funcionarios refiere:

“En este nuevo Plan de Desarrollo se habla concretamente del enfoque diferencial, que eso no había ocurrido en otros planes de desarrollo y eso ya es muy importante, el tema es que hablar del enfoque diferencial y realmente tener acciones diferenciales, es otra cosa” (SDIS-DP, 2013)

En ese orden de ideas se puede decir que la ejecución de dicho plan, busca la reducción de todas las formas de segregación social, económica, espacial y cultural, para lo cual ha planteado el enfoque diferencial como base de todas las políticas, así como, dos programas puntuales en esta materia, a saber: i) Lucha contra distintos tipos de discriminación y violencias por condición, situación, identidad, diferencia, diversidad o etapa del ciclo vital. ii) Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). Sin embargo, al retomar lo dicho por el funcionario: *“hablar del enfoque diferencial y realmente tener acciones diferenciales, es otra cosa”* (SDIS-DP, 2013), se evidencia que al interior de las instituciones se presenta dificultad en su aplicación. Particularmente en el tema alimentario, las acciones se focalizan la asistencia sin prestar mayor atención al enfoque diferencial.

“Aquí en Bogotá, **se les ha suplido el derecho a la alimentación, no con enfoque diferencial, pero se les ha entregado.** Bienestar Familiar entrega raciones de alimentos, pero no lo hacen con el enfoque diferencial. No se hace con ese enfoque diferencial que manda la Constitución” (SDIS-E, 2012)

“No es el único pueblo, que efectivamente es uno de los que se encuentra en más alto riesgo en la ciudad, razón por la que inicialmente ellos (Distrito) empezaron a trabajar no solamente con los comedores sino también con lo de los mercados (...), lo único es que no ha tenido realmente el enfoque diferencial dirigido a esta población” (MI-EM, 2013)

Es evidente que se asume el derecho a la alimentación desde la **entrega** de alimentos, sin tener en cuenta aspectos relacionados con la cultura y los hábitos alimentarios de la comunidad. Los funcionarios son claros en manifestar que el enfoque diferencial no se aplica correctamente en los programas, de forma implícita se puede inferir que se hace el intento de aplicarlo, pero existen dificultades que no permiten desarrollarlo en su totalidad. A este asunto, uno de los funcionarios responde que dentro de las dificultades para que el enfoque se pueda desarrollar se encuentra el pobre *“posicionamiento en términos de metas, de presupuesto, de sensibilización”* (SDIS-DP, 2013).

Adicionalmente, se observa a través de los discursos, una polarización entre instituciones (nación – distrito) con expresiones como **“ellos”**, mediante la cual se intenta hacer una “presentación positiva de sí mismo y una presentación negativa del otro” (Van Dijk, 2003. p, 154), esto traducido en términos de la aplicación del enfoque diferencial, significa que aun cuando ninguna institución lo implementa completa y correctamente, hay unas instituciones que lo hacen mejor que otras y en esa medida, el funcionario defiende el lugar al cual pertenece.

A pesar de lo anterior, dentro de las convergencias se hallaron narrativas con elementos comunes acerca del avance que en los últimos años se ha venido experimentando al interior de las instituciones frente a este tema, algunos funcionarios refieren:

“Yo siento que en los últimos años la cosa ha avanzado un poco, nosotros hemos intentado hacer talleres de formación, talleres de sensibilización donde los principales protagonistas han sido los grupos étnicos” (SDIS-DP, 2013)

“Últimamente la institucionalidad ha tratado de dotarse de perfiles sociales (...) que faciliten esa interlocución con estas comunidades, reconociendo todo su bagaje cultural. Antes eso no existía (...). Creo que en eso se ha mejorado últimamente” (SDS-PSP, 2013)

El repetido uso de la palabra **“últimos – últimamente”** deja en claro que los avances en el desarrollo del enfoque diferencial no cuentan con una larga trayectoria, lo que probablemente incide no solo en la superación de las dificultades antes mencionadas, sino también, en la poca comprensión que los funcionarios tienen de la importancia institucional del enfoque diferencial.

Lo anterior, puede explicar en cierta medida lo hallado en la divergencia encontrada en esta categoría, referente a la poca relevancia que tienen los programas dirigidos a grupos étnicos frente a los demás programas institucionales. Uno de los funcionarios expresa: “*estos temas (...) siempre son los últimos, nunca tienen presupuesto o mire a ver cómo le hace, (...) son temas que claro, todavía no tienen mucha relevancia ni mucho posicionamiento*” (SDIS-DP, 2013). Mediante la palabra “**todavía**” se expresa que el tema aún es muy nuevo y le falta mayor desarrollo al interior de las instituciones.

**Tabla 4. Categoría transversal: Enfoque diferencial.**

Categoría	Convergencias	Divergencias
Enfoque diferencial	Coherencia del Plan de Desarrollo Bogotá Humana con el enfoque diferencial.	Diferentes formas de comprender y aplicar el enfoque diferencial.
	Dificultad en la aplicación del enfoque diferencial vs Avance en los últimos años.	Poca relevancia de los programas dirigidos a grupos étnicos con aplicación del enfoque diferencial frente a otros programas institucionales.
	Poca comprensión por parte de los funcionarios de la importancia del enfoque diferencial al interior de las instituciones.	

En suma, los discursos de los funcionarios muestran una clara reproducción de la exclusión, pues a pesar de que formal y legalmente se haya comenzado a hablar del enfoque diferencial al interior de las instituciones, pervive el desconocimiento de las particularidades culturales de los pueblos indígenas. En relación con el derecho a la alimentación, es claro que para los funcionarios éste se asume desde la asistencia, desconociendo todo aquello que caracteriza la alimentación de un colectivo, en este caso del pueblo Embera, conduciendo así, no solo a la homogenización de las prácticas alimentarias sino también a un ejercicio de poder donde el funcionario por tener el dominio de la situación, supedita a la comunidad a sus decisiones. Finalmente, se puede decir que se evidencia una fuerte divergencia en la conceptualización que los funcionarios elaboran frente al enfoque diferencial y esto incide directamente sobre el desarrollo de programas de atención que pretenden contribuir en la garantía del derecho a la alimentación del pueblo Embera que reside en Bogotá.

## 6.2 Indígena

En la categoría transversal **indígena** se agruparon las narrativas de los funcionarios que hacían referencia al concepto que cada uno ha construido de la comunidad Embera, de acuerdo con su experiencia de trabajo y en algunas ocasiones con el conocimiento previo de sus usos y costumbres en el territorio originario. (Tabla 5)

**Tabla 5. Categoría transversal: Indígena**

Categoría	Convergencias	Divergencias
Indígena	Comunidad desorganizada y desunida, sin figura de autoridad.	Comunidad dependiente de la institucionalidad.
	Mendicidad asociada al facilismo.	Comunidad víctima de la violación de derechos individuales y colectivos.
	Los niños y niñas no son personas importantes dentro de la comunidad.	
	La comunidad tiene la responsabilidad de comportarse de acuerdo con las normas de la ciudad donde se encuentran.	

La descripción que los funcionarios hacen de la comunidad Embera, como desorganizada, desunida y sin figura de autoridad, se representa en las siguientes narrativas:

“Es una comunidad nómada que está todo el tiempo moviéndose, que no se asienta en ninguna parte y eso les debilita el tema de la organización, de los líderes, de seguir patrones, de unas conductas más o menos aceptables. No tienen esa figura de autoridad, que uno asume que generalmente los pueblos indígenas tienen. La comunidad Embera es una comunidad que no es muy organizada, que no es dada a seguir al líder” (SDIS-ND, 2012)

**“Muchas veces nosotros que tenemos un poquitico de civilización y culturación, se nos complica, con mucha más facilidad a ellos.** Son muchos los temas, no solo el de seguridad alimentaria, los que para ellos son muy difíciles ¿sí? muy difíciles comprender y tener una secuencia en los conceptos es muy difícil para ellos” (MI-SA, 2013)

Dichos relatos muestran claramente la diferenciación que los funcionarios hacen entre **“nosotros y ellos”**, situación que en sí misma no es problemática, pues justamente el bajo en enfoque diferencial se busca legitimar y reivindicar las diferencias, el problema radica en la estratificación de los actores, es decir, en ubicar a uno por encima del otro y en esa lógica generar exclusión. En términos del poder aquel que se ubica arriba, se considera más **“civilizado”** y tiene la posibilidad de controlar el discurso, es quien tiene el conocimiento presuntamente legítimo (Van Dijk, 1999). Adicionalmente, el hecho de catalogarlos como incapaces de seguir patrones de conducta aceptables, pone de manifiesto la hegemonía con la que se evalúa si un comportamiento es bueno o malo dentro de una sociedad particular.

Los funcionarios relacionan la falta de organización con la dificultad que se presenta para abordar los temas que afectan a la comunidad, en ese sentido durante un encuentro realizado en el alojamiento el 12 de mayo de 2012 con el Gobernador del pueblo Chamí, se trató el tema de la alimentación de la comunidad, referido particularmente a los ciclos de menús ofrecidos en la institución (Nota de campo). El Gobernador mencionó una gran dificultad entre la Nutricionista y la comunidad para concertar las minutas: *“Hay una*



*Nutricionista, ella habla con la comunidad y se acomoda la minuta, pero cuando preparan, ya no gusta a la gente” (Gobernador Chamí).* Esta narrativa contextualiza el escenario en el cual se desarrollan las interacciones entre los funcionarios y los Embera; en el caso particular del profesional en Nutrición la relación se da a partir la necesidad de concertar las características de la alimentación que se va a ofrecer por parte de la institución. Evidentemente la negociación no llega a buenos términos, pero habría que preguntarse ¿Qué es lo que pasa en medio del proceso de la planeación de los menús y el consumo de los alimentos?, posiblemente la respuesta radique en la preparación, porque a pesar de los intentos en incluir los alimentos que más se acomodan a los hábitos alimentarios, al momento de consumirlos son rechazados por la comunidad. Es de resaltar que al interior del alojamiento las mujeres no están autorizadas para preparar los alimentos de sus familias, esta es una labor desarrollada por personal externo contratado por el operador del programa.

En ese orden de ideas, algunos funcionarios hicieron referencia al papel de las mujeres y los niños dentro de la comunidad, coincidieron en manifestar que las mujeres son las responsables de las labores de cuidado de los niños (as) y actualmente por cambio de roles en la ciudad, son ellas quienes salen a buscar el sustento a través del ejercicio de la mendicidad. En cuanto a los niños y niñas de la comunidad, los funcionarios mencionan que en diversas oportunidades observaron descuido por parte de la madre, así mismo asocian prácticas como la lactancia materna a la falta de atención y cuidado hacia los menores.

“Es una comunidad, una población muy machista, muy machista, en donde la mujer realmente no tiene voz y voto, es la persona encargada del quehacer diario, pero así como es machista y la mujer es casi como un cero a la izquierda, sin la mujer el hombre no puede vivir” (SDIS-ND, 2012)

“Todo el tema de pautas de cuidado entre ellos y sobretodo con los niños, porque si hay... no sé cómo será la palabra, pero si como descuidados” (MI-SA, 2013)

“Esta comunidad también tiene una particularidad con los niños y es que ellos no son su prioridad, los niños no son importantes en la comunidad, ellos no son importantes en la comunidad. Un niño empieza a ser importante después de los 10 - 11 años antes de esa edad, los niños no son importantes para ellos” (SDIS-ND, 2012)

"Tienen unas lactancias largas, pero ¿por qué? Porque (...) el seno calma y no calma solo el hambre, calma en todo sentido al bebe. En ese sentido para ellas es más fácil ponerles el seno a los bebes, que ponerles atención y ver porque están manifestando alguna inquietud" (SDIS-ND, 2012)

Los discursos de los funcionarios muestran un entendimiento del rol de la mujer Embera desde una perspectiva *etic* o exógena, en la que no es posible comprender y aceptar las dinámicas sociales que se desarrollan al interior de la comunidad, en este caso particular, otras formas de desarrollarse como mujer. Dicha situación se presenta debido a que constantemente se compara el comportamiento de la comunidad con los conceptos

occidentales que son catalogados como correctos. Por ejemplo, frente a la situación relacionada con la lactancia materna, un encuentro realizado el 19 de mayo de 2012 con familias Embera Katio en un pagadiario del barrio La Favorita (Notas de campo) contó con la asistencia de las mujeres y niños (as), allí se observó que la práctica de la lactancia se desarrollaba a libre demanda sin mostrar desinterés de las madres por sus hijos, evidenciando un fuerte vínculo afectivo entre los mismos. De igual forma, durante una reunión realizada en el alojamiento el 20 de mayo de 2013, denominada Comité Mixto Embera, los líderes se pronunciaron frente al papel de la mujer como pieza fundamental en la crianza de los hijos: *“Culturalmente los niños son más apegados a las mamás; los hijos se quedan llorando cuando las mamás se van, es complicado; las mamás manejan los hijos”* (Líderes comité mixto Embera)

Los registros del diario de campo dan contexto a otro escenario en el cual se desarrolla la vida de los Embera en la ciudad: el pagadiario, lugar al que pocas veces se acude para evidenciar las condiciones en que se encuentra la comunidad, pues la mayoría de las veces, las conversaciones e interacciones se dan en la esfera institucional donde es posible identificar el triángulo discurso – cognición – sociedad, en el cual la unión de las dimensiones cognitiva y social definen el contexto local y global del discurso y a su vez delimita las propiedades de la conversación en términos de qué se dice y cómo se dice (Van Dijk, 2003).

En cuanto a la divergencia relacionada con el hecho de que la comunidad Embera sea víctima de la violación de sus derechos individuales y colectivos, en particular el derecho a la alimentación, los funcionarios mostraron posiciones distintas, por una parte algunos reconocen que los miembros de este pueblo indígena son víctimas del conflicto armado, de otro lado, están los discursos enfocados a la decisión personal y voluntaria de migrar hacia otras ciudades en busca de oportunidades, desconociendo el desplazamiento forzado como principal causa de dicha movilidad. En este sentido, algunos relatos dejan ver que ser víctima de la violación de los derechos humanos es una elección personal, sin tener en cuenta la responsabilidad del Estado como garante de los mismos.

“Muchas de esas personas llegaron porque creen que acá en la ciudad van a tener una oportunidad de vida y como ellos llegan es a buscar a sus pares y sus pares se concentraron en un sector y tienen ya un estilo de vida y una forma de vida como es: el pagadiario, el rebusque, la venta de cosas en la calle, la mendicidad, entonces ellos llegaron buscando oportunidades y se quedaron acá” (SDIS-ND, 2012)

“Los Embera fueron todos, todos declarados víctimas de conflicto, entonces todos van a recibir ayuda, a todos se les va a dar ayuda humanitaria” (SDIS-E, 2012)

“En algún momento de la historia reciente de ellos, en la migración a la ciudad, tuvo que haberse vulnerado el derecho a la alimentación, sin embargo, hasta qué punto se vulnera el derecho a la alimentación cuando la decisión es propia, o sea, si yo decido irme a otra ciudad a aventurar, hasta dónde yo podría decir me están violando el derecho a la alimentación, cuando soy yo quien estoy decidiendo hacer algo” (SDIS-ND, 2012)

Es clara la diferencia frente a si los Embera son víctimas o no del conflicto armado de Colombia, en ese sentido es interesante analizar el por qué la comunidad se ha desplazado a las ciudades en busca de oportunidades, pues el funcionario lo plantea en términos de una decisión propia, desconociendo que aun cuando dicha migración sea voluntaria obedece a las condiciones de vida en los territorios originarios, donde no solo el conflicto armado actúa como amenaza, sino también la inseguridad alimentaria y nutricional de los hogares, lo que obliga a las familias a salir en busca de mejores condiciones de vida (Caicedo & Cabrera, 2009). En cuanto al derecho a la alimentación, el funcionario refiere **“en algún momento de la historia reciente de ellos”** frase en la que se puede observar el desconocimiento de las condiciones históricas que han caracterizado no solo al pueblo Embera, sino a todos los pueblos indígenas del país. Nuevamente se observa la estratificación entre **“ellos y nosotros”**, donde a “ellos” posiblemente se les ha vulnerado el derecho a la alimentación, sin embargo, dicha posibilidad se pierde al momento en que la comunidad **decide** desplazarse. La argumentación de dicho discurso se fundamenta en dos aspectos: las características culturales que el funcionario atribuye a la comunidad (nomadismo, desorganización, machismo) y/o a las decisiones personales que toman los miembros de la comunidad. En ese orden de ideas, la garantía del derecho a la alimentación no se entiende desde la integración y goce efectivo de todas las escalas de realización social del mismo, sino como un asunto atravesado por elecciones personales.

Referente a la divergencia: comunidad dependiente de la institucionalidad, los discursos mostraron distintas formas de interpretar dicha dependencia, por una parte se reconoce que el estar sujetos a la institución afecta la autonomía de la comunidad, de otro lado, se considera la dependencia en términos de la solicitud frecuente de servicios sin mostrar corresponsabilidad con los mismos.

“Sabemos que ellos no es que tengan la autonomía como cuando están viviendo en su territorio, están sujetos a la institucionalidad. Aquí la institucionalidad brinda unas condiciones físicas, alimentarias y ellos también generan toda una serie de relaciones al interior de ellos” (SDS-PSP, 2013)

“Ellos lo toman todo, que me den, que me den, que me den, porque yo tengo derecho a ... me pego de la constitución, me pego a las sentencias que hay, pero no doy un poco de mí y no correspondo a lo que me están brindando, que es para restituirme en algún momento algo de ese derecho. El hecho que se les dió una canasta, no es que se les restituyó el derecho a su alimentación o a su digna alimentación, pero medianamente se restituye el derecho” (SDIS-E, 2012)

Mediante la frase **“están sujetos a la institucionalidad”** el funcionario evidencia que es la institución quien ejerce control sobre la autonomía del pueblo Embera, incidiendo sobre sus dinámicas de gobierno propio. En términos de Van Dijk (1999; 2009) el poder se define mediante el control del discurso y esto implica que existe un acceso preferencial a su producción, y por ende a lo que la comunidad piensa o hace. El discurso que construyen los funcionarios tiene una influencia directa sobre el pensamiento de la

comunidad, constituyéndose así en una herramienta para controlar, al menos de forma indirecta, las acciones de los mismos.

La frecuente utilización de la frase “**que me den**” pone de manifiesto el esfuerzo que hace la institución para ofrecer ayudas tales como: canastas básicas y bonos canjeables por alimentos, en este sentido, consideran que la comunidad debe estar conforme o satisfecha con dichos beneficios, pues cuando se presentan quejas y/o inconformidades, la tendencia es a catalogarlos como faltos de corresponsabilidad por no dar un poco de sí mismos para mejorar su condición. Así mismo los funcionarios consideran que no es pertinente exigir más a la institución, ya que se les está brindando ayuda que aunque es paliativa mejora en cierta medida su calidad de vida. En ese orden de ideas, es necesario decir que el asistencialismo se construye en doble vía, de un lado se encuentran las instituciones encargadas de entregar las ayudas y del otro, la comunidad que acepta y reproduce estas acciones como legítimas.

Llama la atención el uso de las palabras “**restituirme, restituyó**” pues implícitamente deja ver que el derecho a la alimentación está siendo vulnerado y las medidas asistenciales son un aporte de la institución para mitigar el daño, si bien es cierto que la entrega de complementos alimentarios puede aliviar el hambre en ciertos momentos, esta no es la solución estructural que conduce a garantizar o restituir el derecho. A este asunto se rescata, la reflexión que hace uno de los funcionarios frente a su garantía, pues a pesar de legitimar las medidas asistenciales, reconoce que no son suficientes para lograrla.

Finalmente, los discursos de los funcionarios muestran una clara relación de poder en términos de control (Van Dijk, 1999; 2009), en la cual la institución incide sobre la autonomía de la comunidad, afectando la toma de decisiones y dinámicas de gobierno propio. Sumado a esto, se evidencia el papel protagónico de la mirada *etic* que los funcionarios asumen al momento de interactuar con la comunidad, lo que conduce a un continuo proceso de cuestionamiento y jerarquización entre “ellos y nosotros” reproduciendo así la exclusión. En cuanto al derecho a la alimentación, al igual que en la categoría enfoque diferencial se exalta el papel de las instituciones en lo referente a la restitución del mismo, mediante estrategias asistenciales entendidas como un aporte de gran valor, por el cual la comunidad debe sentirse satisfecha, olvidando que la entrega de complementos alimentarios debe ser un asunto de corto plazo que permita mitigar el hambre, más no el centro de las acciones que pretenden contribuir en la garantía del derecho.

Hasta el momento se han desarrollado las dos categorías transversales de la investigación: enfoque diferencial e indígena, las cuales son los ejes que atraviesan los hallazgos de las demás categorías aportando elementos importantes para dar respuesta a los objetivos específicos. Así las cosas, a continuación se presentan el segundo momento de la sección correspondiente a los resultados de las cuatro categorías (Marco legal; Concepto institucional; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Soberanía Alimentaria) que

dan respuesta al primero de los objetivos específicos del estudio: **Describir cómo interpretan los funcionarios el concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera.**

### 6.3 Marco legal

La categoría **marco legal** está compuesta por tres subcategorías: internacional, nacional y distrital. Se estableció con el fin de conocer cuál es el conocimiento que los funcionarios tienen de la normatividad referente al derecho a la alimentación. (Tabla 6)

**Tabla 6. Categoría marco legal y subcategorías que muestran el grado de conocimiento de la normatividad del derecho a la alimentación, por parte de los funcionarios.**

Categoría	Subcategoría	Convergencias	Divergencias
Marco legal	Internacional	Ninguna.	Multiplicidad de políticas y tratados internacionales.
	Nacional	Constitución política de Colombia.	Ninguna.
		Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.	
	Distrital	Comedores comunitarios.	Ninguna.
		Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.	

A diferencia de las categorías transversales donde los funcionarios se pronunciaron de forma contundente, esta categoría no contó con muchas intervenciones durante las entrevistas realizadas. En la subcategoría internacional, no hay consenso sobre la normatividad que respalda el derecho a la alimentación.

“Con relación al derecho a la alimentación en la normatividad internacional, pues está la política de los derechos del niño que es un tratado internacional, es un derecho fundamental de los niños a tener su seguridad alimentaria” (MI-SA, 2013)

“En cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): "Hay metas u objetivos que son: 1.Reducción de la desnutrición crónica. 2. Disminución de la desnutrición global. 3. Aumento de la mediana de lactancia materna. 4. Garantizar el derecho a la alimentación, esos cuatro son los que más directamente podríamos apuntarle con las acciones y estrategias de la Secretaria” (SDIS-TN, 2013)

“El derecho a la alimentación cogió mucho auge después de la Cumbre del 96 y allí quedó plasmado el interés de los gobiernos a través de un compromiso que se hace, de ratificar el derecho a la alimentación con una institución líder como es la FAO” (ICBF-ND, 2013)

El conocimiento del marco legal internacional está influenciado por el perfil profesional de los funcionarios, en particular, los Nutricionistas Dietistas son los profesionales que mayor claridad tienen al respecto, sin embargo, cada uno mencionó tratados distintos que corresponden a momentos históricos específicos, sin referirse a un proceso histórico que dé cuenta tanto de la evolución como de los diferentes pactos y compromisos que respaldan el derecho a la alimentación como un derecho humano.

En cuanto a la normatividad nacional del derecho a la alimentación, los funcionarios tanto de instituciones nacionales como distritales hicieron referencia a lo consagrado en la Constitución Política de Colombia y con más énfasis en lo estipulado en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conpes 113 de 2008).

“En el nivel nacional en la Constitución, en el código de la infancia, se encuentra este derecho fundamental” (MI-SA, 2013)

“El Conpes 113, que es lo que le da esa partida, para que diga vamos a destinar recursos y va a haber obligatoriedad de las entidades del Estado y de las Alcaldías y de las Gobernaciones para que haya una política pública y que con base en esto a través de los programas y modalidades de atención se garantice el derecho a la alimentación de las personas que están en inseguridad alimentaria” (SDIS-TN, 2013)

“El ICBF quien es el líder en la Política Alimentaria y Nutricional de Colombia, lo hace específico (derecho a la alimentación) a través de muchas llegadas por así decirlo, con programas y proyectos a nivel nacional y departamental” (ICBF-ND, 2013)

En los discursos se resalta el papel del Conpes 113 como punto de partida para ejecutar acciones dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación de la nación, sin embargo, no se tiene en cuenta que dicha política presenta un desarrollo del derecho mínimo e incompleto, lo que le da su carácter asistencial. Se observa de forma frecuente la palabra “**programas**” mediante la cual los funcionarios interpretan la garantía del derecho, si bien es cierto que de las políticas públicas se derivan los programas de atención que pretenden dar solución a una situación problema, es necesario tener presente que para alcanzar el goce efectivo del derecho a la alimentación es necesaria la intervención de más de un sector, pues los cambios que se requieren son de orden estructural y no es posible abordarlos solo con la ejecución de los programas alimentarios. En ese sentido, el carecer de un entendimiento crítico de las políticas alimentarias del ámbito nacional conduce a comprender el derecho a la alimentación desde la mera ejecución de programas de atención.

En el caso de la subcategoría distrital, se pudo observar que es donde los funcionarios tienen mejor dominio y apropiación de la normatividad del derecho a la alimentación, lo anterior está relacionado directamente con la misión y visión de la entidad a la que pertenecen y por supuesto con las funciones del cargo que ocupan, nuevamente son los profesionales en Nutrición y Dietética quienes muestran mayor conocimiento del tema.

“Para el periodo 2004-2008 ocurrió la idea de la administración distrital del momento de crear unos programas puntuales en materia de garantía del derecho a la alimentación, nació el proyecto de comedores comunitarios, no sin desconocer que en períodos anteriores había ya formulación de apoyos alimentarios a las poblaciones” (SDIS-TN, 2013)

“Referente a los temas tratados en los comités de seguridad alimentaria distritales: el país a través del Conpes y el distrito a través de la política vamos a materializar ese derecho a la alimentación” (ICBFM-ND, 2013)

"El tema del derecho a la alimentación, es como el punto de partida para nosotros desde el Distrito Capital que marcó la construcción de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sabemos que el derecho a la alimentación obviamente implica un abordaje muy integral, no solo el tema del suministro de alimentación como un asunto que limita la autonomía de los seres humanos o las personas, si no que implica el abordaje de una serie de eslabones como es la disponibilidad, el acceso, el consumo, el aprovechamiento con unos criterios de estabilidad y continuidad en ese suministro de esos alimentos" (SDS-PSP, 2013)

En las narrativas se resalta el programa de comedores comunitarios, el cual ha sido un referente en la ciudad de Bogotá, adicionalmente, se hace alusión a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá como el eje ordenador de las acciones en materia de alimentación y nutrición del distrito. Allí se plantea una interesante reflexión acerca de lo que implica garantizar el derecho a la alimentación, pues a diferencia del entendimiento en términos asistenciales, en este caso particular, el funcionario manifiesta la complejidad de su abordaje y cuestiona el hecho de que **“el suministro de alimentos limita la autonomía de los seres humanos”**, evidenciando nuevamente la relación de poder en términos de control que ejerce la institucionalidad sobre las comunidades e individuos (Van Dijk, 1999; 2009).

En definitiva, la comprensión y apropiación del marco legal que soporta el derecho a la alimentación, está atravesada por aspectos como la formación profesional, funciones del cargo e institución a la que pertenece el funcionario. Lo anterior se traduce en un conocimiento segmentado que no da cuenta del proceso histórico que ha recorrido el derecho alimentario, conduciendo así a la exaltación de los programas alimentarios como la herramienta preferencial para garantizarlo, sin dar mayor relevancia tanto a los cambios estructurales que se requieren como a la necesidad de abordar el tema desde una perspectiva intersectorial e interdisciplinaria. Así las cosas, el acceso preferencial que los funcionarios tienen a la producción del discurso, en este caso un discurso normativo, incide sobre su contenido y estilo para finalmente influir sobre lo que piensa el público (Van Dijk, 1999; 2009), es decir, construir un discurso alrededor de la normatividad que respalda el derecho a la alimentación, puede contribuir al entendimiento del mismo en una lógica de derechos donde el Estado es el encargado de proporcionar las condiciones para alcanzar el goce efectivo de todas las escalas de realización social del mismo y por ende su garantía, o bien, puede dar el papel protagónico a la ejecución de programas alimentarios como herramienta para tal fin; cualquiera que sea la situación incidirá sobre

lo que piense la comunidad, bien sea para entender y exigir el derecho a la alimentación como un derecho humano o como un asunto de suministro continuo de apoyos alimentarios.

## 6.4 Concepto institucional

La categoría **concepto institucional** está compuesta por una subcategoría: definición del derecho. Se creó para conocer cuál es la definición que los funcionarios tienen del derecho a la alimentación y si esta presenta variaciones de acuerdo con la institución a la que pertenecen. (Tabla 7)

**Tabla 7. Categoría concepto institucional y subcategoría definición del derecho, que muestra la forma en que los funcionarios definen el derecho a la alimentación.**

Categoría	Subcategoría	Convergencias	Divergencias
Concepto institucional	Definición del derecho	Ninguna.	Multiplicidad de definiciones del derecho a la alimentación.
			El derecho a la alimentación es el punto de partida para el diseño de políticas y programas.
			Diversas formas de materializar el derecho a la alimentación al interior de las instituciones.

El comportamiento de la categoría concepto institucional fue similar a la categoría marco legal, en cuanto no contó con un número importante de intervenciones por parte de los funcionarios, sin embargo, se diferenció de la misma en el hecho de no presentar convergencias. Se puede decir que los que respondieron a la pregunta sobre la definición del derecho a la alimentación, fueron los profesionales en Nutrición y Dietética, los demás por su formación académica no tenían mayor conocimiento del tema, a pesar, que en algunos casos eran los encargados de temas relacionados con alimentación y nutrición.

Siendo los nutricionistas quienes más dominio tienen de la definición del derecho a la alimentación, se encontraron diversas definiciones influenciadas en gran medida por la misión y visión de la institución a la que pertenecen.

“Es la garantía que el Estado le pueda brindar a las personas para no padecer hambre” (SDIS-TN, 2013)

“Es el derecho que tiene todo ser humano a recibir una alimentación adecuada y en las condiciones de inocuidad y en las condiciones de calidad adecuadas, además en un entorno pues también adecuado” (SDIS-ND, 2012)

“Al ICBF le corresponden los niños y las familias, pero la prioridad son los niños menores de 18 años, niños, niñas y adolescentes, ahí promovemos el derecho a la alimentación, asegurando que el niño tenga el acceso al alimento” (ICBFM-ND, 2013)



La ausencia de consenso frente a la conceptualización del derecho a la alimentación, se puede explicar no solo por el perfil profesional y laboral del funcionario, sino también, por lo encontrado en la categoría marco legal, donde se evidenció falta de claridad sobre la evolución histórica del derecho, en la cual se han venido desarrollando tanto los instrumentos normativos como la definición del mismo. El no conocer en detalle los antecedentes del derecho alimentario conlleva a construir definiciones orientadas al quehacer dentro de la institución.

