

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

**Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales
Facultad de Derecho**

Andrés Felipe González Naranjo¹

Carlos Alberto Chaves García
María Constanza Ballesteros Moreno

2025

¹ andresgonzalezn@usantotomas.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-0859-3950>

ODS 2 en La Guajira: Las implicaciones del retraso de los proyectos contra la inseguridad alimentaria infantil.

Andrés Felipe González Naranjo

Resumen

El presente estudio de caso, de alcance descriptivo, desarrolla un análisis de la inseguridad alimentaria en el departamento de La Guajira, empleando como marco conceptual la agenda 2030 y la segunda meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 en su temporalidad establecida para el año 2025. A través de una revisión documental basada en la recolección, clasificación y análisis de políticas públicas, reportes institucionales y pronunciamientos judiciales, se analizan las implicaciones del fallo del ODS 2 al revisar los proyectos expuestos en el plan de acción del CONPES 3944 de 2018 examinando si abordan integralmente la problemática y reconociendo las causas estructurales que han mantenido las condiciones de desnutrición en el departamento. Tras identificar los esfuerzos ejecutados por el Estado como un accionar insuficiente para la intervención de la crisis, profundiza en las consecuencias del retraso en el ODS 2 aportando una perspectiva sociopolítica ante la sistemática vulneración de los derechos de las comunidades indígenas y las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país.

Palabras clave: *Inseguridad Alimentaria, Colombia, Objetivos de Desarrollo Sostenible, La Guajira, Derechos Humanos.*

Abstract

This descriptive case study analyzes food insecurity in the department of La Guajira, using the 2030 Agenda and the second target of Sustainable Development Goal 2, with a deadline of 2025, as a conceptual framework. Through a documentary review based on the collection, classification, and analysis of public policies, institutional reports, and judicial rulings, the implications of the SDG 2

ruling are analyzed by reviewing the projects outlined in the CONPES 3944 action plan of 2018, examining whether they comprehensively address the problem and recognizing the structural causes that have maintained conditions of malnutrition in the department. After identifying the efforts made by the State as insufficient to address the crisis, it delves into the consequences of the delay in SDG 2, providing a sociopolitical perspective on the systematic violation of the rights of indigenous communities and the legal consequences of the country's failure to comply with its international commitments.

Key words: *Food Insecurity, Colombia, Sustainable Development Goals, La Guajira, Human Rights.*

Introducción

La seguridad alimentaria, definida como el estado en el cual 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), cobra relevancia en el contexto global actual donde una gran parte de la población mundial enfrenta condiciones radicalmente opuestas, que se evidenciaron tres años atrás en las 2400 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria y 735 millones en un estado de hambre crónica reportados por la ONU al presentar el ODS2.

Es claro que la realidad de un gran número de Estados alrededor del mundo se encuentra en condiciones de acceso irregular a una alimentación nutritiva que favorezca al desarrollo integral de una vida activa y saludable, enmarcado en la noción de inseguridad alimentaria. Ante esta problemática, la Organización de Naciones Unidas (ONU) adoptó en el año 2015 la Agenda 2030, un consenso que involucra múltiples actores para el desarrollo de un plan que intervenga directamente en diferentes problemáticas, dentro de las cuales se contempla el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2) denominado “Hambre Cero” enfocado en el trabajo por la disminución de los niveles de hambre cada vez intensificados en las naciones.

Al analizar el caso de América Latina, Colombia destaca como uno de los Estados con mayores índices de inseguridad alimentaria, determinado en un 30% de sus habitantes que se traduce en más de 15.5 millones de personas en condiciones de malnutrición que no acceden a alimentos con facilidad ni logran cubrir sus necesidades básicas (PMA, 2023, p.1); ciudadanos distribuidos en diferentes regiones del país que se encuentran afectados por distintos factores propios de cada región, como el conflicto armado en el departamento del Cesar, el desempleo en Sucre o la corrupción en La Guajira.

La evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana, del Programa Mundial de Alimentos (PMA) determinó la afectación en varias regiones en un porcentaje mayor a la mitad de su población, reflejándose en cifras que posicionan a departamentos como Bolívar, Sucre, Cesar, Córdoba y La Guajira en condiciones de inseguridad alarmantes (PMA, 2023, p.2). Dicha evaluación identificó que del 30% de los habitantes del país que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria, 2.1 millones se enmarcan en una etapa severa mientras que 13.4 en condición moderada. Una perspectiva mucho más detallada la proporciona el Boletín Técnico de Inseguridad Alimentaria del DANE (2023, pp. 18-19), mediante la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), en la cual se identifican las características de los hogares más propensos a caer en situación de inseguridad alimentaria, dentro de los cuales se encuentran aquellos conformados por 5 o más miembros, aumentando la posibilidad en un 40%, aquellos con menores de 5 años en un 36.5%, hogares sin educación en el 48%, y aquellos hogares auto reconocidos como indígenas cuentan con un mayor riesgo en un 46.3% de los casos.

Dicha información es particularmente relevante en el presente artículo donde se emplea al departamento de La Guajira como centro de análisis al ser una de las regiones donde confluyen múltiples causas que lo han posicionado como uno de los departamentos con mayor nivel de inseguridad alimentaria en el país (ACAPS, 2023, p.1), donde las condiciones han derivado en escasez de agua potable y una deficiente producción agrícola, impactando en un grupo poblacional

específico que reúne los criterios más alarmantes anteriormente enunciados como lo son familias indígenas de cinco o más integrantes dentro de los cuales destacan niños menores de 5 años.

El principal objetivo del presente estudio de caso radica en analizar los proyectos ejecutados por el Estado colombiano en La Guajira desde 2015 hasta 2025, año previsto por la segunda meta establecida en el ODS 2 para *“poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad”* (ONU, 2015), desarrollando las implicaciones de reportarse como el ODS con mayor retraso en sus indicadores de avance según el DNP. Como instrumento de recolección de datos se utilizó la revisión documental. Acorde a lo anterior, se pretende responder al interrogante de ¿Cuáles son las implicaciones del retraso de los proyectos ejecutados por el Estado entre 2015 y 2025 para cumplir con la segunda meta del ODS 2 en la inseguridad alimentaria de La Guajira?

Como objetivos se pretende examinar si los proyectos del CONPES 3944 abordan integralmente las problemáticas que mantienen la inseguridad alimentaria en los niños menores de cinco años, adolescentes, mujeres embarazadas y personas de edad en el departamento de La Guajira; analizar los factores estructurales que han impedido la sostenibilidad de los proyectos en el tiempo; y finalmente, exponer las consecuencias sociopolíticas y jurídicas del sostenimiento de la crisis para el Estado. La presente investigación es relevante en la actualidad al considerar que el año 2025 marca el plazo establecido por la segunda meta del ODS 2 para reducir el retraso del crecimiento y la emaciación infantil, así como para mejorar la nutrición de la población más vulnerable del territorio. Al analizar el cumplimiento parcial de los proyectos implementados en La Guajira y el grado de retroceso de estos compromisos internacionales adquiridos por el Estado, se aporta una retroalimentación clave para cuestionar el desarrollo de las políticas públicas y las implicaciones de su ineffectividad.

