

**“LAS POSTURAS IDEOLÓGICAS EN EL
DESARROLLO DE LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA Y DEL DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN”**

Presentado por:

**ISABEL ARISTIZÁBAL MARTÍNEZ
SANTIAGO QUIROGA YUSTI**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE FILOSOFÍA E HISTORIA DEL
DERECHO**

Bogotá D.C. 2016

NOTA DE ADVERTENCIA

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

Tabla de contenido

Introducción.....	3
1. Diálogos en la Habana: una apuesta por la seguridad alimentaria en Colombia entre la garantía de derechos y el desarrollo productivo del campo	4
Consejos Nacionales y Territoriales	7
Formalización, Uso y Acceso	8
2. Historia económica siglo XX	16
La importancia de la comida en Europa Occidental en los tiempos de guerra durante el S. XX.....	17
Latinoamérica – Colombia en el siglo xx.....	26
3. Postura de la seguridad alimentaria vista desde los Derechos Humanos.....	41
Informe del PNUD de 2011 para Colombia: “Colombia rural: razones para la esperanza”	49
Cuál ha sido la posición desde la jurisprudencia constitucional al tema?.....	56
4. Conclusiones.....	61

“Antes de dar al pueblo sacerdotes, soldados y maestros, sería oportuno saber si no se está muriendo de hambre” (Tolstoi).

Con esta frase del novelista ruso León Tolstoi es posible entrar a evaluar el papel histórico de la alimentación como derecho fundamental, partiendo de la base de ser una necesidad biológica e intrínseca en el ser humano. Indiscutiblemente los términos de derecho a la alimentación y seguridad alimentaria han tenido un papel fundamental en la conformación de las sociedades modernas y del reciente tramo histórico de la normativa constitucional y legal colombiana. En este sentido el presente estudio procura realizar un análisis del derecho a la alimentación en el país y su alcance entre dos posturas tradicionalmente confrontadas: la producción agrícola como factor económico y el derecho de los campesinos a una vida y trabajo dignos. Partiremos del análisis de los Acuerdos de Paz de la Habana donde consideramos que la propuesta de Desarrollo Agrario Integral está haciendo un esfuerzo por lograr (desde concepciones ideológicas lejanas de las partes negociadoras) alinear ambos intereses de forma armónica; así mismo presentaremos los posibles alcances que tendría el acuerdo en la seguridad alimentaria de materializarse la implementación de los puntos más profundos de la iniciativa como lo son las reformas administrativas y los procesos de formalización, acceso y uso de tierras. Proseguiremos con el análisis histórico de la seguridad alimentaria como concepto universal, analizando las posturas ya presentadas en lo que este derecho ha sido desde su concepción mundial hasta la regulación normativa que se le ha dado en Colombia, teniendo en cuenta los modelos económicos que han sido planteados para el campo y las diversas tensiones entre una línea garantista constitucional con modelos asociativos y una visión del campo como productor para la satisfacción de la demanda alimentaria, como eje de exportación económica y como sector clave para el desarrollo de la economía.

1. Diálogos en la Habana: una apuesta por la seguridad alimentaria en Colombia entre la garantía de derechos y el desarrollo productivo del campo

Los diálogos iniciados el 19 de noviembre de 2012 entre la guerrilla de las Farc y el Gobierno Nacional del presidente colombiano Juan Manuel Santos Calderón han tenido como hoja de ruta una agenda de puntos específicos para la negociación de la terminación del conflicto armado. El primero de ellos (y el más relevante para el tema del presente estudio) es el denominado *Desarrollo Agrario Integral* que incluye seis sub-puntos que tratan los temas de 1. Acceso y uso de tierra, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva 2. Programas de desarrollo rural con enfoque territorial 3. Infraestructura y adecuación de tierras 4. Desarrollo social: salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza 5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa y 6. Sistema de seguridad Alimentaria (Desarrollo Agrario Integral, Acuerdos de Paz). En palabras del Jefe del Equipo de Negociación del Gobierno Humberto de la Calle, el desarrollo de los anteriores temas y la implementación de las propuestas para llevar a cabo cada uno tienen “*como objetivo central cerrar las brechas. Se busca garantizar el acceso de tierra de los campesinos, promover el acceso integral a los servicios sociales del Estado y recuperar la productividad del campo colombiano*”¹(Revista Semana, 2015). Es precisamente la consecución de estos objetivos lo que podría tener como consecuencia directa e indirecta un verdadero impacto en lo que hemos llamado el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria. De igual manera, cabe señalar que existen diferentes convergencias y tensiones en torno al punto agrario que entre otras cosas impactan directamente a la seguridad alimentaria y al derecho alimentario; pues por un lado pesa la concepción del desarrollo económico en la productividad del sector agrario y por el otro se genera una apuesta por la garantía primigenia de los derechos del campesino.

La seguridad alimentaria es un concepto que surgió *con el propósito de garantizar el adecuado suministro de alimentos, para mantener una constante del consumo de alimentos y contrarrestar las fluctuaciones del precio de los mismos*” (Restrepo, Bernal p. 164).

Información disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>

Según diversos indicadores nacionales la realidad colombiana parece lejana de este concepto; la conclusión del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia (en adelante OSAN) en su primer informe de 2014, al analizar las cifras de 2013 reflejó que el país *“representa una balanza comercial deficitaria en alimentos prioritarios. Este déficit se da por la gran cantidad de cereales que se están importando y que son fundamentales en la alimentación del país [...] el país depende en un 10% de las importaciones para garantizar su autosuficiencia alimentaria”* (Restrepo, Bernal p. 168). La situación de ingresos en el campo para el acceso a una adecuada alimentación está lejos de ser ideal; según la revista Semana *“más que pobreza, en el campo colombiano hay indigencia. Mientras en las ciudades los pobres son el 30% y los indigentes el 7%; en el campo los pobres son el 65% y los indigentes el 33%. Este es el resultado de décadas de abandono y olvido”* (Revista Semana, 2012).

En Colombia se viene estructurando el programa de *Seguridad Alimentaria y Nutricional* (SAN); a través del documento Conpes Social 113 de marzo de 2008, que estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) y se determinó como una de las estrategias principales: la necesidad de construir y ejecutar un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)”. (PSAN, OSAN).

El documento Conpes Social 113 de 2008, define la Seguridad alimentaria y Nutricional como: *“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”* (PSAN, OSAN). Ésta definición reconoce el derecho de la población a no padecer hambre y a tener una alimentación adecuada y pone en evidencia los ejes que conforman la política, los cuales son: i) disponibilidad de alimentos, ii) acceso, iii) consumo, iv) aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos y v) calidad e inocuidad de los alimentos. Estos elementos generan impactos sobre la dimensión de los medios económicos, así como en la calidad de vida y el bienestar de la población.

La **disponibilidad**, que será el principal elemento de enfoque en la ecuación de la seguridad alimentaria de este estudio, se entiende como *la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local; está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación*. (PSAN, OSAN). A su vez también se revisará el tema del **acceso** a los alimentos desde la perspectiva de los mismos campesinos y de las comunidades rurales conforme a lo que ha sido pactado en el primer punto de los Acuerdos de la Habana; el acceso es la posibilidad de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible y en el contexto rural incluye la capacidad de lograr la autosuficiencia alimentaria. Se refiere a *los alimentos que puede obtener o comprar una familia, comunidad o país y sus determinantes básicos son: nivel y distribución de ingresos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos* (PSAN, OSAN). En éste se podrán evidenciar dos posturas predominantes en los acuerdos que reflejan, por un lado; la promoción del aumento en la producción para la satisfacción de la seguridad alimentaria nacional y el desarrollo económico del campo, y por el otro la garantía de los derechos básicos de los campesinos (su derecho a una vida digna) como prioridad de la propuesta, confluyendo ambas premisas en gran parte hacia un norte común y en algunas otras situaciones, generando tensiones o contradicciones ideológicas.

Dentro de este contexto es importante resaltar que la sección (3.4) del punto de Desarrollo Agrario Integral de los acuerdos destaca la iniciativa de buscar consolidar un Sistema de Seguridad (soberanía) Alimentaria para el campo que, de forma resumida postula los siguientes pilares programáticos: i. asegurar para todos los ciudadanos (enfaticando en la población de las áreas rurales) disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para la buena nutrición. ii. Articular la oferta estatal en el territorio a través de un sistema de alimentación y nutrición, planes departamentales y locales de alimentación y nutrición, territorial y culturalmente apropiados, así como un consejo nacional de alimentación y nutrición iii. Realizar esquemas de apoyo para fortalecer y afianzar el mercado interno y la producción con asistencia técnico-científica promoviendo la autosuficiencia alimentaria. iv. Realización de campañas orientadas a promover la producción y el consumo con alto contenido

nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimenticios. v. Incentivos para la producción y comercialización de los productos de los campesinos para mitigar el impacto de la liberalización del comercio y la internacionalización de la economía. En general los ejes planteados manifiestan algunos temas plausibles como creación de entidades y políticas públicas y otros como guías, directrices y finalidades que deben alcanzar estas políticas.

Consejos Nacionales y Territoriales

Entre las primeras propuestas del punto (3.4) está la creación de un Consejo Nacional que desarrolle el tema de seguridad alimentaria en el país y que coordine los planes locales y departamentales en esta materia. Es necesario reiterar que el CONPES 113 de 2008, por medio del cual se crea la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia – PSAN, estableció la necesidad de contar con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN que se crea con el Decreto 2055 de 2009 como la estructura institucional establecida para dirigir, coordinar, concertar y armonizar la PSAN con otras políticas existentes (art.1, Decreto 2055 de 2009). Además, como ya fue mencionado, se creó el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como herramienta para la unificación de criterios de medición y la estandarización de indicadores en los ámbitos local, regional y nacional, así como para el intercambio de experiencias en seguridad alimentaria y nutricional en Colombia (OSAN). El CISAN ya funge como el Consejo Nacional propuesto en los acuerdos y por ende no se vería necesidad alguna de una entidad administrativa nacional que realice duplicidad de estas funciones; además de esto el OSAN se encarga de los estudios técnicos, análisis de metas y evaluación del riesgo en materia de políticas de seguridad alimentaria por lo que se reduce aún más la necesidad del Consejo Nacional propuesto por la mesa de negociaciones para dirigir y estudiar estos temas.

Lo que sí podría redefinirse en este aspecto es la participación de representantes de los sectores campesinos y de los municipios agropecuarios más críticos en términos de seguridad alimentaria en el CISAN, **lo que permitiría una mejor visualización de la realidad del campo en la realización de políticas públicas para la seguridad**

alimentaria nacional. En cuanto a la propuesta de la creación de *Consejos territoriales que estudien las dinámicas alimentarias conforme a la particularidad de cada territorio rural y sus condiciones poblacionales* (Desarrollo Agrario Integral, Acuerdos de Paz), no pareciera especificarse la naturaleza de estos concejos en el texto del acuerdo lo que deja gran incógnita sobre sus reales alcances y competencias; en este sentido la creación de seccionales especializadas y consultivas de investigación local rural a cargo del OSAN probablemente srepresentaría una mejor una alternativa que la creación de consejos territoriales de carácter administrativo. La necesidad de entidades de estudio que sean eficientes y de carácter técnico para el análisis riguroso de los problemas alimentarios del campo inclinan la balanza sobre seccionales que realicen los estudios para que posteriormente se generen políticas públicas por parte de las alcaldías y gobernaciones de los sectores rurales agropecuarios del país que cuentan con los problemas más importantes en materia de seguridad alimentaria en reunión abierta con líderes civiles del campo que expongan puntualmente las necesidades del día a día de estas poblaciones y este enfoque permitiría no caer en tradicionales lugares comunes de burocracia e inacción con nuevas entidades administrativas fácilmente politizables. Para su real efectividad debe haber una comunicación fluida de las reuniones de las seccionales de la OSAN y los representantes de alcaldías y gobernaciones con los representantes de los campesinos, pequeños productores y con los dueños de los predios para que este tipo de esfuerzos se vean traducidos en programas reales cuyo impacto en la población sea evaluado o evaluable (mejoramiento de índices nutricionales, calidad de bienes agrícolas consumidos y producidos, etc.); así mismo las reuniones deben darse bajo el seguimiento directo de las directrices del CISAN, pues como ya ha sido mencionado existe un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (2012-2019) con el que debe ir en línea la política territorial en materia alimentaria.

Formalización, Uso y Acceso

De los temas relevantes para el desarrollo rural en el país y en consecuencia para el aumento de la oferta alimentaria, así como de la dignificación de la vida en el campo son los de la formalización de la propiedad rural en el país y el mejoramiento al acceso y uso de tierras. Además de ser uno de los programas de la agenda de negociaciones en el punto de

desarrollo agrario este propósito ya había empezado a ser adelantado por el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural cuya intención era *corregir los desequilibrios regionales en niveles de desarrollo* (Proyecto Ley Tierras, Art 2) con un enfoque territorial. En el punto de Desarrollo Agrario Integral el programa de formalización, uso y acceso a las tierras representa un eje central de cambio para la seguridad alimentaria en el país como una ambiciosa herramienta que pretende transformar la histórica relación de inequidad entre los trabajadores de la tierra, encargados de la producción alimentaria, y la propiedad de la misma en el ámbito del campo colombiano.

i) Formalización

Por el lado de la formalización de la propiedad rural según el texto del acuerdo esta se plantea con el propósito de *titular progresivamente la totalidad de los predios que ocupan o poseen los campesinos de Colombia, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal* (Desarrollo Agrario Integral, Acuerdos de Paz). En este sentido se plantea, según lo pactado, desarrollar un plan masivo de titulación de la pequeña y mediana propiedad rural que proteja y fortalezca los derechos de los legítimos poseedores de tierra y que garantice la participación de las comunidades y sus organizaciones siendo gratuito para la formalización de la pequeña propiedad rural. Según cifras del catastro nacional y las encuestas de calidad de vida del DANE más del 40% de los predios rurales en Colombia no tienen títulos que respalden con certeza la propiedad (Restrepo, Bernal p.131). Un ejemplo adicional que ilustra la gravedad del problema es que *“cerca de 200.000 fincas cafeteras, es decir el 36% del total de la caficultura colombiana no tiene títulos ciertos.”* (Restrepo, Bernal p. 132)

Es importante resaltar que la eventual formalización de la propiedad, como lo plantea el acuerdo, podría ayudar a garantizar la mayor autosuficiencia de los campesinos pues implicaría: seguridad jurídica en cuanto a la propiedad de sus tierras, el acceso a créditos y subsidios para la producción agrícola y un paso significativo para facilitar la asociación entre pequeños propietarios. Para el ex ministro Restrepo *“quien no tiene plena titularidad no tiene acceso usualmente o en todo caso de manera fácil al crédito, ni a la posibilidad de hipotecar su bien, y muchas veces los subsidios que ha diseñado el Estado contemporáneo están dirigidos a quien puede acreditar plena titularidad sobre los predios”* (Restrepo,

Bernal p. 132). Es por esto que la formalización se constituye como un cimiento vital para la producción alimentaria tanto de consumo propio como para la venta y comercialización de bienes agrícolas siendo una forma casi necesaria de entrar la población rural campesina en las vías de la competitividad, modernización y productividad agraria. Es entonces posible afirmar que como consecuencia de lo anterior sería factible tanto el aumento en la disponibilidad de los alimentos, porque se facilitarían las condiciones al productor agrícola para generar más alimentos, como también sería previsible una reducción en los precios por el incremento de agentes oferentes lo que conllevaría a su vez a un mayor nivel de acceso. Así mismo es relevante destacar que la gratuidad de esta iniciativa para los pequeños agricultores y la habilitación que les permite a los propietarios de menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) participar en el programa de Fondo de Tierras son un gran complemento para la superación de los minifundios y microfundios, que por su dimensión tienden a la improductividad sin garantizar siquiera la alimentación (acceso) de sus propietarios, como será explicado a continuación.

ii) Acceso

La democratización del acceso a la tierra presenta otro de los factores necesarios para garantizar la seguridad alimentaria; según un informe realizado por la revista Semana y el Instituto de Ciencias Políticas Hernán Echavarría Otoraga (ICP) a pesar de la falta de acceso a la tierra, el 70% de los alimentos que se producen en el país vienen de pequeños campesinos.² Además de esto el mismo estudio publica que el 80% de los pequeños campesinos tiene menos de una UAF, es decir que son microfundistas y que adicional a que el 18% de los propietarios de tierra no tienen formalizado sus títulos, la informalidad entre los pequeños productores supera el 40% (Revista Semana). Estas reveladoras cifras vislumbran dos importantes partidores: la importancia de los pequeños campesinos en el abastecimiento de la demanda nacional de alimentos y la necesidad de abrir vías legítimas de acceso a la propiedad de quienes realmente generan la producción alimentaria.

El exministro Restrepo recuerda en este sentido que “si una UAF es una unidad que sirve para medir la cabida de las explotaciones que pueden mantener dignamente a una familia,

Información disponible en: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>

hay que concluir que ocho de cada diez explotaciones agrícolas (microfundios) no son suficientes para que las familias campesinas de este país tengan una vida digna.” (Restrepo, Bernal p. 130) El significado de esto trasciende a que las extensiones de la mayoría de los pequeños campesinos son tan reducidas que no solo no les permiten realizar una actividad productiva económica para la generación mínima de ingresos a partir de la venta de productos agrícolas sino que ni siquiera alcanza para que produzcan suficientes alimentos para su consumo doméstico y digna subsistencia.

Teniendo en cuenta la alarmante realidad de los campesinos frente al acceso de la tierra es que el punto de *Desarrollo Agrario Integral* incluye en su primer apartado el tema del acceso y uso de las tierras y en el subpunto (1.1) genera la propuesta para la creación de un fondo de tierras de distribución gratuita en beneficio *de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto* (Desarrollo Agrario Integral, Acuerdos de Paz). El fondo se alimentaría principalmente de tierras que han sido indebida o ilegalmente adquiridas: para el economista de la Universidad Nacional Yesid Castro Forero, “*un porcentaje sustancial de la gran propiedad rural en Colombia no tiene origen legítimo y por lo tanto no tiene amparo constitucional*” (El acuerdo Farc – Gobierno sobre el agro, Lasillavacia) lo que supondría que las tierras de los narcotraficantes, los paramilitares, de las mismas guerrillas, las baldías privatizadas ilegalmente mediante procesos judiciales de pertenencia y falsificación de títulos, y los baldíos adjudicados con violación de los procedimientos legales, podrían ir al fondo de tierras que se dispone en el acuerdo.