En cuanto a la divergencia hallada frente al posicionamiento del derecho a la alimentación como punto de partida para el diseño de políticas y programas alimentarios, los discursos mostraron posiciones disímiles entre los funcionarios:

“Para nosotros el derecho a la alimentación se constituyó y se constituye como el marco fundamental sobre el cual se cimenta la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá” (SDS-PSP, 2013)

“En general realmente se busca el básico, el derecho a la alimentación, ese diríamos que es el básico (...). Cuando ya pasa la primera fase digamos la humanitaria y ya viene la fase estructural, entonces en su fase estructural ya se empiezan a mirar los otros temas diferentes: La soberanía (...)” (ICBF-ND, 2013)

Para unos el derecho a la alimentación se constituye en el marco conceptual a partir del cual se elaboran las políticas públicas, es decir es un *fin* u horizonte, mientras que para otros, el derecho a la alimentación es un “**básico**” que se ubica al inicio del proceso, considerándolo un *medio* para superar las problemáticas alimentarias. El hecho de asociar el derecho a la alimentación con ayuda humanitaria, permite inferir que el significado de “básico” corresponde al suministro de alimentos para mitigar el hambre en situaciones de emergencia.

Los funcionarios plantean diversas formas de materializar el derecho a la alimentación al interior de las instituciones, a saber:

“En el caso de los Embera, se les está garantizando la alimentación dentro de los alojamientos, se está garantizando el aporte que necesitan, que requieren (...). El Distrito y en cabeza de la Secretaría ha hecho todos los esfuerzos y les ha garantizado el derecho no solo a la alimentación, sino a una vida digna, una vida en condiciones adecuadas (...)” (SDIS-ND, 2012)

“Para ellos debería ser diferencial. En este momento se les estaba entregando una canasta pero común y corriente, y hasta ahora (...) se piensa entregar canasta indígena como tal (...)” (SDIS-E, 2012)

“(…) Si intentamos un poco hablar no solo del derecho a la alimentación, sino del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, lo que implica un marco de condiciones físicas, económicas, sociales, culturales para que eso se dé.” (SDS-PSP, 2013)

Los discursos muestran tres grandes formas de materializar el derecho a la alimentación; en primer lugar se hace referencia a la garantía del derecho a través del suministro de la alimentación y cubrimiento de los requerimientos nutricionales al interior de los alojamientos; una segunda forma, está relacionada con el enfoque diferencial mediante la entrega de canastas indígenas, que se supone deben estar adaptadas a las costumbres y hábitos alimentarios de las comunidades; finalmente, se hace alusión a la Seguridad Alimentaria y Nutricional como medio para materializar el derecho a la alimentación.

Las dos primeras narrativas dejan en claro que aun cuando el enfoque diferencial este participando, son las medidas asistenciales las que permiten garantizar el derecho, caso contrario con el último relato, donde se le da más importancia al goce efectivo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para alcanzar el derecho a la alimentación, sin embargo, esta escala de realización social no se articula con las demás: soberanía alimentaria y autonomías alimentarias.

Llama la atención la frase **“la Secretaria ha hecho todos los esfuerzos y les ha garantizado el derecho no solo a la alimentación, sino a una vida digna, una vida en condiciones adecuadas”**, pues está construida a partir de la situación que se vive en el alojamiento, el cual ha sido concebido bajo una lógica occidental, donde prima la perspectiva *etic* de los funcionarios, en esa medida, se considera que tener la posibilidad de estar allí, garantiza los derechos económicos, sociales y culturales, además, es el espacio en el cual las instituciones ejercen el control de las dinámicas sociales que se desarrollan. En ese orden de ideas, cabe preguntarse ¿Qué pasa con las condiciones de vida de los Embera que residen en los pagadarios?; ¿Acaso no son sujetos de derecho? En suma, los discursos de los funcionarios muestran una fuerte divergencia en la conceptualización del derecho a la alimentación, lo cual incide sobre lo que la comunidad puede llegar a comprender del mismo, es decir, se está ante una relación de poder en términos de control del discurso que incide sobre el pensamiento y acciones de la comunidad (Van Dijk, 1999; 2009). Dependiendo de cómo el funcionario entienda el concepto del derecho, así mismo lo materializará al interior de las instituciones, y si se habla de poblaciones institucionalizadas, la comunidad está sujeta a las decisiones que allí se tomen.

## 6.5 Seguridad Alimentaria y Nutricional

La categoría ***seguridad alimentaria y nutricional***, compuesta por cinco subcategorías: disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico e inocuidad; se planteó partiendo del entendimiento del derecho a la alimentación desde la perspectiva del proceso alimentario, el cual propone que la garantía del mismo sólo se alcanza cuando tanto la Seguridad Alimentaria y Nutricional, como la Soberanía Alimentaria y las Autonomías Alimentarias se garantizan plenamente (Morales, 2010). Estos conceptos se denominan escalas de realización social del derecho a la alimentación y permiten en su conjunto comprender la alimentación desde una perspectiva de derechos que deja de lado el abordaje restringido centrado en el interés de la adecuación nutricional. (Tabla 8)

**Tabla 8. Categoría y subcategorías que explican la seguridad alimentaria y nutricional.**

Categoría	Subcategoría	Convergencias	Divergencias
Seguridad Alimentaria y Nutricional	Disponibilidad	Ninguna.	Diversas acciones para mejorar el abastecimiento de alimentos.
	Acceso	Capacidad adquisitiva.	Ninguna.
		Falta de acceso a los alimentos tradicionales.	
	Consumo	Ausencia de alimentación saludable.	Necesidad de la institución de controlar las cantidades de los alimentos que los indígenas consumen en el alojamiento.
		Preferencia por porciones grandes.	
	Aprovechamiento biológico	Deficientes condiciones higiénico sanitarias.	Ninguna.
		Hacinamiento.	
		Presencia de anemia y desnutrición crónica en niños y niñas.	
	Inocuidad	Preparación de alimentos por las mujeres de la comunidad.	Ninguna.

En esta categoría de análisis, nuevamente son los profesionales en Nutrición y Dietética quienes tomaron el liderazgo, sin embargo, algunos funcionarios que no eran nutricionistas hicieron aportes desde su experiencia de trabajo con la comunidad Embera, en la cual fueron testigos de diversas situaciones relacionadas con alimentación y nutrición.

En la subcategoría **disponibilidad**, los discursos de los funcionarios fueron dispersos, ninguno puntualizó sobre este componente en relación con la comunidad Embera, como se observa en la tabla 8, no hubo narrativas comunes; únicamente se mencionaron algunas acciones para mejorar el abastecimiento de alimentos desde entidades como la Secretaría de Desarrollo Económico y las plazas de mercado.

Para la subcategoría **acceso**, los funcionarios centraron sus discursos en el bajo poder adquisitivo que tienen los miembros de la comunidad para la compra de los alimentos, así mismo, hicieron referencia a la imposibilidad de acceder a los alimentos tradicionales,

entendidos como animales de monte (guagua, armadillo, oso hormiguero, entre otros), pues el arroz y el plátano que se consume en el territorio originario, si están disponibles en la ciudad.

“Su capacidad adquisitiva no les daba sino para comprar solo arroz y plátano” (SDIS-ND, 2012)

“No tienen acceso en Bogotá a los alimentos tradicionales, entonces eso era durísimo viéndolos inventarse cosas con la panela o haciendo pasta, cosas que ellos no” (SDIS-DP, 2013)

Es de resaltar que estas narrativas reflejan la situación de la comunidad que vive en los pagadarios, quienes sobreviven con un presupuesto diario que oscila entre \$15.000 y \$20.000, de los cuales deben destinar aproximadamente \$12.000 para el pago de la habitación del pagadario, es decir que para la compra de alimentos cuentan con un valor promedio de \$5000 diarios, que depende de lo que logren obtener en el día, bien sea mediante la venta de artesanías en la calle, con el ejercicio de la mendicidad y/o lavando motos. Este dinero debe ser invertido en comprar alimentos para familias que por lo general están conformadas por 5 o 7 personas. Frente a esta situación, la única alternativa es comprar alimentos económicos y de alto rendimiento al momento de la cocción, independiente de su valor nutricional. Como ilustración de lo anterior, se rescata la nota de campo del día 19 de mayo de 2012, cuando se tuvo la oportunidad de interactuar con familias Embera Katío que habitaban un pagadario del barrio La Favorita, en ese espacio se conversó a cerca de la compra de los alimentos en la ciudad; uno de los líderes mencionó: *“Lo primordial pa nosotros es asegurar la plata del pagadario y lo que sobre es pa la comida, compramos lo que rinde arroz y frijol (...)”* (Líder Embera Katío).

En la subcategoría **consumo**, se encontraron tanto convergencias como divergencias, las primeras orientadas a la ausencia de una alimentación saludable en la comunidad y preferencia por el consumo de alimentos en porciones grandes; de otro lado, la divergencia hallada, muestra posiciones encontradas frente a la necesidad que tiene la institucionalidad de ejercer control sobre los alimentos que consume la comunidad que se encuentra en el alojamiento. Las narrativas con elementos comunes son las siguientes:

“De todas maneras si pensamos que si están aquí digamos en un proceso, digamos aquí en Bogotá, también consuman frutas y verduras. En esa parte si hemos sido muy reiterativos de acompañarlos para que por lo menos incluyan algo, porque su costumbre no es consumir eso” (ICBFM-ND, 2013)

“Principalmente ellos tienen una dificultad en el consumo de frutas y verduras, la dieta de ellos se basa y lo que ellos quisieran, digamos en su ideal, es una dieta basada en carbohidratos, es comer arroz y plátano en la mañana, al desayuno y al almuerzo igual arroz con plátano y para ellos el arroz y el plátano... y en unas cantidades absolutamente exageradas con respecto a las necesidades nutricionales de la población” (SDIS-ND, 2012)

“Allá nos tocó salirnos de nuestro 90 - 110 y no se puede cumplir, a ellos les gustan porciones muy grandes. Lo que nos llevó mucho tiempo que cuadrara la nutricionista acá no se pudo llevar a territorio, porque cuando llegó, dijeron queremos comer es harto, mucho, pero mucho; ella me decía: estamos muy pasados, por encima del 150% - 180%” (SDIS-TN, 2013)

Los funcionarios refieren un desequilibrio en el consumo de los alimentos de los diferentes grupos, dando prioridad tanto en frecuencia como en cantidad a los alimentos ricos en carbohidratos (arroz y plátano). Consideran que la comunidad tiene serias dificultades frente al consumo de frutas y verduras, que aun cuando son alimentos con importante aporte de vitaminas y minerales, no hacen parte de sus hábitos alimentarios.

La utilización de las palabras “**quisieran - ideal**” cuestiona las preferencias alimentarias de la comunidad, al mismo tiempo que desconoce los hábitos alimentarios que se construyen en los territorios originarios. A dicho cuestionamiento, se suma lo relacionado con el tamaño de las porciones, las cuales son vistas como “**exageradas**” frente a lo que realmente los individuos requieren en términos de calorías, macro y micronutrientes. Esta postura frente a la alimentación de la comunidad, conlleva a concluir que la dieta no cumple con las características de una alimentación saludable, a saber: controlar el tamaño de las porciones para evitar desequilibrios energéticos; disminuir el consumo de grasas saturadas; aumentar el consumo de frutas, verduras, cereales integrales y frutos secos; limitar el consumo de sal y azúcar (OMS, 2004). Lo anterior evidencia una fuerte intención de homogenizar el consumo de los alimentos, desconociendo la cultura alimentaria de la comunidad.

Adicionalmente, en línea con los postulados de la OMS (2004) referentes al tamaño de las porciones, un funcionario manifiesta: “*era mejor servir la comida ya lista y no entregarles los alimentos, precisamente porque no sabíamos que iba a pasar con ellos, así por lo menos íbamos a tener un control sobre lo que consumían y lo que no*” (SDIS-ND, 2012). Claramente, la utilización de la palabra “**control**” pone de manifiesto la relación de poder entre la institución y la comunidad, en la cual se pretende dominar la situación en términos del consumo de alimentos. El poder ejercido desde el dominio del discurso, posiciona al funcionario como aquel que lo posee de forma legítima y en esa medida, es el discurso válido al cual la comunidad se debe adherir (Van Dijk, 1999; 2009).

Esta necesidad de controlar el consumo mediante el tamaño de la porción servida, tuvo manifestaciones opuestas por parte de algunos funcionarios, las cuales se pueden representar en el siguiente discurso:

“Cuando se les da la oportunidad de darles el bono de alimentos, que es muy muy chiquito en dinero, que tiene que ir a un almacén de cadena que es donde se los cambian, ellos tratan de comprar los plátanos maduros que es lo que ellos más consumen, para hacer las bollas y estar comiendo. Para ellos es muy importante eso y es lo que pelean en los alojamientos: ¿Por qué no nos dejan hacer nuestras bolas de plátano? (...)” (SDIS-E, 2012)

Se infiere que el funcionario da más valor al hecho de respetar los hábitos alimentarios frente al control de la porción, esto se puede ejemplificar con la frase “**hacer las bollas y estar comiendo**”, lo que denota un consumo constante que no obedece ni a tiempos de comida, ni a tamaños de porción, pero sí a satisfacer las tradiciones culturales de los individuos.

En síntesis, esta subcategoría muestra un fuerte conflicto entre la teoría y las costumbres de la comunidad, desencadenado por el choque entre los objetivos nutricionales de una intervención y la cultura alimentaria de la población. Lo anterior pone a los funcionarios ante una situación compleja donde se deben respetar los derechos individuales y colectivos, pero al mismo tiempo se deben cumplir una serie de requisitos establecidos por las instituciones. Necesariamente los Nutricionistas abogan por un adecuado consumo de kilocalorías y nutrientes que responda a las necesidades nutricionales de los diferentes grupos étnicos y en este sentido requieren **controlar** el consumo de los alimentos, aunque en algunas ocasiones se desconozca tanto el vínculo emocional que las personas tienen con los alimentos, como las particularidades de los pueblos indígenas donde el alimento hace parte de su cultura e identidad. Así las cosas, se puede decir que el consumo de alimentos está fuertemente relacionado con el enfoque diferencial, pues de ser aplicado correctamente al interior de las instituciones, la interacción entre la teoría y la realidad no tendría ese acento problemático que se evidencia en los hallazgos, más bien, se dirigiría a la búsqueda de alternativas de diálogo desde la interculturalidad, donde además de reivindicar y legitimar la diferencia, se concreten soluciones que contribuyan a eliminar las expresiones de discriminación y exclusión que pueden surgir de estos procesos.

En la subcategoría **aprovechamiento biológico**, los funcionarios hicieron alusión al hacinamiento y las deficientes condiciones higiénico sanitarias de las viviendas que habitan los Embera, específicamente los pagadarios, así mismo, se refirieron a la presencia de anemia y desnutrición crónica en los niños y niñas de la comunidad.

“En Bogotá: “Viéndolos enfermos mientras se adaptan a su nueva alimentación, el consumo del agua pues terrible y los sitios para preparar los alimentos, tu entras a las habitaciones de San Bernardo, pues la olla con las 10 familias, donde no hay por donde salir el humo y además el peligro del gas de la cocineta, entonces en temas alimentarios, la crisis total” (SDIS-DP, 2013)

“Referente al estado nutricional de los niños: “Es muy difícil saber la fecha de nacimiento, pero desde la experiencia de lo que nosotros hemos visto en comunidad hay mucha anemia, uno observa por signos físicos y también mucha desnutrición crónica” (ICBFM-ND, 2013)

“Se trabajó mucho el tema de alimentación saludable, ligado a la prevención de ciertas patologías en los niños, hay mucha desnutrición, enfermedades infecciosas. En esa población hay unas situaciones muy complejas que determinan la forma como viven y sus condiciones de salud” (SDS-PSP, 2013)

“**La crisis total**” a la que hace referencia uno de los funcionarios, no solo se vive en las ciudades, pues las condiciones de vida de los Embera en los territorios originarios no distan mucho de esta situación. En los dos lugares, la población más afectada por el flagelo del hambre corresponde a los niños y niñas, en particular aquellos con edades entre 0 y 5 años. La presencia de desnutrición crónica y anemia, evidencian las condiciones históricas de exclusión y abandono estatal que han sumergido a este y a todos los pueblos indígenas en la pobreza y el hambre. Bajo estas precarias condiciones de salud, es necesario poner en duda el aprovechamiento biológico que el organismo puede hacer de los nutrientes que se ingieren a través de los alimentos. Esta es una de las razones por las cuales, la comprensión del derecho a la alimentación debe ser abordada desde el proceso alimentario, donde entran en juego elementos que van desde la producción hasta el aprovechamiento de los nutrientes; entenderlo desde la asistencia, conlleva necesariamente a mitigar momentáneamente el hambre, pero también, a mantener las condiciones que lo vulneran.

Finalmente, en la subcategoría *inocuidad* se encontraron narrativas convergentes frente a la manipulación y preparación de los alimentos por parte de las mujeres Embera, lo cual forjó un nuevo conflicto al interior de los alojamientos, pues las mujeres querían preparar los alimentos para sus familias, sin embargo, los funcionarios estaban supeditados al cumplimiento de las normas de higiene y salubridad establecidas por la Secretaría Distrital de Salud, las cuales indican que las personas encargadas de la preparación de los alimentos deben contar con el certificado de manipulación, esto condujo a la contratación del personal calificado, dejando a las mujeres de la comunidad sin la posibilidad de intervenir en dicha actividad.

"Había un antecedente, digamos que ellos no manejaban las condiciones higiénico sanitarias, ni las prácticas higiénicas digamos adecuadas, para nosotros era un riesgo permitir que ellas mismas cocinaran porque no solo le iban a cocinar a su familia, le iban a cocinar a muchas personas y además estaban cobijadas o dentro de la institucionalidad, o sea, ellas no estaban allá en su casa, o sea, que si pasaba algo iba a ser responsabilidad de la Secretaría. Los hombres no querían que otras personas les cocinaran, o sea, ellos querían era que sus mujeres les cocinaran" (SDIS-ND, 2012)

“Con Salud siempre que nos sentamos a una mesa, yo salgo con la tensión alta, porque ¿Para qué preparamos 23 mujeres en manipulación de alimentos, sino las dejamos cocinar?, ¿Para qué darles ese conocimiento occidental, sino las dejamos actuar en la cocina?, ellas no quieren que les paguen, quieren hacer los alimentos de ellos” (SDIS-E, 2012)

Nuevamente aparece la jerarquización entre “**ellos y nosotros**”, con la consecuente estratificación de los conocimientos, en este caso referentes a las Buenas Prácticas de Manufactura – BPM, adicionalmente, el hecho de crear un alojamiento para población indígena bajo la lógica occidental, necesariamente acarrea este tipo de dificultades, pues entran en juego las prácticas alimentarias de la comunidad vs los lineamientos instituciones (Secretaría Distrital de Salud) que aunque pretenden garantizar adecuadas condiciones de higiene y salubridad al interior de los servicios de alimentación, para

disminuir la presencia de enfermedades transmitidas por alimentos, implícitamente generan hegemonía y control.

Es de resaltar la relación emocional que se entabla con los alimentos, los funcionarios hacen alusión a que **la comunidad quiere realizar sus propias preparaciones**, lo cual está en relación directa con los hallazgos de la subcategoría consumo, donde se encontró que a pesar de las conversaciones entre los Nutricionistas del alojamiento y la comunidad para concertar los ciclos de menús, finalmente los alimentos eran rechazados. Lo anterior se puede contextualizar mediante las notas de campo, las cuales muestran los comentarios referentes al tema por parte de dos miembros de la comunidad: Líder Embera Chamí (28 de abril de 2012) y mujer Embera Katío (20 mayo de 2013): *“La comida es muy desabrida, no nos dan lo que nos gusta, al indio le gusta comer sancocho en las mañanas, frijolitos. Acá en pacadiario la mujer cocina lo que nos gusta”* (Líder Embera Chamí); así mismo, la mujer habla de la dificultad que tiene para alimentar a su hijo, debido a que no le gusta la comida que le dan en el alojamiento y recuerda como realizaba la preparación de los alimentos en su territorio: *“Acá la comida muy insípida, no tiene sabor. Yo brego con el niño al él no le gusta. Allá yo preparaba con salecita, en mi casa”* (Mujer Embera Katío). Nuevamente se evidencia la tensión entre la teoría y la realidad, desatada por la pugna entre los objetivos institucionales y los usos y costumbres de la comunidad, situación en la cual el funcionario asume la responsabilidad de equilibrar la balanza.

En ese sentido, una de las narrativas deja ver los cuestionamientos que los mismos funcionarios hacen tanto de su quehacer como del quehacer del otro, evidenciando que al interior de las instituciones existen contradicciones entre lo que se pretende y lo que realmente se ejecuta: *“¿Para qué preparamos 23 mujeres en manipulación de alimentos, sino las dejamos cocinar?”* (SDIS-E, 2012).

En suma, la subcategoría inocuidad evidencia nuevamente la jerarquización entre ellos y nosotros, atravesada por las relaciones de poder sostenidas entre los funcionarios y la comunidad, mediante las cuales, se pretende ejercer control sobre la preparación de los alimentos, en el marco de la institucionalidad (Van Dijk, 1999; 2009). La prohibición de la participación de la mujer Embera en los procesos de alistamiento y cocción de los alimentos, no solo incide sobre el consumo de los mismos, sino también, sobre la pervivencia de la cultura, pues es alrededor del fogón donde se transmite el conocimiento de madre a hija. De acuerdo con el proceso alimentario (Morales, 2010), se esperaría que las comunidades controlaran todos sus elementos, sin embargo, dadas las condiciones particulares del alojamiento, es la preparación de los alimentos que corresponde al elemento **transformación**, la única en la cual podrían tener injerencia y de este modo ejercer soberanía y autonomía alimentaria.

Recopilando los hallazgos de las cinco subcategorías de la categoría Seguridad Alimentaria y Nutricional, se puede concluir que los discursos de los funcionarios evidencian una clara reproducción de exclusión mediante la jerarquización entre “ellos y nosotros”, sumado a la privilegiada perspectiva *etic* que asumen para evaluar como



correctas o no, situaciones relacionadas con el consumo y preparación de los alimentos; conduciendo a procesos de hegemonía y control de las practicas alimentarias de la comunidad. En términos de Van Dijk (1999; 2009) el acceso preferente que los funcionarios tienen a la producción del discurso, lo legitima frente a la comunidad y en esa medida tiene la posibilidad de controlar al menos de forma indirecta tanto el pensamiento como las acciones de los mismos.

Adicionalmente, el conflicto entre teoría / realidad articula de forma directa esta categoría con la categoría transversal enfoque diferencial, ya que la divergencia en la conceptualización del mismo incide sobre el desarrollo de programas de atención, en este caso todos aquellos desarrollados al interior del alojamiento. El no tener claridad sobre el enfoque diferencial, y más aún, sobre su relación con los derechos humanos, conduce no solo a generar situaciones de desigualdad, sino también, a la prolongada subsistencia del desconocimiento de las particularidades culturales de los pueblos indígenas.

## 6.6 Soberanía Alimentaria

La categoría **soberanía alimentaria** está compuesta por la subcategoría: territorio. Al igual que la categoría Seguridad Alimentaria y Nutricional, esta se creó partiendo del entendimiento del derecho a la alimentación desde la perspectiva del proceso alimentario, el cual propone que la garantía del mismo sólo se alcanza cuando tanto la Seguridad Alimentaria y Nutricional, como la Soberanía Alimentaria y las Autonomías Alimentarias se garantizan plenamente (Morales, 2010). Es de aclarar que las convergencias y divergencias se obtuvieron de la relación que los funcionarios establecen entre el territorio indígena y el ejercicio de la soberanía alimentaria (Tabla 9), sin embargo, el análisis de dichos discursos tiene como eje el concepto de las autonomías alimentarias sumado al ACD.

La categoría no contó con un número importante de intervenciones por parte de los funcionarios durante las entrevistas. En este caso particular no tuvo trascendencia el perfil profesional, sin embargo, los discursos se vieron influenciados por la experiencia de trabajo con la comunidad, aquellos que más tiempo habían trabajado y conocían los usos y costumbres de la población en los territorios originarios, fueron los que más aportaron a la temática.

En cuanto a las prácticas utilizadas para la obtención de los alimentos en los territorios originarios, los discursos de los funcionarios coincidieron en que actividades como la pesca y la caza, a pesar de haber disminuido, aun se practican en algunos departamentos del país donde se ubica el pueblo Embera, así mismo, se asocia la disminución de la agricultura y la pesca con los cambios que ha venido sufriendo el suelo a lo largo del tiempo. Una de las causas mencionadas por los funcionarios son los bombardeos ocasionados por el conflicto armado del país.

"En el territorio creo que ese derecho está como a medias. Los líderes de la CRIC de Risaralda decían que su alimentación ya no era como hace unos 20 años atrás, en este momento ellos consumían lo que llegara a territorio, de pronto los de Chocó es diferente, ellos tienen un ambiente un poquito más natural, todavía se puede pescar y cazar" (SDIS-E, 2012)

"Ellos ya no hacen el ejercicio agrícola y de pesca que hacían antes. En ocasiones ha habido algunos bombardeos, el terreno se ha vuelto árido y ya no produce de la misma manera que se producía con anterioridad. Ya no siembran los alimentos que ellos tenían culturalmente, sino que se han hecho algunos cambios precisamente por ese tema de las tierras" (MI-EM, 2013)

Estas narrativas se contextualizan con los relatos de los Embera, quienes cuentan cuáles eran los alimentos que tenían en su territorio (notas de campo: 12 de mayo y 27 de julio de 2012): *"En territorio teníamos frutas silvestres, cidra, plátano, frijoles, maíz y café. Chontaduro y cacao para venta, la gente que tenía ganado vendía leche. Las plantas silvestres era juaca, cidrón, yuyo, rascadera. Ancestros únicamente pescado, carne de monte y plantas silvestres"* (Hombre Embera Chamí), así mismo, el gobernador Embera Chamí hizo referencia a los alimentos que cultivaban: *"En el territorio cultivábamos yuca, plátano, harina de maíz"* (Gobernador Embera Chamí).

Llama la atención, la frase **"en el territorio creo que ese derecho está como a medias"**, pues efectivamente el hecho de no contar con las condiciones necesarias para ejercer la autonomía alimentaria, entendida como el derecho de las comunidades a controlar su proceso alimentario de acuerdo con sus tradiciones, usos y costumbres (Morales, 2010), conlleva a la vulneración del derecho a la alimentación. Dicha situación es mucho más preocupante, cuando se tiene en cuenta que la privación de la autonomía alimentaria, es ocasionada no solo por deficientes condiciones de los suelos y los ríos, sino también por el conflicto armado que se vive en los territorios indígenas del país, el cual causa desplazamiento con la consecuente pérdida de la tierra y con esta, la posibilidad de desarrollar el proceso alimentario.

En cuanto a la relación que existe entre el territorio indígena y el ejercicio de la soberanía alimentaria, no se lograron muchas intervenciones. La narrativa que las representa no hace alusión específica a la misma, pues involucra todos los derechos en asociación con el territorio.

"Todos los derechos de ellos van enfocados al territorio, a su tierra, porque ellos consideran que la tierra es su madre, la madre de ellos de donde salieron, donde tienen que volver, a quien tienen que proteger, a quien tienen que cuidar" (MI-SA, 2013)

La narrativa de forma implícita deja ver que el funcionario tiene en cuenta elementos relacionados con el entendimiento del territorio como eje organizativo de los pueblos indígenas, lo cual es positivo, pues permite trascender en la concepción del mismo como un accidente geográfico, físicamente delimitado (PNUD, 2011). Sin embargo, no se evidencia una clara relación con la posibilidad que se tiene de desarrollar y mantener la

soberanía alimentaria, la cual no solo depende de poseer tierra, sino también de la forma en que las políticas agrarias, de producción local y acceso a recursos productivos y sostenibles afectan las prácticas ancestrales de producción de alimentos (Morales, 2010). Las notas de campo (26 de junio de 2012) permiten contextualizar el discurso del funcionario:

“No estamos acostumbrados a la ciudad, el campo es algo muy sagrado allá no nos matamos la cabeza pensando en pagar por el territorio. Uno tiene el alimento asegurado y eso sirve para trabajar, acá para todo se necesita plata, todo lo cobran y por eso mismo nadie regala nada” (Indígenas Embera Katio)

El discurso del funcionario en relación con el de los Embera, resalta el territorio originario como elemento fundamental de la cosmovisión de la comunidad, así mismo, pone en diálogo las formas de vida en la ciudad con la estrecha relación que se tiene con el territorio, lugar al que **tienen que volver**.

Así las cosas, la situación actual de los pueblos indígenas de Colombia obedece a un proceso de larga data caracterizado por el abandono institucional, que facilita el desarrollo del conflicto armado con la consecuente vulneración de los derechos humanos. A este tema uno de los funcionarios refiere:

“En territorio ha habido varias complicaciones y una de ellas es que la institucionalidad no ha cumplido en su totalidad, entonces eso ha hecho que haya un abandono del territorio. No ha tenido el seguimiento y la atención que debe ser con el enfoque diferencial pertinente, eso es lo primero y lo otro es que el tema del conflicto armado ha hecho que haya perdida o abandono de sus territorios, ha habido una pérdida de identidad” (MI-EM, 2013)

La frase “**la institucionalidad no ha cumplido en su totalidad**”, pone de manifiesto la debilidad del Estado en términos del seguimiento y la atención diferencial que se requieren para mitigar los daños que se han causado a las comunidades. En ese sentido, se observa la carencia de la aplicación del enfoque diferencial, el cual se ha venido posicionando formal y legalmente, pero aún no goza de un papel protagónico dentro del ámbito institucional, conduciendo a la pervivencia del desconocimiento de las particularidades culturales de los pueblos indígenas, lo que genera una clara reproducción de la exclusión. En términos del derecho a la alimentación, la exclusión histórica a la que han sido sometidos los pueblos indígenas, los ha sumergido en un círculo de pobreza y hambre que va en detrimento de su dignidad tanto individual como colectiva.

**Tabla 9. Categoría soberanía alimentaria y subcategoría territorio, que muestra la relación entre territorio indígena y el ejercicio de la soberanía alimentaria.**

Categoría	Subcategoría	Convergencias	Divergencias
Soberanía Alimentaria	Territorio	Prácticas relacionadas con la obtención de alimentos en el territorio originario.	Incumplimiento institucional.
			Entendimiento del territorio como eje organizativo de la comunidad.

En síntesis, los discursos de la categoría soberanía alimentaria muestran que aunque se reconoce el territorio originario como eje organizativo de la comunidad, la relación del mismo con el ejercicio de la soberanía alimentaria no goza de la misma claridad. De igual forma, se evidencia la relación de poder que existe entre la nación y las comunidades indígenas, en términos de las políticas de desarrollo económico que se ejecutan en el país, pues en su mayoría van en detrimento tanto de la soberanía como de las autonomías alimentarias, ambas entendidas como escalas de realización social del derecho a la alimentación (Morales, 2010). El hecho de que el Estado promueva y auspicie políticas que favorecen la extracción y el aprovechamiento de recursos minero-energéticos que abarcan grandes extensiones de tierra, genera impactos de altas dimensiones relacionados con la vulneración sistemática de múltiples derechos (Rocha, González, & Pèriz, 2013), dentro de los que se encuentra el derecho a la alimentación, pues la mayoría de veces dichas extensiones de tierras se ubican en los territorios indígenas, lo que trae como consecuencia el desplazamiento de las comunidades y la pérdida sus territorios, lugar donde se ejerce la soberanía y autonomía alimentaria. Todo lo anterior genera fuertes procesos de exclusión, la cual está dada por la reproducción del poder social, definido en términos del control del discurso (Van Dijk, 1999; 2009), es decir, que el discurso legítimo es el producido por el Estado a través de sus políticas y en esa lógica, lo legítimo es lo que prima y a lo cual se le debe dar cumplimiento.

