



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Derecho a la Alimentación y construcción de paz en Colombia: Análisis del Derecho a la Alimentación en el marco de la implementación del primer punto del Acuerdo de paz**

**Rosa Mylena Gualdrón Rivero**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana  
Maestría en Seguridad Alimentaria y Nutricional  
Bogotá, Colombia  
2017



# **Derecho a la Alimentación y construcción de paz en Colombia: Análisis del Derecho a la Alimentación en el marco de la implementación del primer punto del Acuerdo de paz**

**Rosa Mylena Gualdrón Rivero**

Trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título  
de:

**Magister en Seguridad Alimentaria y Nutricional**

Directora:

M.Sc. Ángela Marcela Gordillo Motato

Línea de Investigación:

Seminario de Profundización Gobernanza y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Medicina, Departamento de Nutrición Humana  
Maestría en Seguridad Alimentaria y Nutricional  
Bogotá, Colombia

2017



A Martín y Miranda.

El hambre en nuestros tiempos  
y en un país excepcionalmente rebotante de vida como el nuestro, es un crimen.

Un crimen que ha cobrado la vida de “otros” miles de niñas y niños  
condenados por nacer en medio de la pobreza  
y que ha sido contemplado con cinismo por quienes nos gobiernan.

Aunque les parezca incomprendible hijos,  
esa inmoralidad lejos de precipitar cambios fundamentales  
termina sumándose a una larga lista de frías estadísticas,  
porque la tortura del hambre siempre es de esos “otros” invisibles y desafortunados.

Colombia atraviesa un momento histórico  
que nos exige defender sin pausa nuestro derecho supremo a la paz  
y como quise abordarlo en esta investigación, nuestro derecho a alimentarnos libremente,  
de acuerdo a nuestras costumbres y disfrutando de los frutos que generosamente  
producen manos campesinas en todo el territorio.

El Derecho a la Alimentación en el Acuerdo de paz es una valiosa oportunidad  
que confío será aprovechada por todas y todos nosotros, los titulares de derechos  
para salir del letargo y propiciar las grandes transformaciones que son inaplazables.

Martín, mis ojos. Miranda, mi corazón.  
Gracias por recibirme con besos y abrazos luego de mis largas ausencias,  
su amor reconfortará siempre mi alma.



# Agradecimientos

Infinitas gracias a mi familia, Juan Diego mi esposo y Martín y Miranda mis hijos. Sin su incondicional amor y confianza nada de esto habría sido posible.

A mi amiga y colega Marcela Gordillo que no solo oriento con sabiduría esta investigación sino que con su gran calidez humana me ayudo a recuperar el camino en los momentos de crisis.

A dos mujeres excepcionales que me han privilegiado con su amistad en esta aventura, María Victoria Rojas y Claudia González y con las cuales espero seguir realizando muchos sueños más.

A Juan Carlos Morales por su inspiradora determinación para defender los derechos humanos. Gracias por mostrarme lo real y potente que es el prisma del derecho a la alimentación para aportar en la transformaciones que no dan espera.

A todas y todos los que amablemente aceptaron ser parte de esta investigación, gracias por darme la posibilidad de conocer su forma de entender el mundo y permitirme aprender de ello.





## Resumen

Esta investigación analiza el proceso de definición e implementación normativa y de políticas públicas de los compromisos que en materia del Derecho a la Alimentación fueron acordados en el punto uno del Acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP, durante la vigencia de la medida legislativa extraordinaria denominada *fasttrack*. El enfoque de investigación está sustentado en métodos cualitativos de análisis de fuentes primarias de información obtenidas a partir de 22 entrevistas semiestructuradas y fuentes secundarias con el análisis de documentos escritos.

La investigación demuestra como el Estado ha venido adelantando la construcción de propuestas normativas y de política pública sin la participación de la sociedad civil, ancladas en el enfoque de la seguridad alimentaria y desconociendo a las FARC como contraparte del proceso de negociación en la implementación normativa del Acuerdo de paz. Este hallazgo desde una perspectiva de derechos humanos, constituye un incumplimiento de las obligaciones estatales en la materia y la pérdida de una oportunidad histórica para tomar las potencialidades que brinda el enfoque del Derecho a la Alimentación como catalizador de las transformaciones sociales que está demandando la construcción de paz en el país.

Estos hallazgos resultan relevantes para futuras investigaciones que permitan a los titulares de derechos, la sociedad civil organizada, la academia y la institucionalidad del Estado monitorear la implementación del Acuerdo de paz.

**Palabras clave: derecho a la alimentación, implementación normativa del acuerdo de paz, enfoque de derechos humanos.**



## Abstract

Current research analyses the method of definition, and the normative application of the public policies agreed in the subject of the Right to Food, as a result, of the peace agreement between the Colombian government and FARC-EP, emphasising in the framework of the parliamentary process called *fasttrack*. The research approach is qualitative, using primary data from 22 semi-structured interviews, and secondary sources based on the analysis of different documents.