Con la suficiente voluntad política y administrativa el Gobierno obtendría un banco de tierras importante para generar una restitución efectiva a los campesinos lo que probablemente significaría un cierre sustancial en la brecha de inequidad que existe en el campo y promovería un aumento en su productividad. El fondo se sustentaría de tierras adquiridas desde diversas vías jurídicas: la extinción judicial de dominio sobre las destinadas a usos ilegales (como plantación de cultivos ilícitos) o adquiridas ilegal/indebidamente, la extinción administrativa sobre las tierras que no son explotadas económicamente teniendo capacidad natural para hacerlo que incumplan la función social de la propiedad (Art 58 C.P) y las que violan las normas ambientales que incumplan la

función ecológica, expropiaciones por motivos de interés social y utilidad pública, donación de tierras, las que tengan vocación agropecuaria con ocasión de la actualización del catastro, entre algunas otras. En este contexto es plausible articular que la desconcentración de la tierra disminuiría la inequidad, y además aumentaría la eficiencia en su uso ya que un alto porcentaje de predios grandes no se explotan adecuadamente o se destinan a la ganadería extensiva.

Pero además es fundamental resaltar que el acuerdo no solo ha entendido el acceso como la mera entrega de las tierras, sino que tiene un enfoque de acceso integral; en nuestro país el 55% de los campesinos pobres nunca ha recibido asistencia técnica por parte del Estado (Revista Semana) por lo que a pesar de contar con tierra no pueden realizar una actividad productiva digna. Por esta razón el acuerdo ha planteado junto con la entrega de tierras los medios y capacidades para hacer uso de las tierras como entrega de capital semilla, asistencia de riego, asistencia técnica en riego, vivienda y crédito y el apoyo a diferentes formas de asociación solidaria y cooperativismo. Como complemento al fondo se ha acordado que se fortalecerán otros mecanismos de acceso a tierras por parte de la población campesina: el subsidio integral para la compra y la creación de líneas especiales de crédito.

En materia de disponibilidad en seguridad alimentaria el acceso integral a las tierras por parte de los campesinos tendría un fuerte impacto positivo de ser cumplido el acuerdo como ha sido formulado por las partes, aumentando el número de productores agropecuarios y mejorando las condiciones de los ya existentes. El cumplimiento del acuerdo permitiría entonces el acceso de los campesinos sin tierras o con tierras insuficientes a áreas mínimas (de por lo menos una UAF) para que puedan realizar la actividad agropecuaria como una labor digna y generadora de ingresos y a la vez incrementaría las posibilidades de mejorar el acceso a los alimentos por parte de la población campesina, que podría virar hacia el autoabastecimiento, además de contar con ingresos para ampliar su consumo alimentario. Como lo estableció en el año 2013 el relator de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación *“es evidente que reducir el hambre no (solo) significa aumentar la producción de alimentos [...] sino, más bien encontrar formas de aumentar el acceso de los pobres a los recursos...”*(p. 169); en este sentido esto es lo que procura la propuesta

acceso integral de tierras, la cual a pesar de ser una de las apuestas más difíciles de cumplir por el gobierno por tener tantos intereses y oposición por parte de los agentes de la ilegalidad, además requerir de una significativa inversión y una gran movilización del aparato estatal y judicial, es sin lugar a dudas la más ambiciosa reforma dentro los acuerdos para la seguridad alimentaria y para la reforma real del campo colombiano.

iii) Uso

El mal uso de la tierra corresponde a otro de los grandes problemas para la seguridad alimentaria y en general para el desarrollo del campo en el país. Según las cifras oficiales del IGAC (2012), de las 22,1 millones de hectáreas con vocación para uso agrícola, Colombia sólo utiliza 5,3 millones, en otras palabras, únicamente se emplea el 24,1% del potencial. El potencial agropecuario del país se aproxima al 36,2% del territorio nacional, comprendido por los sistemas tradicionales, en donde a la agricultura le corresponde el 19,3%, a la ganadería el 13,3% y a los integrados con el bosque, es decir, el agrosilvopastoril el 3,55%. Por tanto, Colombia tiene un importante potencial productivo el cual es vital para asegurar la demanda de alimentos del país (Restrepo, Bernal p. 159).

Si de un territorio de 114 millones de hectáreas Colombia tan solo ocupa alrededor de 5 millones para la agricultura (teniendo 21,5 millones de hectáreas potenciales para producción agrícola) podemos concluir que hay una subutilización de más del 70% del territorio con potencial para el desarrollo agrícola, que podría ser aprovechado por la población campesina tanto para su autoabastecimiento alimentario como para la producción agropecuaria de alimentos y generación de ingresos. Como lo define Juan Camilo Restrepo, *“estudios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural muestran que el valor agregado promedio que produce una hectárea en agricultura es doce veces superior a la de una hectárea dedicada a la ganadería extensiva”* (p. 162); en este sentido una de las principales labores del postconflicto será un cambio gradual en el uso del suelo: menos ganadería extensiva y más agricultura. Para Ana María Ibáñez, la decana de Economía de la Universidad de los Andes y una de las mayores expertas en tierras en Colombia, ese menor uso de las tierras con vocación agrícola equivale a una pérdida del 3,5 por ciento en lo que el sector agrícola aporta al PIB anualmente (El acuerdo Farc – Gobierno sobre el agro,

Lasillavacia). Una de las propuestas de los acuerdos de La Habana en el punto de Desarrollo Agrario Integral es la actualización del catastro rural con el fin de promover el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, así como estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva (Restrepo, Bernal p. 162). Conforme a esta propuesta el gobierno nacional, para dar un buen uso a la tierra en el país, definiría lineamientos generales del uso del suelo que tengan en *cuenta su vocación, el bien común y las visiones territoriales construidas en el marco de las instancias de participación comunitarias* (Desarrollo Agrario Integral, Acuerdos de Paz). Con la actualización del catastro se pretenden dirimir los conflictos de tierra por subutilización (no se aprovecha la capacidad productiva teniendo ésta el potencial), sobreutilización (aprovechamiento intenso de la base natural de recursos sobrepasando su capacidad natural productiva) y los conflictos de uso de tipo legal (usos económicos que contravienen las normas ambientales de áreas protegidas). El impacto de esta actualización se daría sobre la eficiencia en el uso de tierras y en consecuencia sobre la seguridad alimentaria del país; el aprovechamiento adecuado del suelo repercutiría en la sostenibilidad de los cultivos en el tiempo con un desarrollo planificado y el aumento de la actividad agrícola derivaría en una mejor oferta para el mercado interno y en nuevos empleos e ingresos para la población campesina, aumentando la mano de obra que trabaja la tierra. El catastro del campo significa además un paso ineludible para la realización de la propuesta del banco de tierras y la posterior adjudicación y de la propiedad de las mismas.

Es importante resaltar que el catastro es un estudio profundo que muestra una radiografía plena de las tierras en el campo: define un mapa de la concentración de la propiedad, de los usos debidos y los actuales del suelo para las diferentes actividades económicas y da una lectura de la realidad entre población campesina y la tierra. Es por esto que adicionalmente el punto agrario de los acuerdos adelanta la propuesta de la implementación de un sistema de cobro y recaudo del impuesto predial para que este se fije desde la perspectiva del principio de progresividad (el que tiene más paga más) para lo que es de principal relevancia el dictamen que arroje el catastro: los pequeños campesinos y los beneficiarios del programa de adjudicación de tierras se verían eximidos mientras que los dueños de grandes concentraciones de tierras tendrían que pagar lo proporcional a sus propiedades,

ayudando a fortalecer las finanzas de los municipios. La disponibilidad de alimentos ineludiblemente tendría una mejora importante con la desconcentración de la propiedad y del uso de la misma y la estimulación de la actividad agrícola en tierras previamente improductivas no solo aumentará el PIB agrícola y la oferta alimentaria sino que le permitirá a los nuevos propietarios y trabajadores de la tierra una verdadera oportunidad de acceso a mejores y más apropiadas formas de alimentación. El fomento de la agricultura como actividad digna en Colombia tendrá un efecto proporcional sobre la disminución de pobreza en el campo y el mejoramiento de la seguridad alimentaria: tanto para campesinos por vías de ingresos y como para el país en cuanto a precios y oferta alimentaria.

A pesar de que el punto de Desarrollo Agrario Integral gira sobre la premisa de una transformación integral del campo es posible denotar dos grandes enfoques ideológicos que van realmente entrelazados y que son complementarios en la mayoría de las propuestas, pero que también podrían eventualmente generar tensiones en la materialización de los acuerdos de paz en materia agraria: el primero sobre la perspectiva de “hacer productivo” el territorio rural colombiano en función de la satisfacción de la demanda alimentaria nacional, del crecimiento económico y del aumento de la oferta agrícola para exportación y el segundo que se que vislumbra como una definición principalmente humanista centrada en los derechos del campesino y en la dignificación de las condiciones de vida de esta población históricamente olvidada por el Estado, en condiciones de alta pobreza e indigencia. La idea de un *acceso integral de tierras* por ejemplo muestra una articulación de ambos postulados, siendo que no sólo se pretende realizar un proceso de adjudicación para volver al campesino un agente productivo en términos económicos, sino que esto viene acompañado de la garantía de derechos como educación, servicios públicos y vivienda que permitan el desarrollo humano digno de la población campesina; así mismo la formalización a través de un proceso de titulación masiva, que a pesar de ir ligada a la noción de ratificación de la propiedad privada y productiva, en este caso lo hace desde la perspectiva de las UAF, concepto que ha sido creado por la ley y adelantado por la Corte Constitucional dentro del marco de la función social de la propiedad agraria como medida agrícola dignificadora de la familia campesina.

La actualización del catastro rural por otro lado presenta una medida que claramente busca incrementar la productividad agrícola activando los predios “ociosos” y subutilizados y a pesar de ser clave para la desconcentración de la tierra rural en Colombia falta esperar a la implementación de los acuerdos para revisar si va a ser más una herramienta para activar el motor de la producción y ordenar el recaudo fiscal del predial que una forma de garantizar derechos de alimentación y trabajo para los campesinos.

2. Historia económica siglo XX

El análisis del desarrollo económico en el mundo en últimos 50 años se ha centrado en resolver de todas las formas posibles cómo acelerar el ritmo y la calidad del proceso de desarrollo en los países pobres con el fin de aliviar su pobreza. (Meier, 2005, p.3). Una buena forma de aproximarse al contexto anterior de este nuevo enfoque es revisando la situación del mundo y en este caso Latinoamérica durante el siglo XX.

Como podrá apreciarse de los distintos casos a continuación, la historia del desarrollo de los países ha tocado directamente el sector agrícola; en algunos países se le otorgó mayor importancia y en otros la cuestión fue guiada con mucho más detalle a la industrialización, siendo Europa la región que mejor representa a los países del primer grupo y siendo Latinoamérica las del segundo grupo.

Para Meier (2005) *“la producción agrícola contribuye al desarrollo de una economía en los siguientes puntos: (i) mediante el suministro de alimentos y materias primas a otros sectores en expansión de la economía; (ii), proporcionando un "excedente invertible" de los ahorros y de los impuestos para apoyar la inversión en otro sector en expansión; (iii) mediante la venta por dinero en efectivo de un "excedente comercializable" que aumentará la demanda de la población rural a los productos de otros sectores en expansión; y (4) mediante la flexibilización de la restricción de divisas a través de las exportaciones”* (p.86) De allí a que sea importante identificar las siguientes experiencias con el fin de conocer cuál es la visión desde el desarrollo económico en relación al tema alimentario.

La importancia de la comida en Europa Occidental en los tiempos de guerra durante el S. XX

Recientemente, Brassley, Sagers y Van Molle se plantearon *¿En qué medida la segunda guerra mundial cambió y desafió la perspectiva de la agricultura y el campo europeo?* (2012). Para desarrollar esta pregunta, los profesores retomaron las situaciones en distintos países de Europa en periodos que comprendieron el antes y después de la Segunda Guerra Mundial, con el fin de explicar cómo el tema de la alimentación siempre fue relevante

durante el periodo de guerra. Se evidencia, que, pese a que cada Estado afrontó el conflicto con una estrategia de acuerdo a sus convicciones políticas, el abastecimiento de comida a sus pueblos siempre fue un punto prioritario dentro de su agenda.

- *Alemania y “tierra & sangre”*

La situación en Alemania para el año 1920 de acuerdo al estudio realizado por Gesine Gerhard (2012) evidenciaba una trágica quiebra para el campesinado. Ésta se intentaba resolver mediante la participación de los campesinos en algunos grupos de interés y en casos extremos mediante algunas revueltas que terminaron siendo infructíferas. Específicamente en la región *Schleswig Holstein* los campesinos radicales habían simpatizado con la derecha y por tanto se habían mostrado como los opositores de la República Weimar. Para entonces, el movimiento Nazi apenas estaba en desarrollo y no se sospechaba siquiera que serían ellos quienes aprovecharían el descontento de los granjeros y campesinos para cooptar a sus líderes y así obtener la mayor cantidad de votos en los años venideros cuando fueran a imponer su régimen. (Gerhard , p.196)

Mientras surgía este régimen autoritario, se creó inicialmente el *Agrarpolitischer Apparat* (Aparato Agrario) con el fin de que atacara y desprestigiara los grupos de interés agrarios que fueran en contravía de los objetivos nazis. Sin embargo, el giro contundente que se dio en las elecciones de 1932 fue extraordinario, pues fueron los mismos campesinos quienes dieron su mayor apoyo al partido Nazi (NSDAP) en las urnas, de modo que aquella estrategia Nazis inicia tuvo que cambiar sus bases e incluir activamente al campesinado. (Gerhard , p.197) Así pues, para exaltar esta colaboración que logró catapultarlos al poder, los Nazis iniciaron la construcción de una ideología que identificara a los campesinos como “*la fuente de la vida*” y como los responsables del nacimiento de la cultura y de la raza alemana, Walther Darré quien era el Ministro de Agricultura y Alimentos del momento se encargó de desarrollar toda una tesis de enaltecimiento a los campesinos la cual denominó como la ideología de la “*tierra y la sangre*”³.

³ *Blut und Boden*

En sede de esta ideología, el concepto de “sangre” se refería al de la raza alemana, es decir, al origen étnico de los alemanes nacidos en esa tierra, así como el concepto de “tierra” se asoció como “fuente de alimentación por la agricultura” superando así la mera noción material de “suelo”. Mediante dicha ideología, no solo se enfatizó sobre la estrecha relación entre pueblo y tierra, sino que se justificó la supremacía Alemana sobre las demás razas, **y se garantizó la existencia del Reich Alemán.** (Gerhard , p. 197)⁴

Ya en medio de la guerra, los logros militares y expansionistas fueron los encargados de determinar las políticas agrarias y de reemplazar la ideología de Darré por una mucho más atada al consumo industrial más que para el consumo interno del país, pues las necesidades económicas de la misma nación sugerían una producción mayor de alimentos. (Gerhard, p.198) No obstante esta situación, el lema de “tierra y sangre” siguió siendo parte de su ideología, pues no solo servía a los fines políticos ya mencionados como el enaltecimiento del campesinado, sino que se constituía también como medio para apaciguar a quienes integraban el campo y para promover la vida en este. Se dice que después de haberse implementado esta ideología, el campesinado dejó atrás los tiempos en que la reivindicación de su dignidad era inimaginable.

La protección a los campesinos durante el tercer Reich, se dio a través del establecimiento del *Reichsnahrstand*⁵ específicamente en 1933, pues a través de éste se ejerció control sobre todos los aspectos concernientes a la agricultura y a los alimentos, los precios y los mercados fueron fijados y regulados, las importaciones fueron limitadas, así mismo como se fijaron cuotas para limitar la producción doméstica. En cuanto a las restricciones a la propiedad y a la tierra como tal, el régimen nazi estratégicamente protegió la estructura de las aldeas y ciudades pequeñas, mientras que atacó con vehemencia a quienes eran dueños de grandes lotes y no los explotaban económicamente en su totalidad. (Gerhard, p.198)

⁴ Como una de las estrategias principales utilizadas por los nazis para apoyar esta alianza entre autoridad y campesinos, se intensificó la celebración de festivales de cosechas y se incluyeron a los mismos campesinos en todos los discursos políticos que pretendía mover masas. (p.197) Los Reichsbauernführer, eran los líderes campesinos que habían ganado voz en la franja política, Walther Darré lideró dicha función durante los primeros 12 años de la era Nazi, posteriormente fue reemplazado por Herbert Blacke. (198)

⁵ Reich Estado de la comida

El escenario del momento revelaba, por un lado, escasez en la oferta de comida debido a que las perturbaciones causadas por la guerra habían diezmando la mano de obra, y por otro lado y paradójicamente, la demanda por los alimentos se había elevado considerablemente en la medida en que cada vez había más habitantes integrando esa Gran Alemania. Sin embargo, un punto que jugó a favor de la seguridad alimentaria de Alemania y en perjuicio de las demás naciones ocupadas por el régimen nazi, fue el mismo saqueo y ocupación ejercido a estos territorios. Durante la guerra los pueblos ocupados se vieron forzados a prestar su trabajo en las actividades agrícolas, por consiguiente las consecuencias de una baja oferta de alimentos se vieron equilibradas por el descubrimiento de esta nueva mano de obra, y de ésta manera se evitó que se genera déficit en la producción alimentaria y se garantizó a los alemanes alimentación por lo menos hasta el último año de la guerra. (Gerhard, p. 198)

El hecho de alimentar al pueblo alemán era tan importante para el gobierno Nazi, que se dice que Hitler decidió ir a conquistar Ucrania mediante la “operación Barbosa” para acabar con la hambruna que había dejado la Primera Guerra;⁶ no obstante, se había generado una absurda contradicción, pues mientras se alimentaba a la población alemana y a sus milicias, se generaba una terrible hambruna en la Unión Soviética, razón por la cual, **la comida fue considerada una hoja de ruta lo suficientemente importante para continuar con el desarrollo de la guerra.** (Gerhard, p.199)

Acabada a guerra, todos esos privilegios de los que habían gozado los campesinos y el campo terminan, pues al finalizar la ocupación sobre las tierras fértiles de los territorios conquistados, éstos pasaron a hacer parte de Rusia y desde luego dejaron una gran crisis en Alemania que se manifestó por supuesto en la falta de comida. La sobre población de pequeñas ciudades en el campo alemán por causa de los bombardeos generó recelo entre sus habitantes y prontamente se vieron las consecuencias de ello en el hambre y en la falta de integración entre sus residentes.⁷ (Gerhard, p.199)