Respecto a la estructura, el texto expone inicialmente una contextualización del problema del hambre alrededor del mundo, delimita la problemática al contexto colombiano y específicamente al departamento de La Guajira, para consecuente a esto desarrollar un estudio del lenguaje teórico conceptual relacionado a la seguridad e inseguridad alimentaria con el propósito de establecer las bases conceptuales necesarias para la comprensión de categorías y sus implicaciones prácticas, lo que posibilita dimensionar la gravedad de los casos presentes en el departamento donde coexisten casos con distintos niveles de afectación a la salud. Posteriormente, tras la presentación de distintas investigaciones que exponen el estado en el que se encuentra la problemática, el desarrollo de la herramienta de investigación tiene lugar con el estudio de los documentos oficiales CONPES mediante los cuales se diseñaron los proyectos y el Reporte Nacional Voluntario, el cual presenta los resultados e identifica los esfuerzos en el departamento de La Guajira con el propósito de contrarrestar los niveles de inseguridad alimentaria como los únicos con retroceso en sus niveles de implementación. Una vez expuesto lo anterior, se desarrolla la discusión alrededor de examinar los proyectos, sus limitaciones e implicaciones alrededor de su ineficacia en este territorio.

Marco referencial

El siguiente marco referencial se estructura a partir de tres componentes. En primer lugar, un marco conceptual, el cual expone los conceptos necesarios para la comprensión integral del tema a tratar, además de la presentación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En segundo lugar, un marco teórico sustentado en el enfoque de políticas públicas propuesto por Harold Lasswell denominado *Policy Cycle* que permite examinar de forma sistemática las fases que integran los proyectos (Lasswell, 1956), en conjunto con el Modelo relacional de políticas públicas planteado por José Graglia (2016). Finalmente, un marco legal desde el cual se presentan los instrumentos normativos que desarrollaron la ejecución de los proyectos en el país.

La seguridad alimentaria es un concepto desarrollado ampliamente por diferentes organismos internacionales a través de los años, del cual se encuentra como principal antecedente la etapa

posterior al término de la segunda guerra mundial. En la normatividad internacional, su primera noción se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en la cual se incluyó la alimentación como derecho. Desde entonces, su avance ha sido desarrollado durante décadas alrededor de la importancia de garantizar una alimentación integral a la sociedad. El concepto cumple en la actualidad una función de direccionamiento, estando aún muy lejos de lograr su materialización. La utilidad del estudio de este concepto es entonces relevante en la medida que integra una serie de elementos que sólo al cumplirse en su totalidad, permiten que se determine una población en condiciones íntegras de seguridad alimentaria. La definición más completa es la construida por la Food and Agriculture Organization (FAO) en el año 1996 durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, donde conformó el concepto por cuatro pilares fundamentales que constituyen las bases de una alimentación saludable: Disponibilidad, Acceso, Utilización y Estabilidad.

El primero de estos criterios, refiriéndose a la disponibilidad física de los alimentos, se considera conforme a la cantidad y diversificación que pueden ofrecerse a la población. Es claro que las condiciones climáticas adversas afectan el margen de producción agrícola significativamente, dando como resultado cosechas limitadas en su cantidad y el cultivo de productos de un solo tipo, por lo que garantizar la disponibilidad implica proporcionar una cantidad suficiente de alimentos para la población objetivo abarcando tanta variedad como sea posible. El acceso, como segundo criterio, es particularmente relevante al ser el primero en dotar de realidad práctica al concepto, al considerar que aunque existe en un mundo globalizado como el actual un mercado que ofrece una gran cantidad de productos, en cantidad y diversidad, los hogares requieren de una estabilidad económica suficiente que les permita comprar estos alimentos, factor que comúnmente limita la alimentación de las personas. La tasa de desempleo, la informalidad y la inflación son solo algunos de los factores que impiden a las familias contar con una estabilidad laboral y económica suficiente para garantizar este acceso.

Como tercer factor, la utilización incluye el factor nutricional y la calidad de los alimentos, aportando a la discusión la necesidad de evaluar no solo la saciedad que se produce con la ingesta de alimentos ultra procesados que derivan incluso en trastornos alimenticios, sino el valor nutricional de los mismos para una alimentación integral, rica en macro y micronutrientes necesarios para una alimentación saludable. Finalmente, la estabilidad termina de conformar el concepto al destacar que todo lo anterior puede llegar a presentar resultados en la medida en que sea sostenible en el tiempo, pues los criterios anteriormente referidos pueden llegar a ser asegurados por los Estados temporalmente mediante políticas públicas encaminadas a solventar un momento de crisis, sin que esto garantice mantener estas condiciones en el largo plazo, buscando consolidar alternativas duraderas y no simples reacciones inmediatas.

Asegurar estos criterios representa un reto significativo al considerar aspectos específicos que están presentes en cada población, como su ubicación geográfica, la prioridades e ideología de su gobierno, su infraestructura y las condiciones demográficas del territorio, que dificultan o impiden la materialización de los mismos. Es por esto que la acción del Estado sólo es posible en la medida que fortalezca su capacidad institucional, vista como instrumento para garantizar los criterios anteriores y desarrollando un papel fundamental al ser la figura que hace presencia en los territorios mediante los distintos programas de las organizaciones públicas.

En contraste con el concepto expuesto, y una vez comprendidas las condiciones hacia las cuales se busca llegar, es necesario observar a su vez el concepto de inseguridad alimentaria y la categorización establecida por la FAO para determinar los niveles de severidad de esta problemática que padecen las comunidades mediante la Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES).

Dicha parametrización establece como inseguridad alimentaria leve los casos en los cuales existe estabilidad de las familias en el acceso a los alimentos en el presente, por sus condiciones medianamente favorables, pero que no se encuentra asegurado para mantenerse en el futuro, por lo que se introduce un factor de incertidumbre. El siguiente nivel de afectación donde la inseguridad

alimentaria es de carácter moderada, se establece al identificar que tanto la calidad de los alimentos como su cantidad se ven amenazados, evidenciando el consumo de productos en estado temprano de descomposición además de una afectación en el abastecimiento de los mismos, llevando a las familias a realizar un menor número de ingestas durante el día o a poner en riesgo su salud al consumir alimentos en mal estado. Finalmente, y como nivel de mayor gravedad, existe una inseguridad alimentaria de carácter grave o severa ante la falta total o parcial de alimentos, derivando en uno o más días sin alimentación de todos o algunos miembros de la familia. Por lo general, esta situación se hace tangible inicialmente al evidenciar el desarrollo de enfermedades en los miembros adultos de los hogares, quienes en protección de los menores, son la primera alarma previo a darse la afectación de los demás miembros del grupo familiar.