Adicionalmente, se observa una importante relación entre la soberanía alimentaria, con más acento en las autonomías alimentarias y la pervivencia de la cultura, pues al estar estos conceptos inmersos en el proceso alimentario, no se pueden reducir a la producción de los alimentos, es necesario tener en cuenta que mediante el alistamiento y preparación de los mismos, se transmite conocimiento y se construyen vínculos emocionales que hacen parte de la identidad y organización social de la comunidad.

Como tercer momento de la sección se da paso a la presentación de los hallazgos de las categorías de análisis (Políticas públicas y metodología) que dan cuenta del segundo objetivo específico de la investigación: **Identificar cómo se aplica el concepto del derecho a la alimentación en el proceso de elaboración de estrategias de atención para la población Embera.**

## 6.7 Políticas Públicas

La categoría **políticas públicas** está conformada por tres subcategorías: programas de atención, operadores y trabajo interinstitucional. Se creó con el fin de identificar si los funcionarios tienen en cuenta las políticas públicas referentes al derecho a la alimentación, para realizar la planeación de los programas de atención en las diferentes instituciones gubernamentales (Tabla 10). La presentación de los hallazgos inicia con las subcategorías para finalizar con las convergencias y divergencias de la categoría general.

En la subcategoría **programas de atención**, los funcionarios se refirieron a la inexperiencia del distrito para atender con enfoque diferencial a población desplazada e indígena. Las narrativas se concentran en el evento puntual de la emergencia sanitaria que sufrió la ciudad en el año 2011.

"La atención de la emergencia como emergencia ha sido, pues se ha tratado de hacer lo mejor que se ha podido, de todas maneras es la primera vez que el distrito se enfrenta a este tipo de emergencia sanitaria con una comunidad que..., pero el tema se pasa ya al asistencialismo" (SDIS-ND, 2012)

"Esto de los Embera fue en aprendizaje pues porque nunca en la vida. Bogotá no estaba preparada para atenderlos y menos con enfoque diferencial" (SDIS-DP, 2013)

Mediante las narrativas de los funcionarios es posible establecer una relación con la categoría transversal enfoque diferencial, pues en la frase "**Bogotá no estaba preparada para atenderlos y menos con enfoque diferencial**", se evidencia lo encontrado en dicha categoría, en términos de la corta trayectoria que ha tenido la aplicación del enfoque y por supuesto su comprensión al interior de las instituciones. De forma implícita, se puede inferir que las medidas de atención se planearon y ejecutaron bajo el desconocimiento de las particularidades culturales de la comunidad. En particular, a raíz de la emergencia sanitaria, el distrito asumió la atención humanitaria de la comunidad Embera mediante la apertura de alojamientos temporales. Frente a esta estrategia los funcionarios coincidieron en mencionar que en su momento fue oportuno para mejorar las condiciones en las que se encontraban en los pagadarios, sin embargo, consideran que esta no debe ser la medida definitiva, pues inexorablemente conduce al asistencialismo.

"Que se abran los alojamientos es garantizar un tema básico de la seguridad, que vivan en unas condiciones más dignas y el tema de la alimentación. (...) ha sido importante para ayudar a solventar ciertas necesidades que estaban en situación crítica, pero creo que no debe ser la solución que debe perpetuar, además porque se supone que es una medida transitoria mientras se resuelve si se devuelven, si se quedan" (SDIS-DP, 2013)

"No es un tema que tenga impacto, porque el día que el alojamiento no este, pues la gente queda, digamos que tiene de base un poco una mirada asistencial, yo les estoy ayudando, le estoy solventando cosas, pero no le estoy ayudando a que usted se ubique o tome decisiones en su vida, de cómo va a continuar en su camino. Ayudó mucho, pero le faltó un componente de autogestión" (SDIS-DP, 2013)

Evidentemente, las narrativas muestran una asociación entre el asistencialismo y la autonomía, estableciendo así una relación de poder donde la institución ejerce control sobre las decisiones de la comunidad. Es importante entender el asistencialismo en doble vía, pues la institución como organismo encargado de ejecutar las políticas públicas y por ende los programas de atención, ofrece a la comunidad medidas asistenciales como mecanismo para garantizar los derechos, y a su vez, la comunidad las acepta y reproduce como legítimas. En ese sentido, tanto la institucionalidad como la comunidad, se sumergen en una relación de dependencia, por un lado la institución debe mostrar resultados dando cumplimiento a las metas, que en el caso alimentario, la mayoría de veces se enfocan en la entrega de complementos alimentarios o raciones, y por el otro, la comunidad que exige le sean entregadas las ayudas necesarias. De este modo, articulando la situación con el derecho a la alimentación, se puede decir que se deja de lado el entendimiento del mismo desde una perspectiva de derechos, que implica un abordaje interdisciplinario e intersectorial para dejarlo en un plano meramente asistencial, de dependencia y transitorio.

El asistencialismo causa en los funcionarios un choque entre el sentimiento de ayuda frente a una situación de crisis y el debilitamiento la autonomía y gobierno propio de la comunidad.

“Por un lado yo creo que uno siente que está ayudando a que no estén comiendo allá en la olla de la habitación, con la gasolina y al lado de la tierra y de la basura y de todo, por un lado sí, pero por otro lado no estamos logrando que ellos mismos tengan su manutención, que ellos mismos estén consiguiendo su alimento, lo estén preparando. Entonces ayuda muy transitoriamente a resolver el tema pero a largo plazo creo que no es la medida” (SDIS-DP, 2013)

“Las instituciones cuando somos muy asistencialistas nos encargamos de dañarles ese aspecto cultural de ellos, nosotros les entorpecemos todo y les facilitamos todo como nosotros pensamos que es, nosotros los estamos atendiendo integralmente, pero como nosotros estamos pensando, no desde ellos, a ellos les preguntamos ciertas cosas. Las instituciones afectan aspectos culturales, cuando les preparamos todos los alimentos y decimos: porque como no tienen el curso de manipulación de alimentos, no pueden preparar lo que a ellos les gusta y como a ellos les gusta” (SDIS-E, 2012)

Es interesante ver la reflexión que los funcionarios plantean, pues reconocen que al interior de las instituciones las medidas para mitigar los daños son de corte asistencial, sin enfoque diferencial, así mismo, tienen claridad sobre los efectos negativos que estas medidas tienen sobre la comunidad, a saber: debilitamiento de la cultura, de la autonomía y gobierno propio. Finalmente, se hace mención del carácter transitorio de este tipo de estrategias, pues en el largo plazo no tiene mayor incidencia positiva sobre la comunidad.

Retomando un fragmento del discurso de uno de los funcionarios: *“cuando les preparamos todos los alimentos y decimos: porque como no tienen el curso de manipulación de alimentos, no pueden preparar lo que a ellos les gusta y como a ellos les gusta”* (SDIS-E, 2012), se evidencia el poder que ejerce la institución sobre la comunidad,

entendiendo el poder en términos del control del discurso (Van Dijk, 1999; 2009), pues el funcionario tiene acceso a uno o más tipos de discurso público, considerados como legítimos mediante los cuales ejerce control sobre las prácticas alimentarias de la comunidad, causando así, daños de tipo cultural.

Haciendo referencia a la divergencia hallada en la subcategoría, la cual se orienta hacia la oferta programática que la nación y el distrito ofrece a la comunidad Embera, se puede decir que los funcionarios hicieron mención de los programas alimentarios o relacionados con alimentación de su institución en particular.

"Cuando se decretó la emergencia sanitaria me solicitaron hacer varias propuestas de atención alimentaria para ellos, (...) finalmente la Secretaria en su momento decidió que fuera una atención integral en los alojamientos en donde se iba a servir comida caliente" (SDIS-ND, 2012)

"Se trabajó mucho el tema de promoción del consumo, lo que tiene que ver con lactancia, lo que tiene que ver con alimentación en ciertas patologías para los niños y las niñas (...) y valoración nutricional" (SDS-PSP, 2013)

"Hay un proyecto grande donde se manejan unas unidades móviles donde se les prestan diferentes servicios de atención integral (...). Adicionalmente, el Instituto tiene una estrategia de choque, una estrategia nutricional que el objetivo final es evitar la muerte del niño, porque son niños que vienen ya en un estado de desnutrición bastante crítico, entonces lo que se busca es estabilizarlos" (ICBF-ND, 2013)

"Nosotros tenemos un programa que se llama Hogares Comunitarios Población Desplazada, ellos tienen una doble condición: su desplazamiento y su etnia (...) hay madres comunitarias de la misma comunidad Embera y también trabajamos con madres gestantes y niños menores de 2 años" (ICBFM-ND, 2013)

En el caso del distrito, los discursos se enfocan en las estrategias desarrolladas en el alojamiento, que están dirigida a toda la comunidad, mientras que en el caso de la nación, las narrativas dan cuenta de los programas ejecutados tanto en Bogotá como en otros lugares del país, con un fuerte acento en la población materno infantil, por ser la población en la que misionalmente enfocan todas sus actividades.

En síntesis, esta subcategoría muestra con fuerza el papel del asistencialismo al interior de las instituciones, el cual es cuestionado por los mismos funcionarios en función de los daños que causa a la comunidad. Adicionalmente, el hecho de desarrollar programas de atención de corte asistencial, deja por fuera del escenario al enfoque diferencial y contribuye a perpetuar el desconocimiento de las particularidades culturales de los pueblos indígenas. Dicho desconocimiento, conduce a construir discursos desde la lógica occidental que al considerarse ciertos, se imponen y ejercen control (Van Dijk, 1999).

En la subcategoría **operadores**, no se encontraron divergencias. Los discursos se orientaron hacia el cumplimiento de los operadores de los servicios o programas, quienes deben seguir de forma estricta las normas técnicas que se dan desde las instituciones.

“La dieta que ellos reciben es adecuada, (...) el operador debe ceñirse a los parámetros que nosotros hemos establecido” (SDIS-ND, 2012)

“Se ha hecho un trabajo muy acompañado con la Fundación Crecer que son los que están haciendo presencia y administran los recursos, nosotros hacemos el apoyo y asesoría cuando vamos a hacer el acompañamiento, pero la Fundación si ha hecho ese tipo de labor con ellas dentro de los lineamientos que tiene el Instituto” (ICBFM-ND, 2013)

“Nosotros tenemos con el operador unas condiciones de un contrato, en el cual pues eso se cumple y el operador en este momento hace lo que el contrato le dice. El operador no propone, el operador simplemente nos ayuda a que esto se pueda realizar” (UARIV-DT, 2013)

Los operadores que ejecutan los programas de atención son: Asociación Cristiana Nuevo Nacimiento quien maneja el alojamiento; Fundación Crecer y Fundación Cares que trabajan con la población materno infantil y joven en espacios diferentes al alojamiento, principalmente bajo la dirección del ICBF.

Las narrativas muestran una clara relación de poder entre las instituciones gubernamentales y los operadores de los servicios. Donde el operador únicamente se encarga de ejecutar, independientemente si está o no de acuerdo con los lineamientos dados por las instituciones, adicionalmente, se encuentra sujeto a un **contrato** del cual no se puede apartar, pues podría incurrir en incumplimiento que posiblemente se traduce en la no renovación del mismo.

En la subcategoría **trabajo interinstitucional**, una de las convergencias mostró un acento importante en lo concerniente a la desarticulación institucional, no solo a nivel distrital, si no también, a nivel nacional.

“Hasta que no nos articulemos gravísimo y si no lo estamos haciendo desde el nivel distrital, mucho menos con el nacional” (SDIS-E, 2012)

“Con la nación no mucho, digamos que a veces tenemos reuniones con el Ministerio del Interior, con el tema de victimas estamos coordinando cosas (...), pero el ejercicio ha sido más de distrito” (SDIS-DP, 2013)

“En ese marco nosotros interactuamos con la Secretaria de Salud que es la secretaria técnica del comité de seguridad alimentaria, va bajando así, entonces la CISAN<sup>4</sup> distrital

---

<sup>4</sup> CISAN: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional creada con el decreto 2055 de 2009. Tiene a su cargo la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PNSAN-, siendo instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la misma. (Colombia, Presidencia de la República, 2009)



tiene contacto con la CISAN nacional, pero desde lo local a lo nacional no hay contacto" (ICBFM-ND, 2013)

Los discursos permiten evidenciar que a pesar de tener en común la atención de la comunidad Embera, existe jerarquía y trabajo independiente entre las instituciones nacionales y distritales. Si bien es cierto, las soluciones a muchas de las necesidades de la comunidad deben provenir de la nación; el distrito también debe participar en el proceso, pues es en la ciudad de Bogotá donde actualmente residen. Sin embargo, teniendo en cuenta las narrativas de los funcionarios dicha articulación no se da, lo que hace necesario cuestionar el trabajo interinstitucional que se asume debe desarrollarse para atender de forma integral a los miembros de la comunidad. En el caso del derecho a la alimentación, abordarlo bajo perspectiva asistencial y sin la participación de todos los sectores involucrados en su garantía, conduce a mantener las situaciones que lo vulneran.

En ese sentido, los funcionarios mencionan la competencia que existe entre las instituciones en dos vías: la primera acerca del cumplimiento de las metas institucionales, la segunda, entendiendo la competencia en términos de lo que le corresponde solucionar a cada entidad.

"Es que nosotros si hicimos y mostramos las metas, pero se nos olvida que estamos trabajando con personas" (SDIS-E, 2012)

"Siempre ha habido una disputa fuerte de a quien le corresponde, de quien es competencia, entonces eso ha sido históricamente en este y en muchos temas" (SDIS-DP, 2013)

Llama la atención la reflexión que hace uno de los funcionarios: "**se nos olvida que estamos trabajando con personas**", pues hace un alto en el camino y cuestiona su labor como funcionario encargado de cumplir las metas estipuladas por la institución a la cual pertenece.

La narrativa que evidencia la **disputa histórica entre las instituciones** gubernamentales, confirma lo dicho en líneas anteriores, donde se habla de las jerarquías, pero especialmente del desarrollo de trabajo independiente que responde a los objetivos institucionales, más que a una lógica de gobierno que pretenda desdibujar todas aquellas acciones que reproducen la desigualdad y la exclusión. Cada una de las instituciones está concentrada en cumplir con sus objetivos de atención a la comunidad Embera, motivo por el cual ejecutan su oferta programática, sin embargo, en muchas ocasiones no se tiene en cuenta que es una sola comunidad y en esa medida se puede generar saturación de ofertas, al punto de producir confusiones entre quien ofrece y qué ofrece. Al respecto, un funcionario menciona: *"son tantos los que los abordan, tanta institucionalidad los que los abordan, que todo ha sido en forma desorganizada. Ellos no reconocen o no alcanzan a entender qué es lo que se les está brindando"* (UARIV-DT, 2013).

En ese orden de ideas, en medio de la tensión nación/distrito surge el tema relacionado con los celos institucionales, en el cual se encontraron posiciones opuestas, de un lado, algunos funcionarios son contundentes en decir que si existen celos, sin embargo, otros aseveran que no han percibido dicha situación.

“Siempre ha habido unos celos entre nación y distrito que uno no entiende.... a veces los funcionarios estamos en el mismo nivel técnico, nos sentamos, hablamos, miramos, pero cuando se trata de coordinar con altas esferas o de involucrar presupuestos ya la cosa se complica” (SDIS-DP, 2013)

“No, yo no los he sentido, digamos ha sido complementario y como dicen, ahí estamos los dos y la población puede estar donde desee” (ICBFM-ND, 2013)

“En términos generales se intenta hacer como una articulación y una complementariedad de las acciones, en términos generales digamos que no hay ninguna dificultad en ese sentido” (SDS-PSP, 2013)

El asunto de los celos entre entidades, puede ser una explicación a la falta de articulación entre las instituciones. De acuerdo con el funcionario, **“las cosas se complican cuando se trata de coordinar con altas esferas o de involucrar presupuestos”**, lo que pone de manifiesto que aun cuando se logren acuerdos, al momento de materializarlos surgen dificultades que los demoran o en el peor de los casos los detienen. Además, se puede observar la jerarquía existente entre las esferas nación/distrito, que denota una relación de poder en la cual, quien ejerce el control es quien tiene la capacidad de legitimar su discurso (Van Dijk, 1999).

Hasta el momento, se han presentado los hallazgos de las tres subcategorías que componen la categoría políticas públicas. Paso seguido se muestran los resultados de la categoría, en la cual los funcionarios de instituciones nacionales, especialmente Nutricionistas Dietistas, hicieron énfasis en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conpes 113 de 2008), de otro lado, los funcionarios de instituciones distritales, de acuerdo con sus funciones, hicieron referencia a la Política Pública Indígena de Bogotá<sup>5</sup> y/o a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá.

Se encontraron convergencias en cuanto a los procesos de diálogo y concertación que se desarrollan en las diferentes instituciones con los líderes de la comunidad.

“Se dialoga con ellos sobre cómo se va a hacer la concertación o consulta, la cual se tiene que hacer por todos los rincones del país. La política se hace con ellos, el Estado da unos lineamientos, (...) pero el diálogo es con ellos” (MI-SA, 2013)

---

<sup>5</sup> Adoptada mediante el Decreto 543 de 2011. Su objetivo general se centra en garantizar, proteger y restituir los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en Bogotá, mediante la adecuación institucional y la generación de condiciones para el fortalecimiento de la diversidad cultural, social, política y económica y el mejoramiento de sus condiciones de vida, bajo el principio del Buen Vivir. (Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

“Nosotros armamos una mesa de concertación con las comunidades indígenas que habitan en Bogotá. Fue un proceso de concertación muy arduo, (...) es la primera política pública que hay en el país y en muchos otros lugares del mundo, concertada absolutamente desde la primera página hasta la última.” (SDIS-DP, 2013)

Los discursos muestran una fuerte intensión por parte de las instituciones de involucrar a la población en los procesos de diseño de las políticas públicas, en las cuales se puedan recoger las necesidades y propuestas de solución aportadas desde la cosmovisión de los pueblos. Sin embargo, en muchas ocasiones los resultados de la concertación y el diálogo, no se materializan en acciones concretas. Al respecto, uno de los funcionarios refiere:

“Desafortunadamente ni para ese ni para los otros ocho caminos de la política, siento que se hayan hecho cosas concretas, al día de hoy todavía esa política no tiene plan, o sea, está en el papel. Se necesita una inversión, unas metas específicas (...)” (SDIS-DP, 2013)

Las dificultades que el funcionario menciona para la implementación de la política, se relacionan claramente con los hallazgos de la categoría transversal enfoque diferencial, en dos aspectos: los obstáculos para desarrollar correctamente el enfoque diferencial al interior de las instituciones y la poca relevancia que tienen los programas dirigidos a grupos étnicos frente a los demás programas institucionales. Es decir que en la medida en que el enfoque diferencial no tome fuerza, ni las políticas ni los programas dirigidos a grupos étnicos podrán sobresalir al interior de las instituciones, situación que se corrobora con lo relatado por el funcionario, pues a pesar de haber concertado la Política Indígena de Bogotá, en términos de ejecución y relevancia institucional aun no ocupa un papel protagónico. Con el fin de dar contexto a la situación planteada por el funcionario, se retoma una nota de campo (12 de mayo de 2012) donde se hace alusión a las condiciones en las cuales se encuentra el alojamiento y por ende deja ver la falta de aplicación de la política: *“no me siento contento, me siento aburrido. Integración no hace arreglos, el albergue se llena todo de agua, es mucho frío de noche”* (Jaibana Embera Chamí).

En cuanto a la divergencia relacionada con la interacción entre la nación y el distrito al momento de formular las políticas públicas, se encontraron discursos opuestos, de un lado se dice que la nación orienta permanentemente y del otro, se dice que no se ha recibido mayor acompañamiento: *“Nosotros orientamos, orientamos, no la formulamos en general, orientamos la política para que se dé un enfoque diferencial”* (MI-SA, 2013). *“Digamos que ellos estuvieron invitados al proceso de formulación de la política pero no hubo mucho acompañamiento, no hubo mucho acompañamiento técnico y pues la línea técnica la dió Bogotá”* (SDIS-DP, 2013)

A través de las narrativas se evidencia una tensión entre las partes, que lleva a relacionarla con los hallazgos de la subcategoría trabajo interinstitucional y nuevamente con la categoría enfoque diferencial, donde también se evidenció polarización entre la nación y el distrito en la forma en que este se aplica. De acuerdo con Van Dijk estas

tensiones reflejan la intención de hacer una “presentación positiva de sí mismo y una presentación negativa del otro” (2003. p, 154).

**Tabla 10. Categoría y subcategorías que muestran la relación entre las políticas públicas y la planeación de programas de atención.**

<b>Categoría</b>	<b>Convergencias</b>	<b>Divergencias</b>
Políticas públicas	Procesos de diálogo y concertación entre las instituciones y la comunidad.	Relación nación – distrito para la formulación de políticas.
<b>Subcategorías</b>		
Programas de atención	Inexperiencia del distrito para atender población desplazada e indígena.	Oferta programática para la comunidad Embera (nación – distrito)
	Relación entre el asistencialismo y el alojamiento como solución a la problemática Embera en la ciudad.	
Operadores	Seguimiento estricto de las directrices dadas por las instituciones.	Ninguna.
Trabajo interinstitucional	Desarticulación institucional.	Celos institucionales.
	Competencia entre instituciones nacionales y distritales.	

En síntesis, la categoría políticas públicas contó con un número importante de intervenciones por parte de los funcionarios, está atravesada de forma significativa por aspectos relacionados con la institución a la cual el funcionario pertenece y las funciones que desempeña en el cargo.

Los resultados obtenidos en esta categoría se articulan con los presentados en la categoría transversal enfoque diferencial, ya que la falta de posicionamiento, comprensión y correcta aplicación del enfoque al interior de las instituciones, trae como consecuencia que tanto las políticas como los programas de atención mantengan las condiciones que conducen a la exclusión. En términos del derecho a alimentación, el hecho de implementar programas alimentarios derivados de las políticas públicas, bien sea de orden nacional o distrital, sin tener en cuenta el enfoque diferencial, conduce de forma inevitable a desconocer las particularidades de la comunidad, situación que mantiene no solo la exclusión, sino también, la intención de homogenizar las practicas alimentarias de la comunidad, bajo el entendido de que los parámetros institucionales son los correctos, es decir es el discurso legítimo, al cual se deben acoger (Van Dijk, 1999).

Otro eje importante que caracteriza los hallazgos de la categoría, es el relacionado con la tensión entre la nación y el distrito, que evidencia la relación de poder existente entre los mismos, así como, una constante intención de cada uno por reflejar lo mejor de sí mismo

y en esa medida, mostrar lo negativo del otro (Van Dijk, 2003). Esto con el fin de legitimar sus discursos y posicionar sus metas.

Finalmente, la categoría mostró acento sobre el asistencialismo que caracteriza los programas de atención ofrecidos por las instituciones gubernamentales. Este asunto se relaciona con los hallazgos de la categoría marco legal, en los cuales el hecho construir un discurso alrededor de la normatividad que respalda el derecho a la alimentación, puede contribuir al entendimiento del mismo en una lógica de derechos, o bien, puede dar el papel protagónico a la ejecución de programas alimentarios como herramienta para alcanzar su garantía (Van Dijk, 1999; 2009); cualquiera que sea la situación incidirá sobre lo que piense la comunidad, bien sea para entender y exigir el derecho a la alimentación como un derecho humano o como un asunto de suministro continuo de apoyos alimentarios. A partir de esta relación, se habla del asistencialismo en doble vía, ya que las instituciones como organismos encargados de materializar los programas alimentarios que se derivan de las políticas públicas, ofrecen a la comunidad medidas asistenciales (bonos canjeables por alimentos, canastas de alimentos, comida caliente al interior del alojamiento, complementos alimentarios, entre otros) como mecanismo para garantizar el derecho a la alimentación, y a su vez, la comunidad las acepta y reproduce como legítimas.

## 6.8 Metodología

La categoría **metodología** está compuesta de seis subcategorías: equipos técnicos, Embera, funcionarios, proyección, retorno y reubicación. Se diseñó con el fin de conocer cuál es el procedimiento que los funcionarios llevan a cabo en cada una de las instituciones para formular las estrategias de atención dirigidas a la comunidad Embera residente en Bogotá. (Tabla 11)

**Tabla 11. Categoría y subcategorías que muestran los procedimientos desarrollados por los funcionarios para diseñar estrategias de atención dirigidas a la comunidad Embera residente en Bogotá.**

Categoría	Subcategoría	Convergencias	Divergencias
Metodología	Equipos técnicos: Embera – funcionarios	Equipos conformados por funcionarios e indígenas, donde prima el diálogo y la concertación.	Modalidad de contratación de los funcionarios.
		Concertación vs parámetros institucionales.	
	Proyección: retorno – reubicación.	Competencias del distrito y la nación para garantizar el retorno.	Ninguna.
		Adaptación de la comunidad a un nuevo territorio después de tantos años en la ciudad.	
Oferta de trabajo y capacitación para continuar en la ciudad.			

La subcategoría **equipos técnicos** compuesta por las subcategorías Embera y funcionarios, da cuenta de la manera en que estos se conforman al interior de las instituciones, motivo por el cual las narrativas fueron agrupadas para ser analizadas de forma integral, tal como se muestra en la tabla 11.

En cuanto a la convergencia relacionada con la participación de los indígenas al interior de los equipos técnicos, los funcionarios coincidieron en mencionar que el diálogo y la concertación priman en dichos espacios.

"Ellos eligen sus propias autoridades y esas autoridades son las que hacen la participación. Tiene que hacerse de esa manera, es un derecho fundamental de ellos" (MI-SA, 2013)

"Es con la comunidad, hay un acuerdo con las comunidades indígenas, hay unos momentos de concertación, se llevan a cabo todos y se respetan los procesos que los pueblos indígenas tienen, que es la concertación con las autoridades indígenas que ellos delegan para el tema" (ICBF-ND, 2013)

"Generamos el comité donde están los representantes de cada uno de los pueblos (...)" (UARIV-DT, 2013)

Las narrativas evidencian que la interacción entre los funcionarios y la comunidad se da en el ámbito institucional, lugar en el cual se desarrolla el triángulo discurso – cognición – sociedad, donde la unión de la cognición y la sociedad definen el contexto local y global del discurso, es decir, delimitan las conversaciones en términos de qué se dice y cómo se dice. En particular el contexto local define las características de la situación en la que tiene lugar el acontecimiento comunicativo (Van Dijk, 2003). En ese sentido, la situación se caracteriza por la necesidad de concertar soluciones a las problemáticas, que incluyan la cosmovisión de la comunidad. Sin embargo, no siempre de los procesos de concertación se obtienen acuerdos duraderos y positivos para las partes. A este asunto uno de los funcionarios menciona: *"así como hoy me reúno con un líder y me da unas pautas, lo hacemos, pero al mes siguiente o a la semana siguiente ya no les gustó y como ya es otro líder, entonces ya quieren es otra cosa"* (SDIS-ND, 2012). Dicha situación pone al funcionario en un escenario complejo, pues debe equilibrar la balanza entre el cumplimiento de los objetivos instituciones y el respeto de los usos y costumbres de la comunidad.

Frente a lo anterior, se evidencia una tensión entre el diálogo/concertación y los parámetros institucionales. Dando lugar a la inquietud: ¿Hasta qué punto sirve hacer procesos de concertación con las comunidades, si finalmente, los programas de atención son ejecutados bajo los lineamientos de la institucionalidad?

"Construimos una minuta con ellos pero la preparamos nosotros, ahí está la diferencia" (SDIS-E, 2012)

"Se han incorporado algunos alimentos, pero se ha hecho una concertación con ellas (...)  
se acordó que la minuta no sufriría unos cambios drásticos con relación a la minuta que

utilizan los hogares comunitarios con niños mestizos, se incorporan algunos alimentos, pero no son a base de maíz que es lo que a ellos les gusta" (ICBFM-ND, 2013)

"La construcción la están haciendo la comunidad de mujeres, acompañando la alta consejería, la unidad de víctimas, el ICBF (...). Miraron cómo querían, que querían y ahorita vamos a hacer la reunión con las secretarías para mirar los estándares nutricionales, para ver hasta donde es posible que se les pueda suministrar el alimento como ellos quieren, las cantidades y qué alimentos son los que ellos requieren y si esos alimentos realmente nos dan los estándares nutricionales que ellos necesitan" (UARIV-DT, 2013)

"Nosotros como institución no podemos desconocer la parte cultural, pero además la parte técnica, o sea, nosotros como institución no podemos decirles: bueno si, entonces lo que ellos quieren, ¿sí? porque pues no se puede, hay unos recursos involucrados" (SDIS-ND, 2012)

Los discursos muestran claramente la relación de poder que existe entre las instituciones y la comunidad, entendiendo el poder en términos de control del discurso. Quien controla el discurso es quien tiene un acceso preferente a su producción (Van Dijk, 1999), en este caso, es el funcionario quien más cerca está de acceder a un discurso considerado como legítimo dentro de las instituciones, y en esa medida, tiene la posibilidad de incidir sobre lo que la comunidad puede llegar a pensar (Van Dijk, 2009) de las decisiones que se tomen durante los procesos de concertación.

En ese orden de ideas, se generan los espacios para conversar acerca de los posibles acuerdos a los que se puede llegar, en términos de la adecuación de los ciclos de menús que se van a preparar en el alojamiento, pero al momento de definir los cambios prima la necesidad de dar cumplimiento a los parámetros establecidos por la institución. En ese sentido, llama la atención la narrativa "*Construimos una minuta con ellos pero la preparamos nosotros, ahí está la diferencia*" (SDIS-E, 2012), pues el funcionario reflexiona sobre el verdadero impacto de la concertación, poniendo de manifiesto la diferencia entre plasmar la alimentación en el papel y prepararla, es decir, la diferencia entre las pretensiones y los hechos.

Adicional a lo anterior, la última narrativa de uno de los funcionarios relaciona los hallazgos de esta subcategoría con los encontrados en las subcategorías consumo e inocuidad de la categoría Seguridad Alimentaria y Nutricional. En ambos casos se evidencia la necesidad de la institución de controlar las prácticas alimentarias de la comunidad y en este caso particular, se hace alusión a los recursos involucrados como una de las razones por las cuales no es posible tener en cuenta las peticiones de la comunidad en lo relacionado con la planeación de su alimentación.

Referente a la divergencia hallada en la subcategoría, relacionada con la modalidad de contratación de los funcionarios, la narrativa que la representa es la siguiente:

"Ha habido mucha movilidad de funcionarios y no hay sentido de pertenencia, eso es una debilidad que ha tenido los últimos años el distrito. Los procesos de contratación hacen que las personas digan yo trabajo por el producto, pero no por el proceso, entonces cuando uno trabaja por el proceso hace que uno se apropie más de las cosas, esa es una barrera para que esto que hablamos sea más visible, más real, más comprometido" (ICBFM-ND, 2013)

Se observa una asociación entre el tipo de contrato que tienen los funcionarios de las entidades distritales, con la apropiación de los conceptos y procesos que se desarrollan. En especial, el funcionario menciona que la inestabilidad laboral incide directamente sobre la visibilización de los programas relacionados con grupos étnicos.