⁶ “... the war against the Soviet Union was launched for “grain and bread”, for a full breakfast, lunch and a dinner table”: Goebbels

⁷ El panorama era más o menos el siguiente; por un lado en la zona oriental que había sido ocupada se presentó una reforma sobre la estructura de la propiedad, así que de las 13.699 granjas que se habían creado durante la guerra en alrededor de 235 hectáreas, se habían expropiado para crear 209.000 nuevas formas de granjas cada una con un tamaño de 8 hectáreas. Ésta decisión había sido de gran acogida desde la política comunista, pues reflejaba un evidente acceso a la tierra, sin embargo, el tema de la alimentación seguía siendo dramático en la medida en que estas nuevas formas de granjas eran muy pequeñas para ser económicamente viables además que los

A este punto de la historia, el campo había presenciado grandes transformaciones, alrededor de 110.115 campesinos lo habían abandonado por emplearse en nuevas actividades económicas provenientes del sector industrial, por lo cual la productividad en las ciudades había reflejado un aumento considerable en relación con la que tenía la agricultura, en la mayoría de ocasiones las mujeres quedaron solas a cargo de las tierras, mientras que los hombres se fueron a las urbes a prestar su mano de obra en la industria. (Gerhard, p. 199) Ahora, al interior del campo los cambios fueron igualmente drásticos, pues quienes quedaban en él se vieron obligados a reemplazar todas sus técnicas artesanales por maquinaria que en muchas ocasiones no estaba su alcance; el campo se había transformado, pero no precisamente por una reforma a la tierra sino por todas las consecuencias que había traído el periodo de la post guerra. (Gerhard, p. 199)

Se ha señalado que 1951 fue el año de la “economía milagrosa”; pues se esperaba una Alemania destruida económicamente por tener desalojado su campo, pero por el contrario fue por la producción industrial que el país no se vio afectado y por el contrario mostró indicios de no haber entrado en quiebra. Ante ésta situación los grupos de interés del campo vieron la oportunidad de aprovechar esta desventaja para demandar una urgente protección estatal. Edmund Rehwinkel, fue la persona encargada de unir las voces de los pequeños y grandes grajeros retomando las ideas que una vez se tuvieron en cuenta en 1920 durante el gobierno de la República Weimariana.⁸ (Gerhard, p. 201)

En respuesta a estas solicitudes por parte del campo, se expidió la *Landwirtschaftsgesetz* (acuerdo agrícola) o a la *Ley Verde*, la cual fue una ley sin precedentes y que puso en el papel el resultado de todas las políticas durante y después de la guerra pues tuvo como principales propósitos (i) garantizar una participación igualitaria de los campesinos en la recuperación de la economía, (ii) promover la investigación en la agricultura, (iii) otorgar

granjeros y campesinos que las habitaban no tenían recursos para invertir en maquinarias y en planes de modernización, al cabo de 2 o 3 años tuvieron que devolver los terrenos. Por otro lado, en la zona occidental de Alemania, la cual tenía mayor apoyo de los aliados, es decir, apoyo de parte de los gobiernos estadounidense y Británico, la situación no cambió, pues el Estado seguía controlando y fijando los precios del mercado, lo cual generó un desincentivo en los campesinos en seguir creyendo en la causa y muchos de ellos se vieron tentados a participar en el mercado negro en donde los precios de los alimentos eran mucho más altos. Hasta aquí es claro ver cómo la brecha crece entre unos consumidores que no pueden pagar “precios altos” por sus alimentos y unos productores que no pueden vender “barato”. (Gerhard, p. 200).

⁸ La idea fue que se evitara todo tipo de radicalización por parte de los campesinos así que para contrarrestar potenciales descontentos era necesario ayudarles económicamente.

medios de financiamiento a los campesinos en donde se redujeran los impuestos y precios de fertilizantes y (iv) resaltar esa idea que se había solidificado durante la guerra y era entender la alimentación como de importancia crucial para encontrar una paz social. Se esperaba que con estos beneficios la modernización al campo finalmente se diera. (Gerhard, p. 203)

- *Suiza v. Irlanda : en la vía al corporativismo*⁹

Ahora en relación a los casos de Suiza en Irlanda, Moser y Varely (2012) sostienen que a pesar de que estos países ocupaban pequeños territorios, fueron Estados organizados en términos de democracia y se caracterizaron por lograr escapar de los devastadores efectos económicos de la Segunda Guerra Mundial manteniéndose neutrales frente a esta. (Moser y Varely , p.137) Puntualmente en el ámbito de la agricultura esto se manifestó así: (i) En la parte industrializada de Suiza, se trató de implementar una estrategia corporativa inclusiva, la cual se basara en el trabajo conjunto entre; la administración, las organizaciones granjeras y los líderes de la SFU – Unión de Granjeros Suizos, cuyo resultado en 1930 fue alentar y guiar a las organizaciones granjeras a interpretar su rol como uno de vital importancia tanto en la ejecución de la política estatal como en la representación de ellos mismos; (ii) Por otro lado, el Estado naciente de Irlanda que presidía una economía construida con base en exportaciones agrícolas y que se encontraba para ese momento dividida por la “*partición*”¹⁰, se opuso a la unión de los granjeros irlandeses como una Confederación única (mediante la IFF – Federación de granjeros irlandeses), pues para ese momento existía una fuerte división entre la parte Norte de Irlanda y el Estado libre; en la primera, se dio una relación monopolística entre la unión de granjeros de Ulster, Ministerio de Agricultura y el Partido “Unionist”, y en la segunda; se optó por una estrategia de facto de exclusión que contribuyó significativamente a la radicalización y politización de los activistas granjeros considerados enemigos de la administración del partido Fianna Fáil¹¹.

⁹ Inicialmente el <<corporativismo>> surgió como herramienta de los intereses de los Estados élites y en buena medida de los regímenes autoritarios y fascistas, como lo fue con Irlanda. Sin embargo, ya en medio de la Segunda Guerra y sin duda en el siglo XX, ésta noción no fue exclusiva, sino que por el contrario, se fue implementando como un principio de los gobiernos liberales como en Suiza y EEUU. (Moser y Varely p.138)

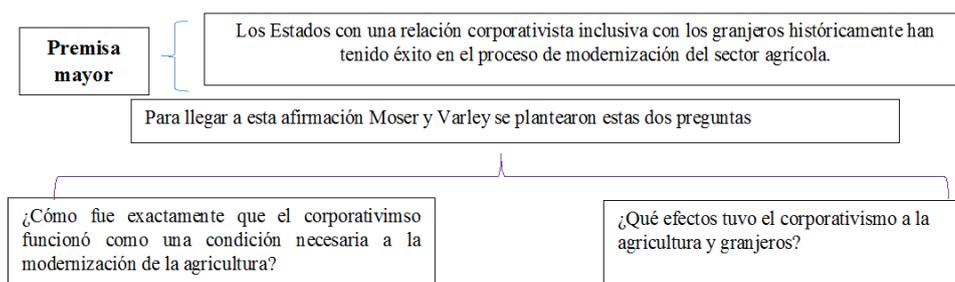
¹⁰ The partition

¹¹ Fianna Fáil : partido político irlandés conservador posicionado entre el centro político y la centroderecha.

Con este rechazo a los granjeros, otras voces de la sociedad civil se unieron a la idea de que la agricultura no prosperaría en tanto no se institucionalizaran las relaciones con los granjeros. (Moser y Varely , p. 137)

Aunque podía parecer que en ambos países se tomaron decisiones distintas, realmente se quería lo mismo: producir más comida a sus ciudadanos de una manera más eficiente de lo que habían hecho con anterioridad; para ello, los gobernantes de turno pensaron en la necesidad de crear un sector agrícola capaz de soportar los procesos industriales y el abastecimiento de la alimentación nacional, a pesar de la guerra. (Moser y Varely, p.138)

Los autores parten de la siguiente estructura para **encontrar cuales fueron las razones de estos modelos de comportamiento de ambos países:**¹²



Durante la primera era del Liberalismo que comprendió de 1830 hasta 1870's, los productores de comida en Suiza se liberaron de muchas restricciones para vender sus productos, la sustitución de los diezmos por impuestos sostuvo una constante presión en los agricultores incrementando su producción en el mercado y así mismo los granjeros empezaron a crear sus propias sociedades locales, a nivel cantonal y nacional.¹³ Seguidamente en 1880, el patrón que se iba dibujando consistía en una serie de relaciones entre los trabajadores y el Estado mucho más formal, en el cual se evidenció una mayor soporte al sector agrícola que para entonces era representado por diversos grupos de granjeros, científicos y estudiantiles, logrando así una participación activa por parte de la población civil en algunas decisiones estatales. (Moser y Varely, p. 140)

¹² Cuadro creado a partir del texto :“WAR, AGRICULTURE AND FOOD “ Rural Europe from the 1930's to the 1950's” Página 138

¹³ Se creó en 1863 la Asociación de Agricultores Suizos “ASS”.

Con el paso del tiempo y a medida que se generaban garantías para que los campesinos participaran activamente en su relación con el Estado, se dio paso igualmente a grupos de interés mucho más amplios como lo fueron las asociaciones campesinas que surgieron de los cantones suizos proponiendo que en vez de solucionar el problema agrario mediante la educación, lo que se debía era aliviar la deuda con el estado y el gasto público. Entre otras de sus principales demandas era que se creara una gran confederación que aglomerara a las demás asociaciones y representantes del campo y se formaran una “nueva unión tipo sombrilla”,¹⁴ lo cual materializó finalmente en 1897 con la creación de la SFU¹⁵, entidad la cual se encargó en su momento de abogar por los intereses de los Estados Federales, y del Estado Central cuando hubiere lugar a negociaciones con Estados vecinos acerca de la tarifa de los productos industriales y alimenticios. (Moser y Varely, p. 141)

Con base a lo anterior, pareciera que la situación de la agricultura había sido lo suficientemente democratizada y ésta se había consolidado gracias al constante dialogo entre Estado y los miembros del agro. Al estallar la Primera Guerra Mundial y con todo lo que conlleva el sobrellevar un conflicto como este, el Estado Suizo decidió fortalecer los arreglos que se hubieran hecho hasta el momento con el fin de mantener indeleble un nivel mínimo de producción de comida tanto poder alimentar al país como para poder exportarlo. (Moser y Varely, p. 141).

Sin embargo, se empezó a evidenciar una serie de dificultades para suministrar un adecuado nivel de alimentos para los consumidores a precios accesibles, evento que desarrolló una crisis de hambruna inmediatamente; era la primera vez que ese Estado moderno recién formado se veía acosado por falta de garantía de unos mínimos. (Moser y Varely, p.142).¹⁶

De cara a esta crisis que se mantuvo por largos años, se crea finalmente en 1938 la política “neo agraria” bajo la dirección del agrónomo *Wahlen*. Ésta consistió en unir fuerzas con los agricultores “*para salvaguardar la seguridad alimentaria de la población suiza*”¹⁷, por

¹⁴ New Umbrella

¹⁵ Esta entidad luchó contra las ideas contradictorias a los intereses de los granjeros pero también asistió al Estado a perseguir sus políticas agrícolas especialmente en los temas de negociación con países vecinos sobre nuevas tarifas en la industria y agricultura. Actualmente siguen siendo una unión fuerte en Suiza. Información disponible en <http://www.sbv-usp.ch/en/>

¹⁶ No más 1918”, era el lema de todas las manifestaciones que abogaban por un arreglo a las políticas agrícolas.

¹⁷ “...” to safeguard the Swiss Populatio food security”.

ello, para lograr este fin, el Estado estuvo dispuesto a garantizar a los agricultores el derecho al trabajo y un salario justo, siempre y cuando produjeran lo que la administración creía necesario para los consumidores. Se entendió para entonces que la agricultura ya no era un negocio privado, sino que debía ser considerado más bien como un servicio público cuya entrega dependía básicamente del trabajo de las pequeñas y medianas familias granjeras. (Moser y Varely, p. 142)

Por otro lado, Irlanda había demostrado a través de los años que su falta de industrialización en el sector agrícola le estaba generando al Estado un obstáculo para la creación de las relaciones corporativas con los granjeros. (p.145) En parte pudo deberse a que la IFF que era una entidad homóloga a la SFU en Suiza, quedó totalmente excluida de las políticas agrarias del Estado Irlandés en los tiempos de la Primera Guerra, tanto así que parecía que además de la guerra exterior, existía también una interna entre ambos partidos. (p.142).

Primeramente, puede pensarse que este estancamiento en Irlanda se debió a que los granjeros irlandeses tendieron a agruparse siempre en partidos durante la guerra y por ende la polarización de las políticas irlandesas fue la que promovió la fractura del movimiento nacionalista. (Moser y Varely, p. 142)¹⁸ El hecho de que Irlanda considerara a los pequeños grupos de granjeros como rivales políticos, y mantenerlos lejos de participación, pudo también haber sido una razón por la se adoptará hasta muy tarde el <<corporativismo>>; sin embargo, ni la depresión de la post guerra, ni la debilidad del corporativismo que se ha mencionado con anterioridad, detuvo al Estado irlandés para modernizar su agricultura, pues fue en el periodo de 1922 a 1932 en donde finalmente se impulsaron los mayores esfuerzos. Con la guía del Ministro de Agricultura del momento, *Patrick Hogan*, se creó un programa en el cual se mejoró la posición del mercado irlandés con base en mayores exportaciones; se nacionalizó parte de la industria lechera que hoy en día aún existe, *Diary Disposal Comapny*; y al mismo tiempo se promovió el modelo de

¹⁸ Para entonces la población irlandesa equivalía a 2' 955.000 habitantes y un 45 % de población era agrícola, mientras que Suiza contaba con una población de 4' 266.000 habitantes de los cuales el 20% estaba en la agricultura. Aun así, Irlanda no aprovechaba esa ventaja considerable que tenía sobre el campo. A diferencia de Suiza que empleaba todos sus esfuerzos para abastecer la comida a su población, inicialmente, Irlanda no logró dicho cometido. (Moser y Varely, p. 144)

sustitución de importaciones y la autosuficiencia de producción de alimentos para la nación. (Moser y Varely, p.146)

A partir de las experiencias anteriores las sociedades de granjeros en Irlanda comprendieron que la única forma de emanciparse de esa subordinación a la que habían sido sometidos durante muchas décadas inclusive en los peores momentos de la guerra, era entablando una asociación con el Estado. (Moser y Varely, p. 147) **Por lo que es posible concluir que, para la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de naciones europeas habían aprendido la lección acerca de la protección que se le debía proveer al campo y a la agricultura como principal actividad económica para mantener una estabilidad política.** (Moser y Varely, p. 204)

Desde que la Segunda Guerra Mundial finalizó la postura de las naciones europeas se concentró en lograr la integración de sus propios mercados agrícolas; para ello se inspiraron en el modelo de la ECSC (La Comunidad Europea de Carbón y Acero) y en el <<El Reporte Spaak>>¹⁹, que a su vez fueron base para el Tratado de Roma que dio origen a la Unión Europea.

Se puede decir que las posturas como las de Suiza e Irlanda son un claro ejemplo de la protección al sector agrícola que deben asumir los países, no sólo porque el asegurar la alimentación a la población conlleva al apaciguamiento de las masas y de las potenciales rebeliones, como varios sectores políticos veían el tema, sino porque es el medio más oportuno para que el Estado desarrolle sus obligaciones y en esa medida la protección a los Derechos Fundamentales.

Los casos de estos dos países permiten pensar que los proyectos que se tracen desde la perspectiva del desarrollo de económico no tienen que ser antagonistas de la garantía y protección de los Derechos fundamentales, y más precisamente sobre el Derecho a la

¹⁹ El Comité Spaak fue una Conferencia intergubernamental puesta en marcha por los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis países que formaban la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), como resultado de la Conferencia de Mesina de 1955. El Comité Spaak desarrolló sus trabajos entre el 9 de julio de 1955 y el 20 de abril de 1956, fecha en la que los seis delegados de los países de la CECA aprobaron la redacción final del Informe Spaak. Los trabajos del Comité giraron en torno a dos temas principales: la creación de un mercado común europeo y el establecimiento de una Comunidad Europea para el uso y aprovechamiento de la energía atómica con fines pacíficos.

alimentación de los pueblos. Igualmente, elaborar proyectos de desarrollo agrario con la integración de sus principales actores, los campesinos, sirve de importante precedente para los actuales tiempos en donde se cree que para desarrollar productividad y modernizar el campo se tienen que incluir otro tipo de sujetos.

Latinoamérica – Colombia en el siglo xx

La situación de la agricultura en América Latina durante el siglo XX fue la muestra más evidente de un sistema de grandes latifundios integrados por pequeñas parcelas familiares en las que se aprovechaban pequeños terrenos para el cultivo de ciertos productos como café, cacao, caña de azúcar y árbol de caucho; las tierras de mayor extensión eran utilizadas en el pastoreo y la ganadería. Para entonces no existían empresas al interior del continente que tuvieran la capacidad de desarrollar industrialmente de los cultivos, por lo que fueron las empresas transnacionales las encargadas del negocio.²⁰(FAO, 2013)

Aunque se esperaba que con el desarrollo de las actividades económicas por parte de empresas extranjeras las condiciones en la vida rural mejorarían, ocurrió todo lo contrario, problemas de graves enfermedades, la falta de acceso a servicios públicos, falta de agua potable e incluso el analfabetismo fueron característicos de la vida agrícola en el siglo XX. (FAO, 2013)

Los movimientos de protesta no se hicieron esperar y las revoluciones campesinas alrededor del continente empezaron a participar activamente abogando por una reforma agraria que solucionara los problemas de inequidad rurales en la tenencia de la tierra, no solo pidiendo reforma al sistema latifundista en el que habían permanecido, **sino que solicitaban asistencia técnica y financiera para promover el mercado agrícola.**²¹ (FAO, 2013)

²⁰ Con el paso del tiempo, las empresas extranjeras no solo se dedicaron a actividades agrícolas sino también a la explotación de minerales. Puede decirse que con el establecimiento de estas actividades se dio paso a la formación de movimientos sindicales - incluidos los sindicatos agrarios -, y en la formación de las bases de los partidos políticos modernos. (FAO, 2013)

²¹ La revolución mexicana de 1911; Bolivia en 1953; en Cuba en 1959; en el Perú en 1970, Nicaragua en 1979. En Guatemala, en 1952, un intento de gobierno radical abortó dos años más tarde a consecuencia de una rebelión militar; y en Chile, en 1971, un golpe militar terminó con un gobierno socialista

De acuerdo a Alegrett y García las reformas agrarias se clasificaron en: (i) «estructurales», (ii) «convencionales», y (iii) «marginales», siendo las primeras las que provocaron el debilitamiento del sistema latifundista creando así nuevas formas de organización agraria, las segundas como aquellas que tuvieron un alcance más moderado pero igualmente importante, pues se logró desconcentrar gran parte de la zona rural y la terceras como aquellas que lograron impactos muy tenues, en los países en que se adoptaron solo se apaciguó al campesinado ofreciéndoles alguna dádivas y se conservó el sistema latifundista.²² (FAO, 2013)

La trascendencia de las reformas anteriores radica en que constituyen la radiografía más explícita de lo que se ha querido en el último siglo en Latinoamérica, pues al ser la tierra un bien de vital importancia para el desarrollo económico, los intereses privados y públicos “históricamente siempre se han enfrentado por su aprovechamiento”. De acuerdo a Alegrett se reconoce que la materialización de todas estas reformas en el continente han “*contribuido a la paz social, a la reducción o a la eliminación de las relaciones feudales en las zonas rurales, a una mayor atención a las tierras ocupadas por comunidades indígenas, al respeto de la dignidad del hombre y de la mujer campesinos, y a la participación política y gremial del campesinado*” (FAO, 2013), sin embargo en la actualidad hay mucho por trabajar, pues la inequidad de distribución de las tierras aún persiste, y en países como Colombia, éste problema sigue siendo el obstáculo mayor para lograr la paz.