Por su parte, el concepto de malnutrición, desarrollado ampliamente por la Organización Mundial de la Salud, se expone como un concepto mucho más amplio al integrar los desbalances de vitaminas y minerales, la desnutrición (compuesta por emaciación, retraso del crecimiento e insuficiencia ponderal), la obesidad, el sobrepeso, y toda enfermedad vinculada con la alimentación. Por ende, al hacer referencia a la desnutrición, concepto fundamental en el presente estudio, se agrupan tres grandes enfermedades referidas anteriormente que requieren un mayor desarrollo. La emaciación, que se expone como una insuficiencia del peso respecto a la talla, causada comúnmente por un número reducido de ingestas de alimentos o el padecimiento de una enfermedad infecciosa. En segundo lugar, el retraso del crecimiento que se establece al comparar la talla del menor respecto a su edad, pudiendo estar asociada a una alimentación deficiente durante su primera etapa de vida o incluso en su periodo de gestación por insuficiencias en la salud de la madre, causando problemas de desarrollo físico y cognitivo posteriores; y por último, en concordancia con el concepto anterior, la insuficiencia ponderal resultante de la comparación del peso con la edad, pudiendo estar conectada con las razones previamente expuestas y derivando en el desarrollo de más de una enfermedad, como la emaciación o un retraso de su crecimiento. En conclusión, las enfermedades

referidas contemplan la comparación de factores como la edad, la talla y el peso para determinar el desbalance del menor, causado por la carencia o el exceso de calorías y nutrientes a los cuales atribuirle el desequilibrio alimenticio. (OMS, 2024)

La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), al identificar problemáticas urgentes como la expuesta alrededor del mundo, adoptó en el año 2015 la Agenda para el Desarrollo Sostenible como plan de acción construido alrededor de 17 objetivos y 169 metas que tienen como propósito trabajar en distintos campos como el económico, social y ambiental con el objetivo de erradicar la pobreza, el hambre y las desigualdades, además de proteger el planeta y los recursos naturales dentro de los 15 años considerados para su vigencia. Los Estados miembros, al aprobar la resolución, se comprometen en el uso de sus mecanismos estatales para fijar y desarrollar sus propias metas nacionales guiados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Acorde a lo anterior, cada Estado es autónomo en la utilización de sus recursos y la gestión de su actividad económica para abordar los retos trazados, manteniendo como norte común los ODS.

En este contexto, se presenta el segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible denominado “Hambre cero”, el cual tiene como finalidad la erradicación del hambre en el mundo que ha evidenciado los niveles más altos en los últimos años retornando a niveles registrados dos décadas atrás, incrementados por factores como la pandemia del Covid 19, el cambio climático, el aumento de los costos de vida y conflictos propios de cada nación. El impacto de esta problemática se evidencia en un sector específico de la población al destacar como particularmente vulnerable a la población infantil y las mujeres, los cuales en cifras recopiladas por el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 148 millones de niños alrededor del mundo sufrieron un retraso en su crecimiento para el 2022. La consecuencia de dicha realidad se encuentra en el deterioro de su salud general desde aspectos visibles como adelgazamiento, hasta sufrir condiciones de anemia o incluso la muerte.

El ODS2 se construye alrededor de cinco metas que establecen los campos de acción y trabajo concreto por parte de los países. El presente artículo emplea como eje fundamental la meta 2.2 del

ODS 2 que establece dentro de su temporalidad *“poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025 las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad”* empleando a Colombia y específicamente al departamento de La Guajira como centro de análisis para comprender los criterios considerados por el Estado para el diseño de los mecanismos implementados y la ineficacia de los proyectos ejecutados.

Policy Cycle

En complemento del componente conceptual anterior, y como primer referente teórico en materia de análisis de políticas públicas, el enfoque desarrollado por el politólogo norteamericano Harold Lasswell denominado Policy Cycle, expone un proceso de siete etapas bajo el cual se diseña correctamente una política pública, al cual se han referido múltiples teóricos como Jann y Wegrich (2007), quienes exponen que: “Los estudios que siguen la perspectiva del ciclo de políticas han mejorado nuestra comprensión de las complejas condiciones previas, los factores centrales que influyen y los diversos resultados del proceso de políticas” (p. 57). Dicho ciclo se divide en: 1. Agendación donde el problema es priorizado por el gobierno, 2. Formulación del problema al delimitar sus causas y consecuencias, 3. Definición de objetivos como el estado al que se pretende llegar con la política pública, 4. Definición de alternativas al considerar los medios para intervenir el problema, 5. Implementación como fase de ejecución, 6. Evaluación al analizar los resultados obtenidos y 7. Retroalimentación como etapa final de gestión del conocimiento para el desarrollo de futuras políticas públicas.

Modelo relacional de políticas públicas

Como segundo referente, el modelo relacional expuesto por José Graglia es relevante en este contexto al identificar los roles del gobierno y la ciudadanía en una dinámica como la propuesta por la intervención del Estado mediante una política pública. Partimos de la noción bajo la cual

estas se definen como “planes y actividades que tienen al Estado como responsable principal y a la sociedad como partícipe necesaria y primera destinataria” (Graglia, 2016, p. 13). Esta relación establece una dinámica fundamental bajo la cual la planificación, que se traduce posteriormente en el accionar del Estado ante las necesidades y demandas sociales, genera un rol como principal responsable mediante sus figuras de gobierno y administrador público. Bajo la perspectiva de este modelo, se reafirma la importancia de dar un tratamiento particular y no general a las necesidades en un territorio entendiendo que abarcar la generalidad implica una pérdida de especificidad en la intervención, riesgosa al momento de implementar los instrumentos. El modelo aporta además un tipo de análisis denominado “estudios de determinación” mediante el cual, en un esquema de cuatro fases, se establece la coherencia (o falta de ella) en los proyectos. La primera fase del mismo requiere establecer los problemas que no lograron resolverse junto con sus causas, dando lugar a una segunda fase de identificar los programas que buscaron atacar dichos problemas. En tercer lugar, desarrolla el cuestionamiento sobre los programas faltantes y sobrantes en el plan de acción, para finalmente generar un análisis y emitir recomendaciones sobre la intervención examinada.

El marco legal desde el cual se estudia el desarrollo de la crisis se encuentra en materia jurisprudencial con la sentencia T-302 de 2017 de la Corte Constitucional en la cual se pronunció respecto a una problemática prevista por los ODS y que posicionó a Colombia en un momento crítico al declarar un estado de cosas inconstitucional en el departamento de La Guajira al evidenciar la violación masiva, sistemática y persistente de derechos fundamentales a los niños miembros de la comunidad Wayuu en su precario acceso al agua y alimentación, aunado a un deficiente servicio de salud. La sentencia tuvo origen en múltiples acciones de tutela interpuestas por organizaciones defensoras de derechos humanos y comunidades indígenas, ante la crisis que se hizo mediática tras la muerte de niños indígenas por causas asociadas a desnutrición, deshidratación y una deficiente atención en materia de salud.

Ante la evidente incapacidad de respuesta del Estado, el pronunciamiento de la corte radicó en ordenar la implementación de medidas estructurales que garantizaran la resolución de los criterios mencionados en coordinación con las entidades locales, generando un plan interinstitucional que abarcara de manera integral los problemas que llevaron a la crisis, sumando a su vez la participación étnica y cultural. El seguimiento a dicha sentencia se efectuó mediante una amplia serie de autos, como el 696 de 2022 donde se expone el cumplimiento parcial cinco años después de los aspectos ordenados, evidenciando la vigencia de la crisis y las medidas ejecutadas sin eficiencia en lo relacionado a la niñez.

Acorde a lo expuesto, en materia internacional la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) desde el año 2015 ha emitido a su vez medidas cautelares para proteger a los niños de la comunidad indígena Wayuu en los municipios de Manaure, Uribia, Riohacha y Maicao advirtiéndole sobre la gravedad de la situación humanitaria que se vive en el departamento y que se ha hecho tangible con la muerte de niños por desnutrición. El pronunciamiento de la comisión, que es de carácter vinculante al ser el Estado colombiano miembro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, radicó en ordenar la adopción de medidas urgentes para garantizar el acceso a agua potable, servicios de salud, nutrición adecuada y participación efectiva de las comunidades indígenas. Partiendo de este contexto, en adelante se exponen los programas, proyectos y estrategias enfocados en la intervención de la inseguridad alimentaria en la población del departamento, enunciando las medidas de distintos periodos que en los documentos oficiales se estructuraron para resolver la problemática planteada en la presente investigación.