The results explain how the Colombian government has been advancing on the definition of a normative and a public policy proposals without the participation of the civil society. These proposals are supported on the Food Security approach, and ignore the FARC's point of view in both the definition and application of the policy. These findings, from a human rights perspective, constitutes a transgression of the government duties in the topic of the Right to Food. Additionally, it is the lack of taking a significant opportunity to develop the potential of the Right to Food approach as an incentive to the social changes for a country in the centre of building the peace.

The findings open the opportunity for future investigations that allow the holders of rights, organised civil society, academia, and the institutionality to observe the application of the Peace Agreement.

**Keywords: right to food, application of peace agreement, human rights approach**



# Contenido

	Pág.
Resumen .....	IX
Lista de esquemas.....	XVII
Lista de tablas.....	XIX
Lista de abreviaturas.....	XXI
Introducción .....	1
1 Capítulo 1. Planteamiento del problema .....	5
1.1 Pregunta de Investigación.....	10
1.2 Estado del arte .....	11
1.3 Hipótesis .....	14
1.3.1 Hipótesis nula .....	14
1.3.2 Hipótesis alterna.....	14
2 Capítulo 2. Objetivos .....	15
2.1 Objetivo General .....	15
2.2 Objetivos Específicos .....	15
3 Capítulo 3. Marco Teórico.....	17
3.1 Los Derechos Humanos.....	17
3.2 El Derecho a la Alimentación en la doctrina internacional de los Derechos Humanos .....	19
3.3 El Derecho al Agua como elemento fundamental del Derecho a la Alimentación	32
3.4 El Derecho a la Alimentación y el acceso a la tierra, la producción de alimentos y el control de las semillas .....	34
3.5 Escalas de realización social del Derecho a la Alimentación: la alimentación desde una perspectiva de Derechos Humanos.....	38
3.5.1 La alimentación como proceso .....	39
3.5.2 Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y autonomías alimentarias	41
3.5.3 Escalas de realización social del Derecho a la Alimentación .....	44
3.6 Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos .....	46
3.6.1 Principio de universalidad y equidad.....	51
3.6.2 Principio de participación y empoderamiento.....	52

3.6.3	Principio de rendición de cuentas y exigibilidad .....	55
3.6.4	Principio de integralidad y progresividad.....	56
4	Capítulo 4. Metodología.....	59
4.1	Fuentes de información y pre categorías de análisis .....	59
4.2	Análisis de la información.....	67
5	Capítulo 5. Hallazgos.....	71
5.1	Evolución normativa y de políticas públicas del Derecho a la Alimentación en Colombia a la luz de la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales .....	71
5.1.1	Consideraciones preliminares.....	71
5.1.2	El Derecho a la Alimentación desde su evolución normativa en el ordenamiento jurídico colombiano .....	73
5.1.3	El Derecho a la Alimentación a partir de la Constitución de 1991 en la normatividad nacional, las políticas públicas y los proyectos de ley.....	77
5.1.4	Políticas públicas alimentarias recientes y el Derecho a la Alimentación 77	
5.1.5	Desarrollo jurisprudencial del Derecho a la Alimentación en Colombia	85
5.1.6	Proyectos de Ley del Derecho a la Alimentación en Colombia .....	92
5.1.7	Recomendaciones hechas al Estado colombiano en materia de Derecho a la Alimentación .....	97
5.2	Alcance del Punto Uno del Acuerdo de Paz y el compromiso relativo al Derecho a la Alimentación, frente a las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas.....	102
5.2.1	Antecedentes y contexto del conflicto agrario .....	102
5.2.2	Evolución de la cuestión agraria .....	108
5.2.3	Demandas de las organizaciones sociales campesinas y su relación con el Derecho a la Alimentación .....	119
5.2.4	Demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas y su relación con el Derecho a la Alimentación .....	125
5.2.5	El primer punto del Acuerdo de Paz y su relación con las demandas de las Organizaciones Sociales Campesinas y el Derecho a la Alimentación.....	141
5.2.6	El Punto Uno del Acuerdo de Paz, Reforma Rural Integral y el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación .....	151
5.2.7	Alcance del Punto Uno del Acuerdo de Paz y el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación frente a las demandas de las Organizaciones Sociales Campesinas.....	155
5.3	Normas y Políticas Públicas del Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación y su proceso de construcción en perspectiva de Derechos Humanos .....	156
5.3.1	Consideraciones preliminares.....	157

---

5.3.2	Proceso de construcción de las normas y políticas públicas del Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación .....	166
5.3.3	Categorías emergentes para la construcción participativa de una política pública garantista del Derecho a la Alimentación con enfoque de Derechos Humanos .....	194
5.3.4	Reflexiones finales .....	206
6	Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones .....	209
6.1	Conclusiones .....	209
6.2	Recomendaciones .....	217
	Anexos .....	221
	Anexo A. Otros instrumentos internacionales en los que se desarrolla el Derecho a la Alimentación .....	221
	Anexo B. Formato de entrevista semiestructurada.....	225
	Anexo C. Demandas históricas de la organización social campesina a la luz del Derecho a la Alimentación, el Acuerdo de paz y la implementación normativa del <i>fasttrack</i> .....	229
	Bibliografía.....	239





## Lista de esquemas

	<b>Pág.</b>
Esquema 1. El proceso alimentario.....	40
Esquema 2. Escalas de Realización Social del Derecho a la Alimentación.....	45

## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Algunas dimensiones para el análisis de las políticas públicas en el ámbito social .....	50
Tabla 2. Formas de participación en la planificación pública.....	53
Tabla 3. Actores entrevistados y tipo de entrevista aplicada.....	64
Tabla 4. Pre-categorías de análisis.....	65
Tabla 5. Irregularidades encontradas por la Superintendencia de Notariado y Registro en algunos de los municipios más afectados por la violencia (2011-2014) .....	105
Tabla 6. Porcentaje y tipo de bienes que abandonaron las víctimas de desplazamiento forzado para el año 2010 .....	106
Tabla 7. Zonas de Reserva Constituidas.....	123





## Lista de abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
<i>ACVC</i>	Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra
<i>ADR</i>	Agencia de Desarrollo Rural
<i>ALCA</i>	Área de Libre Comercio de las Américas
<i>ANUC</i>	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia
<i>ANCOP</i>	Asociación Municipal de Colonos de El Pato
<i>ANZORC</i>	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
<i>ART</i>	Agencia de Renovación del Territorio
<i>ASORESERVA</i>	Asociación de pequeños productores de la Zona de Reserva Campesina de Morales
<i>CESPAZ</i>	Centro de Estudios para la Paz
<i>CETIM</i>	Centro Europa-Tercer Mundo
<i>CIDOB</i>	Barcelona Centre for International Affairs
<i>CIDH</i>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<i>CINEP</i>	Centro de Investigación y Educación Popular
<i>CISAN</i>	Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<i>CISCA</i>	Comité de Integración Social del Catatumbo
<i>CLOC</i>	Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo
<i>COMOSOC</i>	Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia
<i>COOAGROGUAVIARE</i>	Cooperativa Multiactiva Agropecuaria del Guaviare
<i>CONASAN</i>	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<i>CONPES</i>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<i>CNA</i>	Coordinador Nacional Agrario
<i>CNA 2015</i>	Censo Nacional Agropecuario 2015
<i>CNMH</i>	Centro Nacional de Memoria Histórica
<i>CSIVI</i>	Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz
<i>DESC</i>	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<i>DIAN</i>	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
<i>DUDH</i>	Declaración Universal de los Derechos Humanos
<i>DNP</i>	Departamento Nacional de Planeación
<i>DPS</i>	Departamento para la Prosperidad Social
<i>DRI</i>	Plan de Desarrollo Rural Integrado
<i>ENSIN</i>	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia
<i>FAO</i>	Food and Agriculture Organization - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<i>FARC-EP</i>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo

---

<i>FENALCE</i>	Federación Nacional de Cultivadores de Cereales
<i>FENSUAGRO</i>	Federación Nacional Sindical Agropecuaria – Central Unitaria de Trabajadores
<i>FGTB</i>	Federación General del Trabajo de Bélgica
<i>FIAN</i>	FoodFirst Information and Action Network - Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a la Alimentación
<i>FPCH</i>	Frente Parlamentario Contra el Hambre
<i>FSM</i>	Federación Sindical Mundial
<i>GEGA</i>	Alianza Global para Monitoreo de la Equidad
<i>ICBF</i>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<i>IGAC</i>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<i>ILSA</i>	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos
<i>INCORA</i>	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
<i>IPM</i>	Índice de Pobreza Multidimensional
<i>IVA</i>	Impuesto al Valor Agregado
<i>MCP</i>	Movimiento por la Constituyente Popular
<i>MOVICE</i>	Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado
<i>MOPAM</i>	Movimiento Pacífico de la Alta Montaña
<i>MUA</i>	Mesa de Unidad Agraria
<i>OACDH</i>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<i>OIT</i>	Organización Internacional del Trabajo
<i>OMC</i>	Organización Mundial del Comercio
<i>OMS</i>	Organización Mundial de la Salud
<i>ONG</i>	Organización No Gubernamental
<i>ONIC</i>	Organización Nacional Indígena de Colombia
<i>ONU</i>	Organización de las Naciones Unidas
<i>OSAN</i>	Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<i>OVM</i>	Organismos Vivos Modificados
<i>PCN</i>	Proceso de Comunidades Negras
<i>PDET</i>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<i>PDPMM</i>	Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
<i>PF-PIDESC</i>	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<i>PNA</i>	Plan Nacional de Alimentación
<i>PNAP</i>	Paro Nacional Agrario y Popular
<i>PNUD</i>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<i>PIDESC</i>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<i>PROSEDHER</i>	Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo
<i>PNSAN</i>	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<i>RRI</i>	Reforma Rural Integral
<i>SAN</i>	Seguridad Alimentaria y Nutricional
<i>SAC</i>	Sociedad de Agricultores de Colombia
<i>SINSAN</i>	Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional
<i>SINPEAGRICUN</i>	Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca
<i>SPS</i>	Sistema de Protección Social

<i>TCA</i>	Territorios Campesinos Agroalimentarios
<i>UAF</i>	Unidad Agrícola Familiar
<i>UPA</i>	Unidades de Producción Agropecuaria
<i>UNFPA</i>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<i>ZRC</i>	Zonas de Reserva Campesina





## Introducción

La alimentación es una necesidad básica y un derecho humano que el Estado colombiano se ha comprometido a garantizar. Esto implica que el Estado ha asumido en diversas declaraciones y convenios los compromisos, de respetarlo, protegerlo y satisfacerlo, teniendo como referencia los contenidos que se derivan del derecho internacional de los Derechos Humanos.