En el caso Colombiano, el siglo XX estuvo marcado desde sus inicios por la devastadora guerra civil de los Mil Días. Antes de su estallido, la economía nacional del siglo anterior se había fundado en la producción de café, en la naciente industria textil y manufacturera y en la modernización de los sistemas de transporte que por supuesto facilitaban el desarrollo y el comercio.

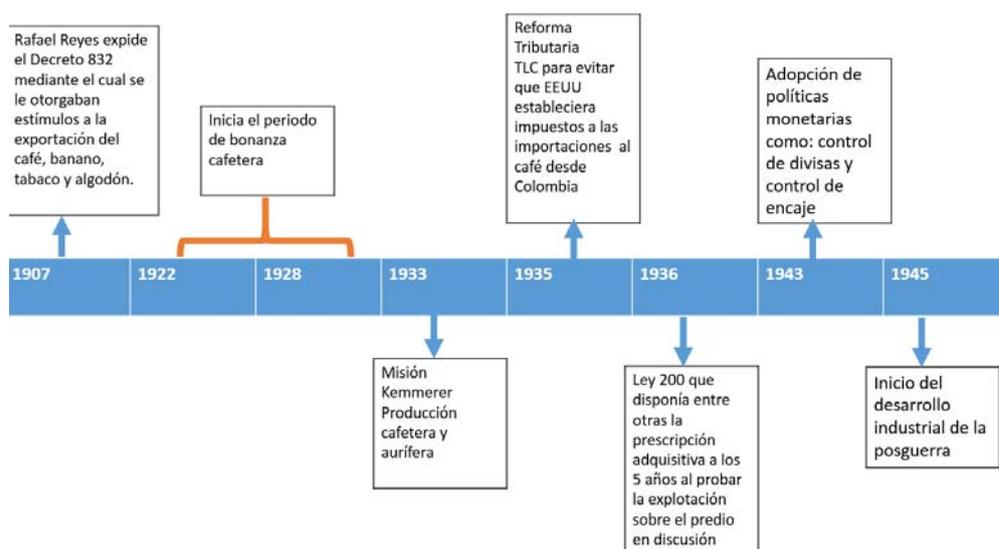
²² Ciertas leyes conservadoras o de índole marginal, promulgadas en los primeros años, fueron sustituidas posteriormente por una legislación más radical que las convirtió en reformas «convencionales», «consensuadas» o de «cambios parciales», como en el caso de Colombia (1968) y de Chile (1967); o incluso en reformas «revolucionarias» o «estructurales», como en el caso del Perú (1969) y de Chile (1970). Entre las reformas agrarias con las cuales se logró, con un cierto grado de consenso y mediante la participación activa de partidos políticos progresistas y de organizaciones campesinas, un avance significativo en términos de afectación de tierras y dotación de familias beneficiarias figuran la de Venezuela de 1960 y la de Chile de 1967. Las reformas revolucionarias del Perú (1969) y de Chile (1970) [38] fueron reformas estructurales y masivas. En su ejecución se cometieron varios errores que las debilitaron, pero fue finalmente la brusca interrupción de los procesos revolucionarios nacionales la causa de la paralización y ulterior retorno a la situación anterior a la reforma.

Ya en medio de la guerra, sus nefastas consecuencias no se hicieron esperar y la escasez de alimentos y otros principales bienes de primera necesidad se agudizaron, ya que como suele suceder en medio de las guerras el presupuesto fue destinado a la manutención de las tropas y el campo fue uno de los principales escenarios de la guerra, lo cual conllevó a su vez a la migración masiva por parte de los campesinos a abandonar su trabajo por tener que conformar el ejército o a migrar a las ciudades en busca de protección, pues los horrores de la violencia dejaron una huella profunda en el sector rural. (Bejarano, p 91)

Respecto a la actividad cafetera que se encontraba dentro de las más prósperas, ésta se vio directamente afectada por la guerra pues las regiones en donde había mayor producción para entonces que eran Cundinamarca y Santander fueron las más golpeadas por el conflicto bélico; los medios de transportes tradicionales como las mulas y los innovadores barcos de vapor se suspendieron en casi todo el territorio, y la falta de comida solo pudo ser suplida momentáneamente por el decreto de importación de víveres expedido en 1901.

(Bejarano, p 91)

La guerra de los 1000 días finaliza en noviembre de 1902



23

²³ Línea del tiempo creada a partir del texto de José Antonio Ocampo “Historia Económica de Colombia”

Una vez termina la guerra, se evidencia la quiebra del país. Rafael Reyes, presidente de la República de ese momento, con el fin de reconstruir las finanzas puso en marcha su más destacado plan el cual se destacó por implementar una administración con centralismo fiscal y por organizar un sistema proteccionista en el cual se subsidiaran los cultivos de banano, café, algodón, cacao, caña de azúcar y tabaco, con el propósito de que se convirtieran en productos de fácil exportación.²⁴ (Bejarano, p 100)

Hasta esta primera parte de la historia se puede apreciar ya una diferencia con los casos estudiados sobre Europa, o por lo menos no parece que las directrices de Reyes estuvieran encaminadas directamente a abastecer con mínimos la alimentación de la población, sino que más bien se encontraba motivado por promover un rescate a las pequeñas actividades económicas de algunos terratenientes con miras a que pudieran convertirse en competitivas internacionalmente, pues de acuerdo a Bejarano “...se trataba de un proyecto político en el que se esperaba que el desarrollo económico fuera lo suficientemente sólido como para que modificaran las instituciones políticas que en más de medio siglo de guerras civiles no habían sido capaces de modificar.”²⁵ (100)

Conforme a lo anterior, el café fue sin duda el cultivo al cual se le brindó mayor atención, no solo porque ya se había tenido una experiencia próspera en el pasado con su producción, sino porque las zonas periféricas en donde el conflicto no se había manifestado con mayor gravedad eran los suelos en donde la producción cafetera estaba retomando sus fuerzas.²⁶ (Bejarano, p 92)

La producción de café además de ser una actividad económica de relevancia nacional fue a su vez una estructura de organización del campo en buena parte país, pues a través del “sistema de haciendas” gran parte de la población se conformó entre latifundistas y aparceros y/o arrendatarios, así mismo la actividad en sí demostraba ser lo suficientemente rentable pues para su realización no era necesaria la inversión en maquinaria cara, ni estaba

²⁴ Para el Presidente Rafael Reyes su política económica tenía los siguientes componentes: tanto la protección y los estímulos a la industria como la promoción de la agricultura de exportación hacían parte de una política global encaminada a aumentar las exportaciones y reducir las importaciones. Todo esto con el fin de que entendiera que el problema económico del país provenía del desequilibrio de la balanza comercial. Expidió en 1907 el Decreto 832.

²⁵ “no se trataba que la libertad nos trajera el progreso, sino que el progreso nos trajera la libertad”.

²⁶ En 1932 Antioquia, Caldas y el Valle del Cauca contribuían con el 57% de la producción nacional.

sujeta a economías de escala significativas. (Bejarano, p 96) Con el mercado del café se diversificó el mercado de otros productos a nivel nacional al requerir la constitución de una amplia red de transporte que permitiera el intercambio de bienes. Algunos autores le atribuyen al café la estabilidad económica y política del país posterior a la guerra civil.²⁷ (Bejarano, p.94)

En cuanto al desarrollo agropecuario Bejarano señala lo siguiente “...entre 1910 y 1925 el área total cultivada aumentó en forma importante, al pasar de 920.000 a 1.471.000 hectáreas lo que representó un incremento del 59.8%. En este mismo lapso, el área dedicada a cultivos de exportación pasó de 139.000 a 395.000 hectáreas, los productos para consumo urbano se incrementaron de 92.000 a 152.000 hectáreas y los de consumo rural de 680.000 a 925.000 hectáreas. En algunos productos, especialmente en algodón, azúcar, cebada, trigo y tabaco, la producción parece haberse elevado significativamente, ligada en parte al desarrollo industrial, como en el caso de los dos primeros, y en parte al proceso de urbanización que entre 1912 y 1925 no fue desdeñable”. (p.99). En cuanto la industria propiamente dicha, los primeros 20 años del nuevo siglo dieron paso a actividades como la refinación de petróleo, cementeras, así mismo se dio pie para la modernización de los ingenios azucareros y se incentivó la producción de chocolates, fósforos, velas, cervezas y gaseosas.

Con la *misión kemmerer* se le inyectaba a la economía del país un elemento internacional de gran importancia pues al país le fue más fácil solicitar recursos internacionales a través del endeudamiento externo y con la participación en el mercado de capitales en la Bolsa de valores de Nueva York con la emisión de bonos por parte de la Nación, de las Entidades territoriales y el Banco Agrario Hipotecario, fue posible restaurar la economía durante esa primera ardua parte del siglo XX; el gasto público pudo ser destinado a la construcción de obras públicas, se fortaleció el transporte interno y en general fue posible que la

²⁷ “En otros términos, los intereses suscitados alrededor del café lograron desplazar, al menos durante algunos decenios, las violentas pugnas doctrinarias, en favor de compromisos pragmáticos y sin duda menos renovadores, pero en todo caso no resueltos por la vía de las guerras civiles”

modernización llegara al país llegara, pues de igual manera se logró con mayor facilidad importar maquinaria que ayudara a crecer las industrias nacionales²⁸. (Ocampo, p. 120)

En virtud de esta primera apertura financiera, puede afirmarse que con el nacimiento de la banca fue posible proteger la agricultura y la industria desde políticas que le permitían a la misma banca actuar como banco de fomento otorgando créditos subsidiados y cooperando con el que sería más adelante el Instituto de Fomento Industrial. (Kalmanovitz, López, 2005)

Sin embargo, la situación en la realidad no era tan próspera ya que la producción agrícola seguía siendo insuficiente para abastecer la alimentación de la población, la mano de obra era escasa pues como ya se había mencionado, muchos trabajadores habían migrado al sector industrial y al de obras públicas y quienes no lo habían hecho y aún permanecían en el campo demandaban costosos salarios que solo podían ser pagados en las urbes.

Como respuesta inmediata a ésta situación se expidió la <<ley de emergencia>> que tuvo como fin la reducción de aranceles para poder importar los alimentos que fuesen necesarios para cubrir la demanda alimentaria, no obstante, se consideró una medida bastante criticada y para autores como Bejarano no pudo ser más que la máxima manifestación de la incapacidad de la agricultura del país. (Bejarano, p.99)

Ahora, al relacionar éste tema con el de la valorización de la cosecha cafetera que se dio en razón al aumento de los precios internacionales del grano, se puede decir que ésta no favoreció en nada al sector agrícola, y que por el contrario provocó un desincentivo en la producción de alimentos y otro tipo de productos que no fueran café y por ende se generó

²⁸. Bejarano “Sería precisamente el desarrollo de las vías de comunicación lo que precipitaría los cambios más significativos del período. Desde comienzos de los años veinte los observadores indicaban de manera persistente que la principal limitación de la economía nacional era la carencia de un sistema articulado de medios de transporte para los productos, para superar la dispersión y fragmentación de los mercados. Hasta entonces, la función de las vías de comunicación, en particular de los ferrocarriles, había sido la de integrar las áreas cafeteras a los puertos de embarque para el exterior, lo que configuraba un sistema centrífugo de la infraestructura de transportes que apenas marginalmente vinculaba los mercados internos” (p.100).....Aunque puntualmente para el tema agrícola el apoyo que éste recibió no fue directo a raíz del auge de las inversiones públicas, no se puede desconocer que con la reformulación del Ministerio de Industrias y del Banco Agrícola Hipotecario, se facilitó igualmente el otorgamiento de crédito para el desarrollo del sector.

una enérgica discusión entre los distintos sectores acerca de los usos que se les estaban dando a las tierras de entonces.²⁹ (Bejarano, p. 95)

Seguidamente se empezaron a reflejar los conflictos por la tenencia de la tierra, pues de “aquellas valorizaciones de tierras cafeteras” muy poco se beneficiaron las masas rurales que además de no percibir ningún beneficio económico adicional por su esmerado trabajo, se encontraban además en un limbo jurídico ya que no eran propietarios legítimos de la tierra y tampoco siendo aparceros de ella podían sembrar libremente otros productos fuera del café. *“El régimen de haciendas, ... excluía a los trabajadores de los beneficios del auge de estos años, lo que no dejaba de traducirse en un clima de conflicto que hasta entonces el país no había experimentado”* (p.96)

Por consiguiente, lo que se buscaba por parte de los arrendatarios o aparceros es que se les permitiera participar en el proceso de valorización de café y se les diera mayor libertad en la siembra y venta de otros productos que pudieran producirse dentro de la parcela y en contraposición, los propietarios de los latifundios aseguraban que si cedían a estas solicitudes, se estaría promoviendo a largo plazo que el arrendatario se fuese convirtiendo en propietario de su parcela y que en algún momento dado se negara a prestar sus servicios a la gran hacienda cafetera. (Bejarano, p.95) Se consideraba que estas solicitudes eran lo suficientemente sólidas como para atentar con la organización “jerárquica” que había identificado la Hacienda desde su establecimiento, pues en la medida en que se cedieran a estas solicitudes se iría perdiendo la fuerza de trabajo que constituía precisamente **el núcleo de su organización**. (Bejarano, p. 102)

Ahora bien, como para terminar de encender las posiciones, la solución que se dio a la situación por cuenta de la Corte Suprema de Justicia en 1926 consistió en darle mayor prevalencia al título sobre el bien que se ocupaba, es decir, que *“toda persona que reclamara propiedad sobre un terreno estaba obligada, en caso de litigio, a exhibir el título original de traspaso de propiedad sobre un baldío nacional”*. (Ocampo, p.107)³⁰ De

²⁹ (Discusión que aun sigue abierta y que en buena medida se espera pueda ser resuelta con las más recientes leyes expedidas en el último gobierno presidencial y con los acuerdos de paz a los que se quieren llegar)

³⁰ Esta obligación se denominó “prueba diabólica”, puesto que para muchos propietarios era prácticamente imposible cumplirla.

acuerdo Bejarano y Hirschman (1987) el impacto social de estas providencias judiciales fue evidente, pues a raíz de ésta muchos arrendatarios invadieron varios latifundios en los cuales no constara título por parte de “sus propietarios” y empezaron a acentuarse sobre todo en regiones de Sumapaz, Cundinamarca, Norte del Valle del Cauca y Tolima identificándose como “colonos de tierras baldías”. De acuerdo a Bejarano *“este sería apenas el inicio del amplio malestar rural que se acentuaría desde 1929 y los años siguientes, obligando a la expedición de la Ley 200 de 1936 y rompiendo, en las regiones donde predominaba la hacienda cafetera, el orden de la sociedad rural tradicional”* (Ocampo, p.107)

Ya en 1930 con la Gran Depresión el país se vio nuevamente afectado, pues en las anteriores décadas había basado su desarrollo en gran parte por los créditos y negocios internacionales y ahora que había una crisis mundial le resultaba difícil atender a sus acreedores externos³¹ pues los cambios internos que habían surgido con ocasión a esa revuelta agraria merecían íntegra atención, se trataba precisamente de movimientos sociales que reaccionaban a las medidas tomadas en años anteriores.³² De acuerdo Ocampo: *“...las bases estaban sentadas para una transformación profunda de la estructura económica y social del país...la crisis internacional simplemente aceleraría procesos que ya estaban en marcha”*³³ (p.108)

En relación a la situación interna, el intervencionismo del Estado fue protagonista durante la crisis, pues instituciones jurídicas como la de <<propiedad privada>> y <<empresa privada>> fueron parte de toda una reforma constitucional que permitió al gobierno regular y racionalizar la producción y el consumo de la nación.³⁴ Así mismo, el concepto de

³¹ El gobierno nacional consideró entonces que no podía cumplir el acuerdo con los acreedores extranjeros y el 23 de mayo comunicó en la prensa norteamericana que sólo seguiría pagando los intereses de la deuda nacional y la del Banco Agrícola Hipotecario, que estaba garantizada por la nación.

³² Las instituciones económicas habían sido transformadas en 1923 a raíz de las reformas de la Misión Kemmerer, que en forma definitiva introdujo al país una organización bancaria y fiscal moderna. Por último, aunque no menos importante, el proceso de modernización había incidido profundamente sobre la estructura social del país, expresándose por medio de combativos movimientos sindicales y agrarios

³³ Mientras se trataban de atender los asuntos internos, la situación afuera no mejoraba pues a la situación de la crisis había de sumarse la masiva producción de café por parte de Brasil de que competía directamente con la producción nacional. Para 1940 se redujo en gran medida la demanda europea a raíz de la ruptura de las hostilidades en el viejo continente.

