

# Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y derecho a la alimentación en Colombia<sup>39</sup>

Mauricio Chamorro Rosero<sup>40</sup>

Ángela Castillo Burbano<sup>41</sup>

Tania Bolaños Enríquez<sup>42</sup>

Aura María Rosero Arteaga<sup>43</sup>

## Resumen

En el presente documento se analiza el desarrollo y aplicación de la seguridad y soberanía alimentaria en Colombia. Se observará que la seguridad alimentaria, que se hace visible en los discursos de las entidades gubernamentales, se ha asumido como la implementación de acciones tendientes a aumentar la oferta de alimentos por medio de una producción que sigue los principios de la Revolución Verde, como también desde la apertura de mercados, con el aumento de las importaciones. Por

---

<sup>39</sup> El capítulo es el resultado parcial del proyecto de investigación titulado: “Del cambio agrario a la crisis alimentaria: estudio de las políticas agrarias implementadas en los Andes del departamento de Nariño durante el siglo XX”, financiado por la Universidad Cooperativa de Colombia. En el desarrollo del trabajo participan los grupo de investigación La Minga y Eslinga, y el Instituto de Economía Social y Cooperativismo, INDESCO.

<sup>40</sup> Universidad Cooperativa de Colombia sede Pasto. Correo electrónico: alvarom.chamorro@campusucc.edu.co

<sup>41</sup> Universidad Cooperativa de Colombia sede Pasto. Correo electrónico: angela.castilllob@ucc.edu.co

<sup>42</sup> Universidad Cooperativa de Colombia sede Bogotá. Correo electrónico: tania.bolanos@ucc.edu.co

<sup>43</sup> Universidad Cooperativa de Colombia sede Pasto. Correo electrónico: aura.rosero@campusucc.edu.co

su parte, la soberanía alimentaria, presente en el discurso de los movimientos campesinos, le apuesta a dignificar el trabajo del pequeño productor y a reconocer sus derechos, así como también, la promoción de modelos de producción acordes con la agroecología. Finalmente, se realiza una aproximación al derecho a la alimentación como una propuesta para superar la crisis alimentaria en el posacuerdo que retoma algunos elementos de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria.

**Palabras clave:** Colombia, crisis alimentaria, derecho a la alimentación, seguridad alimentaria, soberanía alimentaria.

## **Food security, food sovereignty and the right to food in Colombia**

### **Abstract**

This document makes an analysis of development and application of food safety and food sovereignty in Colombia. It is observed that food safety, which is visible in government entities speeches, has been assumed as the implementation of actions tending to increase the offer of food by a production based on Green Revolution, as well as the opening markets, by increasing food imports. On the other hand, food sovereignty, which is present in the peasant movements speech, bets to dignify small producers and recognize their rights, furthermore the promotion of production models according to the agroecology. By last, an approximation of right to food as a proposal to overcome the food crisis during post-agreement is

made. This proposal retakes some elements of food safety and sovereignty concepts.

**Key words:** Colombia, food crisis, right to food, food safety, food sovereignty.

## Introducción

Desde hace varias décadas se ha hecho visible la denominada crisis alimentaria, la cual responde a manifestaciones y componentes de la actual crisis del capital y evidencia la lógica de maximización de las utilidades que mueve al sistema agroalimentario (Ordoñez, 2013). La crisis alimentaria es un problema de la modernidad<sup>44</sup>. Sí bien en el pasado podía presentarse una carencia repentina y absoluta, no existiría escasez, porque ésta tiene un carácter crónico, permanente y definitorio de las condiciones sociales de existencia, que solo se observa en el seno de una civilización específica –la moderna– porque sólo ella asumió la premisa del carácter ilimitado de los deseos “materiales” del hombre (Esteva, 1988). En este sentido, la crisis alimentaria no sólo se manifiesta en la escasez de alimentos, también se considera la existencia

---

<sup>44</sup> En el análisis sobre el posicionamiento del discurso de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria en la agenda pública, se debe tener presente el antecedente de orden mundial generado por la crisis económica inmobiliaria en Estados Unidos en el año 2007, la cual, si bien tuvo sus causas en el tema financiero, pilar esencial de la economía capitalista y del neoliberalismo, derivó en una crisis económica en el sector alimentos por el incremento de los precios de los mismos en el año 2008; a causa del incremento de los precios del petróleo, el incremento de la demanda de alimentos e incremento de precios de algunos alimentos claves como el maíz para la producción de agrocombustibles, la reducción de la producción de cereales y la financiarización del sector de alimentos (Rubio, 2011), ya que se incrementó el número de contrataciones y la importancia económica que tenía el sector de los alimentos para las grandes empresas y multinacionales.

de la crisis por el limitado acceso a los alimentos, la pérdida de alimentos tradicionales y el cambio de la dieta alimentaria.