En nuestro país son múltiples y complejas las problemáticas frente a la garantía del Derecho a la Alimentación; problemáticas que se evidencian en avances incipientes: de reconocimiento legal y de políticas públicas adecuadas, de participación social, de empleo, de política agraria entre otras. De acuerdo con los compromisos internacionales del Estado, este debería direccionar sus esfuerzos para la superación de estas problemáticas y avanzar hacia la garantía plena de este derecho.

Las obligaciones del Estado en materia de Derecho a la Alimentación de cara a sus compromisos constitucionales e internacionales, firmados principalmente por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales PIDESC, se dividen en obligaciones de respeto, protección y garantía. Estas a su vez en obligaciones de cumplimiento inmediato, que son aquellas que pueden ser exigidas inmediatamente, independientemente de cualquier obstáculo presupuestal o político; y de cumplimiento progresivo, que son aquellas que exigen a los Estados una actuación pronta y eficaz, para resolver, en un tiempo prudencial, todas las limitaciones para la realización del derecho.

Una de las obligaciones de cumplimiento inmediato es adecuar el marco legal, por medio de la creación de una legislación apropiada para la garantía del Derecho a la Alimentación. Dicha legislación recomienda el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General N°12 de 1999, debe incluir la participación activa de la sociedad civil y servir de apoyo para la construcción de estrategias nacionales

para el Derecho a la Alimentación. Sin embargo han sido escasos y poco relevantes los avances en esta materia.

Es precisamente ante este vacío de reconocimiento legal y del desarrollo de políticas públicas orientadas a la satisfacción de los contenidos del Derecho a la Alimentación, que tiene absoluta pertinencia la referencia a un *Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación* que hace el Punto Uno del Acuerdo de paz entre el Estado y la insurgencia de las FARC-EP (2016); dicho acuerdo constituye un hito histórico, debido a la obligatoria creación de jurisprudencia y la emergencia del debate institucional y público respecto al tema del Derecho a la Alimentación en Colombia.

Por tanto, el eje de esta investigación se centra en analizar el proceso de definición e implementación de las normas y políticas públicas acordadas en materia de Derecho a la Alimentación; con especial atención en las medidas legislativas extraordinarias creadas para darle curso de forma abreviada a los actos legislativos y leyes necesarios para la implementación normativa del Acuerdo de paz, que en esta investigación se resume como la normativa tramitada vía *fasttrack*.

Para examinar en contexto este proceso se parte del análisis de la evolución normativa y de políticas públicas que ha tenido el Derecho a la Alimentación en el país posterior a la Constitución Política de 1991. A continuación se establece el alcance que las demandas históricas de los movimientos sociales, especialmente campesinos, tuvieron en el Punto Uno del Acuerdo de paz en materia del Derecho a la Alimentación y derechos conexos. Finalmente gracias a la revisión documental y la realización de un amplio número de entrevistas a actores claves de diferentes sectores sociales, se logra develar el enfoque y los mecanismos de construcción que han prevalecido en las decisiones normativas y de política pública con las que el Estado busca dar cumplimiento a los compromisos en materia de Derecho a la Alimentación en el Acuerdo de paz.

El argumento que propongo es que ante la incapacidad que ha tenido el Estado colombiano de incorporar los contenidos del Derecho a la Alimentación en la legislación nacional y en las políticas públicas, el compromiso que en esta materia fue acordado en el Punto Uno del Acuerdo de paz, representa una oportunidad histórica de avanzar hacia el respeto, protección y realización del Derecho a la Alimentación, desde un enfoque de Derechos Humanos, integrando a los titulares de derechos como pieza clave en los modos de

interpretar y viabilizar este derecho, y en la construcción de transformaciones fundamentales que posibiliten la construcción de paz.

El hambre como expresión de la injusticia social que nos aqueja ha estado históricamente relacionada con nuestra enorme conflictividad social, no en vano quedo consignado el Derecho a la Alimentación en el Punto Uno del Acuerdo de paz. La firma de este Acuerdo, no es la paz, pero es la posibilidad más tangible que hemos tenido de superar más de medio siglo de guerra y avanzar hacia la construcción de una nueva sociedad donde nuestros esfuerzos confluyan para superar la pobreza, la desigualdad y el odio. Soy una colombiana más que ha nacido y pasado toda su existencia en medio de ese conflicto, pero millones han muerto por su causa. Por todas y todos los que ya no están para defender sus derechos y por todas y todos los que no aceptaremos volver a la guerra, hagamos que nuestro país tenga para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra.