³⁴ A partir de 1935 se dieron tratados comerciales para fijar aranceles y aduana para el café, La reforma tributaria de 1935 La reforma tributaria de 1935 tuvo así un doble carácter. Por una parte, era un elemento de una ambiciosa reforma social emprendida por el gobierno de López Pumarejo, que incluía la reforma agraria y el fortalecimiento del sindicalismo. Mediante la reforma tributaria se buscaba una estructura de ingresos públicos más equitativa y se satisfacía la vieja aspiración liberal de gravar directamente las rentas de los sectores de

<<planeación>> fue otra de las incorporaciones al ordenamiento jurídico con el cual se habilitó al Congreso Nacional para fijar los planes y programas que debían someterse al fomento de la economía nacional y obras públicas. (Ocampo, p. 110)

En cuanto a los movimientos sociales, sus integrantes buscaron aliarse con partidos políticos para que sus demandas tuvieran un mayor alcance en el conflicto; dentro de sus solicitudes más reiteradas estaban las de abogar por una independencia tanto laboral como de propiedad sobre las parcelas que ellos trabajaban, esto, dentro del marco del fortalecimiento de la economía parcelaria que venía teniendo lugar en el país. (Ocampo, p. 112)

Cabe señalar que dentro de las intervenciones más relevantes del Estado en materia agraria fue la de la expedición de la Ley 200 de 1936, aun cuando ésta no sea considerada como una reforma realmente seria. De acuerdo a Ocampo, la ley 200 estuvo muy lejos de desafiar la estructura de propiedad en el país ya que no resolvió lo que tanto habían estado peleando los integrantes de los movimientos rurales y laborales, que era solucionar el problema del trabajo y el arrendamiento en las parcelas, sino que por el contrario flexibilizó la situación que había generado la Corte Suprema en 1926 con la famosa “prueba diabólica” y terminó por eliminar este requisito siempre y cuando el tenedor demostrara una explotación económica del terreno.³⁵ (Ocampo, p.121)

La Ley 200 dispuso que quien ocupara de buena fe las tierras tenía derecho a reclamar pasados 5 años su propiedad, de este modo se abrió la posibilidad de que arrendatarios y aparceros se declararan propietarios de la tierra arguyendo que nunca habían reconocido dominio ajeno, o que reclamaran mejoras anteriores a la ocupación basándose en la ausencia de contratos escritos. Como reacción a este escenario, los dueños de los grandes

mayores ingresos. Por otra parte, la reforma hacía parte de un paquete de estabilización monetaria y fiscal relativamente conservador, que reducía el gasto público y las emisiones del Banco de la República y estabilizaba la tasa de cambio. La reforma pudo apoyarse en cerca de dos décadas de experiencia con el impuesto de renta

³⁵ La Ley 200 eliminó este requisito, con la condición de que la tierra fuera explotada económicamente, dando además diez años de plazo al hacendado antes que se le exigiera su retorno al dominio público. Sin embargo, como había acontecido con normas similares en el pasado, la reversión nunca tuvo lugar. De esta manera, no sólo no se dio una solución al problema de los arrendatarios, sino que se sanearon los títulos defectuosos sin garantizar la explotación económica del suelo. (Ocampo, p.121)

terrenos, desplazaron a sus arrendatarios para no correr ningún tipo de riesgo y empezaron a trabajar las tierras directamente.³⁶ (Ocampo, p 145)

En cuanto al desarrollo industrial, éste se caracterizó por su composición regional, Bogotá, Medellín, Barranquilla y Valle del Cauca fueron sus principales polos en los cuales se cimentaban empresas familiares y de algunos inmigrantes de las guerras mundiales. Entre los bienes industriales que hacían parte de la producción nacional fueron: cemento y textiles, el problema era que se producían en gran parte con bienes primarios y medios provenientes del extranjero mediante las importaciones. El cambio que se presenciaba con estas nuevas actividades económicas era positivo toda vez que en las décadas anteriores el café había sido el único bien de exportación.

De acuerdo a Kalmanovitz y López (2006), el crecimiento económico que se evidenciaba en ese momento si bien era positivo porque se habían desarrollado multitudes de nuevas industrias alrededor del país, no había sido suficiente pues algunos *“factores ideológicos, políticos y de alianzas internacionales fueron los que indujeron una senda de desarrollo económico para Colombia basada en la mono-exportación cafetera y en la protección de su mercado interior”*.(p.15)

Ya en la segunda mitad del siglo XX, el desplazamiento de las actividades agrícolas por las industriales fue mucho más evidente, en gran parte porque las decisiones gubernamentales estuvieron encaminadas a restaurar más las finanzas internacionales sobre cualquier otra actividad económica interna y por otro lado por la histórica constante de violencia que

³⁶ *“Como otras de las medidas importantes, se resalta que ...La respuesta del régimen liberal fue emprender una reforma agraria limitada, con una compensación adecuada para los dueños de la tierra. El Banco Agrícola Hipotecario y los gobiernos departamentales (Cundinamarca en particular) y nacional compraban la tierra a los dueños y la parcelaban, vendiéndola a crédito a los antiguos arrendatarios. Los propietarios colaboraron en muchos casos, ya que el proceso permitía una salida a los conflictos enajenando la tierra a precios comerciales, e incluso hacía posible conservar una propiedad más reducida, la cual podía contar con la fuerza de trabajo que suministraban los núcleos campesinos creados por el proceso de parcelación. Más aún, muchos propietarios alejados de las zonas de conflicto utilizaron el mecanismo para parcelar sus propiedades y obtener así un capital líquido para invertir en otros sectores de la economía. El aspecto más polémico de la reforma tuvo que ver con el artículo 12; en él se estableció que quien ocupara de buena fe tierras de propiedad privada tenía derecho a reclamar al cabo de cinco años la propiedad de la parcela que explotaba. La ley había reiterado además el derecho del colono al pago de las mejoras en caso de que se decretara el desalojo. La reforma abrió así la posibilidad de que arrendatarios y aparceros se declararan propietarios de la tierra arguyendo que nunca habían reconocido dominio ajeno, o que reclamaran mejoras anteriores a la ocupación basándose en la ausencia de contratos escritos. Ya fuera porque estos procesos de reclamación se dieron en gran escala, lo que no parece haber ocurrido, o porque los propietarios se sintieron inseguros ante un Estado que daba muestras de querer aplicar las normas en defensa de los ocupantes, los contratos de arrendamiento y aparcería se vieron muy afectados. En varias regiones del país los hacendados procedieron a expulsar a los arrendatarios y aparceros y a administrar directamente sus propiedades”* (Ocampo, p.145)

siempre ha acompañado al sector rural colombiano y lo ha mantenido separado de la noción de desarrollo. (Ocampo, p. 147)

Dentro de las principales y más inmediatas consecuencias de la violencia en el sector agropecuario es que la población rural migró a las grandes urbes, lo cual obviamente tuvo un gran impacto en la estructura del empleo y en la conformación de las ciudades y es que desde entonces la mayor fuerza de empleo se encuentra diseminada en la prestación de servicios y en algunas actividades industriales, dejando aislada la actividad agropecuaria y en cuanto a la conformación de las ciudades es claro que la sobrepoblación ha dejado así mismo una huella de cinturones de miseria ³⁷. (Ocampo, p. 170)

A lo anterior, cabe mencionar la intervención de Launchlin Currie a través de la misión BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) ³⁸; en la cual Currie coincidía en que la desproporción entre el número de habitantes de las áreas rurales y su productividad era uno de los principales problemas centrales de la economía colombiana y que los resultados económicos no eran tan rentables debido a que había una mala utilización en las tierras más fértiles del país. Fue así como su propuesta más destacada consistió en gravar las mejores tierras con un impuesto progresivo para así presionar a los propietarios de éstas ya fuera para que explotaran al máximo con cultivos o vendieran sus suelos a quienes podían realmente trabajarlo con el fin de lograr la eficiencia en el sector rural no solo a nivel económico sino a un nivel mucho más elevado y es que podría pensarse que se buscaba con esta presión que la población campesina que no pudiera alcanzar los logros de la eficiencia migrara entonces a las ciudades. (Ocampo, p. 170)

Básicamente los aportes de Currie fue la fundación de nuevas tendencias *post* Segunda Guerra Mundial, entre ellas, la participación del Estado y de las empresas extranjeras en el financiamiento de la industria manufacturera. Se cuenta que con la creación del Instituto de Fomento Industrial, Ecopetrol y el Fondo Nacional del Café, los fuertes de la economía

³⁷ El sector secundario (industria y construcción) elevó su participación del 17 al 21%, creando una cuarta parte de las nuevas ocupaciones. El grueso de los nuevos puestos fue generado por el sector servicios, que acrecentó su participación en la generación de ocupaciones del 21% en 1938 al 45% en 1984.

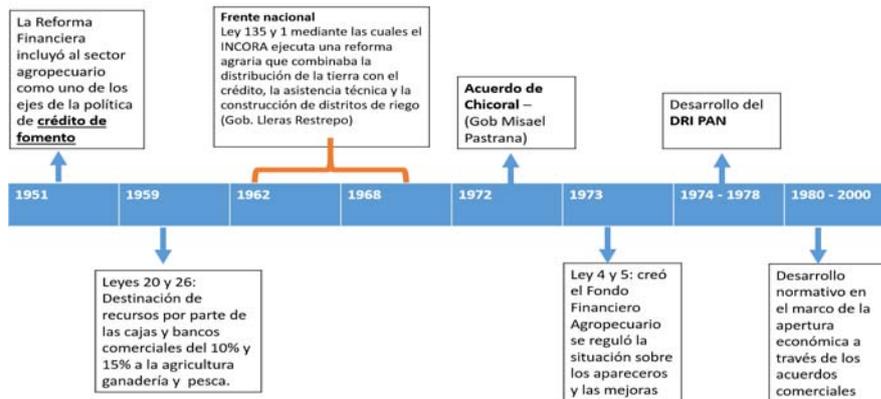
³⁸ El (BIRF) se fundó en 1944 con el objetivo de ayudar a la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad, el BIRF ofrece préstamos y otro tipo de asistencia principalmente a países de ingreso mediano. Información disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/about/what-we-do/brief/ibrd>

colombiana siguieron siendo los derivados del petróleo, el café y la caña de azúcar como producto agroindustrial.³⁹ (Ocampo, p. 176)

Luego, es posible pensar que no existían motivaciones puntuales para proteger explícitamente el sector rural y quienes lo integraban, sino que por el contrario los incentivos aún estaban alineados en fortalecer otro tipo de actividades económicas no agropecuarias como había ocurrido en las décadas anteriores, lo que resulta un poco discriminatorio; pues el desarrollo industrial si bien trae grandes rendimientos a la economía de un país, su proceso para lograrlo es de larga duración y atendiendo a la situación en que se encontraba el campo, lo prudente hubiese sido hacer frente al sector rural no solo otorgando créditos o subsidios sino que se hubiese promovido al igual que en el sector industrial su protección y fortalecimiento tanto a la actividad económica de la agricultura como al de las vidas de los campesinos. Esto con el fin de: (i) tener un plan b por si el desarrollo industrial no salía como se había planeado, (ii) solucionar de una vez por todas las inconformidades rurales que estaban generando tantos movimientos sociales por el acecho de la violencia o (iii) porque resultaba lógico lograr un abastecimiento mínimo de alimentos como lo habían pensado otras naciones en Europa que habían vivido en carne propia los horrores de la violencia y el hambre. (Ocampo, p. 177)

De 1950 en adelante, Colombia tuvo un desarrollo muy similar al experimentado a comienzos del siglo, la diferencia se fundó radicalmente en los intentos de reformas agraria que se empezaron a dilucidar con mayor frecuencia en los años que siguieron. Por supuesto, al tratarse de discusiones sobre el valioso bien de “la tierra”, el impacto en el desarrollo de las políticas económicas fue importante.

³⁹ Las actividades del IFI fueron mucho más variadas. Entre los sectores de sustitución intermedia, tuvo un papel destacado en las industrias del caucho y minerales no metálicos. En los sectores de sustitución tardía, se destaca su participación en la creación de empresas siderúrgicas, automotrices, metalmecánicas y químicas. En todas estas actividades, el IFI actuó en varias ocasiones en consorcio con compañías extranjeras y nacionales. Aunque las inversiones del Instituto se iniciaron poco después de su creación en 1940 y ya había acumulado activos por \$34.9 millones a fines de 1958 (\$1.800 millones, a precios de 1984), su crecimiento más espectacular tuvo lugar durante los años del Frente Nacional. En efecto, en 1974, sus activos se habían elevado a \$5.567 millones (\$87.400 millones de 1984). A partir de entonces no sólo se contrajo en términos reales (sus activos en 1984 eran de \$81.500 millones), sino que orientó una mayor proporción de sus actividades a funciones típicas de un intermediario financiero más que a aportar capital de riesgo, de acuerdo con los objetivos para los cuales fue diseñado originalmente.⁹



40

La presencia del capital extranjero en la industria colombiana tuvo una gran importancia precisamente en la posguerra, se estima que su participación “*fue decisiva en el desarrollo de las industrias de papel, caucho y productos químicos, metalmecánico y en la producción de textiles sintéticos, entre otras... para 1969 dichas inversiones alcanzaban US\$310.6 millones, equivalente al 16.4% del capital invertido en el sector...*” (Ocampo, p. 176)

Sin embargo, la escasez relativa de alimentos durante la bonanza cafetera condujo a que al subirse los precios de la comida los consumidores nacionales por obvias razones prefirieran comprar alimentos sobre los bienes industriales, por lo que situaba a la producción industrial en una difícil crisis pues tanto a nivel interno como a nivel internacional era difícil su sostenimiento y por supuesto su crecimiento. (Ocampo, p. 176)

La modernización del sector rural en la posguerra estuvo encaminada a atender nuevas técnicas de explotación y de riego junto con la importación de insumos químicos y semillas mejoradas, beneficiando principalmente las tierras de uso comercial, que en su mayoría eran zonas cafeteras. De acuerdo a Ocampo, “*con el proceso de la modernización agrícola en otros sectores de la economía, la tecnificación del sector cafetero reprodujo el dualismo tecnológico y económico que caracteriza a la agricultura colombiana...*” (Ocampo, p. 167) p.167) por lo que es posible afirmar que “*en la actualidad, la caficultura colombiana se caracteriza por la preponderancia de un sector empresarial, con fincas de diverso tamaño (medianas en su mayoría, si se las compara con las de la agricultura comercial no*

⁴⁰ Línea del tiempo creada a partir del texto de José Antonio Ocampo “Historia Económica de Colombia”, capítulo VII” Consolidación del capitalismo moderno (1945-1986)

cafetera), cuyas explotaciones funcionan con base en mano de obra asalariada, y un sector heterogéneo de productores medianos y pequeños, donde coexisten fincas modernas y tradicionales y diversas formas de utilización de la mano de obra” (Ocampo, p. 167)

Durante el gobierno de López Michelsen parecía claro qué era lo que los sectores populares tanto del campo como de la ciudad demandaban y la conclusión a la que se llegó fue que *“más que estimular el acceso a la tierra de las economías campesinas, se trataba de dotarlas de una buena capacidad empresarial, lo cual se lograría a través de asistencia técnica y de capacitación, acompañada de mejores servicios básicos sociales y de la infraestructura adecuada.”* (Ocampo, p.169) y por ello se creó el ambicioso programa que unía a lo que entendía como la Colombia próspera y rica y a la Colombia postergada y pobre mediante el PAN (Plan de alimentación y nutrición), y el DRI el (Fondo de Desarrollo Rural Integrado) (Ocampo, p. 170)

El PAN por un lado buscaba abastecer de alimentos a las poblaciones más vulnerables como niños y madres lactantes en las ciudades y regiones con mayores niveles de desnutrición, mientras que el DRI buscaba modernizar y hacer más eficiente la producción de alimentos en las zonas de economía campesina, especialmente de minifundio andino a través de medidas que involucraran asistencia técnica y crédito y construcción de infraestructura básica que permitiera el desarrollo de las actividades y de la vida rural. (Kalmanovitz y López, 2006)

Este ambicioso plan tuvo sin embargo varios tropiezos en los gobiernos presidenciales siguientes, pues se conoce que durante el gobierno de Belisario Betancur, el Ministerio de Agricultura asumió la dirección del DRI-PAN con lo cual el programa se debilitó ya que la entidad estaba cooptada en su mayoría por posiciones políticas que desnaturalizaban la función del programa. Con posterioridad se formuló entonces el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, con el cual se propendía darle un mayor apoyo a la problemática de la violencia en el campo, se entendía como *“una estrategia para la pacificación de las áreas agobiadas por la violencia, especialmente por la guerrillera. La idea era generar*

presencia del Estado en esas zonas con el argumento de que la violencia se originaba en la ausencia de instituciones cívicas y públicas”.⁴¹ (Kalmanovitz y López, p. 34)

Lo anterior explica entonces este dilema en el que se ha desarrollado el proceso rural en Colombia, pues debido a la toma de decisiones que no favorecían esencialmente al sector rural en general es que éste sector aun sigue demandando las mismas inquietudes desde hace dos siglos, a pesar de las recurrentes reformas agrarias, o más bien de los intentos de éstas.