El CONPES 3944 de 2018 se expidió como respuesta al fallo constitucional de 2017 con el objetivo de plantear estrategias para la atención integral del pueblo Wayuu en el departamento. En dicho documento se identifican distintas áreas de trabajo resultantes de situaciones problemáticas como la escasez en el agua potable y un precario sistema de salud que agravan las condiciones de inseguridad alimentaria y desnutrición en la totalidad de la población pero particularmente en los

menores. Con el propósito de intervenir la forma en que se han venido prestando los servicios sociales, especialmente en materia de agua potable, salud y atención a la niñez, el accionar se concentró en: La ampliación de las zonas de cobertura al abarcar territorios rurales vulnerables, mantener la estabilidad en la prestación de los servicios e intervenir en la calidad del agua y el saneamiento básico alrededor del departamento. Respecto a los programas de salud y atención a la niñez, el acondicionamiento de los programas adaptándose al factor cultural y étnico de su población, se planteó para garantizar un enfoque integral al incluir a las comunidades.

Tabla 1. Matriz del marco legal sobre la implementación del ODS 2 en La Guajira.

Documento	Entidad	Contenido relacionado con ODS 2
Sentencia T-302 de 2017	Corte Constitucional	Declaró el estado de cosas inconstitucional en La Guajira.
Auto 696 de 2022	Corte Constitucional	Evalúa el cumplimiento de la sentencia T-302 de 2017 concluyendo un cumplimiento parcial de la misma.
Resolución No 60/15, Medidas Cautelares MC-51-15	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)	Solicita la protección de derechos de los niños de la comunidad Wayuu en Manaure, Uribia, Riohacha y Maicao en materia de agua potable, salud y alimentación.
CONPES 3944 de 2018	DNP	Plan enfocado en respuesta a lo dispuesto por la sentencia T-302 de 2017 para atender al pueblo Wayuu en La Guajira.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales.

Al ser La Guajira uno de los departamentos con mayores índices de inseguridad alimentaria, ha sido objeto de múltiples estudios relevantes para la escritura del presente trabajo de investigación al abordar como eje central el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dentro de los cuales destacan investigaciones académicas que se han interesado por la perspectiva de las comunidades Wayúu y su conocimiento sobre la agenda 2030 o expusieron la enfermedad más

frecuente en los niños menores de cinco años del territorio derivada de factores nutricionales; trabajos que fueron material fundamental de consulta y que se desarrollan a continuación.

La investigación titulada *Objetivos de desarrollo sustentable: nivel de avance en la comunidad Malouyen Wayúu de La Guajira Colombia* (Galviz, Jiménez, 2021) realizó una encuesta con el propósito de determinar el nivel de conocimiento de esta comunidad indígena sobre la Sostenibilidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos en el año 2015 por la Organización de las Naciones Unidas. Como parte de dicha investigación, se presenta la realidad socioeconómica de dicho grupo, lo que hizo evidente la falta de materialización de los ODS. Los resultados de dicha medición, que empleó un instrumento tipo test, escala Likert, evidenciaron la falta de conocimiento de las comunidades del territorio sobre este tema, expresado por los autores en los siguientes términos: “Con la aplicación del instrumento de medición basado en la Encuesta Global de los ODS de la Organización de Naciones Unidas, se puede evidenciar que en este tipo de comunidades indígenas, no ha llegado tan ambicioso proyecto en cuanto a la aplicación de los 17 ODS, aun teniendo estadísticas documentadas de los grandes problemas que los aquejan en cuanto a las principales dimensiones: económica, social y ambiental, sin tener logros representativos en cuanto a la dignidad, la inclusión y la igualdad de las personas”.

Por su parte, la investigación *Enfermedades transmisibles en la Guajira - Enfermedad Diarreica Aguda (EDA)* publicada por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), expone con suficiencia la enfermedad más frecuente en los niños menores de cinco años de las comunidades indígenas ante las condiciones de malnutrición en sus primeras etapas de vida. Dicha enfermedad evidenció tener relación directa con condiciones propias de las etapas de gestación, resultando de un bajo peso de los menores al nacer y un posterior desarrollo de enfermedades al crecer en entornos de poca higiene. Al identificarse como una enfermedad que puede prevenirse, el texto enfatiza en la necesidad de integrar distintos actores como el gobierno en sus distintos niveles además de las comunidades para el desarrollo de programas de nutrición y alimentación enfocados en la primera

infancia y la adaptación de espacios saludables para su desarrollo. El caso de la Guajira enmarca un contexto de condiciones insalubres y alta pobreza, intensificadas por la escasez de agua potable que dificulta prácticas adecuadas de higiene. El resultado de dicha situación se ha hecho tangible a través de los años en la propagación de enfermedades a lo largo del territorio que al afectar el sistema inmunológico normalmente debilitado de los menores por los distintos niveles de desnutrición, se hacen particularmente vulnerables al desarrollo de enfermedades como la EDA.

En respuesta, los investigadores enuncian una práctica básica que no requiere una inversión presupuestal significativa ni grandes esfuerzos operacionales pero que sí contribuye directamente en prevenir la propagación de enfermedades, como es la formación de la población en el manejo adecuado de los excrementos, la capacitación para una práctica básica de higiene, la prevención los casos de mortalidad mediante la difusión de suplementos y sueros con los minerales suficientes para la rehidratación de los menores y así contrarrestar los efectos de la desnutrición.

Metodología

El presente estudio de caso emplea una metodología de investigación cualitativa, de alcance descriptivo, empleando como herramienta del investigador la revisión y análisis de documentos proporcionados por diversas entidades del Estado. La revisión documental se efectuó en tres fases: En primer lugar, la recolección de fuentes oficiales, en la cual se seleccionaron los documentos expedidos por el Estado en una temporalidad de diez años, entre 2015 y 2025, con relación directa con la segunda meta del ODS 2 y la inseguridad alimentaria en La Guajira. En segundo lugar, la clasificación de los documentos en función de su relevancia y fuente, categorizados entre primarios y secundarios, pudiendo ser institucionales, normativos o judiciales. Como tercer criterio, el análisis y posterior elección de los documentos se priorizó al encontrar diagnósticos institucionales, contraste de información entre las entidades y especificidad respecto al tema y el departamento, involucrando las tres ramas del poder público.

El cumplimiento del primer objetivo específico, orientado a examinar el enfoque integral de los proyectos contenidos en el CONPES 3944 se abordó mediante la lectura crítica del documento identificando las líneas de acción orientadas a la población objetivo descrita en la segunda meta del ODS 2. El segundo objetivo, referente a los limitantes en la implementación de los proyectos es posible mediante el contraste del documento anteriormente referido con material complementario como los autos de seguimiento de la corte constitucional, los informes técnicos proporcionados por el DANE y el Reporte Nacional Voluntario 2024 que permitieron evidenciar los obstáculos que ha impedido su sostenibilidad. Por último, para el cumplimiento del tercer objetivo, el análisis de las implicaciones sociopolíticas y jurídicas se desarrolló al profundizar en la etapa posterior a la emisión de las medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos partiendo del cumplimiento insuficiente del Estado colombiano y las posibles consecuencias de mantenerse, buscando comprender la responsabilidad estatal en contextos de vulneración prolongada de derechos; mientras que, el factor sociopolítico se analizó a partir del desarrollo del Reporte Nacional Voluntario en el cual se reconoce la afectación de la corrupción en la confianza social en las instituciones.