# 1 Capítulo 1. Planteamiento del problema

El pasado 24 de noviembre de 2016 el gobierno de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo FARC-EP, firmaron el Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual fue refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre del mismo año. Se dio fin de esta forma al enfrentamiento armado que durante más de 50 años enluto a varias generaciones de colombianos. El documento final, producto de las negociaciones adelantadas durante más de 4 años en La Habana, constituye la hoja de ruta que compromete al Estado, la insurgencia de las FARC - EP y la sociedad en general al cumplimiento de lo pactado, para avanzar en la construcción de una paz que sea realmente estable y duradera.

El Acuerdo de Paz no fue producto exclusivo de la negociación de intereses entre la insurgencia de las FARC-EP y el gobierno nacional. Durante los diálogos, las víctimas, las organizaciones sociales y la sociedad civil en general demandó su participación en el proceso, dando lugar al desarrollo de foros en donde fue posible socializar y debatir diversas propuestas que se pusieron en consideración de la mesa de conversaciones que sesionaba en La Habana.

El documento final del Acuerdo de Paz enuncia como primer punto el llamado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”- en adelante RRI-. La RRI establece que la transformación estructural del campo y la creación de condiciones de bienestar para la población rural que incluye a la población indígena y afrodescendiente, son factores indispensables para revertir los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Dichas transformaciones enuncia el acuerdo, “deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, que se relacionan

con la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales que afecta especialmente a mujeres, niñas y niños” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016)

En grandes líneas la RRI establece que las transformaciones estructurales del campo deben concentrarse en tres aspectos, primero atender la necesidad de ampliar el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad de la misma para miles de campesinos, indígenas y afrodescendientes, en segundo lugar plantea la creación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET que surgen como una alternativa innovadora de planificación participativa desde el territorio, priorizando precisamente los territorios rurales más golpeados por la pobreza y el conflicto, donde con una amplia participación de las comunidades se definirán los planes de acción para la transformación regional. Estos, son una herramienta para definir las prioridades de implementación de los Planes Nacionales para la RRI, que son precisamente el tercer aspecto que plantea la RRI, como estrategia para superar la pobreza y la desigualdad y alcanzar el bienestar de la población rural con el cierre de brechas entre el mundo urbano y rural, en un horizonte de 10 años.

Los Planes Nacionales abarcan la inversión en infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social (salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza), estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa (asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral) y finalmente un Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación que con su enunciación, zanjo el debate que se había planteado en el documento borrador del Acuerdo de paz, entre seguridad alimentaria o soberanía alimentaria como enfoques para abordar los temas de alimentación y nutrición de la población rural.

Resulta importante destacar que los problemas de alimentación y nutrición de la población rural hayan sido visibilizados y se esté planteando su tratamiento desde la categoría de un Plan Nacional de la RRI, lo que parece una respuesta coherente con la magnitud de la brecha que en esta materia existe en el país entre el mundo urbano y rural. Muestra de ello

es la problemática de la desnutrición crónica, en donde los menores de 5 años de las zonas rurales tienen seis puntos porcentuales por encima con respecto a las zonas urbanas (17 % y 11.6 % respectivamente) y para la población indígena, asciende al 29.5 % (ICBF, 2010). En cuanto a la inseguridad alimentaria y nutricional, esta afecta en promedio al 42.7 % de los hogares, y en las zonas rurales se incrementa hasta llegar a afectar al 57.5 % de hogares<sup>1</sup>.

En el contexto global igualmente la brecha que afecta al mundo rural en el contexto del Derecho a la Alimentación es muy significativa. Al respecto el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU presentó en febrero de 2011 los resultados de un estudio sobre la discriminación en el contexto del Derecho a la Alimentación (ONU, 2011). El informe concluye que:

“El hambre, al igual que la pobreza, sigue siendo predominantemente un problema rural, y entre la población rural quienes sufren de manera desproporcionada son los campesinos, los pequeños productores, los trabajadores sin tierra, los pescadores, los cazadores y los recolectores. El Grupo de Trabajo sobre el Hambre, del proyecto de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas ha señalado que el 80 % de los habitantes del mundo que pasan hambre viven en zonas rurales. Un 50 % de ellos son pequeños agricultores que dependen total o parcialmente de la agricultura para subsistir, pero carecen de acceso suficiente a los recursos productivos como la tierra, el agua y las semillas. Otro 20 % de quienes padecen hambre son familias sin tierra que sobreviven como agricultores arrendatarios o trabajadores agrícolas mal retribuidos, que suelen tener que migrar de un empleo inseguro e informal a otro. Otro 10 % de la población del mundo que padece hambre vive en comunidades rurales que se dedican a actividades tradicionales como: la pesca, la caza y la ganadería”

Las afectaciones diferenciales que la discriminación produce sobre las mujeres han configurado también una alarmante brecha en el campo de los Derechos Humanos.

---

<sup>1</sup>Ibid.

Particularmente en materia de Derecho a la Alimentación la situación que viven las mujeres es paradójica. Mientras se estima por cifras oficiales de la FAO que las mujeres producen más del 50 % de los alimentos obtenidos de cultivos en el mundo (FAO, 1995), son precisamente las mujeres junto a la población infantil quienes más sufren las secuelas de una mala nutrición. La necesidad de reconocer una serie de derechos complementarios para mejorar el acceso a la alimentación, salud, educación y oportunidades de empleo, se expuso en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La Convención desarrolla un capítulo especial sobre los derechos de la mujer rural en el acceso a créditos, servicios de comercialización, acceso a tecnologías y trato igual en los planes de reforma agraria entre otros (ONU, 1979).