En la práctica cuando los gobiernos y las organizaciones internacionales se enfrentan a casos notorios de hambrunas acuden a explicaciones que se sintetizan en términos de capacidad y necesidad. Por un lado, el hambre y la escasez podrían ser causadas por un incremento demográfico, lo cual incrementa las necesidades; y, por otro lado, la pérdida de capacidades podría ser suscitada por algún tipo de catástrofe natural (Esteve, 1988) que conlleva un desequilibrio de esas ventajas comparativas que se le adjudican a los países subdesarrollados.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Situación Nutrición del año 2010 (ENSIN 2010), en Colombia el porcentaje de desnutrición global es de 3,4 %, el problema se agudiza en las zonas rurales donde la desnutrición se duplica con relación a las zonas urbanas (4,7 % vs. 2,9 %). Además, según la ENSIN, uno de cada 10 niños y adolescentes de 5 a 17 años presenta retraso en su crecimiento, y la prevalencia de sobrepeso u obesidad ha aumentado un 25,9% en el último quinquenio. Recientes estudios académicos también evidencian la situación de inseguridad alimentaria, no obstante, los investigadores han encontrado problemáticas nutricionales, alimentarias y de salud más graves que las documentadas por las entidades gubernamentales (Agencia de Noticias de la U. NacionalL, 2014).

La última discusión relacionada con la crisis alimentaria se presentó en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto

y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en el año 2016. En este acuerdo se discutió el rumbo que la política alimentaria del país debería tomar para combatir las crisis alimentarias. Las propuestas de los dos lados se enfrentaron con la imposibilidad de llegar a un consenso hasta la versión final del acuerdo. El Gobierno de Colombia tenía la intención de fortalecer las políticas de seguridad alimentaria existentes, en tanto que las FARC-EP pretendían la incorporación de la soberanía alimentaria en el marco normativo colombiano. El resultado fue la incorporación del Derecho a la Alimentación como uno de los principios de lo acordado en el punto “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”.

La intención principal del presente trabajo es considerar y debatir las políticas y alternativas que pretenden subsanar la crisis alimentaria que existe en Colombia. Este trabajo se sustenta en la revisión bibliográfica y las discusiones teóricas realizadas entre los años 2016 y principios de 2017.

Con el propósito de desarrollar la temática, el texto que a continuación se presenta se divide en tres partes. En la primera, se discute el origen, las intenciones y la implementación de la política de seguridad alimentaria en Colombia. En la segunda parte, se presenta a la soberanía alimentaria como una alternativa a la crisis alimentaria que surge desde los movimientos sociales. Para finalizar, se analiza el derecho a la alimentación como principio y política cuyo posterior desarrollo normativo pretenderá la superación de la crisis alimentaria.

## **Metodología**

La presente investigación se enmarca dentro de los lineamientos propios de la investigación cualitativa, con un enfoque histórico hermenéutico, por cuanto se pretende comprender los procesos sociales, así como las medidas políticas que procuran subsanar la crisis alimentaria existente en Colombia. Debido a la naturaleza del presente trabajo, las técnicas de recolección de información utilizadas en la investigación fueron la revisión bibliográfica y documental. Igualmente, se acudió a la revisión de la política y plan de seguridad alimentaria en Colombia, para identificar sus avances y retrocesos. Por otra parte, los instrumentos de recolección de información que se utilizaron en la investigación son las fichas bibliográficas, en tanto estas permiten consignar los avances del trabajo de campo y facilitan la adecuada sistematización y organización de la información.

## **Una lectura crítica sobre la seguridad alimentaria en Colombia**

El concepto de seguridad alimentaria surge en la década de 1980 en un contexto donde se buscaba proveer de alimentos básicos a poblaciones cuyos gobiernos no estaban en la posibilidad de hacerlo (Carrasco y Tejada, 2008). Sin embargo, este concepto toma ímpetu y se posiciona en el plano hegemónico internacional a partir de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996. En dicha declaración, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que ha sido la principal elaboradora y promotora del concepto, expone que:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. (Gordillo y Méndez, 2013, p. 4).

En este sentido, la seguridad alimentaria tiene cuatro aspectos, a saber: “1) disponibilidad de alimentos; 2) acceso a los alimentos; 3) estabilidad en el suministro y acceso a los alimentos; 4) uso y aprovechamiento de los alimentos” (Salcedo, 2005, p. 113). De acuerdo con Carrasco y Tejada (2008), “las políticas hacia la seguridad alimentaria se han centrado en la disponibilidad de alimentos, ignorando las estructuras sociales y económicas que determinan las posibilidades de acceso a éstos” (p. 27). Concentrarse en la disponibilidad de alimentos ha permitido que cada año la ayuda externa se incremente, lo que genera altos procesos de dependencia. De igual forma, se empiezan a justificar prácticas de subvención agropecuaria por parte de los países desarrollados –práctica conocida como *dumping*– que buscan un nuevo tipo de colonialismo a partir de las necesidades alimentarias de los pobres, y que generan la venta de productos alimentarios –por parte de los países desarrollados– por debajo de los costes de producción, estrangulando las economías locales que se ven imposibilitadas a competir con precios tan bajos.