Resultados y discusión

El presente apartado de resultados y discusión se estructura en tres apartados principales. Inicialmente, se analiza la información contenida en dos documentos clave: El CONPES 3944 de 2018 y el Reporte Nacional Voluntario 2024; este primero al integrar en su plan de acción los proyectos en respuesta de la sentencia T-302 de 2017 de la Corte Constitucional, y el segundo al proporcionar una perspectiva actual sobre el grado de avance del ODS 2 en el país. El uso de ambos documentos permite contrastar la intervención prevista en el CONPES con los resultados observables seis años después, complementada con la información registrada por el Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas (MESEPP). Esta aproximación crítica permite un examen posterior de la capacidad de los proyectos para intervenir integralmente

en la crisis mediante la aplicación del enfoque teórico *Policy Cycle* y el Modelo de relacional de políticas públicas inicialmente referidos, aportando una perspectiva para identificar los elementos que conllevaron al fallo de las políticas y la retroalimentación a partir de ellos.

El plan de acción del CONPES 3944 de 2018, en su apartado 4.3.1 titulado “*Articulación, acceso y calidad de los servicios sociales, con énfasis en la niñez y las comunidades indígenas*” contempla una serie de proyectos dentro de los cuales se encuentran aquellos enfocados en el “fortalecimiento de la atención en salud y nutrición”. Su revisión permite extraer aquellos orientados a intervenir directamente en la inseguridad alimentaria de la primera infancia en el territorio. Ante los altos índices de mortalidad de menores por desnutrición en las zonas rurales, el plan de acción establece la implementación del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS) en colaboración con los modelos de las comunidades indígenas que permita mejorar la atención a los niños identificados con desnutrición, diseñado acorde a las necesidades del territorio y generando así un modelo intercultural que respete e involucre las tradiciones culturales del pueblo Wayuu. En materia de nutrición, enuncia propuestas como la ruta de atención integral a los niños menores de cinco años en etapas de desnutrición aguda, moderada y severa, con una asignación presupuestal de 32.940 millones de pesos y una temporalidad entre 2018 y 2022. Como tercera propuesta, el desarrollo de la estrategia “Mil días para cambiar el mundo” liderada por el ICBF se enuncia para la recuperación nutricional de niños y madres gestantes en condiciones de bajo peso, para el mismo periodo de cinco años. Si bien el documento expone una amplia variedad de proyectos enfocados en otros campos, los tres anteriormente expuestos se identifican como los únicos que intervienen directamente en la crisis de inseguridad alimentaria en la población prevista por la meta 2.2 del ODS 2, por lo que la aplicación del enfoque *Policy Cycle* corresponde exclusivamente a estos.

Análisis de la integralidad de los proyectos

La agendación del problema tuvo lugar tras la sentencia T-302 de 2017 de la Corte Constitucional, la cual estableció el punto de partida para que el gobierno nacional se viera en la obligación de

priorizar el caso de La Guajira, incluirlo dentro de su agenda gubernamental y un posterior desarrollo en el CONPES 3944 como respuesta a la presión ejercida por la rama judicial. La etapa de formulación de las políticas precisa el reconocimiento de las causas de la crisis, que establecen las bases de la operación estatal y busca garantizar una intervención integral posterior. El análisis de los proyectos contenidos en el plan de acción con aparente énfasis en la nutrición de la niñez, evidencia que solo los tres anteriormente referidos buscan intervenir directamente en la primera infancia, un número reducido de los mismos, pues la amplia mayoría plantean un enfoque encaminado a influir en factores adyacentes como construcción de vivienda, articulación de servicios, la agricultura y la educación, con impacto indirecto en las condiciones de inseguridad alimentaria de los menores. Por lo tanto, es posible afirmar que el aumento de los casos de desnutrición de menores en el territorio para 2024 responde directamente a un fallo en el proceso de reconocimiento integral de las causas del problema, evidente ante la falta de otro tipo de intervención. Graglia (2016) en el modelo relacional destaca consecuentemente la importancia de su formulación en la tercera etapa de su método, en estos casos donde persisten necesidades o problemas irresueltos, sin programas que tengan como objetivo su resolución (p. 48).

Por su parte, la definición de los objetivos planteados evidencia vacíos estructurales respecto a los procesos de ejecución, al enunciar proyectos sin exponer las estrategias necesarias para su desarrollo. En este sentido, el planteamiento de la “ruta de atención integral a los niños menores de cinco años con desnutrición aguda, moderada y severa del departamento” no expone los programas concretos que integren dicha ruta o autoridades involucradas, pese a enunciar un presupuesto asignado de 32.940 millones de pesos. Respecto a la selección de las alternativas, es claro que existe un aprendizaje por parte de las autoridades al involucrar a las comunidades indígenas en el diseño de las políticas públicas teniendo en cuenta los antecedentes bajo los cuales se impedía la ejecución de los proyectos por ser contrarios o vulneratorios de su identidad cultural. Sin embargo, el plan de acción pese a buscar abarcar distintos campos entendiendo la complejidad de una

problemática multidimensional, omite la inclusión de otro tipo de enfoques como la prevención o la mitigación del daño existente, mediante mecanismos inmediatos de recuperación de la salud de los menores, de inferior asignación presupuestal en comparación a los proyectos de infraestructura pero igualmente eficaces. Al no ser considerados, su ausencia destaca como un vacío que habría beneficiado considerablemente a la mitigación de la crisis. Lo anterior, se ve respaldado por Graglia (2016) quien afirma que “los analistas y diseñadores deben identificar cada necesidad por la materia de la que se ocupa” (p. 45). En este sentido, la omisión de una de las necesidades deriva en la falta de integralidad de la política al dejar aspectos cruciales sin intervenir.

En cuanto a la revisión de las etapas de implementación y evaluación de los proyectos hasta el año 2025, esta es posible mediante el contraste de la información proporcionada por el mecanismo MESEPP y el Reporte Nacional Voluntario 2024. En primer lugar, al revisar la información de la herramienta es posible identificar dos de los tres proyectos referidos: El “porcentaje de avance de la implementación de la hoja de ruta del Modelo de Salud Propio e Intercultural Wayuu” que establece un desarrollo parcial del 65% y aquel denominado “niñas y niños atendidos en las Unidades de Recuperación Nutricional Comunitarias” promovido por el ICBF, en protección del derecho humano a la alimentación con un avance total de apenas el 42,8%. Por lo tanto, es claro que ambos proyectos se encuentran muy por debajo de los niveles esperados, demostrando debilidad en la implementación, en contraste a la urgencia que se pretende ante un problema de gran magnitud. En palabras Jann y Wegrich (2007), “los impactos reales de determinadas intervenciones (evaluación) o relacionadas con las consecuencias derivadas de los resultados de las evaluaciones (terminación, percepción, y reconocimiento de nuevos problemas) seguirán siendo importantes” (p. 58), en la medida de que el ciclo se repite mientras subsista el problema, por lo que el monitoreo estadístico del progreso debe representar la oportunidad para revisar la ejecución de los proyectos.