En este sentido el Acuerdo de paz no solo enuncia el enfoque de género como uno de sus elementos estructurantes sino que plantea el desarrollo de mecanismos específicos para hacer efectiva su concreción.

Partiendo entonces del reconocimiento de la pobreza, la discriminación y el hambre como problemáticas especialmente presentes en el mundo rural tanto en el país como a nivel global, resulta relevante que el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación, se enuncie en la RRI en términos que hacen evidente su jerarquía como uno de los derechos amparados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales –PIDESC- ratificado por el Estado Colombiano mediante la Ley 74 de 1968 y respaldado en el Bloque de Constitucionalidad; que impone obligaciones de respeto, protección y realización del derecho a la alimentación al Estado colombiano. El numeral 1.3.4 del Acuerdo de paz, define el sistema en los siguientes términos:

*En desarrollo de la obligación de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente, el Gobierno pondrá en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación de la población rural.*



El Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación establece como pilares, el incremento de la producción de alimentos, la generación de ingresos y la creación de condiciones de bienestar, que requieren tanto el acceso a la tierra y los medios de producción, como a los múltiples beneficios derivados de los Planes Nacionales para la RRI. En su propuesta se identifican tres planteamientos centrales, primero la necesidad de que exista una articulación entre todas las instancias de planificación de la política alimentaria y nutricional desde el orden nacional hasta el territorial, asegurando la participación activa de las comunidades en todas las etapas del proceso, segundo, propone el desarrollo de programas contra el hambre y la desnutrición y planes de choque en comunidades con extrema vulnerabilidad, así como campañas de educación nutricional con enfoque territorial que promuevan el consumo de alimentos nacionales, y, finalmente plantea la necesidad de crear las condiciones y los incentivos para promover la producción interna de alimentos que beneficie tanto a la economía campesina, como a los consumidores, de forma que sea ambiental y socialmente sostenible.

En los términos ya expuestos, este Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación representa una oportunidad histórica para que el Estado cumpla con los compromisos constitucionales e internacionales de respeto, protección y realización del Derecho a la Alimentación y de esta forma crear un escenario que sea definitivo en la transformación de las condiciones de bienestar de toda la población con medidas diferenciales efectivas hacia la población rural, históricamente marginada.

La implementación normativa del Acuerdo de paz quedó establecida en el Acto legislativo 01 del 7 de julio de 2016 en el denominado procedimiento legislativo especial para la paz también conocido como *fasttrack*, por un periodo de seis meses, prorrogable solo una vez por otros seis meses y que plantea la posibilidad de aprobar en la mitad del tiempo que toma el trámite regular, una serie de proyectos que permitan la implementación de lo acordado. En este acto legislativo también se le otorgaron de manera transitoria facultades especiales al presidente para expedir decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Estas facultades serán solamente por 180 días siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo (Congreso de la República de Colombia, 2016).

Tanto el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación como todos los demás compromisos que enuncia el Acuerdo de paz, deberán ceñirse en la implementación normativa por el Acto legislativo 01 del 7 de julio de 2016.

A la luz de esta coyuntura tan particular que ha puesto en la vanguardia de nuestra sociedad los debates en torno al bienestar de la población rural, atendiendo problemáticas que se reconocen como causas históricas del conflicto y que han sido una constante en las luchas motivadas por una amplia variedad de demandas de las organizaciones sociales, surge el interés por analizar las normas y políticas públicas relacionadas con el compromiso relativo al Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación y el proceso de construcción de las mismas en el marco de la implementación normativa del *fasttrack*.

Para adelantar este análisis se tomó como marco la normatividad internacional del Derecho a la Alimentación que determina tanto los elementos constitutivos de este derecho como para los Estados el nivel de obligaciones que tienen tanto de respetar, proteger y realizar este derecho así como los principios del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas.

El resultado de esta contrastación permite identificar los vacíos, las limitaciones y oportunidades que las normas y políticas públicas y el proceso de construcción de las mismas representan en el contexto de las obligaciones estatales de respetar, proteger y realizar el Derecho a la Alimentación.

## 1.1 Pregunta de Investigación

¿Las normas y políticas públicas para la realización del Derecho a la Alimentación derivadas del *fasttrack*, y su proceso de construcción, dan alcance a los compromisos del

---

Punto Uno del acuerdo de paz e incorporan el enfoque de Derechos Humanos como herramienta indispensable para que el Estado cumpla con las obligaciones en materia de Derecho a la Alimentación?

## 1.2 Estado del arte

En el contexto colombiano existen diversos estudios de tipo jurídico y normativo que se han concentrado en proponer con rigor científico alternativas para hacer exigible el Derecho a la Alimentación adecuada. Partiendo del reconocimiento de la existencia de una serie de dificultades en la configuración legislativa que requiere una regulación del Derecho a la Alimentación adecuada en el orden constitucional colombiano, se presentan las visiones y reflexiones que son punto de referencia para avanzar en su exigibilidad (Cabrera, 2005), (Saura, 2013), (Restrepo, 2009).