La discusión relacionada con la tecnología en la producción agropecuaria también debe ocupar la centralidad de la crítica a la seguridad alimentaria. Bajo la premisa de la búsqueda de disponibilidad y estabilidad de los suministros de alimentos, los países que poseen la tecnología (biotecnología, microbiología,

genética, entre otras) han entrado en la era de la manipulación genética. Dicha manipulación genética debe analizarse en términos de la intencionalidad económica. A esta reflexión puede llevarnos la incorporación de los productos agrícolas transgénicos, los cuales no solo pueden generar problemas de salud a los humanos, también han posibilitado la permanencia de los agricultores en el círculo de la dependencia. Según Ford (2003):

Este enfoque perjudica a la fauna y confina a los agricultores a vivir dentro de un monopolio multinacional para poder subsistir. Los agricultores deben comprar las semillas a las multinacionales, comprar los herbicidas patentados y volver al año siguiente a por más semillas. La tradición de guardar las semillas de un año para el otro no sirve de nada, pues las cosechas modificadas genéticamente disponen de un gen que les impide producir semillas que puedan utilizarse (...) Como resultado, la fumigación que deben realizar los agricultores exterminan un gran número de plantas autóctonas y amenazan a los microbios de los que depende naturalmente la fauna existente en la tierra. (Ford, 2003, p. 80).

Además, se debe contemplar todos los riesgos que esta práctica conlleva, ya que el problema de la manipulación genética radica en el secretismo y la escasa cordura de los empresarios que intentan hacer de ella un negocio. La manipulación genética se ha introducido con prisas y con muy poco cuidado (Ford, 2003, p. 71), por ello aún no podemos magnificar sus efectos.

Cabe señalar que, la ayuda al desarrollo que contempla procesos generales de incorporación de sociedades particulares a Estados-nación y a un sistema económico mundial propicia, además, de

los problemas que anteriormente se mencionó, “la pérdida del conocimiento de los alimentos locales, la falta de acceso a los alimentos tradicionales y la limitación de la dieta debida a los impedimentos financieros, así como a la falta de suministros” (Manderson, 1988, p. 185).

## **Política y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN y PNSAN): la entrada de la seguridad alimentaria en Colombia**

En el año 2000, Colombia se comprometió con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para su primer objetivo, erradicar la pobreza extrema y el hambre, Colombia pactó: 1) reducir la desnutrición global en los niños menores de cinco años, el indicador pasaría de 7 % en 2005 a 3 % en 2015; y 2) mejoraría el indicador de consumo de energía mínima: en el año 2000, el porcentaje de personas subnutridas era del orden del 13 %, se espera que en el año 2015 este porcentaje se encuentre alrededor del 7,5 %.

Enmarcada en el compromiso de menguar la crisis alimentaria –cumpliendo con el objetivo número uno de los ODM– y teniendo en cuenta que las anteriores políticas en materia agropecuaria y rural no tomaban en consideración el problema de la alimentación, sino únicamente el de la producción, en el año 2008 se aprueba la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) en Colombia, la cual tiene por objetivo: “Garantizar que toda la población colombiana disponga,

acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad” (Consejo Nacional de Política Económica Social, Departamento Nacional de Planeación, 2008, p. 28). Así mismo, en mencionada política nacional se acoge un concepto de seguridad alimentaria que aparentemente tiene una visión multidimensional:

Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. (Consejo Nacional de Política Económica Social, Departamento Nacional de Planeación, 2008, p. 28)

Para la PSAN existen tres dimensiones por las cuales se coloca en riesgo la seguridad alimentaria. La primera de ellas, la dimensión de los medios económicos, la segunda, la dimensión de calidad de vida (bien – estar) o de los fines de la seguridad alimentaria y nutricional, y la tercera, relacionada con la calidad e inocuidad de los alimentos. Según el PSAN, la primera dimensión se puede subsanar a partir de ayudas externas, en pocas palabras, para el gobierno colombiano, la inseguridad alimentaria y nutricional puede originarse por elementos de oferta o por causas de demanda. Para la segunda dimensión se debe acudir a mejorar la conducta de las personas, las familias o las comunidades y los servicios públicos, como la educación, la salud y el saneamiento básico. Y para la tercera dimensión se deben elevar los estándares de calidad, lo cual viabiliza la importación de semillas certificadas al país generando proceso de dependencia y permitiendo la

privatización y monopolización de las semillas, vulnerando los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afros y campesinos, su cultura y la soberanía (Chamorro, 2014). Al respecto, desde un análisis global GRAIN señaló:

La crisis alimentaria mundial, que quienes están en el poder se apresuraron a definir con un problema de insuficiencia en materia de producción, se ha convertido en un caballo de Troya para introducir semillas, fertilizantes y, subrepticamente, sistemas de mercado en los países pobres. Lo que parece una “ayuda en semillas” en el corto plazo puede enmascarar lo que en realidad es la “ayuda para el agronegocio” en el largo plazo. (GRAIN, 2008, p. 3)

En diciembre del año 2012 se lanza oficialmente el primer Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia (PNSAN 2012-2019) con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PNSAN (CONPES, 2008). El PNSAN tiene como objetivo general: “Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable” (Gobierno Nacional, 2013, p. 21). De igual manera, el PNSAN, articulado a las tres dimensiones por las cuales se coloca en riesgo la seguridad alimentaria (medios económicos, calidad de vida y calidad e inocuidad de los alimentos), ha incorporado el término de alimentos prioritarios.

El grupo de alimentos prioritarios se conformó teniendo en cuenta tres propuestas: 1. una del ICBF que considera los aspectos nutricionales, 2. otra del MADR que involucra la producción

agroalimentaria, y 3. otra del DNP generada a partir de las canastas de las líneas de indigencia de las 13 principales ciudades, resto urbano y rural. (...) Cabe señalar que, si bien este grupo está conformado por todos los grupos de alimentos, que según la FAO conforman la canasta básica alimentaria de Colombia, no tiene como objetivo satisfacer las necesidades calóricas y proteicas de la familia, por lo tanto no se debe confundir este grupo con la canasta básica de alimentos. El objetivo del grupo de alimentos prioritarios es que se conviertan en el “mínimo”, sobre el cual se establezcan políticas de producción, abastecimiento y consumo, que garanticen su inclusión estable en la dieta de la población colombiana. (Gobierno Nacional, 2013, p. 53).

En Colombia los alimentos prioritarios son 35 y se encuentran ubicados en 6 grupos alimenticios<sup>45</sup>. No obstante, como el mismo PNSAN lo señala, la importancia de estos alimentos radica en que se conviertan en el “mínimo”, lo que implica, por una parte, una justificación para la importación de algunos alimentos que no se producen en Colombia –como la arveja, la lenteja y el brócoli–; y por otra parte, implica el debacle económico para muchos agricultores y campesinos que, al no poder competir con los precios de los mercados internacionales, se verán obligados a sumergirse en los procesos de dependencia de los productos transgénicos o serán condenados a la quiebra –esto podría suceder con la leche y sus derivados, las carnes, la papa, el arroz, el maíz

---

<sup>45</sup> Según el PNSAN (2012-2019) los alimentos prioritarios de Colombia son: 1. Cereales: arroz, maíz, trigo; 2. Leguminosas: frijol, lenteja, arveja; 3. Frutas y hortalizas: naranja, guayaba, banano, tomate de árbol, mora, mango, papaya, tomate para ensalada, cebolla, zanahoria, habichuela, ahuyama, espinaca, brócoli; 4. Tuberosas y plátano: papa, yuca, plátano; 5. Aceite: aceite vegetal; 6. Producción de carnes, leche y huevos: leche, queso, cerdo, carne de res, vísceras, pollo, pescado, huevos y cacao. (Gobierno Nacional, 2013, p. 53).

y el aceite vegetal. Esto sin contar con la pérdida de alimentos tradicionales que representan elementos culturales y religiosos para diversos grupos étnicos del país.

## **Soberanía alimentaria: una alternativa a la crisis alimentaria desde los movimientos sociales**

La soberanía alimentaria es un concepto emergente que surgió en el marco del foro alternativo a la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996 gracias a la Vía Campesina. La intención principal de la soberanía alimentaria es superar los argumentos contemplados bajo el concepto de seguridad alimentaria acuñado por la FAO, a través del cual se promovía una suficiencia en la cantidad de alimentos para la población (Bustos y Bustos, 2010). De esta forma, la soberanía alimentaria implica:

El derecho de los pueblos, de sus Países o Uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping frente a países terceros. La soberanía alimentaria incluye: 1) priorizar la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de los/as campesinos/as y de los sin tierra a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito. De ahí la necesidad de reformas agrarias, de la lucha contra los OGM (Organismos Genéticamente modificados), para el libre acceso a las semillas, y de mantener el agua en su calidad de bien público que se reparta de una forma sostenible. 2) El derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y, como y quien se lo produce. 3) El derecho de los Países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas. 4) Unos precios agrícolas ligados a los costes de producción: es

posible siempre que los Países o las Uniones tengan el derecho de gravar con impuestos las importaciones demasiado baratas, que se comprometan a favor de una producción campesina sostenible y que controlen la producción en el mercado interior para evitar unos excedentes estructurales. 5) La participación de los pueblos en la definición de política agraria. 6) El reconocimiento de los derechos de las campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación. (La Vía Campesina, 2003, s.p.).