Análisis de los factores estructurales

Como segundo documento principal, el Reporte Nacional Voluntario 2024 del Departamento Nacional de Planeación al exponer los resultados y el grado de retroceso del ODS 2 en Colombia, destaca como herramienta de gran utilidad en la etapa de evaluación al presentar el sostenimiento y afectación de la crisis al hacer seguimiento a los niveles de ejecución además de un análisis alrededor de la crisis que representa el hambre en el país. El documento establece como método para determinar el estado de avance en la implementación una metodología de cuatro categorías, divididas en: I. Aquellos que van por buen camino, II Los que muestran un rezago moderado, III los que presentan un rezago significativo, y IV los que evidencian estancamiento o alejamiento con respecto a la meta. Respecto al ODS 2 que concierne a la presente investigación, el documento lo posiciona como aquel con menor desarrollo de los 17 planteados al presentar un alejamiento de la meta propuesta. El resultado del estancamiento en este objetivo impacta directamente en la meta 2.2 al exponer un aumento en la tasa de desnutrición en menores de 5 años, ligado directamente al hecho de que el 26.1% de los hogares a nivel nacional se encuentre en condiciones de inseguridad alimentaria moderada y grave. Acorde a lo anterior, el reporte identifica que los hogares que cuentan con niños menores de 5 años son los más vulnerables con un aumento de la tasa al 32.8%.

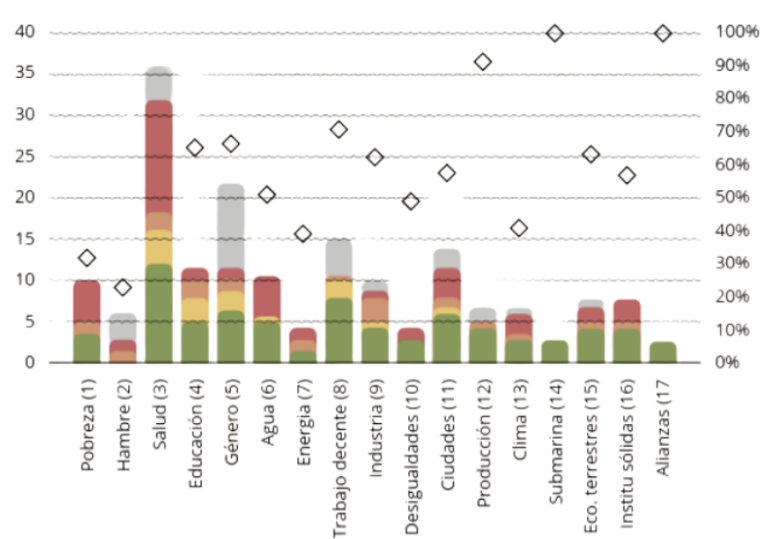


Figura 1. Avances de los ODS Colombia en relación a la Agenda 2030 (2023). *Fuente: Reporte Nacional Voluntario, DNP, 2024.*

Finalmente, la etapa de retroalimentación del ciclo representa para el presente trabajo la oportunidad de aportar una perspectiva académica alrededor de los fallos y aciertos de esta política pública al analizar los factores estructurales que han impedido la sostenibilidad de los proyectos en el tiempo, tal y como propone el modelo relacional donde, “el análisis de las políticas existentes alimenta el proceso de diseño y gestión de políticas públicas” (Graglia, 2016, p.46). El caso de La Guajira destaca como epicentro de elementos que agravan la problemática como los altos índices de pobreza, gestión inadecuada de recursos, acceso deficiente a servicios esenciales y un posicionamiento geográfico que establece limitaciones a los esfuerzos por consolidar soluciones. Pese a las políticas públicas previstas para intervenir en la región, la gráfica que representa la prevalencia de la inseguridad alimentaria por departamentos del año 2023 por el DANE posiciona al departamento como aquel con mayor índice de casos moderados y graves del país.

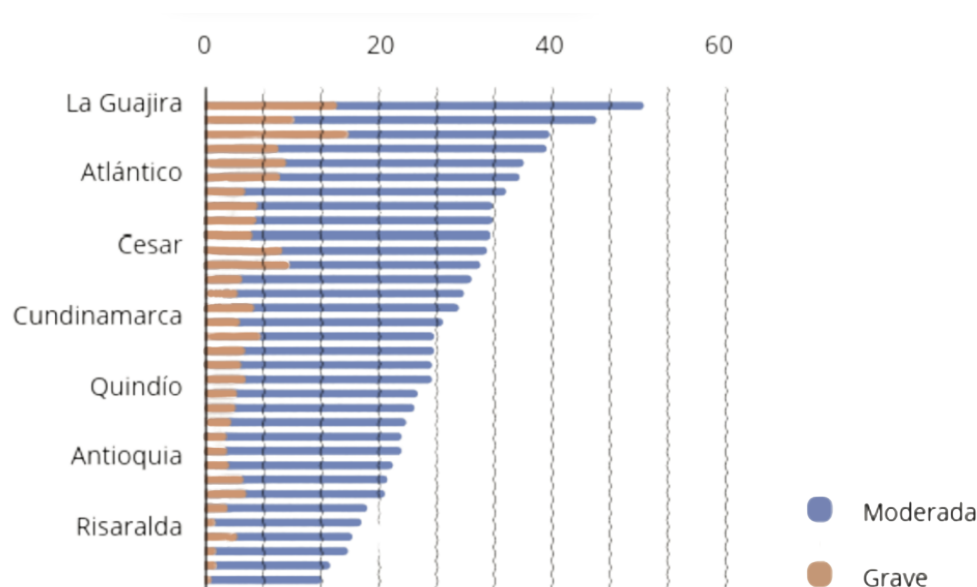


Figura 2. Prevalencia de la inseguridad alimentaria por departamento según la ECV (2023).

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (ECV), DANE, 2023.

El reporte reconoce los grandes problemas a los cuales se atribuye la afectación del departamento, dentro de los cuales sobresalen, por no ser atribuibles a fenómenos naturales, la corrupción y la desconexión entre las políticas públicas y las necesidades de la población. Este primer aspecto, que

permea el manejo de los recursos asignados formalmente a múltiples proyectos y representa uno de los grandes obstáculos para el desarrollo del ODS2 en el país, responde a su vez a una débil gobernanza y arquitectura institucional al descuidar la responsabilidad de supervisión y control al interior de las entidades, por lo que la desviación de los recursos públicos ha afectado directamente en los niveles de hambre y desigualdad.

Ante este contexto, el rediseño de la intervención, que el modelo relacional denomina “estudios de determinación”, debe partir de modificar su etapa de formulación, referida con anterioridad al aplicar el enfoque de Policy Cycle de Laswell al delimitar las causas del problema, lo que deriva inicialmente en estructurar una política de acompañamiento a las madres gestantes con el propósito de evitar el desarrollo de enfermedades desde el embarazo. En paralelo a las acciones preventivas, la aplicación de un enfoque de acción inmediato es crucial para la recuperación de los casos que ya se encuentran en un estado crítico de desnutrición, al fortalecer los servicios de salud y atención a las comunidades indígenas proporcionando suplementos que restablezcan los niveles de deshidratación y desnutrición en el menor tiempo posible. Como último aspecto a corregir, el sostenimiento de la intervención en el tiempo, aspecto que ha fracasado hasta la fecha, solo es posible mediante la integración de los proyectos a los planes departamentales y municipales de desarrollo, involucrando diversos actores y consolidando el respaldo de las comunidades indígenas. En consecuencia, el fallo de los proyectos planteados en el CONPES 3944 de 2018 no se encuentra únicamente en su etapa de implementación, pues es claro que en su diseño se están ignorando antecedentes prácticos que han demostrado la ineficacia de ciertas propuestas.