La escasa oferta laboral hacia el campesinado ha conducido a esta fuerza a “proletizarse” mediante su migración masiva a las ciudades e igualmente la ha conducido a conformar movimientos al margen de la ley que en sus inicios se consideraron como grupos armados revolucionarios que buscaban la reivindicación del campesinado pero en la actualidad debido a su contribución a la violencia han quedado deslegitimados.⁴² (Ocampo, p.121)

A lo largo de los años, en la historia del país se ha evidenciado que el sector rural ha asumido las más graves consecuencias de la violencia, es posible pensar entonces que aun cuando se han desarrollado grandes ideas por apoyarlo, éstas no han tenido mayor ejecución debido a la excesiva flexibilidad de las instituciones políticas que han permitido que todas las ideas se suspendan por la influencia de intereses particulares. Así mismo

⁴¹ “Sin embargo, el resto de la política agropecuaria poco tuvo que ver con la planteada originalmente en el plan de desarrollo. La magnitud del ajuste fiscal afectó, como sucedió en otros sectores de la economía, a los componentes de política que eran financiados con cargo al presupuesto de la nación. En el planteamiento inicial se daba a la agricultura un papel central dentro de la recuperación de la economía y la consolidación del desarrollo; se procuraba proveer una oferta de alimentos abundante y a bajo costo y contribuir al crecimiento de las exportaciones. Si se alcanzaban los dos últimos objetivos, se liberarían ingresos para reforzar la demanda por bienes industriales y generarían divisas para el país. Los instrumentos de política diseñados para alcanzar los objetivos no funcionaron. Dentro de las medidas de corto plazo se había definido que un aumento de la producción y de la productividad sectorial se lograría mediante la disminución de los costos de producción, por la vía del abaratamiento de los insumos importados, la investigación y la transferencia de tecnología, la adecuación de tierras y el crédito de fomento. Como medidas de largo plazo se definieron la expansión del área agropecuaria, el impulso a la agroindustria, el mejoramiento de la comercialización y el fortalecimiento presupuestal e institucional de las entidades del sector. El rigor del ajuste disminuyó el apoyo estatal previsto para la actividad agropecuaria al reducir el presupuesto de las entidades adscritas al sector y el crédito de fomento y permitir las importaciones de alimentos.” (Ocampo, p.101)

⁴² La expansión agrícola entonces no solo se ha manifestado de una migración hacia las urbes sino también hacia otros espacios agrícolas- La activa expansión de la frontera agrícola que ha caracterizado el desarrollo colombiano desde el siglo XVIII continuó en los años posteriores a la segunda guerra mundial. Entre los nuevos espacios colonizados durante esta época se destacan las llanuras orientales, el piedemonte amazónico, el Magdalena Medio y algunas otras regiones de menor importancia como Urabá, la Costa Pacífica y el Catatumbo. Los protagonistas de este proceso fueron, como en el pasado, colonos provenientes de las capas pobres rurales. La Violencia aceleró, sin duda, este proceso, obligando a una gran cantidad de pobladores a migrar, no sólo hacia las ciudades sino también en busca de nuevos espacios agrícolas. El Incora ha estimado que entre 1960 y 1980 fueron colonizadas unas 3.4 millones de hectáreas, alcanzando el mayor auge entre mediados de los años sesenta y mediados de la década del setenta. De estas tierras, en 1981 se habían otorgado cerca de 30.000 títulos sobre una superficie de casi 1.4 millones de has., en los perímetros de los tres principales proyectos, Caquetá, Meta y Arauca, sin contar la acción de titulación de otras entidades. Para 1979 se ha estimado que la población en los territorios de colonización había llegado a 1.1 millones, de los cuales la mitad se encontraba en las zonas oriental y suroriental del país (Caquetá, Meta, Putumayo, Arauca y Guaviare, en ese orden de importancia). (Ocampo, p.101)

puede achacársele, que la creación de una serie de supersticiones que se crean alrededor del desarrollo de políticas amigables con el agro han promovido la ruptura entre el campo y la ciudad pues se ha hecho creer que el campo depende eminentemente de la ciudad y al mismo tiempo se ha estigmatizado a quienes argumentan que es la ciudad la que depende del campo para su existencia. La realidad muestra que sigue sin haber una conciliación entre ambos bandos y por supuesto eso ha hecho marcar más la ruptura entre campo y ciudad.

3. Postura de la seguridad alimentaria vista desde los Derechos Humanos

En lo que concierne a la teoría de los Derechos Humanos la noción de <<seguridad alimentaria>> ha sido abiertamente conectada al tema del campo, de propiedad rural y de reforma agraria. Desde este discurso es mucho más factible encontrar dentro de las mismas normas y desde los pronunciamientos de autoridades competentes el clamor porque se garanticen los derechos de quienes trabajan en el campo para que por esa misma vía se garantice la alimentación de los pueblos.⁴³

Con el fin de mostrar cómo se ha ido construyendo este planteamiento, se hace entonces una breve exposición de distintas normas de carácter internacional en donde mencionan el derecho a la alimentación, a la seguridad alimentaria y la vida rural, seguido por el informe del PNUD de 2011 para Colombia: *Colombia rural: razones para la esperanza* y se finaliza con una de las decisiones más importantes en materia de jurisprudencia constitucional en los últimos años en donde el tema de propiedad rural y seguridad alimentaria se establecen como temas inescindibles el uno del otro.

Los Derechos Humanos nacen como respuesta al siglo en donde se vivieron las más cruentas guerras; se conciben como esa ideología a la que Douzinas nombra “*ideología del final de la historia*”, en la cual los Derechos Humanos son la manifestación de todas esas aspiraciones que la humanidad siempre ha tenido pero que solo ha podido volver realidad y obtener su reconocimiento expreso con la llegada de la “cultura posmoderna global”. (Douzinas, 2008, p. 17)

Siguiendo una línea de pensamiento similar, se puede decir que la actual percepción de la sociedad sobre los Derechos Humanos, es aquella que menciona Duncan Kennedy en su más reciente texto “*Tres globalizaciones del Derecho y del Pensamiento*”⁴⁴, y es que “*los derechos humanos juegan el mismo papel en la conciencia jurídica contemporánea que el*

⁴³ Se habla de la “alimentación de los pueblos”, pues en la mayoría de normas internacionales que tratan el tema de <<seguridad alimentaria>>, es usual que en sus disposiciones siempre se refieran a la “alimentación de los pueblos”.

⁴⁴ Traducido por Doctor Jorge González Jácome

que los “derechos privados” desempeñaban en el Pensamiento Jurídico Clásico- PJC⁴⁵ y los “derechos sociales” jugaban en lo social” Para este autor, “la identidad tiene el rol que el individuo tenía en el PJC y que las clases y las minorías nacionales desempeñaban en lo social. El ideal contemporáneo es un régimen jurídico que es pluralista, no en el sentido del PJC, el cual coordinaba individuos atomizados a través de normas abstractas universalmente válidas, ni en el de lo social, el cual estaba preocupado por encontrar y dar sustento al derecho “vivo” “válido” de las subcomunidades como un camino hacia una idea de justicia distributiva. Se trata de un pluralismo que intenta reconocer y administrar apropiadamente la “diferencia”.⁴⁶ (subrayado y nergilla fuera de texto) (Kennedy,2014, P, 91)

En este sentido, lo que se puede entender es que el esfuerzo que se ha hecho desde la postura de los Derechos Humanos ha tenido evidentemente un impacto considerable en la medida en que desarrollan una conciencia colectiva que permite anhelar por lo menos, la concreción de muchos mínimos que en la mayoría de veces le son inherentes al humano para que éste puede existir dignamente. De allí, que la primera manifestación de ésta gran ideología sea **la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948**.

Frente al tema principal de ésta reflexión se puede decir que desde éste documento (**La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948**) se comienza escribir una nueva parte de la historia en donde es posible que las personas por el hecho mismo de serlo puedan exigir a los Estados un nivel adecuado de vida, el cual incluye por supuesto el derecho a acceder a los alimentos.⁴⁷

A partir de este hito fundacional se empieza a tejer un amplio desarrollo normativo en el tema específico de la alimentación, para ello, se muestran las siguientes normas:

⁴⁵ Por Pensamiento Jurídico clásico (PJC) el autor lo describe como ese lenguaje jurídico que fabricó todo un sistema global entre 1850 y 1914 y que contribuyó a crear toda una conciencia jurídica con base en conceptos e instituciones como propiedad privada. EL PJC es la manera en cómo las distintas ideologías se unieron al discurso del Derecho.

⁴⁶ Traducido por Doctor Jorge González Jácome

⁴⁷ “**Artículo 25.I.** 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.”

Inicialmente con La *Declaración de los derechos del Niño de 1959*, mediante su principio 4, se consagró como un pilar fundamental, asegurarles a los menores un derecho a una alimentación sana, vivienda y atención médica adecuada. Posteriormente con la firma del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966* en su artículo 11.2⁴⁸, se dispuso de manera mucho más expresa la obligación de los Estados en reconocer el derecho a toda persona a tener un nivel de vida adecuado incluyendo una sana alimentación; a partir de esta disposición el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Naciones Unidas ha interpretado el alcance del Derecho a la Alimentación estableciendo que no basta con que se garantice la producción de alimentos sino que es necesario garantizar su disponibilidad a toda la población; definiendo de este manera cuatro importantes componentes de derecho así: (i) disponibilidad, (ii) accesibilidad (iii) estabilidad y (iv) utilización adecuada.

Luego con *La Declaración Universal sobre la erradicación del Hambre y la Malnutrición 1974*, se empezaron a desarrollar varias ideas que contribuyeron a inferir las causas y consecuencias de la hambruna y de cómo puede lograrse efectivamente una garantía de la alimentación en el mundo entero. En el presente documento aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se señaló en su momento que muchas de las causas del hambre y malnutrición se originan de circunstancias históricas ligadas a las desigualdades sociales como dominación extranjera y concentración desmedida de la propiedad rural, e igualmente a factores contemporáneos y de índole internacional como crisis económicas que han causado el encarecimiento de los alimentos, el aumento en los costos de importación, la especulación y al mismo tiempo la escasez. A partir de esta declaración la noción de <<*seguridad alimentaria*>>⁴⁹ ha cobrado gran relevancia; y se involucra tanto a

⁴⁸ “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso **alimentación**, vestido y 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.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre 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.”

⁴⁹ “Literal (g) : “asegurar la disponibilidad suficiente de alimentos a precios razonables en todo momento, independientemente de las fluctuaciones y caprichos periódicos del clima y sin ningún presión política y económica, y facilite así, entre otras cosas, el proceso de los países en vías de alcanzarlo.”

los países desarrollados como en desarrollo a trabajar conjuntamente en la lucha contra la hambruna.

Posteriormente con la *Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social de 1969*, en su artículo 10⁵⁰, la *Declaración sobre la protección de la Mujer y el niño en estados de Emergencia o de Conflicto Armado de 1974* en su párrafo 6⁵¹, la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986* en su artículo 8⁵² y la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989* en su artículos 27.3⁵³ entre otros importantes documentos, es que el Derecho a la Alimentación y a una Seguridad Alimentaria cobran protagonismo en el mundo entero y se convierten en una de las obligaciones más relevantes por cumplir en este nuevo siglo. Obligaciones que por supuesto será posible cumplirlas siempre y cuando se garanticen a su vez los derechos de quienes tradicionalmente siembran y producen alimentos.

En la década de 1990, la *Declaración de América Latina para enfrentar el Desafío Nutricional - Plan de Acción Regional de 1992* y la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996* fijan por primera vez una primera fecha límite para reducir al menos a la mitad el número de personas subalimentadas para el 2015 y el enfoque que se conocía sobre seguridad alimentaria empieza a tener un pequeño giro hacia el Derecho individual a la alimentación, con el fin de hacerlo mucho más concreto y “justiciable” (Golay, 2009, p. 65). De acuerdo con Golay (2009), el derecho a la alimentación se ha convertido en un derecho justiciable en la medida en que las distintas instituciones de los Estados han venido garantizando la protección del derecho por vía

⁵⁰ “b) La eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada;

c) La eliminación de la pobreza; la elevación continua de los niveles de vida y la distribución justa y equitativa del ingreso;”

⁵¹ “Las mujeres y los niños que formen parte de la población civil y que se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados en la lucha por la paz, la libre determinación, la liberación nacional y la independencia, o que vivan en territorios ocupados, no serán privados de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables, de conformidad con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de los Derechos del Niño y otros instrumentos de derecho internacional”

⁵² “Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales”.

⁵³ “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”

judicial.⁵⁴ Con estos instrumentos se ha reconocido que con la erradicación del hambre se puede lograr una paz duradera.

Con la llegada del año 2000, se elaboró *la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*, en la cual se retomó nuevamente el mensaje de los documentos anteriores y se dio inicio a una nueva fase del reconocimiento del Derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria, pues al tratarse de un derecho íntimamente ligado con otros derechos que son de índole económica, social y cultural, lo que se hace en esta nueva fase es que a partir de esta realidad se establezcan recomendaciones sobre las medidas que deberían ser adoptadas para garantizar su realización. (Golay, 2009, p. 65).

Recientemente, con la firma del *Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC* en el año 2008, se contempla una de las posibilidades de las que se hablaba anteriormente, y es que las víctimas de violaciones a derechos económicos, sociales y culturales podrán mediante vía judicial a nivel internacional solicitar protección de su derecho. El presente documento dispone que *“tras haber recibido una comunicación y antes de pronunciarse sobre su fondo, **en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales que sean necesarias en circunstancias excepcionales a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.**”*⁵⁵ Lo cual para el caso concreto del Derecho a la alimentación, es una garantía formidable en la medida que se puede hablar de una nueva fase dentro de esta gran ideología que es la de los <<Derechos humanos>>. Se trata entonces de una etapa en la que se puede ver como posible la protección material y efectiva amparada en la jurisdicción internacional.

⁵⁴ El autor presenta un recuento jurisprudencial de países como Sudáfrica, Argentina, Colombia, la India y Suiza e inclusive desde organismos internacionales como la ComADHP, la CIDH, la CorteIDH, el Comité de Derechos Humanos y la Corte Internacional de Justicia para afirmar que millones de víctimas de violaciones del derecho a la alimentación **ya tuvieron acceso a la justicia en el mundo** y que ... *“por lo tanto ya no es aceptable continuar afirmando que el acceso a la justicia no es posible en caso de violación del derecho a la alimentación”*. FAO 2009 “Derecho a la alimentación y acceso a la justicia: ejemplos a nivel nacional, regional e internacional” Roma Christophe Golay

⁵⁵ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado mediante **Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008, Artículo 5.**

Hasta aquí, puede observarse que en el ámbito internacional el derecho a la alimentación se ha caracterizado por tener un desarrollo ligado a otros derechos fundamentales como el derecho fundamental a la vida y a la dignidad humana y a derechos de índole económico, social y cultural. Se ha visto de que desde sus inicios se aboga por una consagración del derecho en correlación a las obligaciones de los estados y con el paso de las décadas se ha demandado que para su pleno alcance es necesario que se planee concretamente en las regiones afectadas proyectos que involucren todas las actividades que contribuyen en la producción de alimentos.

Dentro de la literatura actual sobre Derechos Humanos, se tiene la de Amartya Sen. En su escrito sobre “*Derecho a no tener hambre*”, el autor enuncia las etapas que deben seguirse para encontrar mecanismos adecuados para hacer exigible tanto a nivel jurídico-político como moral el derecho a la alimentación.

Para ello, Sen parte de la premisa de que sin el aseguramiento efectivo del derecho a la alimentación en el mundo entero, no es posible pensar que estén dadas las condiciones necesarias para una convivencia pacífica y civilizada, ya que la existencia de un derecho positivo ha debido tener su origen en la sensibilidad de la comunidad en la cual habrá de ser aplicado con posterioridad. En este sentido, si una comunidad no muestra interés para que existan unos mínimos que permitan la garantía de un derecho “*no están dadas las condiciones extrainstitucionales requeridas para alcanzar otros niveles del reconocimiento del mismo*” (Sen, 2002, p. 11)

Para ilustrar mejor lo anterior, se establecen dos subcategorías del derecho, que bien pueden ser utilizadas para analizar el derecho a la alimentación como también los otros derechos. Estas subcategorías son entendidas como <<metaderechos>> y <<derechos>>. En cuanto a la primera, Sen la ha definido como el derecho a tener la(s) política(s) que persiga(n) genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a *x*, en este caso, el derecho a no tener hambre; en cuanto a la segunda, en términos generales se entiende como

la categoría que abarca los derechos positivos como tal, derechos con nombre propio plasmados en una Constitución. (Sen, 2002, p. 15)

Un ejemplo citado por Sen para explicar los alcances de la categoría de <<metaderecho>> es el de la Constitución Política de India de 1950 la cual reza así en una de sus disposiciones: “*El Estado debe, en particular, dirigir sus políticas al aseguramiento [...] de que todos los ciudadanos, hombres y mujeres por igual, tengan derecho a unos medios adecuados de subsistencia*”. Sen asegura que con este tipo de disposiciones se le da la posibilidad a la persona de que exija el cumplimiento de cierta política para así poder ejercer su derecho en un futuro, es decir, para Sen la redacción de la disposición es clara al establecer que si bien existe un derecho a exigir, ese derecho al cual se tiene derecho “*no existe de antemano*”, sino que existen unas políticas que están dirigidas a hacer posible tener medios adecuados de subsistencia y en últimas poder lograr la concreción del derecho que se intenta positivizar.⁵⁶(Sen, 2002, p. 15-16)

Por otro lado, Sen plantea la relación de los derechos con los de las titulaciones⁵⁷, en la cual establece que no basta con que exista el derecho individualmente sino que existan unas titulaciones mediante las cuales se pueda disfrutar de dicho derecho.(Sen, 2002, p. 20) Afirmación que sugiere que para garantizar un derecho a la alimentación no será suficiente con que se sepa de su consagración en la pirámide normativa, sino que será necesario exigir su ejercicio por distintas vías que permitan disfrutarlo; dichas vías se entienden como el camino para lograr el mayor número de titulaciones que se pueden sacar a partir de un solo derecho.

Ahora bien, las etapas anteriores que analizan la existencia de un derecho deben igualmente dar cabida a una etapa de discusión moral, en la cual se ve confrontado: lo que se entiende por “validez legal” y lo que se entiende por “valor moral” de una norma en particular. (Sen, 2002, p. 20). Al respecto, Sen plantea que el... “*El Sistema jurídico prevaleciente de titulaciones, basado en un sistema de derechos que puede asumir una actitud indiferente*

⁵⁶ “*El metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho a tal política, pero lo que en últimas está tras ese derecho es el objetivo de alcanzar esa libertad*”

⁵⁷ Las titulaciones de una persona son la totalidad de cosas que puede tener en virtud de sus derechos.

*frente a la pobreza y a la inanición, tendrá que ser contrastado con sistemas de titulaciones que incorporan otros principios morales y en los que la liberación del hambre y la satisfacción de las necesidades básicas ocupan un lugar importante... Una dieta nutricional adecuada puede ser tomada como parte de las titulaciones morales de una persona, pese a que no haga parte de sus titulaciones jurídicas. **Si existe suficiente acuerdo sobre el principio tras estas titulaciones morales así como sobre la energía con la que las organizaciones políticas las respaldarían, entonces las mismas titulaciones jurídicas podrían eventualmente cambiar para incorporar el derecho a una dieta nutricional adecuada**”(p.23) (subrayado y negrilla fuera del texto)*

Por lo que puede deducirse en palabras sencillas, es que el incentivo moral que motivó la creación del derecho con el cual se obtienen titulaciones, debe conciliarse precisamente con ese enunciado jurídico, es decir, esa razón moral por la cual se llevó a incorporar el derecho a un sistema jurídico, debe finalmente ir en la misma dirección de la titulación jurídica, de manera que la misma titulación jurídica adopte al derecho que representa lo deseable desde la moral.