A través de la subcategoría **proyección** compuesta por las subcategorías retorno y reubicación, se pretendía conocer desde los funcionarios cuáles son las posibles alternativas que la institucionalidad ofrece a los Embera para continuar su vida, bien sea en los territorios originarios o en la ciudad.

Como se observa en la tabla 11, no se encontraron divergencias entre los funcionarios. En cuanto al retorno de la comunidad, los funcionarios hacen alusión a las competencias que tiene el distrito y la nación para garantizarlo, así mismo, mencionan los diversos intentos que se han llevado a cabo en los últimos años, sin resultados positivos.

"El tema del retorno no es un tema del distrito, es un tema de la nación, se supone que la nación está buscando el territorio, el terreno donde ellos puedan regresar y donde les puedan garantizar que sea un terreno productivo, donde ellos puedan ejercer la actividad agrícola y puedan auto sostenerse. Este es el quinto proceso de retorno de la comunidad Embera, este no es un problema de hace un año, dos años, tres años, es un problema que lleva más de diez años" (SDIS-ND, 2012)

"Ha sido difícil que el gobierno nacional reconozca que hay un conflicto en el territorio, pero es innegable que allá hay problemas y que hay enfrentamientos y que hay un tema de minería, un tema de multinacionales y eso no es tan fácil que se reconozca. Entonces uno va a hablar del proceso de retorno, pero se sabe que la cosa allá está muy difícil y el gobierno nacional dice que las condiciones están dadas, que todo está bien, que pueden volver y tú sabes que no es así." (SDIS-DP, 2013)

"Tierras hay muchísimas... que sean productivas, es lo que hay que ver, que sean tierras donde los acepten colonos, hay que ver, que sean tierras de otra comunidad indígena y que los acojan, hay que ver. Por eso es muy complicado decir que un retorno en 60 días que fue lo que dijeron" (SDIS-E, 2012)

Nuevamente surge la tensión nación/distrito en términos de las responsabilidades y competencias que le corresponde a cada uno frente a la realización del retorno de la comunidad. Los funcionarios del distrito son contundentes en decir que el tema es responsabilidad de la nación y al mismo tiempo, tiene claridad frente a las condiciones reales de los territorios originarios y de los aspectos a tener en cuenta al momento de planearlo, lo cual evidencia que no se trata de un proceso sencillo, además porque no es



la primera vez que se planea, tal como lo menciona uno de los funcionarios, es un tema que abarca más de una década.

En ese sentido, cabe preguntarse por el futuro de la comunidad, pues no se trata únicamente de llevarlos a un terreno, se trata de generar una serie de condiciones que les permita vivir dignamente en el marco de sus usos y costumbres y es el Estado el responsable de garantizarlas.<sup>6</sup> Una nota de campo (18 de marzo 2013) contextualiza los discursos de los funcionarios: *“Cuál es el interés que tienen hacia nosotros, si para retornar no tienen interés” (Líder Embera Katio)*. Se puede observar tal como lo mencionan los funcionarios que son más las barreras que las soluciones dadas por la nación para poder hacer efectivo el retorno de la comunidad a su territorio originario.

En línea con lo anterior, otra de las convergencias se orienta hacia el proceso de adaptación que la comunidad debe desarrollar en caso de ser retornada.

“Ellos si quieren el retorno por un lado, pero por otra parte no, porque pierden las ayudas de Prosperidad Social. Porque en el momento en ya estén allá, ya no hay más ayuda humanitaria. Ya se acostumbraron a ese asistencialismo tan grave que nosotros les proporcionamos, entonces no creo que para ellos vaya a ser fácil desenvolverse allá” (SDIS-E, 2012)

"Soltarlos otra vez es como el temor, es como el temor de listo los que retornaron, retornaron y los que se quedaron acá los soltamos y ¿Qué va a pasar?" (SDIS-ND, 2012)

"No va a ser lo mismo los Embera que llegaron, a los Embera que se van" (SDIS-E, 2012)

En los discursos se observa la articulación entre la dificultad de adaptación que puede llegar a sufrir la comunidad con la dependencia que se ha creado con las instituciones. Mediante la frase **“Ya se acostumbraron a ese asistencialismo tan grave que nosotros les proporcionamos”**, se evidencia el papel protagónico del asistencialismo en doble vía del que se habló en la subcategoría programas de atención de la categoría políticas públicas. De igual forma, de las narrativas se infiere que los funcionarios reconocen el impacto negativo que el asistencialismo tiene sobre la autonomía y gobierno propio de la comunidad.

---

<sup>6</sup> En viaje realizado recientemente a la vereda Bacorí del Municipio Pueblo Rico – Risaralda, se observaron las precarias condiciones de vida en las que se encuentran aproximadamente siete familias Embera Chamí que regresaron el 10 de diciembre del 2013, en retorno organizado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV. Las familias fueron ubicadas en un terreno donde habitan otras personas de la comunidad; viven en condición de hacinamiento en una sola casa que tiene una única habitación y que presenta serios problemas estructurales, poniendo en riesgo a toda la comunidad; no cuentan con tierras, motivo por el cual no pueden sembrar y obtener sus propios alimentos, es decir no tienen la posibilidad de ejercer su autonomía alimentaria, mensualmente reciben un mercado del Departamento de Prosperidad Social que se compone de los alimentos básicos y enlatados como atún, sardinas y jamoneta. Los pocos ingresos que perciben se derivan de la venta de artesanías en Pereira o Quibdó y de la venta de alimentos llevados de Bogotá en una tienda organizada con estantes en una de las esquinas de la habitación donde viven. La UARIV se comprometió a realizar los arreglos a la casa, sin embargo, desde el momento en que se fueron hasta la fecha, la entidad no ha vuelto a tener contacto con las familias, es decir, los llevaron pero no han realizado ningún seguimiento de las condiciones en las que se encuentran.

Llama la atención la palabra “**soltarlos**”, pues denota pérdida de control sobre la comunidad y demuestra que las medidas asistenciales efectivamente van en detrimento de la autonomía. Es tal el nivel de dependencia que incluso causa temor entre los funcionarios, el hecho de que la comunidad quede desinstitucionalizada.

En cuanto a la reubicación, los funcionarios centraron sus discursos en las opciones que las instituciones van a ofrecer a las personas que decidan quedarse en Bogotá, puedan llevar una vida digna.

“Si sumerce sale de la jurisdicción indígena, sumerce queda aquí como una población vulnerable de Bogotá y como tal se le empieza a atender, ¿sí? entonces (...) a usted se le buscan todos los subsidios, pero después que usted empiece a trabajar, la ley dice: "cesa la vulnerabilidad de la persona", porque usted se tiene que sostener usted mismo y por supuesto el Estado ya no sigue en la misma tónica como estamos acá. Entonces si usted se queda y está pensando que esto va a seguir así para los que se quedan en Bogotá, no señor, esto podrá seguir así este año, pero el año entrante ya toca buscar una solución definitiva" (UARIV-DT, 2013)

"Yo no estoy de acuerdo con que los alojamientos continúen, me parece que es un tema asistencialista. De pronto que se les ofreciera unas condiciones de vivienda o algo así, pero que se les obligara a ellos a responder económicamente por alguna cosa, porque claro ellos están relajados" (SDIS-ND, 2012)

Las narrativas coinciden en catalogar el alojamiento como una medida puramente asistencial que no debe continuar. Genera interés, el fragmento de la narrativa que hace alusión a las condiciones de vida que se pueden tener en la ciudad, en caso de elegir reubicarse, pues se dice, que al salir de la jurisdicción indígena la persona queda como **población vulnerable**, esto quiere decir que la reubicación implica la pérdida del ser indígena y en esa medida, se pierden todas las particularidades culturales que conllevan a sumarse a una gran masa de individuos inmersos en la pobreza y el hambre. Esta es una postura frente a la reubicación bastante compleja, pues libra de responsabilidad al Estado sobre sus obligaciones de protección y preservación de la cultura en el marco de un país catalogado como pluriétnico y multicultural<sup>7</sup>. Es la vía mediante la cual se sostiene la exclusión y exime al gobierno de generar acciones diferenciales que garanticen el goce efectivo de todos los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. A este asunto, una nota de campo (26 de junio de 2012) contextualiza el discurso del funcionario: “*Indios seremos, indios moriremos*” (Líder Embera Katío), esto demuestra que la identidad no se pierde, se resignifica de acuerdo con los contextos en los cuales se vive.

En ese orden de ideas, es necesario cuestionar la proyección que desde las instituciones se está planeando para la comunidad, pues ni el retorno ni la reubicación, están cumpliendo a cabalidad con lo estipulado en el Decreto – Ley 4633 de 2011, mediante el

---

<sup>7</sup> De acuerdo con Hall (citado en Restrepo, 2012 citado en Sabogal, 2014) el término multicultural en la presente investigación será entendido no como sustantivo sino como adjetivo, haciendo referencia a sociedades con una gran diversidad étnica, cultural, religiosa, etc.

cual “se define la reparación integral, la protección y restitución de los derechos territoriales de los pueblos y las comunidades indígenas” (PNUD, 2012. p, 2). En este documento se dan las directrices para llevar a cabo los retornos y reubicaciones de las comunidades, con los cuales se quiere garantizar la unidad o reunificación de las mismas para asegurar su pervivencia física y cultural (PNUD, 2012). Otra nota de campo, permite contextualizar la situación en la cual se dan los discursos del retorno y la reubicación: *“Yo estoy canso ya, cansado, de verdaderamente nosotros no tenemos una ayuda ¿Por qué? Para estas cosas resulta mucha gente que yo te apoyo, yo te pongo, hay tal idea, pero para nosotros para la reubicación en ningún momento nos dicen esas cosas” (Líder Embera).*

En suma, la categoría metodología mostró acento sobre la tensión existente entre los procesos de diálogo/concertación y los lineamientos institucionales, donde se observa que efectivamente en los equipos técnicos se cuenta con la participación de los líderes de la comunidad, pero al momento de decidir priman los intereses de la institución. Esto está dado por el control del discurso que ejercen los funcionarios, pues son ellos quienes tienen acceso preferente a su producción, siendo a su vez, catalogado como cierto o legítimo (Van Dijk, 1999), en esa medida lo que se considera verdadero o correcto es lo que prevalece. En ese sentido, los hallazgos de la categoría se articulan con lo encontrado en la categoría Seguridad Alimentaria y Nutricional, donde el conflicto de la teoría y la realidad, en términos de las prácticas alimentarias de la comunidad Embera, ubica al funcionario en un escenario complejo, pues debe responder a los objetivos institucionales y al mismo tiempo debe respetar la cultura alimentaria de la comunidad, la cual en la mayoría de los casos no coincide con los parámetros establecidos por las entidades gubernamentales.

Otro aspecto relevante dentro de la categoría, es el relacionado con las alternativas que se ofrecen desde la institucionalidad para el retorno y la reubicación de los miembros de la comunidad Embera. Se puede decir que lo que hasta el momento se ha venido desarrollando no responde en su totalidad a la normatividad que ampara dichos procesos. Lo anterior argumentado en las observaciones hechas en territorio (Vereda Bacorí – Pueblo Rico, Risaralda), donde el abandono estatal es evidente, las promesas incumplidas están a la orden del día y la calidad de vida de la comunidad cada día se deteriora más. En términos del derecho a la alimentación, no es posible decir que se está garantizando con el retorno, pues el solo hecho de no tener tierras para cultivar, conlleva a la imposibilidad de alcanzar el goce efectivo de todas las escalas de realización social, las cuales son necesarias para gozar de este derecho.

Para finalizar, como producto del análisis de los discursos de los funcionarios en cada una de las categorías y subcategorías de análisis, se obtienen cuatro formas discursivas que describen cómo los funcionarios comprenden el derecho a la alimentación del pueblo Embera y esto a su vez cómo incide sobre las estrategias de atención, a saber: asistencialismo/diálogo y concertación; homogenización/reconocimiento de la diferencia; nación/distrito y teoría/realidad.

## Capítulo 7. Discusión

*“La teoría en sí misma no transforma el mundo. Puede contribuir para su transformación, pero para eso tiene que salir de sí misma y tiene que ser asimilada por aquellos que van a causar con sus acciones reales y efectivas esa transformación” Paulo Freire*

Retomando el horizonte general de la investigación y apoyado en el análisis de los hallazgos de la misma, esta sección tiene como objetivo acercarse a la comprensión de las formas discursivas mediante las cuales los funcionarios de las instituciones gubernamentales entienden el derecho a la alimentación de la población Embera y ello cómo incide sobre la planeación de las estrategias de atención que se ofrecen a la comunidad.

Dichas formas discursivas se entienden desde la propuesta de Van Dijk quien habla de *temas del discurso* o macroestructuras semánticas derivadas de las microestructuras de significado. Los temas representan el asunto del que se trata el discurso, incluyen la información más importante del mismo y explican la coherencia general de las conversaciones (1980 citado en Van Dijk, 2003). Así mismo, el autor plantea que “los temas son el significado global que los usuarios de una lengua establecen mediante la producción y la comprensión de discursos, y representan la esencia de lo que más especialmente sugieren” (Van Dijk, 2003. p, 152).

Cabe aclarar que las formas discursivas están en una lógica de tensiones permanentes, pues los discursos oscilan constantemente entre las partes que conforman los temas, por lo tanto no son lo uno o lo otro; sino lo uno y lo otro a la vez. En ese orden de ideas, a continuación se presentan los cuatro *temas* que representan los discursos de los funcionarios alrededor de la conceptualización del derecho a la alimentación del pueblo Embera y su incidencia sobre las estrategias de atención, a saber:

1. Asistencialismo / Diálogo y concertación.
2. Homogenización / Reconocimiento de la diferencia.
3. Relación de poder nación / distrito.
4. Teoría / realidad.

La tensión constante entre el **Asistencialismo / Diálogo y concertación** es uno de los temas que representa la forma en que los funcionarios comprenden el derecho a la alimentación de la comunidad Embera. Es una tensión permanente, pues en medio del desarrollo del asistencialismo se busca entablar procesos de diálogo y concertación que pretenden concretar soluciones para mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Es importante entender que el asistencialismo se da en doble vía, de un lado, las instituciones atribuyen a las medidas asistenciales la garantía del derecho a la alimentación, del otro, la comunidad las acepta y reproduce como legítimas. En medio de

la tensión, vale la pena rescatar que a pesar de que los funcionarios están inmersos en la lógica institucional, muchas veces reflexionan sobre el impacto negativo que tiene el asistencialismo sobre la autonomía y gobierno propio de la comunidad.

Del análisis de la categoría concepto institucional, se logró identificar que existe una multiplicidad de definiciones del derecho a la alimentación, lo cual incide directamente sobre las posibles estrategias mediante las cuales los funcionarios lo materializan al interior de las instituciones. Las múltiples formas de conceptualizar el derecho, están ligadas a la falta de claridad sobre la evolución histórica del mismo, en la cual se han venido desarrollando tanto los instrumentos normativos como su definición. En la presente investigación se asume la definición dada por Ziegler, quien refiere:

El derecho 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 a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna** (2005, citado en Golay & Özden, 2005, p.6)

La importancia que este autor da al hecho de entender la alimentación en armonía con la cultura a la cual pertenece el individuo, se constituye en un aspecto de vital importancia a la hora de abordar el tema con poblaciones indígenas, quienes consideran implícito en este derecho la sobrevivencia física, la organización social y cultural así como la construcción de identidad de sus pueblos (Declaración de Atitlán, 2002). Adicional a lo anterior, la definición dada por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales – CDESC (1999) de la cual se deriva la elaborada por Ziegler (2005, citado en Golay & Özden, 2005), aporta un elemento muy importante relacionado con la necesidad de ampliar la mirada del derecho más allá del consumo de calorías y nutrientes; menciona que está inseparablemente vinculado a la dignidad humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos; es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en el plano nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos.

Así las cosas, dentro de las diversas formas en las que los funcionarios definen el derecho a la alimentación, no se encontraron aspectos relacionados la cultural, lo cual genera que se asuma el derecho a la alimentación desde la entrega de alimentos (asistencialismo), sin tener en cuenta aspectos relacionados con las particularidades culturales de la comunidad. Lo anterior posiciona a las medidas asistenciales como las estrategias predominantes para garantizar el derecho.

En ese orden de ideas, en la subcategoría programas de atención de la categoría políticas públicas, se estableció que la característica predominante de las estrategias de atención es el asistencialismo, el cual, como se expuso en líneas anteriores, es cuestionado por los funcionarios en relación con los daños que causa a la comunidad. En Colombia

históricamente los programas alimentarios se han diseñado y ejecutado bajo una perspectiva asistencial. Desde la década de los sesenta hasta la fecha, la oferta programática de la nación se ha centrado en la entrega de complementos alimentarios y subsidios que buscan dar solución a los problemas de desnutrición y deficiencia de micronutrientes en la población infantil (Restrepo, 2009). A partir del año 2008 con la entrada en vigencia de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aprobada bajo el Conpes 113 del mismo año, se establecen una serie de metas centradas en la ampliación de cobertura de cada uno de los programas alimentarios con el consecuente incremento en la entrega de complementos alimentarios a los usuarios (Morales, 2010). Así mismo, en la ciudad de Bogotá la incursión del derecho a la alimentación en la agenda política, se hizo a través de programas alimentarios de corte asistencial, el más representativo fue el de comedores comunitarios iniciado en el período 2004 – 2008, bajo la administración de Luis Eduardo Garzón; finalizando el período de gobierno la administración distrital emite la Política Pública de Seguridad Alimentaria para Bogotá, en la cual los programas alimentarios son asumidos por las Secretarías Distritales de Integración Social y Educación, las cuales concentran sus esfuerzos en el suministro de alimentos, bien sea en la modalidad de comida caliente o con la entrega de bonos canjeables por alimentos y/o canastas básicas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). En ese sentido se puede decir que tanto a nivel nacional como distrital, los programas alimentarios han centrado su mirada en el asistencialismo, el cual limita gravemente la capacidad de autonomía de los individuos y las comunidades, estimulando la dependencia institucional. Esta situación se evidenció en el análisis de los resultados de la categoría indígena, donde se observó que existe una relación de poder en términos de control (Van Dijk, 1999; 2009), en la cual la institución incide sobre la autonomía de la comunidad, afectando la toma de decisiones y dinámicas de gobierno propio.

Dicho escenario se enmarca en la lógica del alojamiento, sin embargo, al articular lo encontrado en la subcategoría acceso de la categoría Seguridad Alimentaria y Nutricional con la dependencia institucional de la comunidad, se hace referencia a la limitada capacidad adquisitiva que tienen los miembros de la comunidad que viven en los pagadarios, lo cual incide sobre la calidad y cantidad de alimentos que pueden adquirir, afectando así la calidad nutricional de la dieta que consumen. Esto conduce a posicionarlos en una situación de alta vulnerabilidad, que inexorablemente conduce a requerir el apoyo alimentario ofrecido por las instituciones, que si bien es cierto en algunos momentos es una medida importante para mitigar el hambre, no es la medida bajo la cual se debe entender la garantía del derecho a la alimentación (Morales, 2010).

En el marco de la dependencia institucional, se hace necesaria la creación de espacios que permitan entablar procesos de diálogo y concertación entre las instituciones y la comunidad, para buscar soluciones que beneficien a las partes. Es así como del análisis de la categoría políticas públicas y de la subcategoría equipos técnicos: Embera – funcionarios de la categoría metodología, se encontró que existe una fuerte intensión por parte de las instituciones de involucrar a la población en los procesos de diseño de las políticas públicas, en las cuales se puedan recoger las necesidades y propuestas de

solución aportadas desde la cosmovisión de los pueblos. Esto responde en cierta medida a lo planteado por PNUD (2011) quien refiere que las instituciones tienen la obligatoriedad de aplicar acciones afirmativas y programas orientados a eliminar las causas estructurales de la exclusión, con el fin de garantizar la protección de los pueblos como sujetos colectivos de derecho. Las relaciones entre los funcionarios y la comunidad deben estar fundadas en el reconocimiento y respeto al “otro”, el diálogo y la horizontalidad, con el fin de reconocer a los indígenas como sujetos de derechos y a los funcionarios como la cara visible del Estado que orientan el camino a seguir para lograr la restitución de los mismos (Cabrera, 2009; ACNHUR, 2006).

No obstante, de acuerdo con ACNHUR (2006) y PNUD (2011) las relaciones entre las entidades gubernamentales y los indígenas han estado marcadas por la pérdida de horizonte, sumado a que no se dispone de los suficientes recursos humanos y financieros para llevar a cabo con eficiencia dicha relación. Las instituciones no están preparadas para atender a la población con enfoque diferencial, en muchos casos se desconocen las particularidades culturales de las comunidades, lo que puede llegar a maltratar aspectos de su identidad y dignidad. Adicionalmente, Carballeda (2008) señala que las instituciones fueron creadas a partir de un modelo de sociedades integradas, homogéneas, estables y articuladas al Estado donde no se considera la heterogeneidad de las poblaciones, lo que las lleva a implementar estrategias de atención sin tener en cuenta las características específicas de los colectivos a los que están dirigidas.

En síntesis, de acuerdo con los postulados anteriores, se puede decir que a pesar de que se generan los espacios para conversar acerca de los posibles acuerdos a los que se puede llegar, finalmente al momento de definir las estrategias prima la necesidad de dar cumplimiento a los parámetros establecidos por la institución, los cuales se centran en medidas de corte asistencial.

El segundo tema que representa la forma en que los funcionarios comprenden el derecho a la alimentación de la comunidad Embera, está orientado a la tensión constante que implica la **Homogenización / Reconocimiento de la diferencia**, en la cual se presenta una paradoja fundamentada en la siguiente situación: para el caso del derecho a la alimentación, los funcionarios homogenizan la forma en la cual se garantiza el derecho, debido al desconocimiento de las particularidades culturales de la comunidad, específicamente aquellas relacionadas con las prácticas alimentarias. Sin embargo, cuando se reconocen esas características culturales, que se hacen en lógica de “ellos y nosotros”, hay una jerarquización que conduce a la exclusión, pues se juzgan como negativas desde lo que el funcionario considera como correcto.

Del análisis de las categorías enfoque diferencial e indígena, se encontró poca comprensión por parte de los funcionarios de la importancia que el enfoque tiene al interior de las instituciones, lo cual conduce a exigir a la comunidad una serie de comportamientos acordes con la ciudad. De este modo, la jerarquización entre “ellos y

nosotros” que fue una constante en las categorías, toma un papel protagónico en la forma mediante la cual se desarrolla la interacción entre los funcionarios y la comunidad.

Si bien es cierto, existe una diferencia, el problema no radica en identificarla o manifestarla, pues a través del entendimiento y aplicación del enfoque diferencial se busca legitimar y reivindicar dichas diferencias desde los derechos humanos, así como exaltar la diversidad cultural, social e histórica (Montealegre & Urrego, 2008). El asunto problemático se ubica en el hecho de jerarquizarlas, lo cual genera procesos de exclusión. Según Brunel citado en Golay, “(...) las minorías políticas, étnicas o religiosas son víctimas de un estatus considerado como inferior y se encuentran situados al final de la escala social” (2008. p, 7).

En ese orden de ideas, la exigencia de comportamientos particulares por el hecho de estar en la ciudad, está en oposición a lo expuesto por PNUD (2011) quien manifiesta que la aplicación del enfoque diferencial a nivel institucional, se debe realizar con el fin de proteger la diversidad étnica y cultural del país. Así las cosas, es importante tener presente que la cultura de las comunidades indígenas está fuertemente ligada con el derecho a la alimentación (Knuth, 2009), motivo por el cual es necesario destacar la relación existente entre el enfoque diferencial y los derechos humanos, los cuales se articulan y dependen mutuamente, no solo para su reconocimiento legal y conceptual, sino también para el análisis y supresión de las desigualdades, así como de las prácticas discriminatorias y excluyentes (Montealegre & Urrego, 2008).

En síntesis, en la medida en la que los funcionarios no comprenden cabalmente el enfoque diferencial, inevitablemente caen en la tendencia de desconocer las particularidades culturales, generando procesos en los cuales se pretende homogenizar la forma de garantizar el derecho a la alimentación, la cual en la mayoría de los casos se focaliza en la adecuación nutricional. Dicha medida para garantizar el derecho, es refutada por Morales y el CDESC quienes manifiestan que es necesario ampliar la mirada y comprender la alimentación desde una perspectiva de derechos, dejando de lado el abordaje restringido y centrado en el consumo de calorías y nutrientes (2010; 1999).

La tensión constante entre los discursos y las formas de actuar de la **Nación / Distrito** corresponden al tercer tema mediante el cual se puede interpretar la forma en que los funcionarios comprenden el derecho a la alimentación del pueblo Embera que reside en la ciudad de Bogotá.

Dicha tensión se mostró con fuerza en las categorías políticas públicas y marco legal, en las cuales, se evidenció que entre las instituciones existe competencia, la cual es entendida de dos formas: la primera acerca del cumplimiento de las metas institucionales; la segunda, interpretando la competencia en términos de lo que le corresponde solucionar a cada entidad. En ese sentido, cada funcionario comprende el derecho a la alimentación desde la misión de la entidad a la cual pertenece, para el caso de la nación, los funcionarios hacen referencia a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conpes 113 de 2008) como el punto de partida para garantizar el derecho de los



colombianos, sin embargo, no se tiene en cuenta que dicha política presenta varios inconvenientes (Defensoría del Pueblo, 2011; Morales, 2010), a saber: i) El enfoque de manejo social del riesgo que asume la política puede limitar seriamente los alcances, ya que los problemas sociales, en este caso, los referentes al hambre y la desnutrición, son exigencias del presente y no riesgos potenciales o del futuro; ii) No tiene claramente definida la ruta a seguir para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población desplazada, pues se consideran indistintamente dentro del grupo de vulnerables, lo que pone de manifiesto que el tema de las víctimas del conflicto carece de prioridad dentro de la política; iii) El planteamiento de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, propone para esta última responsabilidades que desbordan su capacidad de acción y que en realidad son temas que constitucionalmente le corresponden al Estado; iv) El desarrollo conceptual del derecho a la alimentación es muy pobre, lo que ha llevado a la nación a dar continuidad a los programas asistenciales que no superan las causas estructurales del hambre.

De otro lado, los funcionarios del distrito enmarcan sus discursos de comprensión del derecho a la alimentación desde lo que plantea la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, la cual muestra un desarrollo amplio del derecho a la alimentación como eje orientador del documento, sumado a la relación con el derecho al agua y goce efectivo de la soberanía alimentaria como elementos necesarios para su garantía (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007), lo que deja de manifiesto, un entendimiento de la situación alimentaria diferente al propuesto por la nación. Articulando con los hallazgos de la categoría enfoque diferencial, los funcionarios del distrito coincidieron en mencionar que el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, ha permitido posicionar el tema diferencial en la ciudad, sin embargo, se presentan diversas dificultades en términos de presupuesto, metas y sensibilización para su aplicación.

En términos de la garantía del derecho a la alimentación de los grupos étnicos dentro de los cuales se encuentran las comunidades indígenas, las dos políticas (nación – distrito) presentan deficiencias. En el caso del distrito se hace mención a la diversidad cultural, sin explicitar su aplicación para los grupos étnicos que habitan la ciudad; en el Conpes 113, se habla de la necesidad de priorizar acciones dirigidas a grupos étnicos, pero no se dan las pautas de cómo hacerlo. De acuerdo con Van Dijk estas tensiones reflejan la intensión de hacer una “presentación positiva de sí mismo y una presentación negativa del otro” (2003. p, 154), las cuales finalmente se traducen en trabajo independiente y desarticulado que responde a los objetivos institucionales, más que a una lógica de gobierno que pretenda desdibujar todas aquellas acciones que reproducen la desigualdad y la exclusión. Para ejemplificar dicha situación se trae a colación lo encontrado en la subcategoría aprovechamiento biológico de la categoría Seguridad Alimentaria y Nutricional y en la subcategoría proyección: retorno y reubicación de la categoría metodología. El primer ejemplo, hace referencia a la presencia de anemia y desnutrición crónica en los niños y niñas de la comunidad Embera, lo cual refleja las condiciones históricas de exclusión y abandono estatal que han sumergido a este y a todos los pueblos indígenas en la pobreza y el hambre (Sánchez, 2003; El Tiempo, 2013) El

segundo ejemplo, se orienta al tema del retorno de la comunidad a su territorio originario, donde surge la tensión nación/distrito en términos de las responsabilidades y competencias que le corresponde a cada uno frente a su realización.

Cabe entonces preguntarse, si en medio de las relaciones de poder que se desarrollan entre la nación y el distrito, ¿Realmente se piensa en la garantía de los derechos de la comunidad Embera, en particular el derecho a la alimentación?, la respuesta más probable se puede dirigir a un no. Fundamentalmente, porque cada institución está concentrada en alcanzar sus metas y en esa medida se desdibuja un abordaje interdisciplinario e intersectorial que propenda la garantía del mismo.

El cuarto y último tema que permite interpretar la forma en la que los funcionarios comprenden el derecho a la alimentación del pueblo Embera, se refiere a la tensión constante entre la **Teoría / Realidad**, la cual se mostró de forma predominante en la categoría Seguridad Alimentaria y Nutricional y en la subcategoría equipos técnicos: Embera – funcionarios de la categoría metodología.

En el ejercicio profesional y en el quehacer dentro de las instituciones, los funcionarios se enfrentan a situaciones donde deben equilibrar la balanza en términos de los lineamientos institucionales (teoría) y las prácticas alimentarias de la comunidad (realidad). Es un escenario complejo donde se deben respetar los derechos individuales y colectivos, pero al mismo tiempo se deben cumplir una serie de requisitos establecidos por las instituciones. En lo particular, al interior del alojamiento los profesionales en Nutrición y Dietética afrontan el conflicto desencadenado por el choque entre los objetivos nutricionales de una intervención y la cultura alimentaria de la población. Guiados por los parámetros institucionales los nutricionistas abogan por un adecuado consumo de kilocalorías y nutrientes que responda a los requerimientos nutricionales y en este sentido requieren controlar el consumo de los alimentos, aunque en algunas ocasiones se desconozca tanto el vínculo emocional que las personas tienen con los mismos, como las particularidades de los pueblos indígenas donde el alimento hace parte de su cultura e identidad (Knuth, 2009; PNUD, 2011; Declaración de Atitlán, 2002).

En esa misma lógica, los hallazgos de la subcategoría inocuidad también presentan la tensión entre la teoría y la realidad, pues se enfrentan las normas higiénico sanitarias expedidas por la Secretaria Distrital de Salud con la solicitud por parte de las mujeres de la comunidad para preparar los alimentos de sus familias. En ese orden de ideas, el funcionario está supeditado a cumplir con lo que le exige la institucionalidad, que en términos de inocuidad y buenas prácticas de manufactura, indica que las personas encargadas de la preparación de los alimentos, deben contar con el certificado de manipulación. Esto conduce a contratar personal certificado, dejando así, a las mujeres Embera sin la posibilidad de participar de dicha actividad.