Consecuencias sociopolíticas y jurídicas

La discusión que se deriva del panorama expuesto conlleva un análisis desde diferentes campos, partiendo de la afirmación anterior bajo la cual el Estado no cumplió integralmente con el compromiso que representa la Agenda 2030 y particularmente el ODS 2 al verse agravadas las condiciones de hambre en su territorio, generando dos consecuencias fundamentales: De tipo

sociopolítico ante la afectación en salud de los menores de cinco años en sus etapas de desarrollo y la percepción de corrupción generalizada que cuestiona la legitimidad institucional, y aquellas de carácter jurídico ante la afectación de la credibilidad internacional de Colombia al incumplir las medidas cautelares interpuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el cumplimiento insuficiente de un compromiso internacional como la Agenda 2030.

a) Implicaciones de tipo sociopolítico

En primer lugar, el aumento de los casos de inseguridad alimentaria en menores de cinco años en el departamento de La Guajira pronostica un problema de salud significativo que históricamente ha derivado en altos índices de mortalidad infantil. La vigencia del problema en menores que se encuentran en sus primeras etapas de vida impacta críticamente en la formación que ocurre desde la gestación hasta los dos años, estableciendo limitaciones en su desarrollo físico y afectando de forma irreversible en la evolución del cerebro, el sistema inmunológico y el crecimiento; desencadenando problemas de motricidad, aprendizaje y una predisposición a enfermedades posteriores. A su vez, en adultos mayores los estados de malnutrición pueden propiciar enfermedades degenerativas y una afectación mayor de aquellas preexistentes (DNP, 2024, p. 41). El caso de los niños de las comunidades Wayuu en La Guajira expone esta afectación al encontrarse en estado crítico de desnutrición que llevó a la muerte de treinta y un niños en el año 2024 (Procuraduría, 2024) y afectado el desarrollo de otros tantos que han sobrevivido sin que se cuestionen las secuelas negativas producto de sus prolongados períodos de hambre.

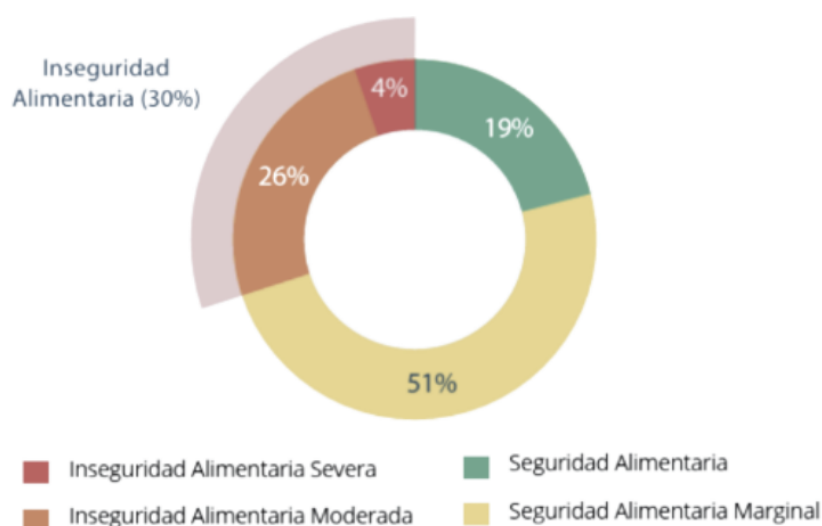


Figura 3. Niveles de inseguridad alimentaria en Colombia según el PMA (2023). *Fuente: Evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana, (p. 1), por del Programa Mundial de Alimentos (PMA), 2023.*

La lectura completa del problema determina que este no responde únicamente a la escasez del agua potable, como se ha difundido en los últimos años y donde el Estado ha buscado intervenir mediante alternativas como la potabilización de agua del mar o la creación de pozos comunes, sino que es mucho más amplio y por ende complejo su campo de acción. La crisis entonces se mantiene vigente precisamente debido a que el enfoque de los esfuerzos descuida la necesidad de prevenir futuros casos e intervenir eficazmente en los ya existentes.

El análisis del fenómeno de la corrupción demuestra su impacto directo en la percepción social sobre la falta de transparencia de las instituciones, el manejo de los recursos y por ende la credibilidad de las políticas públicas. Mientras los impuestos sean objeto de desviación y favorecimiento político e intensifique la desigualdad económica y social, la credibilidad de las políticas públicas destinadas a intervenir en situaciones tan críticas como las previstas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible en departamentos en crisis como La Guajira es prácticamente inexistente, lo que resulta en el fracaso de esfuerzos y compromisos internacionales como la Agenda 2030. El problema de la credibilidad en el Estado, en un caso como La Guajira donde la

corrupción no ha sido únicamente un problema de gestión administrativa sino la causa directa para el sostenimiento de las condiciones de pobreza, establece una brecha de desigualdad bajo la cual aquellos que se benefician con los recursos destinados a garantizar los derechos a la alimentación, la salud y el agua, afectan proporcionalmente a las comunidades indígenas. En consecuencia, la identidad que debería existir en los ciudadanos como miembros estructurales del Estado se ve fragmentada junto con la convicción de una democracia representativa, pues quienes ostentan el poder no representan ni protegen a los ciudadanos que los eligieron en elecciones, derivando en las crisis del país en los últimos años.

b) Implicaciones de tipo jurídico

Como segundo punto, el fallecimiento de menores de cinco años por desnutrición permite desarrollar un análisis jurídico ante la violación directa de derechos fundamentales constitucionales, evidenciando la responsabilidad del Estado por acción, en proyectos que resultan siendo objeto de casos de corrupción, u omisión por su falta de intervención en ciertos campos, del sostenimiento de las condiciones inseguridad alimentaria de sus ciudadanos, incumpliendo en sus deberes de protección y garante de los derechos de sus nacionales y transgrediendo su carta constitucional, las leyes y las normas de derecho internacional. En este sentido, el análisis se deriva de la omisión parcial a dos pronunciamientos fundamentales: La sentencia T-302 de 2017 que declaró un estado de cosas inconstitucionales y la resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante la cual establecen medidas cautelares al Estado; ambas donde se reconoce una omisión estructural y sistemática de los derechos de las comunidades Wayuu.

La ejecución parcial de la resolución proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la cual se expuso que el caso de La Guajira reunió los criterios de gravedad, urgencia e irreparabilidad, y mediante la cual se solicitó trabajar en el sistema de salud, asegurar medidas inmediatas respecto al agua potable y alimentos disponibles, en beneficio de los niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayuu,

aunado a la sentencia de la corte que declaró un estado de cosas inconstitucionales, demuestra la incapacidad del Estado para responder a los requerimientos jurídicos en los cuales se le ordena intervenir eficazmente una problemática vigente en su territorio. El no cumplir íntegramente la sentencia de la corte constitucional, representa la fragmentación del orden constitucional del país, cuestionando la verdadera eficacia que tienen este tipo de pronunciamientos de la rama judicial.