El concepto de soberanía alimentaria recoge la denuncia y la resistencia de los campesinos frente al modelo neoliberal implantado a través de la Revolución Verde. Además, se constituye en una oportunidad para abordar el tema de la alimentación y su significado, porque permite retomar valores culturales y conocimientos ancestrales que se mantienen a través del fomento de la agricultura tradicional, la cual en su sistema de producción concilia elementos acordes a los principios propuestos por la agroecología. En este sentido, Cuellar y Sevilla (2009) sostienen que “la agroecología puede constituirse en la base para sustentar y defender los principios en los cuales está enmarcada la soberanía alimentaria, desde tres dimensiones fundamentales: la productiva-ecológica, la socioeconómica y la cultural-política” (p. 49).

Desde la dimensión productiva-ecológica, la utilización de semillas autóctonas constituye uno de los elementos primordiales para el manejo agroecológico. Para ello, “son básicos los bancos prediales de semillas y su articulación en redes para el desarrollo de una investigación campesina de adaptación,

intercambio y libre circulación intercomunal” (Cuella y Sevilla, 2009, p. 49). Por tanto, la utilización de semillas transgénicas, así como sus consecuencias en los consumidores y en el ambiente, no es compatible con este postulado. Asimismo, el desarrollo e intercambio de tecnologías participativas entre los campesinos, como también la incorporación de fuentes de energía renovables para la autosuficiencia del sistema productivo, desempeña un papel importante en la conceptualización de la soberanía alimentaria, en tanto que los conocimientos generados por los campesinos en estos dos ítems, se comparten entre ellos y se ponen en práctica.

Desde la dimensión socioeconómica, la agroecología apoyaría la identificación, diseño, implementación y evaluación de los sistemas locales agroalimentarios, desde la identidad cultural de las comunidades, de manera que se revaloricen las formas locales de gestión de los recursos naturales, y de los excedentes de producción que conduzcan al aseguramiento de la autosuficiencia del sistema productivo. Por su parte, la dimensión cultural-política involucra los procesos de aprendizaje colectivo que contribuyan a generar la transformación societal y participativa de normas, reglas y relaciones de poder que guían la gestión de los recursos. De esta forma, la agroecología y la soberanía alimentaria se han posicionado como una apuesta académica y política propuesta por los movimientos sociales rurales, constituyéndose en un mecanismo de protección y autonomía de los territorios frente a la incertidumbre mundial del mercado y la geopolítica de la producción de alimentos.

En América Latina, la soberanía alimentaria tomó fuerza al constituirse como un proyecto político de autonomía y

reducción de incertidumbre frente a la producción de alimentos, principalmente en países como: Venezuela, Ecuador y Bolivia; países en los cuales sus procesos constituyentes incidieron para que se incorporara la soberanía alimentaria como un derecho constitucional. En Bolivia, se formularon planes y políticas específicas para la soberanía alimentaria, en Ecuador, existe una Ley de soberanía alimentaria, en Venezuela, se promovieron planes de lucha contra el latifundio, leyes de desarrollo agrícola, intervenciones a empresas agroalimentarias y procesos de distribución popular de alimentos. El principal aporte de estos países fue colocar a la soberanía alimentaria y al campo como un eje estratégico de sus políticas, incluyéndolos en sus constituciones conjuntamente con el derecho a la alimentación, no obstante, el desarrollo productivo del campo ha sido desigual y los avances tenían una relación directa con el posicionamiento de dichos proyectos políticos (Rubio, 2011).

Países como Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, con políticas de carácter progresista sin déficit de alimentos al interior de los mismos, aprovecharon la crisis alimentaria para incrementar la competitividad del sector y los mercados internacionales. Finalmente, en países latinoamericanos como Perú, Colombia y México, no hubo ningún cambio en sus políticas de corte neoliberal y se resalta el apoyo a grandes empresas transnacionales de alimentos (Rubio, 2011). De esta forma en Colombia, la soberanía alimentaria se ha convertido en una de las principales luchas de los movimientos campesinos, que no se ha visto reflejado en los lineamientos estratégicos de las políticas rurales del país.