La prohibición de la participación de las mujeres en los procesos de alistamiento y cocción de los alimentos, no solo incide sobre el consumo de los mismos, sino también, sobre la pervivencia de la cultura, pues es alrededor del fogón donde se transmite el conocimiento

de madre a hija y se construyen vínculos emocionales que hacen parte de la identidad y organización social de la comunidad. Es aquí donde la categoría Seguridad Alimentaria y Nutricional se articula con la categoría Soberanía Alimentaria que fue analizada en los hallazgos con base en el concepto de Autonomías Alimentarias. Tanto la Soberanía Alimentaria, como las Autonomías Alimentarias y la Seguridad Alimentaria y Nutricional, son conceptos que se entienden y abordan como complementarios, se denominan escalas de realización social del derecho a la alimentación y solo cuando se tiene garantía de cada una de ellas, es posible hablar del goce efectivo del derecho. Todo lo anterior está circunscrito en el entendimiento de la alimentación como un proceso que no se puede reducir exclusivamente al consumo de alimentos y aprovechamiento biológico de los nutrientes, dicho proceso alimentario se compone de seis elementos, a saber: producción, transacción, transformación y acceso, consumo y aprovechamiento biológico. A estos se suman las relaciones sociales, culturales, políticas y económicas que se construyen alrededor de los alimentos, es por esto que se reafirma que la alimentación hace parte de la construcción de identidad de los pueblos (Morales, 2010). De acuerdo con Schieck (2004) comprender la alimentación como un fenómeno de entendimiento del mundo, de la naturaleza, que incluye también las interrelaciones sociales hace más importante la consideración de los derechos humanos, en esa medida, se puede decir que el alimento adquiere su dimensión humana cuando es transformado en ciudadanos saludables y participativos.

En la lógica del proceso alimentario, se esperaría que las comunidades controlaran todos sus elementos, sin embargo, dadas las condiciones particulares del alojamiento en el que viven los miembros de la comunidad Embera, es la preparación de los alimentos que corresponde al elemento transformación, una de las pocas formas mediante las cuales podrían ejercer su autonomía alimentaria. De acuerdo con la Declaración de Atitlán (2002) la alimentación juega un papel fundamental en el proceso de reconstrucción de identidad dentro de la ciudad, pues en torno a ella confluyen aspectos sociales, organizativos, culturales y tradicionales que le dan sentido a la existencia colectiva de los pueblos indígenas.

En definitiva, la permanente tensión entre la teoría o parámetros ideales y homogéneos que se establecen desde la institucionalidad frente a las realidades de las comunidades, presenta un escenario bastante complejo para los funcionarios, quienes son la cara visible del Estado (Cabrera, 2009) y en esa medida están inmersos en una lógica asistencial y de control, pero al mismo tiempo, son quienes están con las comunidades y deben respetar sus derechos individuales y colectivos.

# Capítulo 8. Conclusiones y recomendaciones

## 8.1 Conclusiones

Este proceso investigativo que culmina formalmente con este texto, buscó conocer y comprender cómo los funcionarios públicos construyen el concepto del derecho a la alimentación del pueblo Embera que reside en la ciudad de Bogotá y cómo a partir de este planean estrategias de atención.

Para llegar a este fin, se partió del entendimiento del derecho a la alimentación desde la perspectiva del proceso alimentario y las escalas de realización social del mismo. Esta forma de abordar el tema permite entender la alimentación desde una perspectiva de derechos, que supera la concepción restringida, centrada en el interés de la adecuación nutricional (Morales, 2010). Adicionalmente, este enfoque teórico se articula de forma directa y coherente, con el significado que este derecho tiene para los pueblos indígenas, quienes consideran como elementos indisociables para alcanzar el derecho a la alimentación, los siguientes: la relación material y espiritual con la madre tierra, las dinámicas sociales establecidas en torno a los alimentos y la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria (Declaración de Atitlán, 2002; PNUD, 2011).

Durante la investigación se contó con la participación de diez funcionarios de instituciones gubernamentales de orden nacional y distrital, con quienes se realizaron entrevistas en profundidad, así mismo, se llevó a cabo observación participante en diferentes espacios y situaciones compartidas, tanto con los funcionarios como con la comunidad Embera. Los discursos recopilados a través de las entrevistas fueron analizados a partir del Análisis Crítico del Discurso (Van Dijk, 1999; 2003; 2009) sumado a la mirada relacional del discurso y la realidad, propuesta de Bourdieu (1997). Esta articulación de enfoques permitió analizar los discursos de los servidores públicos de forma relacional con los discursos de los indígenas Embera, entendiendo los últimos como el contexto local que hace parte del discurso de los funcionarios. Lo anterior con el fin de obtener un análisis contextualizado de las realidades discursivas, alrededor del derecho a la alimentación del pueblo Embera residente en la ciudad de Bogotá.

Como producto de dicho análisis se identificaron cuatro formas discursivas, que en términos de Van Dijk (1980 citado en Van Dijk, 2003) corresponden a *temas del discurso*, donde el tema representa el asunto del cual trata el discurso y permite explicar la coherencia general de las conversaciones. Dichos temas se encuentran en lógica de tensiones constantes, ya que los discursos de los funcionarios oscilan permanentemente entre sus componentes. Los cuatro temas resultantes del análisis de los hallazgos fueron: i) Asistencialismo / Diálogo y concertación; ii) Homogenización / Reconocimiento de la diferencia; iii) Relación de poder nación / distrito; iv) Teoría / realidad. En cada uno de ellos, se pudo interpretar la forma en que el funcionario comprende el derecho a la

alimentación del pueblo Embera y a su vez, identificar cómo la conceptualización incide sobre la materialización del derecho en términos de estrategias de atención, esto dependiendo de la situación particular que enmarque cada uno de los temas.

En definitiva, la comprensión del concepto del derecho a la alimentación no se puede construir de una sola manera, en una sola situación o en un solo momento; la conceptualización es una construcción constante que depende de forma significativa de la interacción permanente que los funcionarios tengan con la comunidad, donde se interpelan marcos culturales y procesos históricos. En esa medida, la planeación de estrategias de atención se constituye en un proceso dinámico que se encuentra afectado, no solo por la forma en que el funcionario conceptúe el derecho, sino también, por las lógicas institucionales en las cuales se encuentra inmerso.

## 8.2 Recomendaciones

- Es claro que alimentarse va más allá del acto de comer e ingerir cierto número calorías y nutrientes, alimentarse es también, la construcción de identidad. En ese sentido, sería muy enriquecedor para los profesionales en Nutrición y Dietética, ampliar la mirada del derecho a la alimentación, más allá de lo biológico, incluyendo aspectos sociales y culturales que permitan tener una visión integral del tema.
- Sería interesante analizar cómo al interior de la disciplina de Nutrición y Dietética, se puede equilibrar la dimensión social con la dimensión biológica de la alimentación.
- Sería interesante que el conjunto de instituciones que atienden a la comunidad Embera residente en Bogotá, generaran un espacio de debate en el cual se discutieran temas relacionados con el enfoque diferencial y garantía de derechos, con el ánimo de trabajar mancomunadamente en pro del bienestar de la comunidad.

# Capítulo 9. Anexos

## 9.1. Anexo A: Guión de entrevista

### GUIA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS

Fecha:

Nombre:

Institución:

Cargo:

Tiempo de experiencia con población Embera:

Profesión:

1. Contextualización de las funciones específicas del cargo.

#### **I. Indígena**

1. ¿Hace cuánto tiempo trabaja con la población Embera?
2. ¿Tenía conocimiento previo de la comunidad al iniciar su trabajo en la entidad?
3. ¿Cómo podría describir a los Embera?

#### **II. Enfoque diferencial**

1. ¿Podría definir el enfoque diferencial?
2. ¿Cómo se aplica el enfoque diferencial en su institución?
3. ¿En la institución existe una directriz acerca del enfoque diferencial?
4. ¿En los programas de atención cómo manejan el enfoque diferencial?

#### **III. Marco legal**

1. ¿Conoce la normatividad internacional del Derecho a la Alimentación?
2. ¿Conoce la normatividad nacional del Derecho a la Alimentación?
3. A nivel Distrital, ¿sabe si existe alguna política que ampare el derecho? ¿A qué población está dirigida? ¿Cuáles son las entidades responsables de su ejecución?
4. ¿Cuál considera usted que ha sido el grado de prioridad que los últimos gobiernos nacionales y distritales le han dado al tema del derecho a la alimentación?

**IV. Concepto institucional**

1. ¿En su institución como se concibe el derecho a la alimentación?
2. ¿Podría definir el derecho a la alimentación? ó ¿conoce algo acerca del derecho a la alimentación?

**V. Seguridad Alimentaria y Nutricional**

1. ¿Qué sabe de la seguridad alimentaria y nutricional?
2. ¿Conoce los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional?
3. ¿Podría hablar de cada uno de ellos en relación con la población Embera que reside en Bogotá?

**VI. Soberanía Alimentaria**

1. ¿Qué sabe de la soberanía alimentaria?
2. ¿Conoce el ejercicio de la soberanía alimentaria de los Embera en territorio?
3. ¿Considera que existe una relación entre el territorio indígena con la alimentación?

**VII. Políticas Públicas**

1. ¿Podría mencionar las políticas públicas relacionadas con el derecho a la alimentación que se desarrollan en la institución?
2. En su institución, ¿Existen programas de atención dirigidos a la población Embera?
3. ¿Cuánto tiempo llevan en funcionamiento?
4. ¿Cuál es el nivel de coherencia entre las estrategias propuestas por su institución y las necesidades y condiciones de los indígenas Embera que residen en Bogotá?
5. ¿Estos programas se desarrollan en coordinación con otras instituciones?  
¿Cuáles?
6. ¿Cómo se desarrolla el trabajo con otras instituciones?
7. ¿Existen celos institucionales?
8. ¿Cómo es la relación con los operadores? ¿Hasta dónde va la competencia de los operadores?

**VIII. Metodología**

1. ¿Cómo se realiza la planeación de los programas de atención?
2. ¿Qué factores influyen sobre la planeación de los programas?

3. ¿Quiénes conforman los equipos técnicos?
4. ¿Incluyen a los líderes de la comunidad dentro de los equipos? ¿Por qué si o por qué no? ¿Cómo se realiza dicha inclusión?
5. ¿Cómo ve el tema del retorno y reubicación de la población Embera?

## 9.2. Anexo B: Tabla de codificación de entrevistados

Institución	Cargo	Año	Código
Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS	Profesional referente de etnias, localidad Mártires.	2012	(SDIS-E, 2012)
	Profesional de la dirección poblacional.	2013	(SDIS-DP, 2013)
	Nutricionista coordinador del componente técnico nutricional del nivel central.	2013	(SDIS-TN, 2013)
	Nutricionista local referente del proyecto alimentando capacidades. Localidad Mártires.	2012	(SDIS-ND, 2012)
Secretaría Distrital de Salud – SDS	Profesional especializado de la dirección de Salud Pública del área de análisis de políticas en salud pública. Nutricionista.	2013	(SDS-PSP, 2013)
Ministerio del Interior.	Profesional de la dirección de asuntos indígenas, ROM y minorías. Área de niñez, salud y seguridad alimentaria.	2013	(MI-SA, 2013)
	Profesional de la dirección de asuntos indígenas, ROM y minorías Área Embera, Chocó, Risaralda, Quindío.	2013	(MI-EM, 2013)
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	Nutricionista del área de prevención. Localidad Mártires	2013	(ICBFM-ND, 2013)
	Nutricionista exdirectora de prevención.	2013	(ICBF-ND, 2013)
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.	Profesional de la dirección territorial central.	2013	(UARIV-DT, 2013)



### 9.3 Anexo C. Matriz de sistematización

<b>Categoría transversal: Indígena.</b>
"Ellos tampoco tienen como una figura de autoridad definida, realmente ellos con la apertura de los alojamientos es que han... están más o menos organizados y aun así han cambiado, si uno mira el historial de septiembre a hoy, han cambiado de gobernadores muy seguido, creo que los últimos son los líderes que más han durado y se han posicionado de alguna manera, pero ellos no tienen esa figura de autoridad, que uno asume que generalmente los pueblos indígenas tienen. La comunidad Embera es una comunidad que no es muy organizada, que no es dada a seguir al líder" (SDIS-ND, 2012) (9:10)
"Es una comunidad, una población muy machista, muy machista, en donde la mujer realmente no tiene voz y voto, es la persona encargada del quehacer diario, pero así como es machista y la mujer es casi como un cero a la izquierda, sin la mujer el hombre no puede vivir" (SDIS-ND, 2012) (14.30)
"Ellos les gustaba mucho el trago, incluso se detectó algún tipo de consumo de sustancias psicoactivas y lo hacían en presencia de menores" (SDIS-ND, 2012) (14.50)
"Los hombres no permitían que la institución sacara a las mujeres y a los niños, era un punto de conflicto, entonces claro, ellos decían: no es que no se puede llevar a mi mujer porque entonces quien va a ver por mí. Es una dependencia completa y es una desconfianza ante el hombre blanco como ellos lo llaman, ante las personas que los rodeamos tienen una desconfianza permanente. Es un tema cultural, un tema machista pero al tiempo un tema de dependencia, ellos no se ven, no se visualizan sin tener a una mujer al lado" (SDIS-ND, 2012) (16.40)
"Esta comunidad también tiene una particularidad con los niños y es que ellos no son su prioridad, los niños no son importantes en la comunidad, ellos no son importantes en la comunidad. Un niño empieza a ser importante después de los 10 - 11 años antes de esa edad, los niños no son importantes para ellos. PNCO: ¿Sabes porque? no conozco el trasfondo cultural de esto, pero los niños no son importantes, tanto así que unas de las dificultades que tuvimos al principio con las mamás era ese, la mamá bajaba, comía y se iba, nos dejaba el niño de 2 o 3 años ahí, si el niño comía bien y sino también" (SDIS-ND, 2012) (20.48)
Respecto a los temas tratados en el programa del Hospital Centro Oriente: "Todo el tema de pautas de cuidado entre ellos y sobretodo con los niños, porque si hay... (Con gestos manifiesta pesar) no sé cómo será la palabra, pero si como descuidados" (SDS-PSP, 2013) (30.00)
"Los niños empiezan a tener voz y voto, eso si ellos maduran muy rápido, digamos, porque ya un niño de 10, 11, 12 años ya puede manifestar, una niña de 10,12 años ya está en edad de tener pareja, en edad de tener hijos ¿sí?, entonces por eso encontramos mamás de 20 años con 4 hijos, mamás muy jóvenes" (SDIS-ND, 2012) (20.52)
"Tienen unas lactancias largas, pero ¿por qué? Porque tú sabes que el seno calma y no calma solo el hambre, calma en todo sentido al bebé. En ese sentido para ellas es más fácil ponerles el seno a los bebés, que ponerles atención y ver por qué están manifestando alguna inquietud" (SDIS-ND, 2012) (22.57)
"Es muy particular de esta población Embera un poco el facilismo, o sea, muchas comunidades indígenas están en Bogotá, se han asentado en Bogotá, pero si tu miras el tema de mendicidad es característico de los Embera, para ellos fue más fácil ejercer la mendicidad que no tratar de ubicarse laboralmente de alguna manera o buscar la ayuda necesaria para ubicarse de alguna manera" (SDIS-ND, 2012) (32.09)
"Para ellos el conocimiento se encierra en los hombres, entonces es muy difícil con las mujeres, las mujeres son muy hábiles con el tema de las artesanías, pero necesitan quien los maneje, los oriente en el tema de productividad. Ellas poco a poco han ido organizando, ya manejan el dinero, ya manejan un poco más la administración del hogar en ese sentido, pero el hombre sigue manejando todo" (SDIS-ND, 2012) (32.40)
"A ellos les gusta mucho el licor y asociación mucho el licor con todo su tema cultural, con los Jaibanas, con los rituales, ellos todo lo tienen que hacer bajo la influencia del licor y eso genera muchas, muchas dificultades, ese fue uno de los puntos más críticos por los cuales se decretó la emergencia sanitaria. Alrededor de esto se empiezan a generar una serie de problemáticas sociales que no traen ellos sino que las van adhiriendo acá" (SDIS-ND, 2012) (33.30)
"¿Tu creerías que ellos como comunidad se sienten víctimas de la violación al derecho a la alimentación? Yo pensaría que no, porque ellos... algunas familias llegaron acá por desplazamiento forzado, por violencia, algunas. Si tus les preguntas, la mayoría te dicen: yo soy desplazado, que la violencia, que tatata. Realmente viendo las historias de vida, la información que ha recopilado el operador, lo que se presenta en los comités y todas las evidencias, ellos que han concluido, que algunas familias si han llegado acá por desplazamiento víctimas de la violencia, que en otras palabras tiene que ver con la violación al derecho a la alimentación, porque son personas que quedaron sin un lugar donde vivir y quien sabe cuánto tiempo duraron por ahí aguantando hambre físicamente" (SDIS-ND, 2012) (34.50)
"¿Tú crees que los Embera se consideran víctimas de la violación de este derecho? Sí. ¿Lo manifiestan claramente? Todo el tiempo, no más con hacer mala cara cuando les sirven la comida" (SDIS-E, 2012) (34.00)
"Muchas de esas personas llegaron porque creen que acá en la ciudad van a tener una oportunidad de vida y como ellos llegan es a buscar a sus pares y sus pares se concentraron en un sector y tienen ya un estilo de vida y una forma de vida como es: el pagadirario, el rebusque, la venta de cosas en la calle, la mendicidad, entonces ellos llegaron buscando oportunidades y se quedaron acá" (SDIS-ND, 2012) (35.27)
"En algún momento de la historia reciente de ellos, en la migración acá a la ciudad, tuvo que haberse visto vulnerado el derecho a la alimentación, sin embargo hasta qué punto se vulnera el derecho a la alimentación cuando la decisión es propia, o sea, si yo decido irme a otra ciudad a aventurar, hasta donde yo podría decir me están violando el derecho a la alimentación, cuando soy yo quien estoy decidiendo hacer algo" (SDIS-ND, 2012) (35.57)

"Es una comunidad nómada que esta todo el tiempo moviéndose, que no se asienta en ninguna parte y eso les debilita el tema de la organización, de los líderes, de seguir patrones, de unas conductas más o menos aceptables" (SDIS-ND, 2012) (37.48)
"Los Embera fueron todos, todos declarados víctimas de conflicto, entonces todos van a recibir ayuda, a todos se les va a dar ayuda humanitaria" (SDIS-E, 2012) (13.00)
"En la comunidad Embera hay muy pocos líderes buenos, o sea buenos en cuanto a... no me estoy refiriendo a juicios de valor del bueno y del malo, sino de profesionales" (SDIS-E, 2012) (20.10)
"Ellos como comunidad no tienen esa figura de que deben estar unidos" (SDIS-E, 2012) (23.40)
"¿Sabes algo sobre el derecho a la alimentación? Si claro, es más para los indígenas es uno de los pilares: Su alimentación propia" (SDIS-E, 2012) (31.20)
"¿Tu sabes si ellos tienen conocimientos del derecho a la alimentación? Sí. ¿Quiénes? Todos, todos están muy bien mal empoderados en sus derechos y en uno de esos está el de su alimentación" (SDIS-E, 2012) (33.44) "¿Tú crees que ellos están en la capacidad de defender este derecho ante el Estado, considerándose víctimas? Sí, sí, sí. ¿Están totalmente empoderados del derecho para ir a defenderlo? Como te digo yo: Malempoderadamente, pero si están en la capacidad de ir a defenderlo, ellos lo defienden todo el tiempo, todo el tiempo, que tienen que ser alimentados, que deben ser alimentados, que deben ser diferentes sus alimentos, todo el tiempo lo están expresando. Para ellos es el derecho principal, más que una vivienda" (SDIS-E, 2012) (34.30)
"PNCO: Quisiera que por favor me aclararas ¿Qué es lo que para ti significa que los Embera estén mal empoderados de sus derechos? El sentido de mal empoderados de sus derechos, es cuando ellos lo toman todo, que me den, que me den, que me den, porque yo tengo derecho a: ... me pego de la constitución, me pego a las sentencias que hay, pero no doy un poco de mí y no correspondo a lo que me están brindando, que es para restituirme en algún momento algo de ese derecho. O sea el hecho que se les dio una canasta, no es que se les restituyo el derecho a su alimentación o a su digna alimentación, pero medianamente se restituye el derecho. Que hacen ellos cuando están, que digo yo están mal empoderados justo en ese derecho, cuando tomo lo de la canasta, voy y lo vendo o simplemente digo no, es que eso que me están dando no me sirve, esa canasta no me sirve, nosotros necesitamos una canasta así y así y así. En el alojamiento están muy bravos porque no están recibiendo las ayudas en efectivo, todo en especie y dicen que ahí están faltando, porque no tienen el derecho a recibir el dinero a compararse sus cosas, entonces si están mal empoderados. Si estuvieran bien empoderados de sus derechos no seríamos tan asistencialistas" (SDIS-E, 2012) (2.27)
"¿Tu sabes si ellos conocen este tema; dominan el tema del derecho a la alimentación, seguridad alimentaria, soberanía alimentaria? No, no, o sea temas así... muchas veces nosotros que tenemos un poquito de civilización y culturación, se nos complica ¿sí? con muchas más facilidad a ellos, inclusive ellos no manejan temas... ellos no dicen que seguridad alimentaria. PNCO: ¿en qué términos se expresan frente a eso? Ellos manejan como una idea general de su salud y para que ellos tengan una buena salud tienen que comer... PNCO: ¿Ni siquiera los líderes tienen claros esos conceptos como para poder entablar conversaciones con ustedes? No, no. Inclusive cuando se dialoga con los líderes en la mesa permanente de concertación ellos no hablan de seguridad alimentaria, ellos hablan de soberanía alimentaria" (MI-SA, 2013) (20.10)
"Son muchos los temas, no solo el de seguridad alimentaria, los que para ellos son muy difíciles ¿sí? Muy difíciles comprender y tener una secuencia en los conceptos es muy difícil para ellos" (MI-SA, 2013) (21.20)
"¿Me pueden contar un poco del plan salvaguarda Embera? Ellos en este momento en cada uno de los departamentos en los que se encuentran, porque están en 17 departamentos han venido trabajando y haciendo formulaciones para que se les brinde la atención y se les asegure sus derechos en territorio, no se ha concertado en su totalidad, ni se ha socializado con las instituciones porque ellos tienen un eje entre ellos que es gobierno Embera, están esperando precisamente de hacer una nueva reunión como gobierno para definir las líneas a socializar con el resto de la institucionalidad" (MI-EM, 2013) (25.00)
"¿Sabes algo de la situación alimentaria que tienen en este momento o en el territorio? Si, pues mira cuando iniciamos el trabajo y los encontramos antes de que se declarara la situación de emergencia en San Bernardo, los pagadarios, pues obviamente tu encuentras el tema nutricional, pues la situación absolutamente crítica" (SDIS-DP, 2013) (21.00)
"Así como se les reconoce esa condición de tener una particularidad, porque no es que sean diferentes, hay que quitarnos eso de la cabeza, ellos no son diferentes a nosotros, sino que tienen una condición particular que los hace no diferentes, sino que los hace característicos y que hoy tienen todo el derecho de llegar a esta Bogotá y que se les diga que se les reconoce esa condición, esa situación de diferencia, porque ellos no son diferentes, de pronto nosotros somos los diferentes...pero que ellos también se enmarquen de que están en un territorio específico y que dentro de eso ellos tienen el derecho, pero también la responsabilidad social de comportarse como tal" (SDIS-TN, 2013) (52.35)
Respecto al trabajo realizado por el Hospital Centro Oriente: "yo sé que habían más dificultades que cosas positivas. ¿Y por qué? Pues digamos que si bien se hacia el reconocimiento del contexto social, de su historia, pues finalmente los resultados en términos del cuidado de la salud no es que fueran muy positivos. No, no, no se lograba ver algo del todo positivo" (SDS-PSP, 2013) (32.00)
"Sabemos que ellos no es que tengan la autonomía como cuando están viviendo en su territorio, están sujetos a la institucionalidad, entonces poder desarrollar todo un proceso como si estuvieran viviendo en su territorio donde pueden desarrollar otro tipo de prácticas autónomas frente al tema de la disponibilidad, de su consumo es totalmente distinto. Aquí la institucionalidad brinda unas condiciones físicas, alimentarias y ellos también generan toda una serie de relaciones al interior de ellos" (SDS-PSP, 2013) (35.00)

"Son niños con un retraso de crecimiento bastante importante, obviamente esto tiene que ver con toda su historia" (SDS-PSP, 2013) (36.00)

<p><b>Categoría transversal: Enfoque diferencial</b></p>
<p>"A mí me parece que se ha confundido y se ha tratado de mostrar, tanto por parte de la comunidad como por parte de algunas personas, se ha tratado de mostrar que la Secretaria debe ofrecer una atención... ¿Cómo es que se llama? Diferencial por el tema cultural... pero tú vas a ver y vas a hablar con ellos y empiezas la práctica, resulta que el tema diferencial con ellos no es la parte cultural propia de su región, ¿sí? resulta que ellos no llegaron a Bogotá hace 1 mes, hace 2 meses, el que más poquito lleva en Bogotá, lleva 1 o 2 años. Entonces el tema ya no es un tema cultural, ya el tema, es un tema que han adquirido acá en la ciudad o incluso desde las regiones donde venían, porque no todos vienen de región netamente rural, han adquirido unas inadecuadas practicas alimentarias". (SDIS-ND, 2012) (6.55)</p>
<p>"Aquí en Bogotá, se les ha suplido el derecho a la alimentación, no con enfoque diferencial, pero se les ha entregado. Se trató de hacer diferencial o se trata de hacer diferencial en las dos unidades operativas de Chamí y Katio, porque se reunieron mujeres, porque se les dijo: bueno preparemos las minutas, que ellos cada rato quieren cambiarlas porque no están a gusto con lo que comen, sobre todo porque no se les deja cocinar. Pero ¿se les ha sustituido el derecho a la alimentación? si... desde todo punto de vista" (SDIS-E, 2012) (32.29)</p>
<p>"Cuando llegaron se les dio los bonos de emergencia, las canastas que se les daban aquí. PNCO: ¿Qué contenían las canastas? Arroz, plátanos, aceite... no eran canastas indígenas, pero si proporcionaban lo básico" (SDIS-E, 2012) (33.20)</p>
<p>"Cuando se vaya a brindar esta ayuda, se conciben que alimentos consume cada pueblo en territorio, desde ese punto de vista se va a entregar acá en el Distrito" (SDIS-E, 2012) (37.40)</p>
<p>"Bienestar Familiar entrega raciones de alimentos, pero no lo hacen con el enfoque diferencial. No se hace con ese enfoque diferencial que manda la constitución" (SDIS-E, 2012) (39.20)</p>
<p>"PNCO: ¿Cómo manejan el concepto de enfoque diferencial en las diferentes actividades que realizan? Empezando por el trato, los valores, respeto a la diferencia, a una buena atención, a entregarles una buena ruta para que sean atendidos, ese es el enfoque diferencial que tenemos aquí, desde que entran a la puerta hasta que son llevados a los diferentes servicios sociales que tiene la Secretaria. PNCO: ¿Tienen un documento técnico que les de esos lineamientos o es iniciativa de cada profesional? Si y más ahoritica con nuestra nueva misión y visión donde se dice: No a la segregación, ahí estamos aplicando ese enfoque" (SDIS-E, 2012) (3.40)</p>
<p>"De manera diferencial ha entrado el tema precisamente por la población Embera, contando que hay más población indígena en Bogotá, no es el único pueblo, que efectivamente es uno de los que se encuentra en más alto riesgo en la ciudad, razón por la que inicialmente ellos (Distrito) empezaron a trabajar no solamente con los comedores que les han brindado la posibilidad a ellos, sino también con lo de los mercados que se estaban entregando, lo único es que no ha tenido realmente el enfoque diferencial dirigido a esta población. Es algo que ha venido cambiando casi que yo puedo decir que desde junio del año pasado a este, sin embargo todavía falta mucho" (MI-EM, 2013) (3.50)</p>
<p>"Desde lo local no es visto con la atención diferencial el tema alimentario, incluso en las otras ciudades donde ellos se encuentran en esa situación de desplazamiento, de pronto si hay un subsidio alimentario pero no tiene el enfoque diferencial. ¿Quiere decir que solamente se enfocan en suministrar alimentos, sin importar los aspectos culturales y ancestrales? Sí, sí. ICBF en algunos momentos que nos hemos podido reunir con ellos en Choco, Risaralda donde hay más población Embera, ICBF hasta ahora está haciendo la formulación de lo que es la minuta diferencial para cada pueblo, hablo específicamente del Embera porque en Chocó ya han logrado un avance, no en su totalidad, pero ya han logrado un avance de los alimentos que ellos consumen" (MI-EM, 2013) (12.30)</p>
<p>"Inclusive cuando inicias un dialogo con ellos tiene que ser con un lenguaje muy común, muy común para que ellos te entiendan. PNCO: ¿O sería más fácil que nosotros hiciéramos el ejercicio de tratar de entender la cosmovisión de ellos? Ese es el enfoque diferencial, el enfoque diferencial es nosotros tratar de entenderlos a ellos" (MI-SA, 2013) (21.00)</p>
<p>"Hemos hecho mucho énfasis en el enfoque diferencial, ¿Crean ustedes que a los funcionarios en general de las diferentes instituciones les hace falta en ese proceso? Es importantísimo, es parte de la labor que hace esta dirección: fortalecer la institucionalidad en atención con enfoque diferencial. PNCO: ¿Cómo lo hacen con los compañeros para que entiendan el enfoque? La dirección toda maneja esa misma línea, pero por ejemplo con la otra institucionalidad hacemos un ejercicio con lo que tiene que ver con el enfoque diferencial" (MI-EM, 2013) (22.50)</p>
<p>"Lo del enfoque diferencial se viene hablando hace algunos años, aunque no había sido muy acogido, digamos que esto tiene que ver un poco con los grupos que han sido históricamente vulnerados, entonces aplica mucho para lo étnico pero también para discapacidad, sector LGTBI, mujeres etc. Entonces... tu encuentras que en este nuevo plan de desarrollo se habla concretamente del enfoque diferencial, que eso no había ocurrido en otros planes de desarrollo y eso ya es muy importante, el tema es que pues claro hablar del enfoque diferencial y realmente tener acciones diferenciales es otra cosa... es otra cosa" (SDIS-DP, 2013) (14.00)</p>