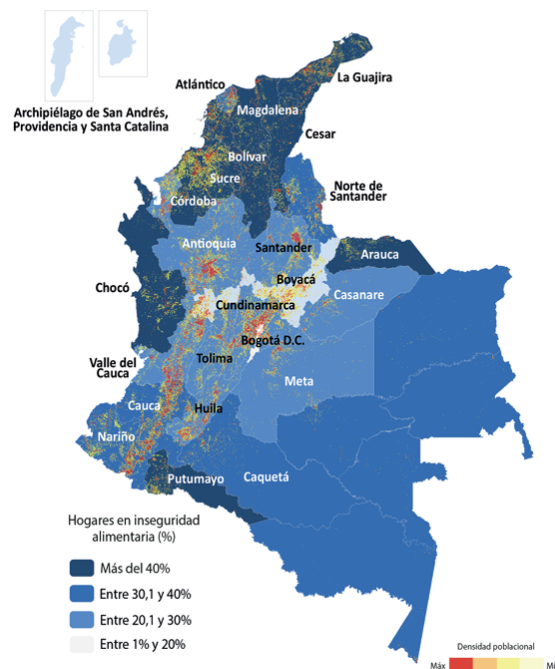


Figura 4. Mapa del Índice de Inseguridad Alimentaria, Colombia (2023). *Fuente: DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, versión Febrero 2023, pág. 103.*

Por su parte, las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos permiten desarrollar un análisis mucho más profundo. El cumplimiento parcial, la falta de acciones estructurales y la violación sistemática y continua de derechos representan un riesgo para el Estado aún mayor abriendo la posibilidad a una demanda formal ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Elevar el caso ante la corte como un caso contencioso implicaría un juicio contra el Estado, donde una eventual sentencia lo obliga a una reparación material y simbólica más allá de las sugerencias que se han emitido hasta el momento. La pasividad que ha prevalecido en los últimos

años deteriora la posición del Estado ante los organismos multilaterales, afectando su imagen diplomática y condicionando su acceso a oportunidades de cooperación o financiamiento en el sistema.

Finalmente, y acorde con el punto anterior, al no verse cumplidas las decisiones de los tribunales y órganos internacionales para ordenar la resolución de un problema de gran magnitud, se ve afectado el principio de supremacía constitucional. Si bien las providencias son claras al exponer la gravedad de la situación, los fallos quedan reducidos a una declaración formal sobre el problema sin llegar a generar un accionar eficaz de la rama ejecutiva del Estado. A su vez, el hecho de que se involucre un grupo poblacional tan concreto como las comunidades indígenas, ratifica el abandono histórico que se ha construido desde la exclusión social y étnica.

Conclusiones

La aplicación del Policy Cycle a los proyectos contenidos en el plan de acción del CONPES 3944 de 2018 evidencia que no se logró responder integralmente a la complejidad de la inseguridad alimentaria de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad en el departamento de La Guajira, pues el enfoque de la intervención se centró en responder a una multiplicidad de factores adyacentes como infraestructura, educación o vivienda, de incidencia indirecta en la nutrición de la niñez, y aquellos encaminados a una intervención directa fueron reducidos y de ejecución deficiente enmarcada por avances parciales por debajo de los proyectados, destacando la ausencia de estrategias directas de prevención o mitigación del daño inmediato.

Por su parte, el análisis de los limitantes estructurales de las políticas públicas identifica y agrupa los factores en dos categorías, delimitando aquellos derivados de factores naturales como las condiciones geográficas de aquellos que no responden a estas como la corrupción, la desconexión entre los programas y las necesidades sociales, la pobreza extrema y la precariedad en el acceso a

servicios básicos. En este contexto, es evidente que los fallos de coordinación institucional y gobernanza mantienen la crisis y limitan el impacto de las políticas públicas.

Por último, las implicaciones del retraso del ODS 2 en el país ante el aumento de los niveles de desnutrición infantil en La Guajira exponen una connotación sociopolítica, al amenazar la salud y desarrollo de los menores en sus primeras etapas ocasionando graves daños en su crecimiento y pudiendo derivar incluso en mayores casos de mortalidad infantil, y jurídica tras el incumplimiento de la sentencia T-302 de 2017 y las medidas cautelares de la CIDH, exponiendo al país a sanciones y procesos internacionales, afectando de su credibilidad diplomática, además de consecuencias nacionales como debilitar la credibilidad ciudadana en las instituciones y la democracia representativa o agravar la percepción de vulneración sistemática de los derechos fundamentales.

Bibliografía

ACAPS. (2023, 27 de octubre). *Colombia: inseguridad alimentaria en la región de Alta Guajira*.

https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Additional_resources/20231027_ACAPS_briefing_note_Colombia_Food_insecurity_in_Alta_Guajira_region_-_Spanish.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015, 25 de septiembre). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. United Nations.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Banco Mundial. (2023, 6 de septiembre). *Qué es la seguridad alimentaria*.

<https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update/what-is-food-security>

Cataño, D. F. G., & Jiménez, A. (2021). Objetivos de Desarrollo Sustentable: Nivel de avance en la comunidad Malouyen Wayúu de la Guajira Colombia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(6), 205–222.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Resolución No. 60/15. Medida cautelar* 51-15.

<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp?Country=COL&Year=2015>

Congreso de Colombia. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026* (Ley 2294 de 2023).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018a). *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia* (Documento CONPES 3918).

Departamento Nacional de Planeación.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018b). *Estrategia para el desarrollo integral del Departamento de La Guajira y sus pueblos indígenas* (Documento CONPES 3944).

Departamento Nacional de Planeación.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3944_ajustado.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia T-302 de 2017*.

https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/06/T-302-de-2017_Guajira.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Auto* 696-22.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2022/a696-22.htm>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). *Boletín técnico: Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES – 2023*.
<https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIES/bol-FIES-2023.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Reporte Nacional Voluntario 2024*.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Colombia_Reporte_Nacional_Voluntario_2024_ODS.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2025, 13 de junio). *Seguimiento al Plan de Acción Sentencia T-302 de 2017*. Sinergia – MESEPP. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/mesepp/guajira>

Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (Eds.). (2007). *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. CRC Press/Taylor & Francis.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2011, febrero). *Conceptos básicos: Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica*.
<https://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2024). *Hambre e inseguridad alimentaria*. <https://www.fao.org/hunger/es>

Graglia, J. E. (2016). Modelo relacional de políticas públicas. En D. Calderón (Comp.), *Políticas públicas: Retos y desafíos para la gobernabilidad* (pp. 37–58). Ediciones USTA.

Lasswell, H. D. (1956). *El proceso de decisión: siete categorías de análisis funcional*. University of Maryland Press.

Muñoz Cabrera, L. Y., Aupaz Jojoa, N. A., Sabogal Téllez, M. S., Blandón Romero, Y. R., & Álvarez Clavijo, L. J. (s.f.). Enfermedades transmisibles en la Guajira: Enfermedad diarreica aguda (EDA). *Revista de Investigación, Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD*.

Pardo Ávila, D. C., & Infante Garzón, L. M. (2019). Evaluación de la coherencia política de los instrumentos de planificación territorial de seis municipios del departamento de La Guajira con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el periodo de 2016–2017. *Revista de Investigación, Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Universidad Distrital Francisco José de Caldas*.

Procuraduría General de la Nación. (2024). *Desnutrición infantil en Colombia cobra 149 vidas en 2024: Guajira, Chocó y Antioquia las regiones más afectadas* (Boletín 1356-2024). <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/desnutricion-infantil-colombia-cobra-149-vidas-2024-guajira-choco-y-antioquia-regiones-mas-afectadas.aspx>

Programa Mundial de Alimentos. (2023). *Evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana: Resumen ejecutivo*. <https://reliefweb.int/attachments/25233518-edec-4381-922c-2c441dfb400e/Evaluaci%C3%B3n%20de%20seguridad%20alimentaria%20para%20poblaci%C3%B3n%20colombiana%20-%20Resumen%20ejecutivo%2C%20Colombia%2C%20febrero%202023.pdf>

World Health Organization. (2024, 1 de marzo). *Malnutrición*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>