## **Soberanía alimentaria en Colombia**

La Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, la cual es conformada por distintos movimientos campesinos y rurales participantes del gran paro agrario del año 2013, uno de los paros agrarios más importantes de los últimos años, realizó un “Mandato para el buen vivir, por la reforma agraria estructural, la soberanía, la democracia y la paz con justicia social”, en el cual se propone un modelo de economía propia como una estrategia en contra del modelo de despojo, propuesto por el incremento de actividades extractivas en el país. En dicho mandato se considera que “la protección de la soberanía alimentaria nacional (debe realizarse) desde lo local y que sea declarada como utilidad pública, interés social y bien común de la nación” (Mantilla, 2014, s.p.). Pese a múltiples intervenciones y diálogos entre los movimientos campesinos, rurales y el Gobierno Nacional, no se ha adoptado la soberanía alimentaria como una apuesta nacional, más bien, se ha visualizado como un factor de inestabilidad para las políticas económicas internacionales.

A partir de este contexto nacional, los movimientos campesinos y rurales han realizado algunas apuestas territoriales basadas en la soberanía alimentaria, algunas de ellas son: las Zonas de Reserva Campesina, los Mercados Campesinos y los Territorios Campesinos Agroalimentarios. Las Zonas de Reserva Campesina surgieron en los años ochenta, de una lucha de colonos y campesinos de la región del Cagúan, consiste en una propuesta de ordenamiento territorial comunitario, con titulación de tierras en áreas importantes de conservación ecológica, la propuesta se

consolidó en la Ley 160 de 1994 (Fajardo, 2002), en la cual se concibe como una estrategia para campesinos y colonos en zonas de amortiguación de reservas naturales y parques ambientales.

Los mercados campesinos han sido una propuesta que surge desde los movimientos campesinos, como una estrategia directa para la distribución de alimentos orgánicos o agroecológicos en espacios en los cuales se favorece el encuentro directo entre el productor campesino y el consumidor, estos escenarios generan procesos de comercio justo y recuperación de la soberanía para los participantes en dicho espacio. Los mercados campesinos se realizan en distintos departamentos y municipios del país, con una periodicidad quincenal o mensual, también se constituyen en procesos de apropiación y democratización de espacios públicos, ya que los principales mercados se realizan en parques o plazas principales de los municipios.

Los Territorios Campesinos Agroalimentarios son una apuesta de pensar el territorio organizado por las comunidades campesinas en torno a un plan de vida digno campesino, que busca asegurar la inclusión social y la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias campesinas, fortalecer los procesos organizativos en defensa del territorio frente a la voracidad capitalista, fortalecer la economía campesina con formas de producción, intercambio y comercialización, con un modelo de agricultura para la vida, proteger y defender el agua, la naturaleza y demás bienes comunes, hoy amenazados por los proyectos extractivistas, desarrollar procesos de ordenamiento territorial popular y gobierno propio, afirmando

la autodeterminación de las comunidades campesinas, luchar por el acceso a la tierra y demás factores productivos de campesinas y campesinos; contribuyendo a reducir los conflictos de uso del suelo; planificar el uso y la ocupación de los espacios rurales para el logro de la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentaria (Coordinador Nacional Agrario de Colombia [CNA], 2016).

Los territorios campesinos agroalimentarios, propuestos por el Coordinador Nacional Agrario de Colombia, son una apuesta directa por lograr que en Colombia los campesinos sean reconocidos como sujetos de derechos políticos, económicos, sociales y culturales, al igual que las comunidades indígenas y afrodescendientes. Esta propuesta fue radicada en agosto de 2016 como un proyecto de ley en el Congreso de la República, la iniciativa buscaba realizar una reforma al artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, mediante consulta popular; pese a que la iniciativa fue aprobada en un primer debate, pasó a un segundo debate y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público brindó un concepto institucional, sin embargo, en diciembre del año 2016, el proyecto fue archivado por vencimiento de términos (Congreso Visible, 2010).

## **El derecho a la alimentación en Colombia: una propuesta para superar la crisis alimentaria en el posacuerdo**

Si bien el derecho a la alimentación fue reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 como

parte del derecho a un nivel de vida adecuado (Artículo 25)<sup>46</sup>, fue hasta 1966 cuando el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 11) lo consagro expresamente<sup>47</sup>. En su Observación General 12, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de DESC) manifestó que:

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

---

<sup>46</sup> Según el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: “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, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

<sup>47</sup> Según el artículo 11 del el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

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 tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole. (Comité de DESC, 1999, p. 3)

Debido a que el Estado colombiano firmó y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la alimentación se incorporó en el ordenamiento jurídico interno (Constitución Nacional, 1991, Artículo 93). Sin embargo, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en el año 2016, se discutió nuevamente la política alimentaria que el país debería tomar para combatir las crisis alimentarias. El resultado fue la incorporación del derecho a la alimentación como uno de los principios de lo que titularon: “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”.