<p>"¿Qué cosas son vitales para que las acciones afirmativas con el enfoque diferencial se den? Primero que haya una prioridad de la administración, digamos una prioridad política del tema, asignación de presupuesto a estos temas que tú sabes siempre son los últimos, nunca tienen presupuesto o mire a ver cómo le hace, tú sabes que son temas que claro, todavía no tienen mucha relevancia ni mucho posicionamiento, entonces tendría que haber una asignación de recursos importantes para yo decir voy a hacer estas acciones con enfoque diferencial, pero se necesita una inversión, unas metas específicas pues en la medida en que no son metas que hay que reportar, que hay que visibilizar pues no se vuelven tan importantes y si no se hace pues bueno...es muy importante por eso que tengan el posicionamiento en términos de metas, de presupuesto, de sensibilización" (SDIS-DP, 2013) (15.30)</p>
<p>"Hay muchos funcionarios y funcionarias que estos temas... pues nos les gusta o creen que eso no es competencia nuestra o que si están los Embera pues problema de la Nación, eso aquí no es nuestro, ahí hay muchas miradas todavía. PNCO: ¿Y cómo atacar ese frente con los funcionarios, tu que has estado con el tema? Yo siento que en los últimos años la cosa ha avanzado un poco, nosotros hemos intentado hacer talleres de formación, talleres de sensibilización donde los principales protagonistas han sido los grupos étnicos" (SDIS-DP, 2013) (16.00)</p>
<p>"Hay muchos imaginarios alrededor de lo étnico (funcionarios): Que son los perezosos, que son los que no hacen o la gente que ni sabe que en Bogotá están". "Hay muchos sectores que no tienen ningún interés en el tema" (SDIS-DP, 2013) (17.10)</p>
<p>"¿Tú crees que esa falta de conciencia del enfoque diferencial trunca el desarrollo de las estrategias de atención? Si claro que sí, claro que si porque si tú vas a mirar los servicios tanto de aquí como de otras entidades, te encuentras con miles de problemas: Que no los atienden, que les piden la cédula cuando ellos cual cédula, en el tránsito al colegio donde le dicen al niño córtese el pelo, no se traiga su traje, no se ponga los collares... son cosas que no deberían suceder... pues claro no tienen el enfoque diferencial" (SDIS-DP, 2013) (18.00)</p>
<p>"Aquí en Bogotá, se les ha suplido el derecho a la alimentación, no con enfoque diferencial, pero se les ha entregado". (SDIS-E, 2012) (32.29)</p>
<p>"¿Como lo estamos tomando nosotros? No lo podemos poner tan técnico, pero si nos toca tener unas características de nuestra población en diferentes servicios, entonces no solo la parte cultural se está pensando y se está proyectando los ciclos de menús para la población tanto de infancia como de familia, de vejez... de tomar alimentos y programar menús teniendo en cuenta la parte cultural. Pero la otra que le estamos dando es un enfoque más de condiciones de salud, focalizada a la patología a la condición de salud" (SDIS-TN, 2013) (22.30)</p>
<p>"Es imposible dar una alimentación para todos diferente, pero si estamos en esa idea: Programar menús que incluyan preparaciones específicas y cuando hay condiciones de patologías específicas que ellos tengan acceso a una dieta hipo sódica, hipoglucida que ayude a su condición"(SDIS-TN, 2013) (24.00)</p>
<p>PNCO: "Hablando un poco del enfoque diferencial apuntado hacia las comunidades indígenas, que difiere de la parte clínica que hemos mencionado, ¿Cómo crees tú o cómo ves como Coordinador, cómo ves esa labor de las nutricionistas que están allá, con ellos intentado establecer un dialogo para llegar finalmente a establecer una minuta que les guste y que nutricionalmente sea adecuada? A los 5 Cabildos les estamos dando una canasta de alimentos. PNCO: ¿Y es diferencial? Se pensó en su momento y se están haciendo acciones para que cada vez que salga un anexo técnico ellos se sienten con nosotros, no tanto a construir el anexo como tal, pero si los alimentos que les gustaría tener" (SDIS-TN, 2013) (25.40)</p>
<p>PNCO: "¿Con población indígena tienes conocimiento de los programas? Sí, el instituto maneja un grupo multidisciplinario conformado por una trabajadora social, un antropólogo, un sociólogo que maneja todo el enfoque y la atención diferencial a esta población, diferencial no solo por ser población indígena, sino porque sabemos que Colombia tiene múltiples pueblos indígenas y de esa manera la mirada es diferente". (ICBF-ND, 2013) (5.50)</p>
<p>PNCO: "¿De dónde se orienta teóricamente el instituto para incluir el enfoque diferencial en la planeación de esos programas? Pues, uno en el respeto de la diferencia, la diferencia es por todas las etnias, no solo en este caso por los pueblos indígenas, sino por lo que tiene que ver con las grandes y las minorías: Los blancos, la población indígena, los ROM, los Raizales, las negritudes y lo mismo pasa... que los programas se van ajustando a sus particularidades y a llevar ese enfoque diferencial del derecho a la alimentación y el derecho a la protección del menor" (ICBF-ND, 2013) (14.00)</p>
<p>PNCO: "¿Cómo ves que los funcionarios ejecutan o tiene presente ese enfoque diferencial en el momento de ejecutar las acciones propias de cada actividad? Bueno, eso se da en el sentido en que el equipo que atiende, es un equipo especializado, por algo hay un antropólogo, por algo hay una trabajadora social con experticia o experiencia con población indígena, o sea, todas las personas de la sede con quienes yo trabajé venían y fueron seleccionados porque tenían experiencia en campo con población indígena. PNCO: ¿O sea que en eso es muy estricta la contratación? Claro, es muy importante porque eso nos garantiza que se haga acorde a las necesidades y al enfoque etnocultural que se requiere". (ICBF-ND, 2013) (14.05)</p>

<p>"PNCO: ¿Cómo implementan el enfoque diferencial en el programa puntual de las madres comunitarias? Bueno el enfoque va desde los hábitos culturales y alimentarios de ellos. Es importante en la parte alimentaria, existe una minuta diferencial, el contexto es tener en cuenta sus hábitos y sus costumbres" AG.ICBF (3.16). Otro enfoque diferencial, es en la adquisición de su material educativo. Ya no compramos lo que normalmente se utiliza para los niños mestizos sino se compra lo que a ellos les llama la atención, sobretodo en la música, esa parte lleva un enfoque diferencial" (ICBFM-ND, 2013) (4.35)</p>
<p>"El enfoque diferencial se conceptúa y diseña desde el nivel Nacional pero se aplica en el nivel local. Hay un lineamiento donde dice: Abordar lo de la cultura, el respeto por las costumbres, conocer las dinámicas de cada comunidad" (ICBFM-ND, 2013) (16.17)</p>
<p>"La ley de víctimas y el Decreto 4636 es la que determina como va a ser el proceso de atención diferencial para las comunidades indígenas" (UARIV-DT, 2013) (53.00)</p>
<p>"El enfoque diferencial si esta puesto en la política, pero nosotros no estamos planteando ejes, ni líneas de acción para unos grupos, porque pensamos que eso segmenta más y general más inequidad que cuando uno intenta desde una visión más amplia reconocer que adentro hay personas que requieren ser abordadas, pero no desde la entrada con señalamientos" (SDS-PSP, 2013) (26.00)</p>
<p>¿Tú crees que los funcionarios que están a cargo de estos temas, específicamente los alimentarios con ellos, si tienen los conocimientos suficientes para abordarlos, teniendo en cuenta que son pueblos indígenas? Últimamente la institucionalidad ha tratado de dotarse de perfiles sociales: antropólogos, sociólogos que faciliten esa interlocución con estas comunidades, reconociendo todo su bagaje cultural. Antes eso no existía, ahora ve uno por lo menos desde salud, lo ve uno en Integración Social, en Gobierno, perfiles sociales: antropólogos, sociólogos, que ayudan un poco a entender la interlocución con las poblaciones, como orientar los procesos desde la institucionalidad. Creo que en eso se ha mejorado últimamente" (SDS-PSP, 2013) (39.00)</p>

**Categoría. Marco legal. Subcategorías: internacional, nacional y distrital.**

**Internacional.** "¿Qué saben del derecho a la alimentación en cuanto a su normatividad internacional? Con relación al derecho a la alimentación en la normatividad internacional, pues esta la política de los derechos del niño que es un tratado internacional, es un derecho fundamental de los niños a tener su seguridad alimentaria" (MI-SA, 2013) (2.40)

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): "Hay metas u objetivos que son: 1.Reducción de la desnutrición crónica. 2. Disminución de la desnutrición global. 3. Aumento de la mediana de lactancia materna. 4. Garantizar el derecho a la alimentación, esos cuatro son los que más directamente podríamos apuntarle con las acciones y estrategias de la Secretaria" (SDIS-TN, 2013) (13.00)

"El derecho a la alimentación cogió mucho auge después de la Cumbre del 96 y allí quedó plasmado el interés de los gobiernos a través de un compromiso que se hace, de ratificar el derecho a la alimentación con una institución líder como es la FAO, luego de esto los países expresan este compromiso a través de 3 compromisos importantes que son: 1. Firma del acuerdo. 2. Que esto quede inscrito en la parte constitucional de los países. 3. Que ese derecho a la alimentación se haga explícito a través de programas y proyectos para las diferentes poblaciones" (ICBF-ND, 2013) (1.42)

"El derecho a la alimentación ha marcado sobre todo en las dos últimas décadas un poquito más en la última, pero digamos internacionalmente en las dos últimas décadas, como un compromiso a nivel internacional y nacional para garantizar una serie de condiciones a los individuos y colectivos, para garantizar pues que se cumplan todos esos atributos para poder hablar del derecho a la alimentación" (SDS-PSP, 2013) (3.00)

**Nacional.** "En el nivel nacional en la Constitución, en el código de la infancia, se encuentra este derecho fundamental" (MI-SA, 2013) (2.48)

"Se ha venido trabajando el tema de seguridad alimentaria a nivel nacional ¿Sí? La Comisión Intersectorial (CISAN) precisamente, creo que el año pasado en diciembre formuló la política pública de seguridad alimentaria a nivel nacional. Con el tema indígena se está trabajando, nosotros damos lineamientos para tener enfoque diferencial en las políticas, pero realmente con los que se hace el dialogo para saber qué es lo que realmente les conviene es con la población indígena y una de las funciones fundamentales que tiene esta dirección es llevar al dialogo a los indígenas con todas las instituciones del nivel nacional, departamental, del nivel local" (MI-SA, 2013) (4.40)

"Ya con la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es obligatoriedad de la Secretaria garantizar ese derecho" (SDIS-TN, 2013) (7.30)

<p>"En los años 80, los años 90 con el PNAN (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición) siempre han habido esas necesidades y sobre eso se viene ya a consolidar gracias al Conpes 113, que es lo que le da esa partida, para que diga vamos a destinar recursos y va a haber obligatoriedad de las entidades del Estado y de las Alcaldías y de las Gobernaciones para que haya una política pública y que con base en esto a través de los programas y modalidades de atención se garantice el derecho a la alimentación de las personas que están en inseguridad alimentaria" (SDIS-TN, 2013) (5.00)</p>
<p>"La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, todas las gobernaciones y alcaldías de los departamentos deben de tener un programa o por lo menos un plan pensado de cómo voy a garantizar el derecho a la alimentación de mis comunidades" (SDIS-TN, 2013) (40.00)</p>
<p>"En Colombia en el artículo 44 de la Constitución se habla del derecho a la alimentación equilibrada" (ICBF-ND, 2013) (1.25)</p>
<p>"El ICBF quien es el líder en la Política Alimentaria y Nutricional de Colombia, lo hace específico (derecho a la alimentación) a través de muchas llegadas por así decirlo, con programas y proyectos a nivel nacional y departamental y finalmente es la evaluación de esa política, de saber si llega bien, si llega a la población objeto y si realmente llega en el sentido que se quiere como derecho a la alimentación" (ICBF-ND, 2013) (2.06)</p>
<p>"En el Conpes 113 se habla de unos principios de la atención diferencial, en algunos apartes por allá en algunas líneas de acción, se habla mucho de población de grupos étnicos entendidos como: Indígenas, afro, raizales, ROM." (ICBFM-ND, 2013) (21.02)</p>
<p><b>Distrital.</b> "¿En el Distrito conocen la normatividad referente al tema? El Distrito efectivamente viene impulsando un tema precisamente de política a la población que se encuentra en estado de vulnerabilidad, inicialmente es a toda la población ¿no?, todo lo que tiene que ver con los comedores comunitarios, con los comedores escolares, con comedores para población que se encuentre en alto riesgo" (MI-EM, 2013) (3.18)</p>
<p>"Secretaría Distrital de Integración Social: Proyecto 730. Alimentando Capacidades que en su momento se llamó IPSAN (Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la administración del 2008 al 2012 y en el 2004 al 2008 se llamó Bogotá sin Hambre" (SDIS-TN, 2013) (1.51)</p>
<p>"No solo para la comunidad Embera sino para otras comunidades, nosotros desde el proyecto en la Dirección Territorial y la Subdirección para la Gestión Integral Local atendemos 5 cabildos indígenas y que nació en el periodo 2004 - 2008 con el reconocimiento de las etnias para que se les garantizara el derecho a la alimentación en el marco de la Política Pública de Seguridad Alimentaria" (SDIS-TN, 2013) (2.38)</p>
<p>"Los proyecto que salen desde la Subdirección para la Gestión Integral Local y desde el proyecto 730 Alimentando Capacidades va para todas las comunidades que se encuentren en inseguridad alimentaria" (SDIS-TN, 2013) (3.30)</p>
<p>"Para el periodo 2004-2008 ocurrió la idea de la administración Distrital del momento de crear unos programas puntuales en materia de garantía del derecho a la alimentación, nació el proyecto de comedores comunitarios, no sin desconocer que en periodos anteriores había ya formulación de apoyos alimentarios a las poblaciones" (SDIS-TN, 2013) (5.00)</p>
<p>"El Plan de Desarrollo Distrital con sus 3 ejes grandísimos que es el cuidado de lo público, el acceso al agua y todo lo que tiene que ver con No a la segregación que es el primer eje, ahí nos enmarcamos nosotros" (SDIS-TN, 2013) (9.20)</p>
<p>"A nivel Distrital esta la Política Distrital de Seguridad Alimentaria que esta hasta el 2015 y esa es la que aplicamos nosotros en nuestros planes" (ICBFM-ND, 2013) (22.13)</p>
<p>Referente a los temas tratados en los Comités de SAN Distritales: "Como el país a través del Conpes y el Distrito a través de la política vamos a materializar ese derecho a la alimentación" (ICBFM-ND, 2013) (23.20)</p>
<p>"Y hacia allá nosotros queremos trabajar, hacia el derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, sabiendo que es un reto, sobretodo porque garantizar condiciones de orden económico es bastante complicado. Insistimos en el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional. Hoy el Distrito quiere avanzar en un tema de soberanía, pero sabemos que nos es fácil sino trabajamos regionalmente" (SDS-PSP, 2013) (4.40)</p>
<p>"El tema del derecho a la alimentación, es como el punto de partida para nosotros desde el Distrito Capital que marco la construcción de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sabemos que el derecho a la alimentación obviamente implica un abordaje muy integral, no solo el tema del suministro de alimentación como un asunto que limita la autonomía de los seres humanos o las personas, si no que implica el abordaje de una serie de eslabones como es la disponibilidad, el acceso, el consumo, el aprovechamiento con unos criterios de estabilidad y continuidad en ese suministro de esos alimentos" (SDS-PSP, 2013) (2.00)</p>

"Bogotá a diferencia de otros departamentos del país, ha sido pionera en el trabajo en el tema de alimentación y nutrición de una forma sostenida. Nosotros tuvimos el Plan Distrital de Alimentación y Nutrición (1999-2003), en el 2003 hubo un sello bastante grande a nivel distrital con el programa Bogotá sin Hambre que le dio un espaldarazo muy importante a llamar a los políticos y a la sociedad en general de la importancia del tema de la nutrición, la alimentación, el hambre, la seguridad alimentaria y nutricional etc. Durante el proceso de implementación de Bogotá sin Hambre, para darle una visión más amplia y de continuidad a esa iniciativa, dijimos: tenemos que construir la política pública, el programa no es la política pública" (SDS-PSP, 2013) (15.00)

"No puede ser una política que se base en función del hambre, porque tu suples el hambre y ya, puede quedar en la perspectiva asistencial, no puede ser una política bajo un enfoque de hambre que era lo que inicialmente se pensaba, teniendo en cuenta que estábamos en la implementación del programa" (SDS-PSP, 2013) (17.00)

Referente al marco de trabajo de la política pública: "No era el hambre, no era el asistencialismo, sin decir que no se requieran programas asistenciales pero no debe ser el fundamento de la política. Cuando ves la política, es una línea, ni siquiera es un eje, es una línea los programas de apoyo, cuando antes de pronto era un eje" (SDS-PSP, 2013) (19.00)

**Categoría. Concepto institucional. Subcategoría: definición del derecho a la alimentación.**

"¿En tu labor diaria como implementas el concepto del derecho a la alimentación? Pues yo creo que eso tiene que ver con el simple hecho de que se les está garantizando en el caso de los Embera, se les está garantizando la alimentación dentro de los alojamientos, se está garantizando el aporte que necesitan, que requieren. Pero al mismo tiempo es como ver el límite hasta dónde va el derecho y donde empieza la responsabilidad del otro" (SDIS-ND, 2012) (17:30)

"Creo que el Distrito y en cabeza de la Secretaria ha hecho todos los esfuerzos y les ha garantizado el derecho no solo a la alimentación, sino a una vida digna, una vida en condiciones adecuadas sobre todo para el tema de los niños". (SDIS-ND, 2012) (19.15)

"¿Integración Social como tiene concebido el concepto del derecho a la alimentación? Para ellos debería ser diferencial. En este momento se les estaba entregando una canasta pero común y corriente, y hasta ahora y eso por queja de otros pueblos se piensa entregar canasta indígena como tal a 19 pueblos" (SDIS-E, 2012) (36.48)

"¿Acá en el Ministerio en esta dependencia en la que ustedes se encuentran, tienen definido como tal el concepto del derecho a la alimentación y con base en este, hacen toda la programación o planeación de estrategias en el tema alimentario? O ¿De dónde se agarran teóricamente? NO, no. Hay instituciones que se encargan de diferentes políticas, por ejemplo el tema de la alimentación esta en cabeza del Ministerio de Agricultura, el tema de alimentación y seguridad alimentaria de todo el país, de todas las poblaciones está en el Ministerio de Agricultura" (MI-SA, 2013) (8.00)

"Como misión de la Secretaria en el marco de esa política pública (PNSAN) es garantizar ese derecho" (SDIS-TN, 2013) (4.13)

"PNCO: ¿El Instituto trabaja por restituir el derecho a la alimentación, pero de la mano tiene estrategias para garantizar los 4 pilares de la seguridad alimentaria y lo referente a la soberanía alimentaria o se enfoca más en uno que en otro? En general realmente se busca el básico, el derecho a la alimentación, ese diríamos que es el básico y alrededor del tema como lo mencionaba anteriormente, viene una plataforma estructural del proyecto y en esa plataforma, cuando ya pasa la primera fase digamos la humanitaria y ya viene la fase estructural, entonces en su fase estructural ya se empiezan a mirar los otros temas diferentes: La soberanía y todo lo que tiene que ver con especificidad de cada pueblo indígena" (ICBF-ND, 2013) (16.56)

"Lo que nos gusta más a nosotros, hablar del derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, más que al derecho a la alimentación, porque a veces se confunde con un asunto de un suministro, una garantía y quizás pasiva de entregar a ciertas personas raciones. Si intentamos un poco hablar no solo del derecho a la alimentación, sino del derecho a Seguridad Alimentaria y Nutricional y lo que implica un marco de condiciones físicas, económicas, sociales, culturales para que eso se dé. Entonces para nosotros el DA se constituyó y se constituye como el marco fundamental sobre el cual se cimenta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá". (SDS-PSP, 2013) (3.50)

"Al ICBF le corresponden los niños y las familias, pero la prioridad son los niños menores de 18 años, niños, niñas y adolescentes, ahí promovemos el derecho a la alimentación, asegurando que el niño tenga el acceso al alimento" (ICBFM-ND, 2013) (22.00)

**Definición del Derecho a la Alimentación.** "¿Sabes qué es el derecho a la alimentación, tienes algún concepto, alguna idea del tema? Pues... hasta lo que tengo en mi mente es que es el derecho que tiene todo ser humano a recibir una alimentación adecuada y en las condiciones de inocuidad y en las condiciones de calidad adecuadas, además en un entorno... pues también adecuado" (SDIS-ND, 2012) (1.23min)

"¿Tienes algún conocimiento sobre el derecho a la alimentación? Si algo, digamos que a lo largo del trabajo que se ha realizado acá en la Secretaria ha sido un tema fuerte, que se trata más que todo con los usuarios. Todo el tema de la inclusión social con los usuarios, entonces algo se maneja desde las subdirecciones locales, pero el trabajo es más operativo realmente" (SDIS-ND, 2012) (50seg)

"¿Sabes algo sobre el derecho a la alimentación? Claro derecho fundamental, vital para todo ser humano" (SDIS-E, 2012) (30.55)
"PNCO: ¿Qué conocimiento tienes de este derecho? Es la garantía que el Estado le pueda brindar a las personas para no padecer hambre" (ICBFM-ND, 2013) (21.19)

<b>Categoría. Seguridad Alimentaria y Nutricional. Subcategorías: disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico, inocuidad.</b>
<b>Consumo.</b> "Principalmente ellos tienen una dificultad en el consumo de frutas y verduras, en el consumo de jugos. En el tema de alimentación complementaria es muy, pero muy complicado porque ellos pues no tienen esa concepción". (SDIS-ND, 2012) (5.45)
"La dieta de ellos se basa y lo que ellos quisieran, digamos en su ideal, es una dieta basada en carbohidratos, es comer arroz y plátano en la mañana, al desayuno y al almuerzo igual arroz con plátano y para ellos el arroz y el plátano... y en unas cantidades absolutamente exageradas con respecto a las necesidades nutricionales de la población". (SDIS-ND, 2012) (7:31)
"Los niños entran con golosinas, con paquetes, con papas" (SDIS-ND, 2012) (7.59)
"Nosotros también pensamos en la parte técnica que era mejor servir la comida ya lista y no entregarles los alimentos, precisamente porque no sabíamos que iba a pasar con ellos, así por lo menos íbamos a tener un control sobre lo que consumían y lo que no. Al principio fue muy complicado porque ellos botaban toda la comida... toda, incluso a veces se les entregaba el plato y tal cual como se les entregaba el plato lo botaban, porque ellos además, tienen algo y es que si un miembro de la familia se reusaba a consumir algún tipo de alimento, entonces toda la familia lo hacía" (SDIS-ND, 2012) (10.58)
"Los hombres no querían que otras personas les cocinaran, o sea, ellos querían era que sus mujeres les cocinaran" (SDIS-ND, 2012) (11.02)
"Logramos que se les sirviera primero a los niños, las mamás bajan tratan de que coman lo que más puedan y después si se les sirve a la mamá, ¿sí?, incluso el orden era el papá, la mamá, los niños grandes, ¿Sí? Siempre el más chiquito era el último, el que no importa" (SDIS-ND, 2012) (21.05)
"La introducción de alimentos la inician fácilmente a los 2 meses con cualquier alimento, le pueden dar huevo, le pueden dar chocolate, cualquier alimento. Tienen mucha dificultad con el tema de las texturas, nosotros manejamos mucho el tema de texturas, por todo el desarrollo de la parte maxilar y de la deglución, ellos si tienen mucha dificultad con eso, incluso tuvimos que retirar el cambio de texturas de la alimentación complementaria y permitir que les dieran los alimentos en picados pequeños" (SDIS-ND, 2012) (24.15)
"A ellos no les gustan los licuados, las compotas, las papillas, cuando les entregábamos el banano, la papaya macerada no... ellos querían ver el pedazo, el banano completo, la papaya. La carne mechada o el pollo mechado para ellos es una ofensa, les parece terrible. Es muy complicado el consumo de carne acá, ellos estaban acostumbrados allá en su cultura a cazar el animal, a cocinarlo y sabían de donde venía, entonces acá no, ellos acá tienen en la mente que puede ser carne de burro, carne de caballo, carne de humano" (SDIS-ND, 2012) (25.08)
"Aún estamos en conflicto por que a los menores de 5 años no les damos mojarra, les damos sardinas, entonces ellos a regañadientes algunos se las comen otros no". (SDIS-ND, 2012) (26.20)
"Al principio ellos comían mucho y de forma voraz, ese es otro tema, con ellos hay esa dificultad y es que consumen los alimentos de una forma voraz, ni siquiera mastican, es una cosa así loca, entonces la persona que los ve dice: no se están muriendo de hambre, pero es su hábito" (SDIS-ND, 2012) (28.45)
"Ellos comen cada 3 horas y no me pueden decir que les sirva el doble de arroz o que a los niños les de la porción de los adultos. Para mí ellos están sobrealimentándose". (SDIS-ND, 2012) (29.00)
"Allá nos tocó salirnos de nuestro 90 - 110 y no se puede cumplir, o sea, ellos de acuerdo a lo que hablábamos, no conozco muy bien el caso, pero de acuerdo a lo que conversábamos con la nutricionista a ellos les gustan porciones muy grandes" GT.SDIS (28:00) "Lo que nos llevó mucho tiempo que cuadrara la nutricionista acá no se pudo llevar a territorio, porque cuando llego, dijeron queremos comer es harto, mucho, pero mucho; ella me decía: Estamos muy pasados, por encima del 150% - 180% " (SDIS-TN, 2013) (29.00)
"Cuando se les da la oportunidad de darles el bono de alimentos, que es muy muy chiquito en dinero, que tiene que ir a un almacén de cadena que es donde se los cambian, ellos tratan de comprar los plátanos maduros que es lo que ellos más consumen, para hacer las bollas y estar comiendo. Para ellos es muy importante eso y es lo que pelean en los alojamientos: ¿Por qué no nos dejan hacer nuestras bolas de plátano?... pero como Salud está encima, complicado" (SDIS-E, 2012) (36.10)



<p>"Para el eje de consumo de la política pública, es muy importante la promoción de hábitos de vida saludable, si bien es cierto que es importante garantizar el derecho a la alimentación, también es importante que no siempre el Estado va a estar ahí garantizando eso y si es importante darles directrices que ellos las tomen a través de los diferentes procesos de promoción y orientación de estilos de vida saludables y dentro de eso una alimentación saludable, balanceada para que sepan que se deben consumir los diferentes grupos de alimentos" (SDIS-TN, 2013) (20.00)</p>
<p>"De todas maneras si pensamos que si están aquí digamos en un proceso, digamos aquí en Bogotá, también consuman frutas y verduras. En esa parte si hemos sido muy reiterativos de acompañarlos para que por lo menos incluyan algo, porque su costumbre no es consumir eso" (ICBFM-ND, 2013) (4:04)</p>
<p>"Nosotros hacemos mucho énfasis en alimentos ricos en micronutrientes, sobre todo para esa población, sobre todo para ellos en nuestra minuta" (ICBFM-ND, 2013) (12.44)          "PNCO: ¿Me dices que refuerzan la dieta con alimentos ricos en micronutrientes, algo en específico tipo bienestarina? Los chicos que atendemos en Cares que no están captados desde el hogar comunitario, la leche que se les da en los Desayunos Infantiles con Amor, la leche y las galletas son fortificadas con hierro, zinc básicamente, el mayor énfasis lo hacemos en ácido fólico, hierro y zinc. PNCO: ¿Y los niños del Hogar? Les damos bienestarina. PNCO: ¿Y cómo la reciben? Bien, nosotros no hemos tenido problema en la aceptación, no nos han referenciado diarrea, la consumen bien" (ICBFM-ND, 2013) (14.41)</p>
<p><b>Aprovechamiento Biológico.</b> En Bogotá: "Viéndolos enfermos mientras de adaptan a su nueva alimentación, el consumo del agua pues terrible y los sitios para preparar los alimentos, tu entras a las habitaciones de San Bernardo, pues la olla con las 10 familias, donde no hay por donde salir el humo y además el peligro del gas de la cocineta... entonces en temas alimentarios, la crisis total" (SDIS-DP, 2013) (23.00)</p>
<p>"Con el Hospital Centro Oriente, se trabajó un proyecto especial con la comunidad Embera en los alojamientos, allí se trabajó mucho todo el tema de educación alimentaria reconociendo toda su cultura, pues sabemos que no es fácil, por una serie de situaciones culturales que ya están muy arraigadas en la población, entonces se trabajó mucho el tema de alimentación saludable, ligado a la prevención de ciertas patologías en los niños, hay mucha desnutrición, enfermedades infecciosas. En esa población hay unas situaciones muy complejas sociales que determinan la forma como viven y sus condiciones de salud". (SDS-PSP, 2013) (28.00)</p>
<p>Referente al estado nutricional de los niños: "Es muy difícil saber la fecha de nacimiento, pero desde la experiencia de lo que nosotros hemos visto en comunidad hay mucha anemia, uno observa por signos físicos y también mucha desnutrición crónica" (ICBFM-ND, 2013) (12.23)</p>
<p><b>Acceso.</b> "Ellos acá ya están acostumbrados a otra cosa, claro su capacidad adquisitiva no les daba sino para comprar solo arroz y plátano" (SDIS-ND, 2012) (26.54)</p>
<p>"No tienen acceso en Bogotá a los alimentos tradicionales, entonces eso era durísimo viéndolos inventarse cosas con la panela o haciendo pasta... cosas que ellos no..." (SDIS-DP, 2013) (23.00)</p>
<p><b>Disponibilidad.</b> "La Secretaría de Desarrollo Económico tiene un compromiso muy grande, porque ellos le apuntan al eje 1 que es el de Disponibilidad (PNSAN), abastecimiento y tiene que ver con un concepto muy importante que se manejó en su momento que es el de Ciudad - Región" (SDIS-TN, 2013) (10.40)</p>
<p>"Estamos trabajando en la parte de disponibilidad desde el derecho a la alimentación con la Plaza de Samper Mendoza, ya hay una asignación presupuestal para rescatar y mejorar las plazas de mercado" (ICBFM-ND, 2013) (24.40)</p>
<p><b>Inocuidad.</b> "Había un antecedente, digamos que ellos no manejaban las condiciones higiénico sanitarias, ni las practicas higiénicas... digamos adecuadas, para nosotros era un riesgo permitir que ellas mismas cocinaran porque no solo le iban a cocinar a su familia, le iban a cocinar a muchas personas y además estaban cobijadas o dentro de la institucionalidad, o sea, ellas no estaban allá en su casa, o sea, que si pasaba algo iba a ser responsabilidad de la Secretaria" (SDIS-ND, 2012) (11.08)</p>
<p>"Con el Sena gestionamos un curso con una ingeniera del Sena y algunas mujeres de Katio y de Chamí mujeres y hombres tomaron el curso de manipulación de alimentos, fue algo que se concertó con ellos, pero eso era para las celebraciones o momentos especiales, no cotidiano, ellos pueden participar en la preparación de los alimentos". (SDIS-ND, 2012) (12.38)</p>
<p>"Las acciones del componente técnico nutricional de la Secretaría Distrital de Integración Social apoyan este eje de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional: "Vemos la parte higiénico sanitaria y de Buenas Prácticas de Manufactura, se debe garantizar una calidad e inocuidad de los alimentos que nos llegan para que cuando nos lleguen a nuestras instalaciones, a nuestros centros de atención se conserven esa situación, que sea un alimento que llego en buenas condiciones, se compró en buenas condiciones y se mantiene en buenas condiciones cuando llega a nuestras instalaciones" (SDIS-TN, 2013) (15.30)</p>
<p>"Con Salud siempre que nos sentamos a una mesa, yo salgo con la tensión alta, porque para que preparemos 23 mujeres en manipulación de alimentos, sino las dejamos cocinar, para que darles ese conocimiento occidental, sino las dejamos actuar en la cocina, ellas no quieren que les paguen, quieren hacer los alimentos de ellos". (SDIS-E, 2012) (1.11.04)</p>
<p>"El tema de las condiciones de higiene y de sanidad, digamos, que ese es un tema generalizado al que hubo que trabajarle mucho desde el principio". (SDIS-ND, 2012) (13.20)</p>