Así pues, la lógica de Sen se desarrolla afirmando que es de gran utilidad que surja el “metaderecho a no tener hambre” porque es la manera más idónea de lograr su adecuado cumplimiento. La garantía del derecho no solo se verá al final de la etapa cuando finalmente se constituya como un derecho positivo y legal, sino que tendrá una aplicación progresiva en la medida que se sirva del ejercicio de otros derechos, incentivando a su vez una responsabilidad política y moral que **no** permita evadir esa obligación de garantizar alimentación a la humanidad. Para el autor, si una sociedad, en su fase más primitiva no concibe al menos la posibilidad de anhelar la concreción de unos mínimos vitales, no puede concebirse como una sociedad viable.⁵⁸ (Sen, 2002, p. 33)

⁵⁸ Los comentarios del Doctor Rodolfo Arango acerca de la obra del maestro Sen, son los siguientes: “el sistema que admite en vez de negar las exigencias morales es más resistente a la revolución que aquél impasible ante dichas demandas, particularmente en lo que se refiere a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas.” “ Un excelente ejemplo de incorporación de exigencias morales relativas a lo necesario para la subsistencia y su transformación en derechos jurídicos – en este caso de derechos fundamentales - es el derecho al mínimo vital reconocido jurisprudencialmente por la Corte Constitucional en 1992”.

Desde esta perspectiva, se puede decir que la tendencia que se ha logrado a partir de los Derechos Humanos, es un sistema jurídico el cual pide que para lograr su construcción es necesario que la sociedad lo integre desde lo más interno de su moral y luego lo convierta en parte de su conciencia jurídica.

- ***Informe del PNUD de 2011 para Colombia: “Colombia rural: razones para la esperanza”***

Actualmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO es en el organismo internacional encargado de gestionar los planes de *seguridad alimentaria* alrededor del mundo, gestionando políticas específicas en cada una de las regiones que se ve más afectada por el problema del hambre teniendo en cuenta en concreto la situación de cada nación. Para el caso particular de Colombia, la FAO a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD se ha encargado de elaborar exhaustivas investigaciones acerca de las causas y consecuencias del hambre; ha evaluado la relación que tiene este problema con la situación de la agricultura en el país, y de lo que esto implica para lograr la paz.

El informe plantea “*la modernidad*” como el paradigma al cual se le puede atribuir la actual transición que vive el campo Colombiano. A partir de éste, el concepto de <<*tierra*>> se entiende desde dos importantes perspectivas; desde “*el antes*” y “*el después*” de la llegada de la modernidad. Por un lado se señala el ideal clásico en donde la tierra es vista como un recurso que otorga poder a sus propietarios y legitima el uso de la violencia para defender los derechos de la propiedad y por otro lado se muestra un escenario en el cual la modernidad ha intercedido y ha generado la nueva idea y es que la tierra debe ser considerada no como un bien especulativo sino como un bien de inversión y un activo productivo que ha desplazado el poder terrateniente tradicional. (PNUD, 2011, p.181)

De acuerdo al informe, las razones por las cuales la concentrada estructura agraria en Colombia ha detenido el desarrollo en el país, se fundamentan en que: (i) se ha impedido el

acceso libre a la tierra, la producción, la inversión y el ahorro; (ii) se han generado distintas pugnas en determinar cuál es el mejor uso que ha de dársele a la tierra, (iii) los grandes terratenientes no pagan un salario digno a los campesinos que ponen su mano de obra en la producción de la agricultura y (iv) las mejores tierras han sido controladas por las élites más poderosas y por los grupos armados, generando de esta manera una disminución considerable en la oferta alimentaria, un desincentivo por modernizar las técnicas de producción agrícolas y un grave desplazamiento de la población rural al área urbana remarcando así la brecha entre el campo y la ciudad. (PNUD, 2011, p.182)

De igual forma se sostiene que promover el acceso a la tierra por parte de los campesinos es un aspecto fundamental propio de su desarrollo, y retoman a autores como Griffin, Khan e Ickowitz (2002), Lipton (2009) y Berry (2010) para afirmar que con la redistribución de la tierra se genera mayor eficiencia, se reduce la pobreza y se aumenta la equidad y que por ello se hace necesario que en Colombia el Estado desarrolle con vehemencia políticas que beneficien exclusivamente al campesinado y que elabore con prontitud una reforma agraria realmente agradecida con este sector, pues *“no son suficientes las dinámicas (actuales) del sector rural no agrícola para garantizar empleos e ingresos a los campesinos pobres”*. (PNUD, 2011, p.183)

A manera de recuento histórico el informe cita algunas anécdotas en las que se ha intentado realizar varias reformas agrarias pero que éstas han sido infructuosas debido a que casi siempre han primado los intereses privados de unos pocos. Con ésta investigación que Naciones Unidas ofrece a Colombia se explica por qué es necesario que se le brinde una especial atención al tema, el PNUD considera que éste siempre ha sido un asunto de agitados debates y de difícil concreción porque las élites políticas por temor a perder precisamente dicho poder han obstaculizado los múltiples intentos de democratización de la tierra.

Como ejemplo titular de ésta reiterada historia se citó la que se dio con ocasión de la reforma promovida en 1961 en Colombia. - Era el tiempo en que el programa de Alianza

para el Progreso del Presidente estadounidense de entonces John F Kennedy incentivaba en toda Latinoamérica con el fin de contener posibles réplicas de lo que fue la revolución cubana; se pretendía entonces que se apaciguaran las protestas rurales con reformas agrarias que beneficiaran al campesinado. – Dicha promoción de reforma fue muy bien acatada en Colombia por el presidente Alberto Lleras Camargo, sin embargo, para poder convertirse en lo que fue la Ley 135 de 1961, el camino no fue fácil. (PNUD, 2011, p.185)

En sede de los debates legislativos se generó inicialmente la discusión por parte del “laureanismo”, que argumentó en su momento que dicha reforma se trataba de un *“llamamiento a una vulgar demagogia que amenazaba los capitales de quienes habían consagrado al desarrollo del campo su inteligencia y su esfuerzo”* y a modo de burla se dijo también que *“Si quieren que haya tierra para los campesinos el país tiene abundantísimas tierras para ellos (...) son pantanos, pero si se secan pueden redistribuir ahí lo que se quiera, sin perjudicar a ningún propietario legítimo”* (PNUD, P.186). Se creía entonces que con dicho proyecto se atentaba con el *status quo* que se tenía sobre la tierra. ⁵⁹Finalmente se logró la expedición de la Ley 135, pero con varios sin sabores que perduraron los años que siguieron.

Para el PNUD (2011), reacciones como la anterior, han llevado a que las conductas de sometimiento a los campesinos se hayan replicado y se haya “naturalizado” el hecho de que las tierras se conserven en manos de los grandes inversionistas nacionales y extranjeros. Actualmente la participación de los campesinos en el negocio de la agricultura continúa siendo muy reducida y el inconformismo que esto genera podría inclusive compararse con el que sentían los apareceros en el Siglo XX, tal y como fue relatado en el capítulo anterior.

De igual manera, se ve como tema relevante dentro del informe, la excesiva flexibilidad con la que el Estado siempre ha cedido a los intereses de unos pocos; con frecuencia se hace alusión a la “revolución de los terratenientes contra los campesinos”, cuando se habla

⁵⁹ Este relato fue publicado originalmente en el diario El Espectador, en abril de 2011.

de que los grandes potreros siempre han sido destinados para la ganadería extensiva y los monocultivos, con lo cual se ha reafirmado que el poder terrateniente sigue fortalecido mientras que el de los campesinos se ha diezmo. De acuerdo a la investigación que presenta éste informe, se han sustraído alrededor de 18 millones de hectáreas que podrían haber sido utilizadas para la producción agrícola y forestal”. (PNUD, 2011, p.186-187)

*“La revolución del alambre de púas en la ganadería no se hizo para avanzar en la modernización, sino que más bien ha significado: el despoblamiento de vastas zonas rurales donde los habitantes no tienen posibilidades de acceso a la tierra; una escasa generación de empleos e ingresos; la deforestación y sedimentación de los ríos y reservorios de agua; el secamiento de humedales, lagunas y ciénagas que son el albergue natural de los excesos de lluvias; la compactación del suelo; la erosión de las riberas de los ríos, y en general la acumulación de tierras como un bien de valorización a costa de la pobreza del campesinado (...) Esa revolución ha significado una migración constante hacia centros urbanos y ciudades, y hacia la periferia de la frontera agropecuaria; y además está manchada de violencia, atropellos, irrespeto de derechos humanos, despojos, desplazamientos forzados y apropiaciones ilegales de tierras. **Esa revolución en Colombia contribuyó a perpetuar el orden social rural...**”⁶⁰(PNUD, p.188-189)*

Finalmente, el informe concluye que Colombia no podrá insertarse plenamente en el mundo globalizado, modernizar su economía, superar la pobreza, resolver el conflicto armado y saldar el histórico conflicto agrario **sin una reforma rural transformadora que no da más espera.**

Para el líder de la investigación, el profesor Absalón Machado Cartagena (2011) y para los demás coautores del informe, debe tratarse de una reforma rural transformadora que *“concrete los esfuerzos del gobierno, la sociedad y la comunidad internacional para*

⁶⁰ Vale aclarar que el presente informe hace la diferencia entre existen ganaderías especializadas tanto de leche como de carne que no deben incluirse en el concepto de ganadería extensiva, pues hacen un buen uso de la tecnología y demás recursos productivos dentro de la lógica de criterios empresariales, aunque no necesariamente están exentas de causar problemas ambientales. De igual modo, los pastos que usan los minifundistas y pequeños productores no necesariamente pueden considerarse todos en la categoría de ganadería extensiva

rectificar el modelo de desarrollo rural y vincularlo umbilicalmente al de las ciudades; se requiere incorporar una agenda redistributiva, propiciar cambios en un orden social inequitativo e incluir a los pobladores rurales más vulnerados; rediseñar la institucionalidad que atiende el sector según sus nuevas dinámicas; alcanzar eficiencia, productividad, innovación y competitividad; y además recuperar y replantear el papel y liderazgo del Estado frente al mundo rural y a las fuerzas del mercado” (Machado, 2011, p.7)

En sintonía con lo que propone el PNUD en su informe y con lo visto hasta ahora se puede vislumbrar que <<la seguridad alimentaria>> se ha construido de la mano de la concreción de los derechos de acceso a la propiedad rural y del mismo derecho a la alimentación.

- *¿Cuál ha sido la posición desde la jurisprudencia constitucional al tema?*

La Corte Constitucional se ha referido en varias ocasiones al Derecho a la Alimentación desde varias perspectivas; entre las más importantes están en que el Derecho a la alimentación es: (i) un derecho dentro del mismo derecho a la vida y la dignidad humana, (ii) un componente del mínimo vital, (iii) un derecho fundamental en sentido propio para niños, ancianos y desplazados y (iv) parte del derecho a la salud.⁶¹ (Restrepo, 2013, p.53)

Frente al tema puntual del Derecho de la seguridad alimentaria como fundamento de protección a la producción de alimentos el tema ha sido tratado con mayor detalle a la luz del artículo 65 de la Constitución Política. Para efectos de resolver con mayor precisión la inquietud sobre la relación entre el derecho de acceso a la tierra con el derecho a la alimentación se presenta el siguiente análisis de la sentencia *C-644 de 2012* con la cual se resuelve la exequibilidad de los artículos 60⁶², 61⁶³ y 62⁶⁴ de la ley 1450 de 2011 con la cual se establece el Plan de Desarrollo 2010 – 2014.

⁶¹ T-339 de 1993, T-029 de 1994, T-124 de 1994, T-124 de 1994, T-049 de 1995, T-297 de 1995, T-481 de 1997 y T-224 de 2005. Evolución del derecho a la alimentación en cuanto a menores

⁶² ARTÍCULO 60. PROYECTOS ESPECIALES AGROPECUARIOS O FORESTALES. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:

Los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011 de acuerdo a la posición de los demandantes estaban violando el contenido de los artículos 60, 64 y 65 de la Constitución Política⁶⁵ pues iban en contravía de la obligación constitucional del Estado que es la de “promover de manera general, el acceso a la propiedad y, de manera especial el acceso progresivo a ella por parte de los trabajadores agrarios”. Alegaron también, que por esa misma vía se estaba desprotegiendo el principio constitucional en el cual se consagra que “la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado”, pues de acuerdo a los demandantes de se podría inferir que no se estaba privilegiando al mercado interno de

“Artículo 72A. Proyectos especiales agropecuarios o forestales. A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aun cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para las Unidades Agrícolas Familiares UAF por el Incoder, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación”.

⁶³ ARTÍCULO 61. COMISIÓN DE PROYECTOS ESPECIALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:

“Artículo 72B. Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal. Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando con ellos se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, y de hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado.

La Comisión estará integrada por los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, de Industria y Turismo, el Director del Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Alto Consejero(a) para la Gestión Pública y Privada de la Presidencia de la República. El Gerente del INCODER ejercerá la Secretaría Técnica.

Al reglamentar la materia el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los criterios para la aprobación de los proyectos y para la autorización de los actos y contratos sometidos a consideración de la Comisión, incluyendo la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación, la transferencia tecnológica y el porcentaje de predios aportados al proyecto. La reglamentación respectiva será expedida dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la presente ley.

Al considerar los proyectos, la Comisión dará preferencia a los casos en los cuales se aportan predios y a aquellos en los cuales se configuran alianzas o asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores. Las solicitudes que se presenten a consideración de la Comisión, deberán incluir la descripción del proyecto que se desarrollará en el predio consolidado, con la identificación precisa de los predios para los cuales se solicita la autorización.

En caso de terminación o liquidación anticipada de cualquier proyecto que haya implicado el aporte de predios adjudicados o adquiridos mediante el subsidio integral de tierras, los adjudicatarios y/o beneficiarios del subsidio tendrán la primera opción para recuperar la propiedad del predio aportado.

PARÁGRAFO 1o. En aquellos casos en los cuales la superficie sobre la cual se consolida la propiedad sea igual o inferior a 10 UAF los proyectos y las transacciones sobre la tierra no requerirán autorización ni aprobación por parte de la comisión, pero esta será informada sobre el proyecto a realizar con su descripción y sobre las transacciones, con la identificación precisa de cada uno de los predios sobre los cuales dichas transacciones se efectuarán.

PARÁGRAFO 2o. El término mínimo del contrato de operación y funcionamiento de que trata el artículo 22 de la Ley 160 de 1994 y la condición resolutoria de que trata el artículo 25 de la misma ley, no serán aplicables a los beneficiarios del subsidio integral de tierras cuando se trate de predios aportados o vendidos para el desarrollo de los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal”.

⁶⁴ ARTÍCULO 62o. Modifíquese el artículo 83 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal, podrán solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones y con las condiciones que al efecto determine el Consejo Directivo del INCODER, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional. Tal autorización se hará efectiva previa presentación y aprobación del proyecto a desarrollar en los terrenos baldíos y mediante contrato celebrado con el Instituto. En todo caso, el incumplimiento de las obligaciones del contrato celebrado dará lugar a la reversión de la autorización de los terrenos baldíos. La autorización para el aprovechamiento de los terrenos baldíos se efectuará a través de contratos de leasing, arriendos de largo plazo, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expedirá el Gobierno Nacional.

⁶⁵ Los demandantes también citan el artículo 150 numeral 18 de la Constitución Política como norma violada, en tanto que se viola la reserva legal que hay en materia de baldíos, sin embargo para efectos de continuar con la línea de la reflexión solo se analizaron los temas sustanciales estrictamente ligados con la materia de seguridad alimentaria.

comida, razón por la cual debían considerarse inexecutable tales disposiciones. (C-644 de 2012, p. 5)

De acuerdo a lo anterior, la Corte formula los siguientes problemas jurídicos⁶⁶: *¿Las disposiciones legales contenidas en los artículos demandados que levantan las restricciones y enajenaciones de tierras originalmente baldías o adquiridas con subsidios integrales, que hacen posible la consolidación de propiedades superiores a las extensiones de la Unidad Agrícola Familia - UAF y que permiten el uso y aprovechamiento de baldíos por empresas sociales del sector (i) **vulneran el mandato Constitucional de especial protección del Estado a la producción de alimentos?** (ii) **desconocen el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios?** (subrayado y negrilla por fuera de texto) (C 644 de 2012, p. 13)*

Para resolver las inquietudes anteriores, la corte dentro de sus consideraciones realiza un exhaustivo recuento histórico en el cual explica el origen social y jurídico de las distintas figuras que han servido como criterio para fijar la progresividad con la cual se ha pretendido garantizar la protección a los trabajadores agrarios y campesinos tanto en el ámbito de su producción de alimentos como en el del acceso a la tierra. Entre los argumentos más fuertes que la Corte señala desde muy temprano en sus consideraciones, es que, esa preocupación que el Estado ha manifestado frente a la deuda histórica que tiene con los campesinos y que ha querido saldar desde el siglo pasado mediante la expedición de importantes reformas agrarias y con la vigente ley 160 de 1994 “no puede ser ignorada por los poderes públicos ni desconocida por el juez constitucional en ejercicio de sus competencias”(C 644 de 2012, p.22) de manera que no se puede alegar la prevalencia de ningún otro interés que vaya en contravía de esta tarea que favorece la vida rural(C 644 de 2012, p.22)

Seguidamente sostiene que frente al tema de garantía de los Derechos Económicos y Sociales es posible ver enfrentados los intereses de distintos grupos, como en el presente caso, de los campesinos “vs.” El sector empresarial que quiere beneficiarse a través de

⁶⁶ Se tomaron los dos problemas jurídicos que tienen relevancia estrictamente con el tema sustancial de la seguridad alimentaria

dicha reforma que propone la norma demandada. Frente a una situación como la mencionada debe tenerse muy claro que “*la construcción de una igualdad material del Estado Social de Derecho desde las desigualdades y los ámbitos que no deben o no pueden ser resueltos por el mercado, son **ciertamente un imperativo que se debe construir de manera progresiva**”, de tal manera que en casos en donde la construcción de la igualdad no pueda darse por sí sola (situación de los campesinos), el Estado deberá intervenir para facilitar su concreción y con mayor razón si se trata de una concreción que se da de manera progresiva.⁶⁷ (C 644 de 2012, p 26) Puntualmente, el Estado social de derecho debe crear condiciones de igualdad material que aseguren a todos los asociados el ejercicio efectivo de sus libertades y derechos, sobre todo para quienes se encuentren en situación de debilidad manifiesta y que no pueden alcanzar dichas garantías directamente. De ésta manera todas las medidas que luchen por éstas garantías **deben ser progresivas y nunca regresivas.***

Posteriormente para analizar la noción de <<tierra>>, la corte precisa los conceptos de <<campo>> y <<propiedad rural>> con el fin de establecer su valor cultural y jurídico respecto del tema de la producción de alimentos.