En cuanto a la situación del Derecho a la Alimentación adecuada en Colombia, es destacable el esfuerzo de la Defensoría del Pueblo por ampliar el margen de comprensión sobre la situación del Derecho a la Alimentación adecuada, adelantando desde 2007 todo un proceso de seguimiento y evaluación de la política pública alimentaria a la luz del Derecho a la Alimentación con el Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos PROSEDHER, del cual se derivó inicialmente un documento que hace precisiones normativas sobre el contenido del Derecho a la Alimentación adecuada y su nivel de aprehensión jurídica en la Constitución Política de 1991, los tratados internacionales firmados por Colombia y la jurisprudencia relacionada. En este texto se hace un análisis teórico para estructurar un documento guía en torno al contenido del Derecho a la Alimentación adecuada, los niveles de obligación que le competen al Estado y los ámbitos jurídicos locales que se relacionan con la disponibilidad, acceso y utilización biológica de los alimentos (Defensoría del Pueblo, 2006).

Luego de este ejercicio, la Defensoría elaboró el primer informe del derecho humano a la alimentación, en donde a partir del programa PROSEDHER realizó una valoración de la política pública nacional relacionada, mediante la aplicación de un instrumento electrónico

dirigido a las instituciones estatales del orden nacional, frente a las cuales se consideró que existe competencia directa o indirecta en el tema alimentario, en donde se buscaba valorar las acciones estatales implementadas según los diferentes componentes del Derecho a la Alimentación adecuada (disponibilidad, acceso, uso y utilización biológica). El informe presenta los principales alcances y limitaciones de la política pública para asegurar la realización material del Derecho a la Alimentación adecuada, aproxima un análisis en torno a la situación concreta del Derecho a la Alimentación adecuada en Colombia y establece una serie de recomendaciones orientadas al ajuste y fortalecimiento de la política pública (Defensoría del Pueblo, 2012).

De igual forma organizaciones como la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia y FIAN Colombia han desarrollado informes alternos sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia. El primero de ellos publicado en 2008 (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2008), se desarrolló con una metodología pionera que, con base en el seguimiento al nivel de realización de las Directrices Voluntarias<sup>2</sup> le permite a las organizaciones sociales, en un proceso en continua construcción y mejoramiento, monitorear los avances, estancamientos o retrocesos del Estado en sus obligaciones con el Derecho a la Alimentación. Junto con India, Uganda, Bolivia y Guatemala, Colombia hace parte de un grupo inicial de países en los que se impulsó la implementación de esa metodología.

El segundo informe se elaboró en 2010 (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010), y parte de reconocer que se debe hablar del Derecho a la Alimentación teniendo en cuenta que la alimentación no puede reducirse solo al consumo y aprovechamiento nutricional y reconoce que la seguridad, soberanía y autonomías alimentarias más que fríos conceptos son principios de lucha y desde una mirada de los Derechos Humanos escalas de realización social del propio Derecho a la Alimentación. El informe adelanta el seguimiento al nivel de realización de las Directrices Voluntarias para monitorear los avances, estancamientos o retrocesos del Estado en sus obligaciones con el Derecho a la Alimentación.

---

<sup>2</sup> Las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación constituyen una orientación práctica que da cuenta de las medidas que deben adoptar, respetar o promover los Estados en el propósito de favorecer la realización progresiva del Derecho a la Alimentación.

---

Finalmente en 2013 se presentó el tercer informe (FIAN Colombia, 2013) que analiza tanto la precaria situación de ese derecho en Colombia y el papel que tiene el Estado en la continuación y profundización de las violaciones del Derecho a la Alimentación, además socializa y pone en contexto valiosas experiencias de resistencia comunitaria y social que buscan contener dichas violaciones y proponer alternativas de desarrollo propio enfocadas en la defensa y promoción de este derecho.

En este mismo sentido la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre presento en 2008 un informe sobre los avances y desafíos de la implementación del Derecho a la Alimentación en Colombia. El documento describe la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en el país, enumera y analiza los avances que buscan hacer operativo el Derecho a la Alimentación y entrega, finalmente, recomendaciones prácticas a nivel legal, institucional y operativo sobre cómo avanzar progresivamente en la realización de este derecho fundamental. Plantea la necesidad de creación de un marco legal para establecer e implementar una política alimentaria coherente con la situación actual colombiana y con el objetivo principal de proteger el derecho fundamental a la alimentación de todos los colombianos (Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre, 2008, pág. 61).

Finalmente, la indagación en diferentes fuentes de información sobre el Derecho a la Alimentación y el Conflicto Armado, mostro que las investigaciones se han concentrado en el análisis de la situación de seguridad alimentaria de la población desplazada por el Conflicto Armado. Al respecto los estudios han evidenciado que el desplazamiento forzado dada su magnitud y características se ha convertido en una verdadera crisis humanitaria y una grave violación de Derechos Humanos. La mayoría de los desplazados provienen de las zonas rurales y tienen alta vulnerabilidad por la informalidad laboral y bajos ingresos que nos les permiten satisfacer sus necesidades básicas. Padecen inseguridad alimentaria (hambre de corto plazo) y la respuesta institucional no han logrado la restitución de los derechos vulnerados, ha sido asistencialista, insuficiente y descontextualizada (Garzón, 2004), (Rozo, 2010), (Arcila, 2009).