<b>Categoría. Soberanía Alimentaria. Subcategoría: territorio.</b>
<b>Territorio.</b> "En el territorio creo que ese derecho esta como a medias. Los líderes de la CRIC de Risaralda decían que su alimentación ya no era como hace unos 20 años atrás, en este momento ellos consumían lo que llegara a territorio, esto en cuanto a los de Risaralda, de pronto los de Chocó es diferente, ellos tienen un ambiente un poquito más natural, todavía se puede pescar y cazar" (SDIS-E, 2012) (32.10)
"En cuanto a la situación alimentaria de los Embera, ¿Qué saben de ese tema en el territorio? En territorio ha habido varias complicaciones y una de ellas es que la institucionalidad no ha cumplido en su totalidad, entonces eso ha hecho que haya un abandono del territorio. PNCO: ¿En que ha incumplido la institucionalidad? Pues no ha tenido el seguimiento y la atención que debe ser con el enfoque diferencial pertinente, eso es lo primero y lo otro es que el tema del conflicto armado ha hecho que haya perdida o abandono de sus territorios, ha habido una pérdida de identidad" (MI-EM, 2013) (18.20)
"Ellos ya no hacen el ejercicio agrícola y de pesca que hacían antes, lo otro es que el tema del mismo conflicto ha hecho que las tierras con la evolución del tiempo, en ocasiones ha habido algunos bombardeos, el terreno se ha vuelto árido y ya no produce de la misma manera que se producía con anterioridad. Ya no siembran los alimentos que ellos tenían culturalmente, sino que se han hecho algunos cambios precisamente por ese tema de las tierras" (MI-EM, 2013) (18.50)
"El termino soberanía es grandísimo. PNCO: ¿Pero lo enfocan al dominio de la tierras para poder cultivar y así mismo proveerse de alimentos? Aaa sí, sí, todos los derechos, todos los derechos de ellos van enfocados al territorio, a su tierra porque ellos consideran que la tierra es su madre, la madre de ellos de donde salieron, donde tienen que volver, a quien tienen que proteger, a quien tienen que cuidar" (MI-SA, 2013) (20.50)
"El concepto de soberanía alimentaria es como yo con mis propios méritos y con mis propias dotaciones puedo abastecerme y comprarle a los que me están produciendo" (SDIS-TN, 2013) (11.00)
"¿Cuándo hablas de seguridad alimentaria de Desarrollo Económico, es más enfocado a la Soberanía Alimentaria? Digamos que hacia allá se quiere apuntar, en este momento se está pensando sin que eso limite llegar a la soberanía, es como fortalecer los circuitos de los sistemas y los actores que abastecen de alimentos a la ciudad" (SDS-PSP, 2013) (6.38)

<b>Categoría. Políticas públicas. Subcategorías: programas de atención, operadores, trabajo interinstitucional.</b>
<b>Políticas públicas.</b> "La política pública nacional, el diálogo se inicia con la Mesa Nacional de Concertación conformada por indígenas de todo el país más instituciones del nivel nacional, eso está regulado en el decreto 1397 de 1996, esa es la mayor instancia, ahí se hace como un lineamiento, se dialoga con ellos sobre cómo se va a hacer la concertación o consulta, la cual se tiene que hacer por todos los rincones del país" (MI-SA, 2013) (7.15)
"La política se hace con ellos, el Estado da unos lineamientos, dice: mire esto es lo que nosotros queremos presentarle, pero el diálogo es con ellos" (MI-SA, 2013) (5.40)
"Nosotros hemos iniciado unos procesos fuertes que nos han empoderado mucho en el Distrito y también con las comunidades étnicas, uno de estos procesos muy importantes fue que nosotros lideramos la formulación de la política indígena en Bogotá, este fue un proceso que se hizo desde el 2009 y terminamos en noviembre de 2011. Nosotros armamos una mesa de concertación con las comunidades indígenas que habitan en Bogotá, donde estaban participando los gobernadores de los cabildos reconocidos por el Ministerio del Interior, otros gobernadores de cabildos que también están organizados y tienen su historia pero no están legalmente constituidos con un papel y delegados de las organizaciones indígenas nacionales e igualmente estaban sentados delegados institucionales de todos los sectores. Fue un proceso de concertación muy arduo, pero finalmente siento que hicimos un trabajo muy importante, es la primera política pública que hay en el país y en muchos otros lugares del mundo, concertada absolutamente desde la primera página hasta la última" (SDIS-DP, 2013) (3.00)
"Se definieron unos caminos o pilares que deben ser las bases para que la administración tenga en cuenta al hacer los planes de acciones afirmativas, digamos que ahí está la política pero se tiene que aterrizar todo este trabajo en planes de acción concretos, con presupuestos, con metas y con acciones que las instituciones le apuesten al tema indígena" (SDIS-DP, 2013) (4:00)
"De lo que me mencionas de la política pública, hay una serie de caminos, ellos tienen establecido uno en especial de seguridad y soberanía alimentaria, en ese puntualmente ¿Han hecho algo, de lo que me dices de llevar ese camino a la ejecución presupuestal? Pues mira no, desafortunadamente ni para ese ni para los otros 8 caminos siento que se hallan hecho cosas concretas, al día de hoy todavía esa política no tiene plan, o sea esta en el papel" (SDIS-DP, 2013) (6:00)
"¿Por qué eso esta tan quieto, porque está ahí solo en el papel? Pues... pues no se... (risas) pues bueno tu sabes que llego el cambio de administración, el año pasado fue la formulación del plan de desarrollo, los ajustes y eso... esperemos que este año se retome con fuerza" (SDIS-DP, 2013) (9:00)
"Nosotros orientamos, orientamos, no la formulamos en general, orientamos la política para que se dé un enfoque diferencial (MI-SA, 2013) (9.20) "Lo que buscamos es la garantía del derecho, de una u otro forma buscamos que se garantice ese derecho" (MI-EM, 2013) (9.28)

<p>En cuanto a la relación del Ministerio del Interior con la Secretaría Distrital de Integración Social en el proceso de formulación de la Política Indígena de Bogotá: "Digamos que ellos estuvieron invitados al proceso de formulación de la política pero no hubo mucho acompañamiento, no hubo mucho acompañamiento técnico y pues la línea técnica la dió Bogotá" (SDIS-DP, 2013) (11.20)</p>
<p>"Dentro de la Política Pública (PNSAN) la Secretaria con sus acciones puntuales y sus actividades, le están apuntando a dos ejes: El eje 2 y el eje 3, que es el de acceso y consumo". (SDIS-TN, 2013) (9.46)</p>
<p>"PNCO: ¿Tienes conocimiento sobre la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)? Si, el Conpes de 2008, allí es donde se habla en general del derecho a la alimentación, se asume el concepto como tal que tiene la FAO que se dio en la cumbre 5 años después, que realmente es el acceso permanente, en todo momento y en todo lugar a todos los alimentos sanos e inoocuos y que de acuerdo a unas preferencias, a unos hábitos cubran las necesidades nutricionales y le permitan a la población de esta manera llevar una vida sana y activa" (ICBF-ND, 2013) (3.01)</p>
<p>En cuanto a la PNSAN: "Se expresa a través de 4 componentes ejes: 1. El componente de consumo. 2. Acceso. 3. Aprovechamiento. 4. Inocuidad de los alimentos y así es como realmente se ha ido constituyendo el marco legal para la ejecución de los diferentes planes, programas y proyectos que tienen que ver con las diferentes poblaciones objeto" (ICBF-ND, 2013) (3.28)</p>
<p>"Nosotros cuando hicimos la construcción de la política pública, un poco para entender la integralidad de cada una de las dimensiones de la política y como era necesario trabajar en todos los procesos para conseguir Seguridad Alimentaria y Seguridad Nutricional y para distinguir un poco el papel que tienen los actores en cada una de las dimensiones, pues hicimos un ejercicio que es muy del Distrito: Hay una interdependencia y hay una jerarquía de determinación. Estamos hablando que la Seguridad Alimentaria es todo el proceso que garantiza básicamente la disponibilidad y el acceso tanto físico como económico a los alimentos. La Seguridad Nutricional juegan más las dimensiones del consumo y del aprovechamiento, entonces por eso decimos que nosotros desde Salud jugamos más acá". (SDS-PSP, 2013) (12.00)</p>
<p>"¿Cómo está relacionada la política pública de Bogotá con la política pública nacional? Bueno hay que decir que salió primero la política Distrital, porque la política nacional como tal salió en el 2008, tenemos coincidencias desde los ejes, en el reconocimiento del derecho a la alimentación, de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, digamos que ahí hay coincidencias. Los ejes de ellos y nuestras líneas de acción son distintas, o sea nosotros no somos "copy page" de la política nacional, los mismos ejes, las mismas líneas, tenemos un esquema general de reconocer acciones por la disponibilidad, por el acceso, por el consumo, por el aprovechamiento, ellos plantean la calidad e inocuidad como un eje, nosotros lo planeamos como una estrategia transversal que está en todos los ejes de la política" (SDS-PSP, 2013) (21.00)</p>
<p>"¿En el tema indígena tienen alguna línea o aspecto especial? No digamos como línea, no, creo que esa ha sido una cierta debilidad del proceso. Sin embargo hay un eje que intenta reconocer sobretodo en la dimensión del consumo, lo que tiene que ver con la diversidad cultural en la forma como viven, se alimentan y expresan su situación nutricional las personas en las etapas del ciclo y su condición cultural. Quizá ahí es donde queda recogida, pero no hay una línea. Igual la población étnica en la ciudad sin que sea despreciativo, no es un número tan importante como el resto de ciudadanos que somos casi seis y medio, siete millones de personas que no necesariamente se reconocen de pertenencia étnica, en ese sentido la PP no planteo una línea específica para población étnica" (SDS-PSP, 2013) (23.00)</p>
<p><b>Programas de Atención.</b> "De todas maneras ellos tienen la libertad y salen a trabajar, ellos adquieren, pues tienen recurso económico que no gastan digamos ni en su manutención, porque la Secretaria le está dando todo". (SDIS-ND, 2012) (7.56)</p>
<p>"Cuando se decretó la emergencia sanitaria me solicitaron hacer varias propuestas de atención alimentaria para ellos, entonces en ese momento se pensó en una canasta complementaria de alimentos, se pensó en entregarles los alimentos crudos, se pensó también en una especie de comedor comunitario que fuera para ellos, se pensaron muchas posibilidades, finalmente la Secretaria en su momento decidió que fuera una atención integral en los alojamientos en donde se iba a servir comida caliente". (SDIS-ND, 2012) (9:56)</p>
<p>"La atención de la emergencia como emergencia ha sido... pues se ha tratado de hacer lo mejor que se ha podido, de todas maneras es la primera vez que el Distrito se enfrenta a este tipo de emergencia sanitaria con una comunidad que..., pero el tema se pasa ya al asistencialismo" (SDIS-ND, 2012) (18.25)</p>
<p>"Esto de los Embera fue en aprendizaje pues porque nunca en la vida. PNCO: ¿Bogotá no estaba preparada para atenderlos? No, no y menos con enfoque diferencial" (SDIS-DP, 2013) (13.30)</p>
<p>"Las instituciones cuando somos muy asistencialistas nos encargamos de dañarles ese aspecto cultural de ellos, nosotros les entorpecemos todo y les facilitamos todo como nosotros pensamos que es, nosotros los estamos atendiendo integralmente, pero como nosotros estamos pensando, no desde ellos, a ellos les preguntamos ciertas cosas" (SDIS-E, 2012) (1.11.30)</p>
<p>"Las instituciones afectan aspectos culturales "Cuando les preparamos todos los alimentos y decimos: porque como no tienen el curso de manipulación de alimentos, no pueden preparar lo que a ellos les gusta y como a ellos les gusta" (SDIS-E, 2012) (1.10.30)</p>

<p>"¿Conoces el trabajo que se ha realizado acá en los albergues? Si claro. Porque hasta donde se hay minuta diferencial, ¿pero quisiera saber ustedes que saben de esto? Inicialmente se empezó a dar la alimentación de una manera, digamos, normal sin tener en cuenta esa diferencia. Posteriormente de acuerdo a lo que ellos mismos expresaban, porque incluso estaban dejando, botando toda la comida, empezamos a hablar con ellos, que de eso si les gustaba, que de eso no les gustaba y que creían que se les debía cambiar, se logró negociar con ellos algunos alimentos pero no en su totalidad, sin embargo el solo hecho que ellos estuviesen en ciudad hizo que ellos tuvieran modificaciones en la dieta" (MI-EM, 2013) (14.35)</p>
<p>"Que se abran los alojamientos es garantizar un tema básico de la seguridad, que vivan en unas condiciones más dignas y el tema de la alimentación, fue donde el Distrito dijo tenemos que intervenir aquí, porque no pueden seguir en estas condiciones" (SDIS-DP, 2013) (0.50) "Ha sido importante para ayudar a solventar ciertas necesidades que estaban en situación crítica, pero creo que no debe ser la solución que debe perpetuar, además porque se supone que es una medida transitoria mientras se resuelve si se devuelven, si se quedan" (SDIS-DP, 2013) (4.00)</p>
<p>"No es un tema que tenga impacto, porque el día que el alojamiento no este, pues la gente queda... digamos que tiene de base un poco una mirada asistencial, yo les estoy ayudando, le estoy solventando cosas pero no le estoy ayudando a que usted se ubique o tome decisiones en su vida de cómo va a continuar en su camino. Ayudo mucho pero le faltó un componente de autogestión" (SDIS-DP, 2013) (5.00)</p>
<p>"PNCO: "¿Ustedes consideran que esa es una forma de garantizar el derecho a la alimentación? Esa es una pregunta difícil (risas), por un lado yo creo que uno siente que está ayudando a que no estén comiendo allá en la olla de la habitación, con la gasolina y al lado de la tierra y de la basura y de todo, por un lado sí, pero por otro lado no estamos logrando que ellos mismos tengan su manutención, que ellos mismos estén consiguiendo su alimento, lo estén preparando... entonces ayuda muy transitoriamente a resolver el tema pero a largo plazo creo que no es la medida" (SDIS-DP, 2013) (7.00)</p>
<p>"Hoy esta Secretaria tiene un problema grande: La dependencia, asistencialismo. PNCO: ¿Cómo no caer en eso? Es una situación que es de fondo, más de fondo que de forma ¿Cierto? Y que está en nuestras manos" (SDIS-TN, 2013) (41.00)</p>
<p>"PNCO: ¿En el ICBF esas líneas o esos ejes (PNSAN) como se han empezado a implementar? Bueno, en general no se habla por ejes en sí, sino como es alimentación y nutrición y abarca una integralidad, todo esto se hace a través de programas y proyectos específicos para la población" (ICBF-ND, 2013) (3.51)</p>
<p>"Para Bogotá se hizo una alianza entre la seda nacional del ICBF y el Instituto Colombiano la regional Bogotá para atender una demanda de migración que hay de población Embera, que la gran mayoría de estos Embera vienen desde Risaralda, que migran, que son de Pueblo Rico están acá un tiempo, que llegan a unas condiciones de mendicidad y que finalmente unos regresan otros se quedan etc. Para ellos hay u proyecto grande donde se manejan unas unidades móviles donde se les prestan diferentes servicios de atención integral, no solo porque están vulnerando algunos derechos de los niños como es el caso cuando los niños no reciben alimentación adecuada, no tienen el techo o el cuidado especial, en miras de la protección integral del menor como tal" (ICBF-ND, 2013) (6.59)</p>
<p>"PNCO: Hablando un poco de las unidades móviles que hay acá en Bogotá, ¿Cuánto tiempo llevan y que hacen con la población Embera? Básicamente es un proyecto que está liderado por la cofinanciación de presupuesto, literalmente, un aporte que da el instituto desde la sede nacional y una parte que da la regional Bogotá; hay sociólogo, hay nutricionista, antropólogo y lo que hacen es... primero lo que quiere el instituto es el restablecimiento de derechos de los niños en caso que estos niños estén en mendicidad o estén en alguna situación pues de pronto... se hablaba que los alquilaban, que los ponían a pedir, etc., entonces el restablecimiento de derechos a los niños y en esa protección mirar ya luego como esos mismos niños o esas mismas familias se les buscaba el retorno" (ICBF-ND, 2013) (12.00)</p>
<p>"El nivel regional (ICBF Bogotá) cuenta con unas unidades móviles de atención que están distribuidas por localidades en Bogotá, tenemos una unidad móvil de atención para este sector e interviene con acciones muy puntuales a nuestras comunidades, digamos de urgencia, de emergencia, eee desplazados y hace labor también con comunidades específicas que no necesariamente son las mismas que tenemos captadas en nuestros programas regulares. PNCO: ¿Qué hace la unidad móvil, la intervención en qué consiste? Ellos hacen apoyo psicosocial y nutricional: Manejo de crisis, después apoyo para el restablecimiento de sus derechos y les brindamos asistencia alimentaria, les damos una ración alimentaria, se les hace la parte terapéutica, depende de la situación que tenga la familia. El equipo psicosocial hay Antropólogo, hay Sociólogo, Nutricionista y una persona en artes para la parte lúdica sobre todo para los chicos" (ICBFM-ND, 2013) (11.11)</p>
<p>"El Instituto tiene una estrategia de choque, una estrategia nutricional que el objetivo final es evitar la muerte del niño, porque son niños que vienen ya en un estado de desnutrición bastante crítico, entonces lo que se busca es estabilizarlos y cuando ya el niño ha salido del riesgo de muerte, entonces se busca que este niño vaya recuperando un estado nutricional adecuado" (ICBF-ND, 2013) (10.30)</p>
<p>"PNCO: ¿Qué programas específicos tienen con ellos? Nosotros tenemos un programa que se llama: Hogares Comunitarios Población Desplazada, ellos tienen una doble condición: Su desplazamiento y su etnia como son básicamente Embera Katio, Embera Chamí, hay madres comunitarias, pues les decimos esa figura, es un agente educativo pero es de la misma comunidad Embera y también trabajamos con madres gestantes y niños menores de 2 años. Hay dos modalidades que el instituto trabaja con ellos específicamente: Niños menores de 5 años que los atiende una madre comunitaria Embera y un programa que se llama Familia, Mujer e Infancia que también tiene la connotación étnica y es trabajado por madres Embera" (ICBFM-ND, 2013) (1.00)</p>

<p>"PNCO: ¿Cómo ha sido la experiencia, ha tenido efecto positivo sobre ellos o han mostrado resistencia? Inicialmente es muy difícil, es un contexto totalmente diferente al de ellos estar por ahí deambulando en la calle y para proteger los niños se crea esa figura de madre comunitaria. Ellos tienen mucha movilidad y no es tan regular la asistencia, pero se hace acompañamiento con la Fundación y con las otras instituciones que hay en el sector para que permanezcan los niños protegidos, mientras que sus mamás tienen que salir a laborar, eso sí ha venido siendo una ganancia, diría yo, para que el niño este atendido con alguien de su grupo étnico y no sienta la diferencia" (ICBFM-ND, 2013) (6.16)</p>
<p>"PNCO: ¿Cuántos niños atienden? Son 42 niños de hogar comunitario y hay un FAMI que atiende madres gestantes, 13 familias en esa modalidad. PNCO: ¿Esos 42 niños a cargo de cuantas mujeres? 3 madres comunitarias, cada madre indígena tiene 14 niños a su cargo. PNCO: ¿En qué instalaciones hacen eso? En instalaciones que tiene la Fundación Social Crecer en el barrio la Favorita" (ICBFM-ND, 2013) (8:10)</p>
<p>Referente a las minutas de los hogares infantiles: "La minuta patrón cubre entre el 65 y 75%. Ofrecen 3 tiempos de comida: refrigerio de la mañana, almuerzo y onces" (ICBFM-ND, 2013) (15.44)</p>
<p>Del trabajo con el Hospital Centro Oriente: "Lo que se trabajó mucho fue el tema de promoción del consumo, lo que tiene que ver con lactancia, lo que tiene que ver con alimentación en ciertas patologías para los niños y las niñas y se pensó en el tema de suplementación y desparasitación pero creo que no se llevó a cabo y valoración nutricional" (SDS-PSP, 2013) (35.00)</p>
<p><b>Operadores.</b> "¿Cómo crees que funcionan o cuál es tu opinión frente al funcionamiento de los servicios de alimentación de los albergues? Pues en este momento cada uno de los albergues tiene un sistema diferente. El Katio tiene el servicio de alimentación directo, lo opera directamente el operador que está contratado que es Nuevo Nacimiento y el alojamiento Chamí, el servicio esta tercerizado, entonces el operador subcontrató a una empresa y pues indudablemente por espacio el alojamiento Chamí digamos que tiene mejores condiciones operativas en cuanto al servicio de alimentación, tiene un espacio mucho más grande y la empresa que contrataron provee todos los equipos, las materias primas, es mucho más tecnificado, mucho más operativo. Mientras que en el alojamiento Katio es un poco más.... PNCO: ¿artesanal? Sí... o sea dependemos más como de la experiencia de las operarias y de lo que vaya sucediendo, los espacios son mucho más pequeños, entonces no permite tener la misma capacidad de almacenamiento, muchas cosas. Pero en general ambos servicios de alimentos cumplen con las condiciones que la secretaria solicita". (SDIS-ND, 2012) (4.25)</p>
<p>"¿Nutricionalmente como consideras la dieta que ellos reciben en los alojamientos? La dieta que ellos reciben es adecuada, pues a la luz que... el operador debe ceñirse a los parámetros que nosotros hemos establecido y aunque han ocurrido diferentes cambios, han habido que hacer diferentes ajustes, incluso se han construido diferentes minutas a lo largo de la ejecución de los convenios" (SDIS-ND, 2012) (5.18)</p>
<p>"Hoy en día, porque se cambió de quien tiene el contrato digámoslo así, esta la unidad de víctimas, sigue siendo el mismo operador que es Nuevo Nacimiento, ahora la relación es con la unidad de víctimas" (MI-EM, 2013) (15.27)</p>
<p>"PNCO: ¿Con la población Embera que reside en la localidad de Mártires, tienen algún programa puntual? Si nosotros en la Favorita particularmente, tenemos un administrador que es la Fundación Social Crecer y ellos nos administran los recursos para atender a la población Embera que está localizada geográficamente en la Favorita" (ICBFM-ND, 2013) (1.00)</p>
<p>Frente al programa de madres comunitarias: "Se ha hecho un trabajo muy acompañado con la Fundación Crecer que son los que están haciendo presencia y administran los recursos, nosotros hacemos el apoyo y asesoría cuando vamos a hacer el acompañamiento, pero la Fundación si ha hecho ese tipo de labor con ellas dentro de los lineamientos que tiene el Instituto" (ICBFM-ND, 2013) (2.47)</p>
<p>"La mayoría de los niños que atendemos en la Fundación son pagadario, hay algunos que si viven en el albergue y les tienen transporte" (ICBFM-ND, 2013) (6.45)</p>
<p>"Cares es otra fundación, ahí tenemos otros programas con comunidad indígena: Desayunos Infantiles con Amor. Cares también trabaja con población mayor de 5 años y jóvenes, básicamente jóvenes" (ICBFM-ND, 2013) (8.28)</p>
<p>Referente a la Unidad de Víctimas como nuevo responsable del alojamiento: "Es la primera vez que lo hacemos, continuamos con el mismo operador que tenía el Distrito, entonces nosotros empezamos como a darle una forma de organizar, que la comunidad también se organizara. La intención es que todo lo que hagamos acá sea como un soporte en todo el plan de vida de ellos, para que cuando ellos se regresen, se queden, se vayan para otro sitio para donde ellos quieran estar definitivamente, lo que ellos aprendan acá más lo que ellos reciban acá sea soporte para su plan de vida" (UARIV-DT, 2013) (39-15)</p>
<p>"Nosotros tenemos con el operador unas condiciones de un contrato, en el cual... pues eso se cumple y el operador en este momento hace lo que el contrato le dice. El operador no propone, el operador simplemente nos ayuda a que esto se pueda realizar. Nosotros también con el operador tenemos una estrecha relación en reuniones mensuales o quincenales para saber que tenemos que ir mejorando, cuales son los problemas que se nos van presentando, para poder ir en el camino mejorando eso" (UARIV-DT, 2013) (39.00)</p>
<p>"El operador va hasta donde los lineamientos de salubridad y nutrición no den y ya lo que definamos con ellos (Embera), hasta ahí va" (UARIV-DT, 2013) (44.55)</p>
<p>"Aquí se da la línea técnica general, muy general y ellos en interacción con el grupo organizan el método y el abordaje del trabajo y los contenidos que nosotros definimos desde acá, ya en la relación con ellos. Son nuestros operadores (Hospital Centro Oriente) con un equipo de allá" (SDS-PSP, 2013) (32.00)</p>

<p><b>Trabajo interinstitucional.</b> "¿Tu consideras que las medidas implementadas por las entidades gubernamentales dan respuesta a la vulneración del derecho? Claro que no, empezando que no estamos articulados para dar ese tipo de respuestas. PNCO: ¿quiere decir que estamos en neto asistencialismo? si, si claro" (SDIS-E, 2012) (39.28)</p>
<p>"Hasta que no nos articulemos gravísimo y si no lo estamos haciendo desde el nivel Distrital... mucho menos con el Nacional" (SDIS-E, 2012) (41.50)</p>
<p>"De usted tanto y yo apoyo con tanto... que es lo que se está haciendo, ese es el convenio de la Nación y el Distrito, esos son los acuerdos entre la Nación y el Distrito" (SDIS-E, 2012) (42.18)</p>
<p>"La competencia entre las instituciones: es que nosotros si hicimos y mostramos las metas, pero se nos olvida que estamos trabajando con personas" (SDIS-E, 2012) (1.12.20)</p>
<p>"¿Ustedes trabajan con otras entidades? ¿Cuáles? Sí. Hay una Mesa Étnica Distrital donde nos sentamos: Cultura, Salud, Educación, Desarrollo Económico, Habitad, Ambiente, todos los sectores y todos tenemos una propuesta frente al tema para implementarlos, es interesante en ese ejercicio que no se dieron los caminos de la política por sectores, sino de forma intersectorial" (SDIS-DP, 2013) (10:00)</p>
<p>"¿Con la Nación, trabajan en conjunto? No, con la Nación no mucho, digamos que a veces tenemos reuniones con el Ministerio del interior, con el tema de víctimas estamos coordinando cosas, pero el ejercicio ha sido más de Distrito" (SDIS-DP, 2013) (10.50)</p>
<p>"Si nos vamos al tema Embera la dinámica es distinta, porque con el tema Embera iniciamos una mesa en Bogotá como en el 2008, 2009 donde nos sentamos, porque claro siempre está la mesa para hablar temas étnicos varios, pero pues el tema Embera y en general el tema de víctimas requería una mirada distinta. Entonces nosotros fuimos convocando entidades del orden nacional porque ese tema no puede ser mirado solo desde Bogotá, tiene mucho que ver con lo que sucede en los territorios, entonces ahí si la persona del ministerio tiene mucho que ver en lo puntual del tema Embera, pero en general de la política no, fue un proceso más independiente" (SDIS-DP, 2013) (12.40)</p>
<p>"Siempre ha habido unos celos entre nación y Distrito que uno no entiende... A veces los funcionarios estamos en el mismo nivel técnico, nos sentamos, hablamos, miramos, pero cuando se trata de coordinar con altas esferas o de involucrar presupuestos ya la cosa se complica. Siempre ha habido una disputa fuerte de a quien le corresponde, de quien es competencia, entonces eso ha sido históricamente en este y en muchos temas" (SDIS-DP, 2013) (10.00)</p>
<p>"Desde un nivel intersectorial en la CISAN (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional) se hacen acciones con otras entidades del Distrito, como la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, ICBF, INS. PNCO: ¿Con el Ministerio del Interior tienen alguna relación en esas actividades? No, no tanto, por lo menos ellos no van a los comités" (SDIS-TN, 2013) (10.20)</p>
<p>"PNCO: ¿El instituto trabaja en concordancia con Integración Social que es la entidad que tiene los alojamientos y hace esas actividades? Si, la regional Bogotá debe hacer una articulación, desde la sede nacional del ICBF se emite unas líneas de política y se hace un apoyo en alianza como puede ser una cofinanciación para apoyar un recurso humano, la contratación, pero en general quien ejecuta es el departamento o la regional y hace alianzas con los entes y organismos del departamento o del distrito en este caso para poder lograr la atención integral de la población" (ICBF-ND, 2013) (12.59)</p>
<p>"PNCO: Me hablaste del trabajo interinstitucional, me mencionaste las Secretarías Distritales, pero con entes de la Nación, ejemplo Min Interior, Min Agricultura, ¿Cómo es el trabajo de ustedes con ellos? El marco del Conpes nos dice que la estructura es: El conpes nacional, la CISAN, viene la CISAN Distrital y después vienen los comités locales. El año pasado hicimos un acercamiento con FAO y Min Interior para hacer un foro en octubre con ocasión del día mundial de la alimentación. En ese marco nosotros interactuamos con la Secretaria de Salud que es la secretaria técnica del comité de SA (CISAN Distrital), va bajando así, entonces la CISAN Distrital tiene contacto con la CISAN Nacional, pero desde lo local a lo nacional no hay contacto" (ICBF-ND, 2013) (28.57)</p>
<p>"PNCO: En ese trabajo conjunto con Integración Social ¿Cómo hacen para no chocar, porque es la misma población y tienen programas parecidos? Ellos tienen un sistema que se llama el SIRVE y nosotros tenemos un sistema que se llama el RUB (Registro Único de Beneficiarios), ya llevamos como 2 años cualificando esa parte para evitar duplicidad. Le decimos a la comunidad, si usted tiene atención de alguna institución del Estado evite estar acá porque estamos quitando la oportunidad a otros niños, porque niños es lo que tenemos, demole acceso a otros niños" (ICBF-ND, 2013) (30.30)</p>
<p>"PNCO: ¿Hay celos institucionales? No, yo no los he sentido, digamos ha sido complementario y como dicen ahí estamos los dos y la población puede estar donde desee" (ICBF-ND, 2013) (33.12)</p>
<p>"Me parece que faltan más instituciones en la mesa, Seguridad Alimentaria no son solo alimentos, o sea no es solo acceso a los alimentos, hace falta sentarse Educación, Secretaria de Desarrollo Económico que sea más la asistencia, porque se debilitan las instituciones, entonces quienes se sientan: Salud, Secretaria de Integración e ICBF, esos con como los actores visibles, pero deberían haber mucha más gente: IDIPRON, Cultura, Ambiente" (ICBF-ND, 2013) (37.00)</p>
<p>"Cuando llegamos a esto, nos dimos cuenta que habían muchas instituciones pero ellos (Embera) no saben realmente, son tantos los que los abordan, tanta institucionalidad los que los abordan, que todo ha sido en forma desorganizada... ellos no reconocen o no alcanzan a entender que es lo que se les está brindando, entonces tratamos como de hacer un orden y por eso digo: "nosotros no vamos a definir quien lo hace o quien no lo hace, o como lo hace", solamente la comunidad se le abre el espacio a ellos para que nos vayan diciendo como es que se tiene que ir haciendo" (UARIV-DT, 2013) (40.00)</p>