Las propuestas y argumentos respecto a la política alimentaria discutida en La Habana se encontraban en contravía, lo cual causó la imposibilidad de llegar a un consenso hasta la versión final del acuerdo<sup>48</sup>. El Gobierno de Colombia tenía la intención

---

<sup>48</sup> Los Diálogos de Paz realizados en La Habana (Cuba) entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP se caracterizaron por su carácter público. De esta forma, los ciudadanos podían conocer el avance y los acuerdos a los que iban llegando las partes en tiempo real. El acuerdo sobre la definición de la política alimentaria fue la que más tardó. Una vez entregado el primer borrador que contenía los acuerdos del punto uno, las partes aún no llegaban a un consenso.

de fortalecer las políticas de seguridad alimentaria existentes, debido a que estas se encuentran acordes con los mandatos internacionales y su implementación no implica una reforma estructural del agro colombiano. Por su parte, las FARC-EP pretendían la incorporación de la soberanía alimentaria en el marco normativo colombiano, lo cual generaría transformaciones estructurales y el enardecimiento de reivindicaciones como la reforma agraria (olvidada con la Ley 160 de 1994), la defensa de las fuentes de vida (tierra y agua) y de la propia vida (biodiversidad) (Montagut, 2010).

La síntesis de la discusión entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP fue la incorporación del derecho a la alimentación en el panorama normativo del posacuerdo. De esta manera, el derecho a la alimentación incorporado en los acuerdos finales se define como “el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente” (Gobierno Nacional, Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016, p. 28).

La definición del derecho a la alimentación que se incorporó en los acuerdos finales entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, no coincide exactamente con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni con la definición que el Comité de DESC realizó en la Observación General 12 del año 1999. Es claro que la definición

estricta del derecho a la alimentación si fue incorporada en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, lo cual quiere decir que las políticas de seguridad alimentaria pretenden materializar el derecho a la alimentación definido por el Pacto Internacional de DESC.

Las diferencias entre la definición del derecho a la alimentación incorporado en los acuerdos finales y en el Pacto Internacional de DESC no es categórica. No obstante, en el acuerdo final se tiene en cuenta la cultura para precisar si los alimentos son apropiados o no. Este elemento (la cultura) nos dirige nuevamente hacia la discusión sobre la pertinencia y urgencia de una política de soberanía alimentaria en Colombia. El derecho a la alimentación, tal como se definió en los acuerdos entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, no representa un avance substancial para mitigar la crisis alimentaria, ni tampoco implica la superación definitiva de las políticas de seguridad alimentaria, pero sí representa una redefinición del derecho a la alimentación que puede servir de punta de lanza para enfrentar los efectos de la globalización neoliberal, recalcando la posibilidad latente de la soberanía alimentaria.

## Conclusiones

La crisis económica mundial impactó en el mundo rural posicionando a un grupo de actores como ganadores, principalmente, a las empresas multinacionales y transnacionales que se vieron interesadas en invertir en el sector de los alimentos y evidenciaron en la crisis una oportunidad, porque oligopolizaron bienes básicos para la producción de alimentos y se beneficiaron por el incremento de precios, principalmente las empresas de agrocombustibles y productoras de fertilizantes. Los países más afectados fueron quienes presentaban un déficit alimentario al interior de su nación (Dierckxsens, 2008), también los pequeños y medianos productores que evidenciaron un incremento en los costos de producción y del combustible.

La crisis alimentaria centró sus afectaciones en los pequeños productores, sin embargo, los intereses de las grandes empresas y el auge de los agrocombustibles como salida a la crisis energética fueron las causas de que la crisis alimentaria se haya profundizado, posicionando de esa manera al sector de los alimentos como un sector estratégico dentro de la dinámica económica internacional. De esta forma, el paradigma agrario dominante en Colombia se sigue caracterizando, entre otras cosas, por la “concentración de la tierra, el monocultivo, la vocación exportadora, la dependencia de insumos industriales y la generación de externalidades fuertemente negativas para el medio ambiente” (Montagut, 2010, p. 14), lo que hace inviable una alternativa real a la crisis alimentaria y al problema agrario de Colombia.

La definición de derecho a la alimentación incluida en el texto del acuerdo final entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP no profundiza sobre las implicaciones que el derecho a la alimentación podría traer en materia de desarrollo agrícola, comercio internacional, plataformas agroalimentarias y otras actividades que a partir de la globalización neoliberal han transformado la agricultura en Colombia. Esta es una tarea pendiente que traerá consigo la discusión de la incorporación y desarrollo normativo del acuerdo final.