Acerca del primer concepto, la corte entiende al <<campo>> desde las siguientes acepciones: (i) como un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución Política⁶⁸; (ii) como una realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica y un conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria; y (iii) como el espacio natural de la población campesina que se constituye **como fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados.** Acerca del segundo concepto, la corte sostiene que la <<propiedad rural>> es un derecho que desde siempre ha sido protegido desde el constitucionalismo pero que al mismo tiempo **ha sido restringido en razón de su función social y ecológica,** y que en el caso puntual de los trabajadores agrarios, el artículo 64 de la carta política propone “*no sólo asegurar un título de propiedad sino mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos*” (C 644 de 2012, p 30)

⁶⁷ La Corte retoma el artículo no. 1 del Protocolo de San Salvador adicional a la CADH, art. 2.1 PIDESC para explicar el alcance del principio de progresividad de los derechos sociales, al señalar que se trata de esa obligación que pesa sobre el Estado de “adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr la plena efectividad de los derechos sociales.”

⁶⁸ en sus artículos 60, 64, 65, 66 y 150 numeral 18

Como sustento constitucional de lo anterior la corte señala que a partir del artículo 64 de la Constitución Política ésta norma (i) sirve como título para la intervención del Estado en la propiedad rural con el propósito de establecer medidas legislativas o administrativas especiales que favorezcan el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios o que limiten la enajenación de los predios rurales ya adjudicados; (2) se trata de una norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización; (3) es también un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en situación de marginación; y (4) por esta misma vía se protege el derecho de la seguridad alimentaria.

Desde el punto de vista normativo, se cita la Ley 160 de 1994 mediante la cual “*se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*”, con el fin de señalar que las disposiciones que señalan las restricciones que se le imponen a los predios rurales para no ser parcelados por debajo de la extensión determinada por el INCORA (hoy INCODER), son una muestra de la especial protección que el Estado ha otorgado para “*la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria...*” (C 644 de 2012, p. 31)

Adicionalmente para reforzar las ideas anteriores cita el planteamiento de la sentencia C-536 de 1997 afirmando que “*...La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país*”. (C 644 de 2012, p.32)

De tal manera que será posible el establecimiento de un régimen especial de ordenación y protección de la propiedad agraria en razón de la calidad de los bienes teniendo en cuenta el adecuado funcionamiento de mercado y el ejercicio de las libertades económicas, bajo

garantías de libre competencia siempre y cuando se tenga en cuenta que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional, pues al tratarse de una relación en donde hay bienes públicos, **no pueden ser las reglas del mercado las que lo ordenen.**

Con el fin de conectar lo anterior con el tema de la alimentación, la corte destaca también dentro sus consideraciones la importancia del reconocimiento a la relación existente entre el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el derecho a la alimentación; y para ello señala diversas fuentes que aprueban este planteamiento. Por un lado, el marco normativo en materia de tratados de Derecho Humanos del Derecho Internacional en donde se ha pactado expresamente dicha relación, algunos pronunciamientos por parte de delegados regionales de las Naciones Unidas, y puntualmente desde nuestro ordenamiento jurídico las ya mencionadas disposiciones constitucionales y algunos sentidos fallos de la jurisprudencia constitucional, siendo esta última, un importante medio de reconocimiento al derecho a la seguridad alimentaria.

La corte en concordancia con lo que se dice en el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas de 11 de agosto de 2010, comparte la idea que *“El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”* y que en esta medida se entienda que *“garantizar el reconocimiento de la tierra es garantizar un derecho humano en el derecho internacional.* (C 644 de 2012, p.34)

Así mismo, se retoma lo dicho en la sentencia T-348 de 2012 en la cual se reconoce el derecho a la seguridad alimentaria desde el enunciado del artículo 64 de la Constitución Política al proteger a los campesinos su derecho de acceder a la propiedad de la tierra que trabajan, y desde de los artículos 65 y 66 de la misma carta, *“al incluir como opción posible en la regulación crediticia el reglamentar “condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.*(C 644 de 2012, p.35)

Frente al artículo 65 de la carta política, de igual manera se plantea lo siguiente con componentes esenciales de dicho precepto constitucional: (i) se trata de una norma que otorga especial protección por parte del Estado a la producción de alimentos, (ii) se debe otorgar “prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales”, 3) se debe dar igualmente prioridad “a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras” y que (iv) todo lo anteriormente dicho con el fin de “incrementar la productividad” además de promover “la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario.

Por lo que, en cuanto al tema de alimentación, la corte fija claramente las bases mediante las cuales deben entenderse el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria; en tenor de las disposiciones constitucionales señaladas, artículos 64 y 65, y del desarrollo jurídico que corre a partir de éstas normas, se puede afirmar “sin duda” de unas normas que velan por la salvaguarda de la producción alimentaria interna. Ésta interpretación debe darse entendiendo que el desarrollo agrario integral “*se alcanza con la mejora del proceso productivo y la eficiente explotación de la tierra, sin descuidar la reducción de las extremas desigualdades y consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población campesina*” (C 644 de 2012, p.60)

Finalmente lo que hace la corte es declarar la inexecutable de dichas normas demandadas toda vez que “*el Estado olvida motivar de manera suficiente las razones por las cuales resulta más importante al país priorizar el aumento de escales de producción rural sobre el esquema de acceso a la propiedad rural por el sistema de UAF a pequeños propietarios rurales*” (C 644 de 2012, p.63) y por ello afirma, que al no existir razones para levantar la restricción de parcelación y enajenación que se tiene sobre la propiedad rural que sirve a su vez como mecanismo de protección a los trabajadores agrarios y campesinos, las normas demandadas se entienden como violatorias de los preceptos constitucionales que propenden por la garantía del derecho a la seguridad alimentaria y de la propiedad rural de los campesinos en Colombia. Los artículos demandados desconocían los mínimos hasta ahora alcanzados por los trabajadores agrarios.

Como conclusión lo que hace la Corte Constitucional es interpretar el término de <<seguridad alimentaria>> de acuerdo al desarrollo normativo Colombiano, en el cual parece haberse decantado con suficiencia, que la garantía de la alimentación en el país depende directamente de la protección que se le dé a los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios. Ésta corporación para validar esta postura, expone dentro de sus consideraciones varias figuras jurídicas⁶⁹, que permiten conocer la conciencia jurídica del presente tema a partir de la teoría de los Derechos.

Ahora, contrastando las dos posturas mencionadas a lo largo de esta reflexión, se puede decir que el debate en Colombia desde el punto de vista práctico, se ha centrado en resolver el tema de la seguridad alimentaria y más específicamente el del Derecho a la alimentación, a partir de las políticas del desarrollo económico y prueba de ello es el borrador de Reforma Integral Agraria de las conversaciones La Habana, que busca acomodar el planteamiento de los derechos humanos sobre la tesis del desarrollo económico.

De acuerdo a Restrepo y Morales (2014), la tierra debe entenderse como fundamento para la paz, luego resolver los problemas que a ésta atañen son un paso gigante en la concreción de otros derechos como el de la alimentación, cuya garantía trae naturalmente esa paz que también se persigue a través del derecho de acceso a la tierra y la propiedad rural. (p.63)

De acuerdo a los autores, al existir tierras suficientemente disponibles que sirvan a la producción de alimentos y otras materias primas se ha generado una nueva discusión entre los países en vía de desarrollo frente al ejercicio de los derechos y las obligaciones de los Estados para crear unas reglas que sirvan tanto al crecimiento económico como al desarrollo humano. (Restrepo, Morales, 2014) Tesis que básicamente reafirma lo que se dijo en párrafos anteriores; se busca principalmente que los proyectos de desarrollo económico sean la base de aplicación de los Derechos, y no los Derechos siendo la base para diseñar proyectos de desarrollo económico.

⁶⁹ Figuras jurídicas como <<campo>> entendido como un bien jurídico protegido, o <<campesino>> como sujeto de especial protección de la Constitución Política.

En el caso colombiano, la tensión se manifiesta en saber la forma como deben resolverse sus necesidades alimentarias, si desde la perspectiva de la postura del desarrollo económico, la de los Derechos humanos, ¿la unión de ambas? y además teniendo en cuenta que se está en medio del conflicto.

4. Conclusiones

Es plausible reconocer que en desarrollo de la seguridad alimentaria y del derecho a la alimentación ha existido la pugna entre modelos económicos y políticos entre la garantía como ideología defensora de los derechos y el pragmatismo económico cuya finalidad es el aumento productivo para la satisfacción de la demanda y la exportación agrícola. Ambos postulados han sido evidenciados en este estudio desde sus fundamentos históricos y en torno al tema de la alimentación y en Colombia esta pugna se ha evidenciado a través de la evolución normativa, tanto legislativa como constitucional que ha regulado el campo colombiano, y a los agentes de la producción agrícola virando del latifundista o terrateniente como agente principal de las políticas agrícolas del país hasta el reconocimiento actual que se le empieza a dar al pequeño campesino como trabajador real de las tierras y figura clave en la seguridad alimentaria nacional.

En Colombia la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación han tenido un desarrollo realmente visible a partir de la Constitución de 1991 con el surgimiento del Estado Social de Derecho; los artículos 64 y 65 puntualizan la garantía de estos derechos estableciendo que: i. el Estado debe promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos y ii. El Estado debe otorgar especial protección a la producción de alimentos de manera que se priorice el desarrollo integral de la actividad agrícola (Constitución Política, Art 64 y Art. 65).

Como parte del desarrollo de estos postulados constitucionales se expidió la Ley 160 de 1994 la cual creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Esta ley permitió subsidiar hasta en un 70 % del valor de la UAF a los campesinos e introdujo el criterio de calidad de tierra para su determinación y adjudicación, dejando de lado el antiguo criterio que era el de extensión y que proponía que las unidades agrícolas debían ser de alrededor de 450 hectáreas. Además, eliminó la disposición de la Ley 135 de 1961 que contemplaba la posibilidad de adjudicar baldíos sin ocupación previa, evitando así la concentración de la propiedad rural. De esta manera, se materializaron varias de las

condiciones necesarias para lograr un primer avance en la concreción del derecho a la seguridad alimentaria: se impulsó la producción alimentaria beneficiando al campesino como sujeto de especial protección y se configuraron los criterios básicos para la adjudicación y desconcentración de tierras.

La Corte Constitucional se ha encargado de contextualizar las normas anteriores de manera que puedan ser aplicadas a la luz de los fines esenciales del Estado y de la realidad del campo colombiano. Su postura ha determinado el norte de la seguridad alimentaria al considerar como presupuesto para su desarrollo la dignificación del campesino a través de figuras como las UAF, entendiéndolas como la empresa básica de producción agrícola que permite a la familia campesina remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio (Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002).

Así mismo, la Corte ha entendido que la vía para acceder al derecho a la alimentación/no tener hambre, y al derecho colectivo de la seguridad alimentaria, se logra a través del acceso real y progresivo a la propiedad rural por parte del campesino, pues esta corporación considera que darle un tratamiento particularmente diferenciado a este grupo sobre los demás sectores de la sociedad se encuentra justificado en la medida en que son éstos los encargados de la producción alimentaria en Colombia.

Como ya ha sido mencionado, los pequeños campesinos en Colombia son los grandes encargados de producir la mayor parte de la oferta alimentaria desde el sector agrícola, situación que resulta paradójica dado que actualmente el 80% de los pequeños campesinos tiene menos de una UAF. Es por esto que en Colombia es imposible procurar seguridad alimentaria sin primero brindarle mínimas condiciones de acceso, uso y propiedad a la tierra a quienes la hacen productiva, asegurando su subsistencia y una producción alimentaria en condiciones dignas y competitivas.

Teniendo en cuenta lo anterior, las Conversaciones de Paz en la Habana ponen de manera sutil este tema sobre la mesa; por un lado parecen ofrecer un positivo horizonte, en el cual

la democratización de la propiedad rural procura resolver la contradicción que vive el campo colombiano y para ello propone principalmente programas de formalización masiva de la propiedad, del banco de tierras para permitir el acceso de los campesinos entre otras.

De acuerdo a la reflexión realizada en este escrito en torno a la historia del derecho a la alimentación, es posible concluir que el acuerdo sobre Desarrollo Agrario Integral marca un hito, en la medida que pretende la resolución entre las tensiones existentes entre los derechos a los campesinos versus el pragmatismo económico en busca del desarrollo. La implementación de éste acuerdo, sería un firme paso para encaminar ambas miradas en una misma dirección.

Para Juan Camilo Restrepo “*El primer informe conjunto de la mesa, dibujó una serie de importantes retos en materia de política de seguridad alimentaria y nutricional [...] (el acuerdo es) la oportunidad para involucrar, conforme a lo previsto en normas de carácter supranacional y de la FAO, un vigoroso paquete normativo en materia de política de seguridad alimentaria y nutricional, vinculando las políticas de producción y comercialización de alimentos, el etiquetado de productos y la producción del consumidor, la inocuidad de los alimentos, la educación, la seguridad social, el empleo, el comercio, los recursos naturales, y **el derecho humano de la alimentación**” (p.66) Esto indica que lo que se está negociando en La Habana está dentro del marco constitucional y legal de Colombia atendiendo a las necesidades que plantea la realidad de nuestro país.*

Para finalizar, cabe resaltar que la realización de una reforma tan ambiciosa como la anterior requiere tanto del reconocimiento expreso de la sociedad civil a los campesinos como figuras fundamentales de la soberanía alimentaria, como de la verdadera voluntad política y administrativa por parte del Gobierno y de las instituciones. La gran dificultad de los agentes de poder en el campo que miran con animadversión una reforma (narcotraficantes, políticos, terratenientes, paramilitares, guerrilla que no se acoja al acuerdo, etc) debe verse como una situación en la que el aparato estatal (fuerza pública y jueces) tendrá que comprometerse y progresivamente retomar la legalidad. Lo convenido referencia transformaciones radicales de la realidad rural y agraria. La lucha contra la

pobreza, el estímulo de la producción agropecuaria y la reactivación de la economía del campo, son las vías reales para que el derecho a la alimentación no siga siendo tan solo mera tinta en el papel.

El compromiso debe evidenciarse en todas las esferas tanto públicas como privada, los gobiernos venideros deben respetar y respaldar la seguridad jurídica ya lograda y en esta medida deben promover porque el desarrollo jurídico en torno a estas figuras proteccionistas sea siempre prevalentes en nuestro sistema. - Garantizar la alimentación es el paso previo para lograr la paz.

Bibliografía

1. PSAN, OSAN. Recuperado de: <http://www.osancolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>
2. ¿Cómo haremos la paz en las regiones? Entrevista a Humberto de la Calle. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/foros-semana-las-conclusiones-de-la-primer-mesa-regional-de-paz/449144-3>
3. Leon, Juanita. 2013-05-27. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/acuerdo-agrario-en-la-habana-44462>
4. Gobierno Nacional de Colombia/Farc E.P. Desarrollo Agrario Integral, Acuerdos de Paz. Recuperado de: www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Pol_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf
5. Informe Especial: Así es la Colombia Rural. Recuperado de: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>
6. Restrepo Camilo, Bernal Andrés (2014). La Cuestión Agraria, tierra y posconflicto en Colombia. Bogotá: Debate.
7. Gerhard, Gesine (2012). Change in the European Countryside – peasant and democracy in germany, 1935 - 1955. En A. A. Editor: Brassley, Paul; Segers, Yves; Van Molle, Leen. Wa, Agriculture and food- rural europe from the 1930's to the 1950's (pp. 195-205). New York: Rothledge.
8. Moser, Peter; Varley Tony (2012). Corporatism, Agricultural Modernization and War in Irland and Switzerlan, 1935 – 1955 En A. A. Editor: Brassley, Paul; Segers, Yves; Van Molle, Leen. Wa, Agriculture and food- rural europe from the 1930's to the 1950's (pp. 136-147). New York: Rothledge.
9. Colombia, Corte Constitucional (2002, enero), “Sentencia C – 006”, M. P. Clara Inés Vargas Hernández., Bogotá.

10. Douzinas, Costas. 2008. The end of human rights. En: Colombia. 2008. Sanín, Ricardo "El fin de los derechos humanos". Legis
11. Kennedy, Duncan. (2014) . Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850 - 2000 En: Colombia.2015. Gonzalez-Jacome, Jorge. "Tres globalizaciones del derecho y del pensamiento jurídico, 1850-2000". Universidad Externado de Colombia
12. Lipton, Michael. 2009. Land reform in developing countries. Property rights and property wrongs. Londres, Nueva York: Routledge, Taylor & Francis Group.
13. Griffin, Keith; Khan, Azizur Rahman; Ickowitz, Amy. 2002. Poverty and the distribution of land. Journal of Agrarian Change 2 (3), julio.
14. Colombia, Corte Constitucional (2012, agosto), "Sentencia C – 644", M. P. Adriana María Guillen Arango., Bogotá.
15. Sen, Amartya J.2002. The right to food. En: Colombia. 2002. Lamprea, Everaldo. "El derecho a no tener hambre" Universidad Externado de Colombia
16. Restrepo, Olga. 2013. La construcción del concepto del derecho alimentario en Colombia: Una mirada a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. Rev. Opinión Jurídica, Vol. 12. Universidad de Medellín.
17. PNUD. 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: indh pnud, septiembre.
18. Machado, Absalón (2011) Colombia rural razones para la esperanza. Memorias del lanzamiento del informe.
19. FAO (2003) Reforma agraria. Roma 2003. Recuperado de: (www.fao.org/sd/ltdirect/landrf.html)
20. Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique (2006) La agricultura colombiana en el siglo XX. Bogotá: Banco de la República

21. Bejarano, Jesús A (1987). El Despegue Cafetero (1900-1928) En A. A. Ocampo, José, Historia económica de Colombia. Bogotá: Banco de la República
22. Bejarano, Jesús A (1987). Crisis Mundial y Cambio Estructural (1929-1945) En A. A. Ocampo, José, Historia económica de Colombia. Bogotá: Banco de la República
23. Ocampo, José (1987). Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-1986) En A. A. Ocampo, José, Historia económica de Colombia. Bogotá: Banco de la República
24. Meier, Gerard (2005) Economic Development: Biography of a Subject. Oxford: oxford university