"Decidimos empezar con la Alta Consejería que es la rectora en el Distrito para poder organizar el todo ente territorial para dar la atención, entonces la Unidad de Víctimas y la Alta Consejería empezaron a coordinar este comité para saber qué es lo que se requiere en los temas de salud, los temas de educación, programas específicos sobre el manejo de los niños, de las madres. Entonces hay una cantidad de propuestas que estamos empezado a ejecutarlas de acuerdo a lo que ellos quieren y las vamos modificando" (UARIV-DT, 2013) (41.59)
"Cada sector tiene competencias, por eso sabemos que Integración, Desarrollo Económico, Educación, ICBF tienen por competencias de sus programas, de sus procesos, más responsabilidades para jugar o en la disponibilidad o en el acceso, es decir intervienen en asuntos que determinan la Seguridad Alimentaria. Nosotros sobretodo acá (Seguridad Nutricional) y en el tema de inocuidad y calidad". (SDS-PSP, 2013) (13.00)
"En términos generales se intenta hacer como una articulación y una complementariedad de las acciones, en términos generales digamos que no hay ninguna dificultad en ese sentido" (SDS-PSP, 2013) (38.00)

<b>Categoría. Metodología. Subcategorías: equipos técnicos, Embera, funcionarios, proyección, retorno, reubicación.</b>
<b>Equipos técnicos.</b> "¿Tu sabes algo de como los Embera perciben ese derecho? Pues realmente contacto directamente con la población... no tengo mucho. Eee yo he trabajado el tema desde el lineamiento técnico de la Secretaria y el canal de comunicación es a través de las nutricionistas y las coordinadoras de los alojamientos. Entonces directamente con la comunidad no he tenido mucho contacto, en algunos momentos se hicieron algunas reuniones con respecto a que ellos no estaban de acuerdo o no les parecía bien la alimentación que se ofrecía en los alojamientos" (SDIS-ND, 2012) (2.20)
"¿Hay alguna condición para que un indígena haga parte de esos comités o ustedes los eligen o simplemente ellos llegan? Ellos eligen, de acuerdo a la ley 89 de 1889, ellos eligen sus propias autoridades y esas autoridades son las que hacen la participación" (MI-SA, 2013) (15.50)
"PNCO: Esos planes o programas que ustedes ejecutan, ¿Se planean con la comunidad o el Instituto los planea y los ejecuta o como lo hacen? No, no, no... es con la comunidad, hay unos acuerdos como todo, hay un acuerdo con las comunidades indígenas, hay unos momentos de concertación, se llevan a cabo todos y se respetan los procesos que los pueblos indígenas tienen, que es la concertación con las autoridades indígenas que ellos delegan para el tema. En algunos casos, más que concertarse como los casos de los Embera acá, los Ikuani y los de retorno de Casanare, pues tienen que ver básicamente con una necesidad del tema de seguridad alimentaria, lo que se busca inicialmente es el derecho básico que es a la alimentación y después de que ese derecho ya está de alguna manera estabilizado, se busca entonces que haya el retorno" (ICBF-ND, 2013) (16.04)
"PNCO: ¿Ustedes formaron a esas mujeres Embera en algunas temáticas específicas para poder tener la figura de madre comunitaria? Lo más importante es que sea reconocida por su comunidad, hay todo un proceso de selección de madres comunitarias, pero aquí dadas las connotaciones y las características culturales de ellas, es que sea reconocida por la comunidad, que sea respetada por que de todas maneras ellas van a brindar ciertos elementos, los que nosotros les damos en la parte alimentaria, de cuidado del niño, de higiene y aseo, porque estamos en un contexto muy diferente al que ellas están acostumbradas" (ICBFM-ND, 2013) (2.25)
"PNCO: ¿Qué requisitos se necesitan para ser una madre comunitaria Embera? Uno es que sea reconocida por la comunidad, que ella quiera, que ella tenga compromiso, porque uno tiene otro tipo de requisitos de aprender a leer, a escribir, pues en las madres comunitarias tradicionales, pero las condiciones de las madres comunitarias Embera es diferente, entonces es que tenga disposición de ayuda, que tenga esa solidaridad de trabajo con comunidad, que se deje orientar, porque nosotros estamos dándole siempre indicaciones" (ICBFM-ND, 2013) (17.00)
"En la mesa, en el comité de Seguridad Alimentaria, también se sientan personas de la comunidad donde discutimos esa parte también, o sea aquí todos ponemos, ponen las instituciones pero la comunidad tiene también que entrar a participar, hacerse más activa no tan dependiente. PNCO: ¿Hay un representante Embera en ese comité de SA? Embera no, no, no hay. Ellos participan en el comité de Etnias" (ICBFM-ND, 2013) (26.00)
"Generamos el comité donde están los representantes de cada uno de los pueblos, ellos tienen la base pero entran los que quieren entrar" (UARIV-DT, 2013) (41:00)
<b>Embera - Funcionarios.</b> "Tuvimos un par de reuniones para identificar gustos, preferencias y llegar a acuerdos además, porque pues ha sido complicado el tema de la alimentación con ellos. Y previo a la apertura de los alojamientos, digamos que la parte de línea técnica cuando se construyeron los anexos técnicos y todo eso, también hubo unos acercamientos con mujeres Embera y mujeres Chamis y Katios tratando también de indagar sobre gustos y preferencias, para que la elaboración de la guía técnica no fuera tan distante de la parte cultural de ellos". (SDIS-ND, 2012) (3.01)
"Nosotros como institución no podemos desconocer la parte cultural, pero además la parte técnica, o sea, nosotros como institución no podemos decirles: bueno si, entonces lo que ellos quieran, ¿Sí? Porque pues no se puede... hay unos recursos involucrados". (SDIS-ND, 2012) (5.55)

"En algún momento, ese fue el principal encontrón que hubo, que ellos decían que era un tema cultural tatatata, pero cuando hacemos una reunión y me dicen: no es que es para ver si nosotros podemos entrar gaseosa, porque no nos gustan los jugos ¿Sí?". (SDIS-ND, 2012) (7.40)
"Así como hoy me reúno con un líder y me da unas pautas, lo hacemos, pero al mes siguiente o a la semana siguiente ya no les gusto y como ya es otro líder entonces ya quieren es otra cosa" (SDIS-ND, 2012) (9:20)
"¿Siguen en una negociación permanente? Si, permanente. Qué pues ya al pasar del tiempo y al tener que cumplir unas reglas, siento yo que al ver ellos... pues igual se les está dando todo, es una ayuda y pues que pueden ganar más, porque además ellos saben que pueden ganar más, poco a poco se han ido acoplado y acomodando, finalmente como en alguna reunión yo les manifesté: el tema no es cultural, el tema no es... es que yo vengo de la zona rural o de la selva o de donde venga y yo allá no conozco eso y no como eso..." (SDIS-ND, 2012) (26.45)
"Construimos una minuta con ellos pero la preparamos nosotros, ahí está la diferencia" (SDIS-E, 2012) (1.11.32)
"¿Es fundamental el diálogo permanente con ellos? Tiene que hacerse de esa manera, es un derecho fundamental de ellos" (MI-SA, 2013) (7.25)
Referente a las minutas diferenciales de los hogares comunitarios: "Se han incorporado algunos alimentos, pero se ha hecho una concertación con ellas donde se dice como iría la alimentación dentro de las normas que sean también saludables y adecuadas para los niños y se acordó que la minuta no sufriría unos cambios drásticos con relación a la minuta que utilizan los hogares comunitarios con niños mestizos, se incorporan algunos alimentos, pero no son a base de maíz que es lo que a ellos les gusta" (ICBFM-ND, 2013) (3.50)
Referente a los comités de Seguridad Alimentaria: "Uno se sienta como a las condiciones técnicas y ellos se sienten como "aquí yo que hago", no entienden, no es porque uno desmerite ni nada, sino que a veces se tornan en unas cosas que digamos pierden el interés para ellos, entonces decimos, centremos las cosas de nuestro plan y vamos invitando" (ICBFM-ND, 2013) (27.31)
"PNCO: ¿Cómo ves el papel de los funcionarios en todo este tema del derecho a la alimentación y atención diferencial? Tenemos una dificultad, ICBF no, pero el Distrito si, que ha habido mucha movilidad de funcionarios y no hay sentido de pertenencia, eso es una debilidad que ha tenido los últimos años el Distrito. Los procesos de contratación hacen que las personas digan yo trabajo por el producto, pero no por el proceso, entonces cuando uno trabaja por el proceso hace que uno se apropie más de las cosas, esa es una barrera para que esto que hablamos sea más visible, más real, más comprometido " (ICBFM-ND, 2013) (40.54)
"La creación de la minuta, resulta que el operador no puede colocar una minuta que no está autorizada por los estándares nutricionales, entonces tampoco se puede salir de los estándares. Estamos en ese proceso de construcción de la minuta, la construcción la están haciendo la comunidad de mujeres, acompañando la alta consejería, la unidad de víctimas, el ICBF que es el encargado, ya ellos hicieron la propuesta, miraron como querían, que querían y ahoritica vamos a hacer la reunión con la SDIS y la SDS para mirar los estándares nutricionales para ver hasta donde es posible que se les pueda suministrar el alimento como ellos quieren, las cantidades y que alimentos son los que ellos requieren y si esos alimentos realmente nos dan los estándares nutricionales que ellos necesitan" (UARIV-DT, 2013) (43.00)
Respecto a los contenidos del proceso de formación en alimentación: "¿Eso que me mencionas de educación, los contenidos eran desde nosotros? A no, con ellos se trabajó, de hecho habían profesionales del área social, no solo la nutricionista que dice lo que hay que comer, además sabiendo que Integración Social les entrega unas raciones, bajo ese marco, se trabajó reconociendo cuales eran sus imaginarios en relación con el tema de la alimentación y sabiendo que aquí las condiciones son totalmente diferentes" (SDS-PSP, 2013) (29.00)
<b>Proyección.</b> "¿Qué instituciones están involucradas en el tema de migración Embera, del proceso de desplazamiento? El Distrito y la Nación. El Distrito con sus 14 sectores y los de orden Nacional son Departamento de la Prosperidad Social, Unidad de Víctimas y Unidad de Tierras, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Defensa, esas son las entidades que se sientan a la mesa. Pero las de aquí de territorio, las más juiciosas son Salud, Caja de Vivienda Popular por Habitación, Gobierno y nosotros" (SDIS-E, 2012) (50.30)
"Para un retorno o una reubicación deben existir garantías mínimas como la voluntariedad de quererme ir para mi resguardo o para otro lado, segundo una vivienda digna, tercero seguridad" (SDIS-E, 2012) (51.50)
<b>Retorno.</b> "El problema es que ya a estas alturas la mayoría de jóvenes sobretodo, no contemplan el retorno como una opción. PNCO: ¿Y tú como crees en ese tema del retorno que se va a dar garantía al derecho a la alimentación? Es complicado porque el tema del retorno no es un tema del Distrito, es un tema de la Nación, se supone que la Nación está buscando el territorio, el terreno donde ellos puedan regresar y donde les puedan garantizar que sea un terreno productivo, donde ellos puedan ejercer la actividad agrícola y puedan auto sostenerse. Pero eso es muy complicado, es como crear un pueblo de la nada y eso en términos reales es muy muy difícil" (SDIS-ND, 2012) (30.10)



"El tema del retorno se está enfocando en las personas mayores, si tú hablas con los mayores... incluso están comprando cosas pensando en lo del retorno. Ellos compran herramientas, compran cosas pensando en el retorno, pero si tú hablas con un adulto joven, con un adolescente, está comprando iPod, él está comprando iPhone, baterías, plasmass... están comprando otras cosas" (SDIS-ND, 2012) (30.25)
"Soltarlos otra vez es como el temor, es como el temor de listo... los que retornaron, retornaron y los que se quedaron acá los soltamos y ¿Qué va a pasar?" (SDIS-ND, 2012) (3.36)
"Este es el quinto proceso de retorno de la comunidad Embera, este no es un problema de hace 1 año, 2 años, 3 años, es un problema que lleva más de 10 años" (SDIS-ND, 2012) (37.00)
"No va a ser lo mismo los Embera que llegaron, a los Embera que se van" (SDIS-E, 2012) (10.14)
"Ese retorno ya no va a ser como de una comunidad Embera que salió de su territorio, sino de otros personajes que van a ir a ocupar ese resguardo, pero ya como comunidad de verdad que se sienten de esa tierra... no, sobre todo los Chamí, de pronto los Katio sí, pero los Chamí no, yo digo: los retornan, pero ¿cuánto van a durar allá?" (SDIS-E, 2012) (27.30)
"Ya se acostumbraron a ese asistencialismo tan grave que nosotros les proporcionamos, entonces no creo que para ellos vaya a ser fácil desenvolverse allá" (SDIS-E, 2012) (20.10)
"Tierras hay muchísimas... que sean productivas, es lo que hay que ver, que sean tierras donde los acepten colonos, hay que ver, que sean tierras de otra comunidad indígena y que los acojan, hay que ver. Por eso es muy complicado decir que un retorno en 60 días que fue lo que dijeron" (SDIS-E, 2012) (43.48)
"Cuando firmaron el acta, la firmaron que dentro de 60 días, ya pasaron 30... A finales de agosto. El día que yo estuve en la reunión de la unidad de víctimas en la mesa política, algunos de esos funcionarios se reían... no es que tocaba rápido para que firmaran esos Embera, tocaba decirles que sí. Gravísimo porque uno no les debe decir mentiras a ellos, así se pongan bravos hay que decirles la verdad" (SDIS-E, 2012) (44.55)
"Políticamente hablando no les conviene recibirlos, porque allá están recibiendo las trasferencias, completicas como si estuvieran todos" (SDIS-E, 2012) (47.40)
"Ellos si quieren el retorno por un lado, pero por otra parte no, porque pierden las ayudas de Prosperidad Social... porque en el momento en ya estén allá, ya no hay más ayuda humanitaria" (SDIS-E, 2012) (48.00)
"La voluntad la hay, la voluntad política, la hay... las dificultades pues las eventualidades que se presenten ¿no? La misma resistencia en territorios, la misma división en territorios" (SDIS-E, 2012) (52.00)
"Ha sido difícil que el gobierno nacional reconozca que hay un conflicto en el territorio, tu sabes que las políticas y demás... pero es innegable que allá hay problemas y que hay enfrentamientos y que hay un tema de minería, un tema de multinacionales y eso no es tan fácil que se reconozca. Entonces uno va a hablar del proceso de retorno, pero se sabe que la cosa allá está muy difícil y el gobierno nacional dice que las condiciones están dadas, que todo está bien, que pueden volver y tú sabes que no es así" (SDIS-DP, 2013) (12.00)
"Acá tenemos una cantidad de niños y ellos se van a ir algún día para su territorio, este año, el año entrante pero se van a ir para el territorio, entonces imagínese los niños que van de acá, si no van muy bien nutricionalmente, ellos van a sufrir allá, porque ellos no nacieron allá, la mayoría de niños que están acá nacieron en Bogotá, los niños tienen que ir muy bien en defensas para poder hacer ese cambio allá" (UARIV-DT, 2013) (44.16)
<b>Reubicación.</b> "¿Si se quedaran esos jovenes, van a seguir en los albergues? La idea es que no, la idea es que en estos 4 meses se tiene que pensar en varias posibilidades, digamos en varios caminos: uno de ellos es el retorno y el otro es pensar que se va a hacer con las personas que no quieren retornar, que quieren quedarse acá, entonces hay que pensar en el tema de capacitación, de productividad y de... pues como hace cualquier otra comunidad indígena, bueno... conseguir un sitio para vivir, trabajar y vivir" (SDIS-ND, 2012) (31.38)
"Yo no estoy de acuerdo con que los alojamientos continúen, me parece que es un tema asistencialista. De pronto que se les ofreciera unas condiciones de vivienda o algo así... pero que se les obligara a ellos a responder económicamente por alguna cosa, porque claro ellos están... relajados" (SDIS-ND, 2012) (38.03)
"Si hay unas familias que se van a quedar definitivamente a vivir en Bogotá, esas familias creo que con la alta consejería y su equipo se va a iniciar el proceso de integración acá, si ya hay alguna oferta, ellos tendrían que salir del alojamiento para que empiecen su vida en la ciudad si se quieren quedar aquí" (UARIV-DT, 2013) (46.00)

"Entonces Mariano, si sumerce sale de la jurisdicción indígena, sumerce queda aquí como una población vulnerable de Bogotá y como tal se le empieza a atender, ¿Sí? Entonces a sumerce toca buscarle un trabajo, para que usted viva de su trabajo, a usted se le buscan todos los subsidios, pero después que usted empiece a trabajar, la ley dice: "cesa la vulnerabilidad de la persona", porque usted se tiene que sostener usted mismo y por supuesto el Estado ya no sigue en la misma tónica como estamos acá. Entonces si usted se queda y está pensando que esto va a seguir así para los que se quedan en Bogotá, no señor, esto podrá seguir así este año, pero el año entrante ya toca buscar una solución definitiva" (UARIV-DT, 2013) (55.00)

## Capítulo 10. Bibliografía

ACNHUR. (2006). *Directriz para la prevención y atención integral de la población indígena en situación de desplazamiento y riesgo, con enfoque diferencial*. Recuperado el 15 de julio de 2013, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4761>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, D.C.* Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Anexos técnicos. Funcionamiento operativo albergue temporal emergencia población Embera*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Alimentando Capacidades: desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad*. Bogotá.

Appadurai, A. (1999). *Soberanía sin territorialidad. Notas para una geografía posnacional*. *Nueva Sociedad* 163, 109-124.

Bohm, D. (1997). *Sobre el diálogo*. Barcelona: Kairós.

Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

Cabrera, F. (2009). *Identificación y caracterización socioeconómica, cultural y nutricional del observatorio de la situación de los niños, niñas y de las familias Embera en Bogotá. Capítulo I. Marco Teórico*. Via Plural. Bogotá: ICBF.

Caicedo, Y., & Cabrera, F. (2009). *Identificación y caracterización socioeconómica, cultural y nutricional del observatorio de la situación de los niños, niñas y de las familias Embera en Bogotá. Capítulo V. Evaluación nutricional, hábitos alimentarios y desnutrición*. Via Plural. Bogotá: ICBF.

Carballeda, A. (2008). *Los cuerpos fragmentados. La intervención en los social en los escenarios de la exclusión y el desencanto*. Buenos Aires: Paidós.

Castillo, A. (2009). *Identificación y caracterización socioeconómica, cultural y nutricional del observatorio de la situación de los niños, niñas y de las familias Embera en Bogotá. Capítulo III. Relatos del desplazamiento de la gente Embera*. Via Plural. Bogotá: ICBF.

CEPAL. (2000). *Cumbre del milenio 2000*. Recuperado el 27 de abril de 2013, de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe*: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/8/38778/P38778.xml&xsl=/MDG/tpl/p18fst.xml&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>

Colombia. (1997). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.

Colombia. (2012). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN 2012-2019)*. Bogotá: Gobierno Nacional.

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). "Decreto 412 de 2011. Por el cual se declara la Situación de Emergencia Distrital Sanitaria, y se adoptan disposiciones especiales para conjurar la crisis sanitaria e impedir la extensión de sus efectos en la población Embera residente en Bogotá, D.C. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43982>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). "Decreto 543 de 2011. Por el cual se adopta la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá, D.C". Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44832>

Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). "Acuerdo 489 del 12 junio de 2012, por el cual se adopta el plan de desarrollo, económico, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C 2012-2016 Bogotá Humana". Recuperado el 23 de marzo de 2013, de <http://www.bogotahumana.gov.co/images/PDF/acuerdo489de2012pdd.pdf>

Colombia, Corte Constitucional. (2009). *Auto 004, M.P.: Cepeda José*. Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República. (2009). "Decreto número 2055 del 4 de junio de 2009, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN". Recuperado el 25 de Enero de 2013, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36363>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (26 a 14 de abril - mayo de 1999). Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). Ginebra.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2010). *Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado Colombiano*. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo .

Conpes. (2008). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*.

Conpes. (2011). *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.

Cuchumbé, N. (2012). Apertura constitucional de 1991, diversidad étnica y cultural y ordenamiento político: aproximación filosófica política. *Universitas Humanistica*(74), 57-74.

Declaración de Atitlán. (17-19 de Abril de 2002). Consulta de los pueblos indígenas sobre el derecho a la alimentación: una consulta global. Atitlán, Sololá, Guatemala.

Defensoría del Pueblo. (2011). *Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Del Castillo, S. E. (2010). La seguridad alimentaria y nutricional como derecho: mucho más que la evolución de un concepto. En O. d. OBSAN, *OBSAN - UN. 5 años de trayectoria. Reflexiones 2005 - 2010* (págs. 4 - 21). Universidad Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2012). *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial*. Recuperado el 10 de julio de 2013, de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=d69DIYUqNhw%3d&tabid=273>

El Tiempo. (11 de Agosto de 2013). "*Indígenas, entre el hambre, la violencia y el olvido*" [en línea]. Recuperado el 12 de Agosto de 2013, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12986822>

FAO. (1996). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Recuperado el 4 de noviembre de 2012, de [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)

FAO. (1997). *Comisión del Codex Alimentarius: Manual de procedimiento*. Recuperado el 5 de marzo de 2014, de <http://www.fao.org/docrep/W5975S/w5975s00.htm#Contents>

FAO. (2000). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Recuperado el 15 de Febrero de 2014, de Depósito de documentos de la FAO: <http://www.fao.org/docrep/017/x4400s/x4400s.pdf>

FAO. (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Recuperado el 24 de Enero de 2014, de <http://www.fao.org/docrep/009/y7937s/y7937s00.HTM>

FAO. (2007). *Right to food and indigenuos peoples*. Recuperado el 3 de octubre de 2012, de <http://www.fao.org/docrep/016/a1603e.pdf>

FAO. (2011). *La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones*. Recuperado el 15 de febrero de 2014, de <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

FAO. (2012). *Hunger portal*. Recuperado el 20 de julio de 2013, de <http://www.fao.org/hunger/es/>

FAO, FIDA & PMA. (2012). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*. Recuperado el 20 de mayo de 2013, de <http://www.fao.org/publications/sofi/es/>

Golay, C. (2008). *La crisis mundial y el derecho a la alimentación*. Recuperado el 24 de agosto de 2012, de Cuadernillo crítico n° 3. Asunto: derecho a la alimentación: [http://cetim.ch/es/publications\\_cahiers.php](http://cetim.ch/es/publications_cahiers.php)

Golay, C., & Özden, M. (2005). *El derecho a la alimentación. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por los tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*. Programa de Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM).

Gross, R., & Schoeneberger, H. (s.f). *Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional: definiciones y conceptos*. Recuperado el 10 de febrero de 2013, de <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/ops1055/03cap1.pdf>

Guber, R. (2001). *La etnografía: Método, campo y reflexividad*. Bogotá: Norma.

Herner, M. T. (2009). Territorio, desterritorialización y reterritorialización: Un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari. *Huellas*, 13, 158-171.

Human Rights Everywhere. (2008). *Marco legal para los derechos de los pueblos indígenas en Colombia*. Recuperado el 4 de noviembre de 2012, de [http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2012/03/cartilla\\_derechospueblos.pdf](http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2012/03/cartilla_derechospueblos.pdf)

ICBF. (2010). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.

ICBF. (2014). *De Cero a Siempre*. Recuperado el 20 de Febrero de 2014, de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Beneficiarios/PrimeraInfancia/DeCeroaSiempre1/Estrategia>

INCAP-OPS. (2001). *Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) a nivel local. Una estrategia para el desarrollo*. El Salvador: OPS.

Knuth, L. (2009). *The right to adequate food and indigenous peoples. How can the right to food benefit indigenous peoples?* Roma: FAO.

Las2 Orillas. (19 de Enero de 2014). *Han muerto 27 niños Wayúu de hambre. ¿Qué pasa con el programa estrella de la primera dama?* Recuperado el 8 de Febrero de 2014, de <http://www.las2orillas.co/han-muerto-27-ninos-wayuu-de-hambre-que-pasa-con-el-programa-estrella-de-la-primera-dama/>

López, E. (2009). La tarea de reconocer el multiculturalismo colombiano. *Cuadernos de filosofía latinoamericana*, 30 (100), 97 - 116.

Losonczy, A. M. (2006). *Viaje y violencia: la paradoja chamánica emberá*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Medina, J., Merchán, C., & de Freber, M. (2004). Contexto del derecho a la alimentación. En C. E. Prosalus, *Campaña "Derecho a la alimentación. Urgente"* (págs. 10-43). Madrid: Prosalus.

Ministerio de Cultura. (2010). *Embera Katio-Embera Chami*. Recuperado el 12 de octubre de 2012, de <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=41736>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2012). *Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Capítulo 8: Dimensiones transversales*. Recuperado el 18 de Julio de 2013, de <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf>

Molina, H. (21 de julio de 2012). *La población indígena y las ciudades*. Recuperado el 4 de octubre de 2012, de Observatorio étnico: [http://observatorioetnicocecoin.org/cecoin/index.php?option=com\\_content&view=article&id=321:la-poblacion-indigena-y-las-ciudades&catid=45:indgenas-en-la-ciudad&Itemid=103](http://observatorioetnicocecoin.org/cecoin/index.php?option=com_content&view=article&id=321:la-poblacion-indigena-y-las-ciudades&catid=45:indgenas-en-la-ciudad&Itemid=103)

Montealegre, D., & Urrego, J. (2008). *Enfoques diferenciales de género y etnia*. Bogotá: Embajada de Suiza, gtz, un virtual.

Morales, J. C. (2010). *Hambre y vulneración del derecho a la alimentación en Colombia. Segundo Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia*. Bogotá: FIAN Internacional y Agro Acción Alemana. Recuperado el 24 de Enero de 2014, de <http://www.fiancolombia.org/hambre-y-vulneracion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-segundo-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-2010/>

Morales, J. C. (2013). *Colombia con hambre: estado indolente y comunidades resistentes. Tercer informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia*. Bogotá: FIAN Colombia.

Morales, J. C., & Mantilla, A. (2007). *El derecho a la alimentación en Colombia: situación, contextos y vacíos. Una aproximación al compromiso del Estado colombiano a la luz de las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación*. Bogotá: FIAN Internacional y Agro Acción Alemana.

OMS. (2004). *Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud*. Recuperado el 7 de Mayo de 2014, de [http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy\\_spanish\\_web.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_spanish_web.pdf)

ONIC. (2012). *Plantón Emberá en Bogotá, exigen garantías para retorno*. Recuperado el 15 de noviembre de 2012, de <http://cms.onic.org.co/2012/07/3486/>

ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos del Hombre*. Recuperado el 29 de noviembre de 2012, de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado el 21 de noviembre de 2012, de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

ONU. (17 de noviembre de 1988). *Protocolo de San Salvador*. San Salvador, El Salvador.

Pérez, K. (2005). *Seguridad alimentaria*. Recuperado el 22 de enero de 2013, de Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/202>

Pérez, M. (2001). *Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la pobreza*. Recuperado el 4 de mayo de 2013, de Revista de estudios culturales Sincronía: <http://sincronia.cucsh.udg.mx/sen.htm>

PNUD. (2011). *Pueblos indígenas. Diálogo entre culturas. Cuaderno del informe de desarrollo humano*. PNUD.

PNUD. (2012). *Hechos de paz. ABC del Decreto - Ley sobre víctimas de los pueblos indígenas*. Bogotá: Milenio Editores.

PNUD. (2013). *Pueblos Indígenas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM. Documento de trabajo y análisis*. Recuperado el 19 de agosto de 2013, de PNUD Colombia: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=67467#.UkhlMoZHT4s>

PNUD. (2014). *ONU Toda la información sobre Naciones Unidas en Colombia*. Recuperado el 15 de Abril de 2014, de Objetivos de Desarrollo del Milenio: Colombia 2014: <http://nacionesunidas.org.co/blog/2014/03/05/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-colombia-2014/>

Prosalus. (2005). Introducción. La punta del iceberg. En Prosalus, *Prosalus y el derecho a la alimentación. Documento de análisis y posicionamiento* (págs. 3-5). Prosalus.

Restrepo, B., Restrepo, M., Beltran, J., Rodríguez, M., & Ramírez, R. (2006). Estado nutricional de niños y niñas indígenas de hasta seis años de edad en el resguardo Embera-Katío, Tierralta, Córdoba, Colombia. *Biomédica: Revista del Instituto Nacional de Salud*, 26(4), 517-527.

Restrepo, O. (2009). El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario. *Opinión Jurídica*, 8(16), 115-134.

Restrepo, O. (2011). La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica*, 10(20), 47-64.

Rivera, M., Recompensa, L., Binimellis, R., Heras, M., Gracia, E., Tapia, N., . . . Calle, A. (2010). *Introducción a la soberanía alimentaria. Parte II: soberanía alimentaria: una alternativa para reducir el hambre y la pobreza rural. Tema 1: sobre la soberanía alimentaria*. Recuperado el 5 de octubre de 2012, de <http://ocw.unia.es/ciencias-agronomicas/introduccion-a-la-soberania-alimentaria>

Rocha, J., González, X., & Pèriz, E. (2013). Políticas de desarrollo económico. Colombia: una prosperidad que no alimenta. En J. C. Morales, & F. Colombia, *Colombia con hambre*:



*Estado indolente y comunidades resistentes. 3er informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia 2013* (págs. 79 - 99). Bogotá: Prisma.

Rosique, J., Restrepo, M., Manjarrés, L., Gálvez, A., & Santa, J. (2010). Estado Nutricional y hábitos alimentarios en indígenas Embera de Colombia. *Revista Chilena de Nutrición*, 270-280.

Roth, A.-N. (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Sabogal, J. (2014). Experiencias educativas y construcciones del Yo en comunidades Embera: una mirada biográfica [trabajo de grado]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Carrera de Psicología.

Sánchez, E. (2003). Los pueblos indígenas en Colombia. Derechos, políticas y desafíos. En *Capítulo 1. Los pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo* (págs. 9-12). UNICEF.

Sandoval, C. (1996). La implementación y gestión de los procesos de investigación social cualitativos. En C. Sandoval, *Investigación cualitativa* (págs. 131-161). Bogotá: ICFES.

Schieck, F. (2004). Seguridad alimentaria y derechos humanos. En C. E. Prosalus, *Campaña "Derecho a la alimentación. Urgente"* (págs. 39-46). Madrid: Prosalus.

Valles. (2003). Capítulo 6. Técnicas de conversación, narración (I): las entrevistas en profundidad. En *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional* (págs. 178-234). Síntesis.

Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 23-36.

Van Dijk, T. (2003). La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad. En R. Wodak, & M. Meyer, *Métodos de análisis del discurso* (págs. 143-177). Barcelona: Gedisa.

Van Dijk, T. (2009). *Discurso y poder*. Barcelona: Gedisa.

Vasco, L. G. (2002). *Entre selva y páramo: viviendo y pensando la lucha india*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Ziegler, J. (17 de Junio de 2006). Las causas del hambre. (I. s. TVE, Entrevistador)

Ziegler, J. (2010). *El hambre en el mundo explicada a mi hijo*. Barcelona: El Aleph.