## Bibliografía

- Agencia de Noticias de la U. Nacional. (19 de mayo de 2014). Un 90% de comunidades nativas de Nariño afronta inseguridad alimentaria. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/un-90-de-comunidades-nativas-de-narino-afronta-inseguridad-alimentaria/>
- Bustos, B. y Bustos, H. (2010). *Hacia la soberanía alimentaria. Agroecología y comercio asociativo desde experiencias andino-amazónicas*. Universidad Andina Simón Bolívar: Ediciones La Tierra.
- Carrasco, H. y Tejada, S. (2008). *Soberanía alimentaria: La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Lima: Soluciones Prácticas – ITDG.
- Castillo, A. (2013). *Agricultura urbana en Quito: AGRUPAR - una iniciativa local que aporta a la construcción de una ciudad sustentable* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Quito, Ecuador. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5886>
- Chamorro, M. (2014). Desarrollo y crisis alimentaria: el caso de la seguridad alimentaria en Colombia. *Revista CES Derecho*, 5(1), 57-65.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). Observación General 12. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf> el 30 de marzo de 2017

Congreso Visible. (2010). Proyectos de ley. Recuperado de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/>

Consejo Nacional de Política Económica Social. Departamento Nacional de Planeación (2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Recuperado de [http://www.sipi.siteal.ipe.unesco.org/sites/default/files/sipi\\_intervencion/conpes\\_113\\_08.pdf](http://www.sipi.siteal.ipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/conpes_113_08.pdf)

Constitución Nacional de Colombia [Const.]. (1991). Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Coordinador Nacional Agrario de Colombia (CNA). (2016). Territorios Agroalimentarios. Recuperado de <https://www.cna-colombia.org/tag/territorios-agroalimentarios/>

Cuellar, M., y Sevilla, E. (2009). Aportando la construcción de la Soberanía Alimentaria desde la Agroecología. *Ecología Política* (38), 43-51.

Dierckxsenses, W. (27 de mayo de 2008). Desafíos para el movimiento social ante la especulación con el hambre [En Internet]. *Biodiversidadla*. Recuperado de <http://www.biodiversidadla.org/Documentos/Desafios-para-el-movimiento-social-ante-la-especulacion-con-el-hambre>

Esteva, G. (1988). “Detener la ayuda y el desarrollo: una respuesta al hambre”. En *Carencia alimentaria. Una perspectiva antropológica*. Barcelona: Serbal.

- Fajardo, D. (2002). *Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra: comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*. Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Ambientales - IDEA
- Ford, B.J. (2003). “La ingeniería genética: ¿Santa o pecadora?”. En *El futuro de los alimentos*. Barcelona: Blume.
- Gobierno Nacional. (2013). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012–2019. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/pnsan.pdf>
- Gobierno Nacional. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f272865f-5a3a-44e6-84f5-b21eff53b424/Acuerdo-final-paz-Colombia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f272865f-5a3a-44e6-84f5-b21eff53b424>
- Gordillo, G. y Méndez, O. (2013). Seguridad y soberanía alimentaria. Recuperado de <http://www.fao.org/3/ax736s.pdf>
- GRAIN. (2008). Ayuda en semillas, agroempresas y crisis alimentaria. *Biodiversidad y Cultura* 58, 3-7. Recuperado de <https://www.grain.org/es/article/entries/1191-ayuda-en-semillas-agroempresas-y-crisis-alimentaria>

La Vía Campesina (15 de enero de 2003). ¿Qué es la Soberanía Alimentaria? Recuperado de <https://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/314-que-es-la-soberanía-alimentaria> el 30 de noviembre de 2016.

Manderson, L. (1988). Suministro de alimentos y cambio social en el sureste asiático y en el Pacífico Sur. En *Carencia alimentaria. Una perspectiva Antropológica*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Mantilla, C. (31 de marzo de 2014). Pliego de exigencias: Mandatos para el Buen Vivir, por la reforma agraria estructural territorial, la soberanía, la democracia y la paz con justicia social. *Coalición de movimientos y organizaciones sociales de Colombia*. Recuperado de <https://comosoc.org/pliego-de-exigencias-mandatos-para-14/>

Ministerio de la Protección Social e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2010). Encuesta Nacional de Situación Nutricional. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co> el 25 de febrero de 2017.

Montagut, X. (2010). *Estado, movimientos sociales y soberanía alimentaria en América Latina. ¿Hacia un cambio de paradigma agrario?* Quito: Flacso – Icaria Editorial.

Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Naciones Unidas (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

Naciones Unidad (2000). Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

Rubio, B. (2011). Crisis mundial y soberanía en América Latina. *Revista de economía mundial*, 29, 59-85.

Salcedo, S. (Ed.). (2005). *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*. Santiago de Chile: FAO