## **1.3 Hipótesis**

### **1.3.1 Hipótesis nula**

Las normas y políticas públicas para la realización del Derecho a la Alimentación tramitadas vía *fasttrack*, y su proceso de construcción, dan alcance a los compromisos del Punto Uno del Acuerdo de paz e incorporan el enfoque de Derechos Humanos como herramienta indispensable para que el Estado cumpla con las obligaciones en materia de Derecho a la Alimentación.

### **1.3.2 Hipótesis alterna**

Las normas y políticas públicas para la realización del Derecho a la Alimentación tramitadas vía *fasttrack*, y su proceso de construcción, no dan alcance a los compromisos del Punto Uno del Acuerdo de paz, e incorporan el enfoque de Derechos Humanos como herramienta indispensable para que el Estado cumpla con las obligaciones en materia de Derecho a la Alimentación.

## **2 Capítulo 2.Objetivos**

### **2.1 Objetivo General**

Analizar las normas y políticas públicas para la realización del Derecho a la Alimentación y su proceso de construcción en el marco del *fasttrack*, con el fin de identificar si dan alcance a los compromisos del Punto Uno del Acuerdo de paz e incorporan el enfoque de Derechos Humanos como herramienta indispensable para que el Estado cumpla con las obligaciones en materia del Derecho a la Alimentación.

### **2.2 Objetivos Específicos**

1. Reconstruir la evolución normativa y de políticas públicas del Derecho a la Alimentación en Colombia a la luz de la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales.
2. Establecer el alcance que da lo acordado en el Punto Uno del Acuerdo de paz, respecto a las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas y su relación con el Derecho a la Alimentación.
3. Identificar si el proceso de construcción y las normas y políticas públicas para la realización del Derecho a la Alimentación adecuada derivadas del *fasttrack*, dan alcance a lo establecido en el Punto Uno del Acuerdo de paz e incorporan el enfoque de Derechos Humanos.
4. Identificar los vacíos, limitaciones y oportunidades para la realización del Derecho a la Alimentación adecuada y el cumplimiento de las obligaciones del Estado.





## **3 Capítulo 3. Marco Teórico**

### **3.1 Los Derechos Humanos**

Un rasgo característico de los Derechos Humanos es precisamente no contar con una definición única y absoluta, ya que la misma, se modifica con el devenir histórico, en respuesta a las diferentes transformaciones económicas, científicas, tecnológicas y culturales de nuestro entorno social. De ahí que el concepto de naturaleza humana al que se refiere la declaración de los Derechos Humanos, no esté rígidamente establecido, sino históricamente configurado y abierto a distintas interpretaciones. En este sentido toda búsqueda del fundamento absoluto de los Derechos Humanos es improcedente, ya que los derechos del hombre son una expresión muy vaga y puede prestarse a múltiples interpretaciones. Para Bobbio (Bobbio, 1992, pág. 121), la lista de los derechos del hombre se ha modificado y sigue haciéndolo con el cambio de las condiciones históricas, es decir, los intereses, las clases en el poder, los medios disponibles para la garantía de su realización, las transformaciones técnicas y tecnológicas, etc. Un ejemplo claro del proceso de evolución de estos derechos son las declaraciones del siglo XVIII, que no mencionaban los derechos sociales, proclamados con gran fuerza en las declaraciones de la actualidad.

Independientemente del énfasis que se le otorgue a determinados elementos atribuibles al concepto de Derechos Humanos, estos pueden ser definidos de dos maneras: en sentido amplio, haciendo alusión como ya se mencionaba a que estos no han sido siempre los mismos, como atributos “inherentes a la persona que se derivan de la dignidad humana y resultan fundamentales en un determinado estadio de la evolución de la humanidad, por lo que reclaman una protección jurídica”; y en sentido estricto “son esos mismos derechos pero en la medida en que son reconocidos y protegidos en el ámbito internacional” y que el Estado tiene el deber de respetar, proteger y cumplir (Casal, 2009, pág. 16).

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los Derechos Humanos,

(...) son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos Derechos Humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles” (ONU).

En este punto es importante tener presente que la protección de los Derechos Humanos es una obligación exclusiva del Estado nacional frente a todos y cada uno de quienes pueblan su territorio, sean nacionales o extranjeros. “Su violación sólo puede ser perpetrada por un Estado nacional, único sujeto de derecho constreñido a promoverlos y protegerlos, y por lo tanto también único responsable de su violación” (Ter Horst, 2005, pág. 127).

El mayor esfuerzo por sistematizar el conjunto de derechos internacionalmente aceptados ha sido la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) del 10 de diciembre de 1948, la cual ha sido firmada y ratificada por todos los Estados miembros de la ONU. Asumiendo la variedad de definiciones dadas a los Derechos Humanos, para Giménez (2010, pag. 55) con el fin de tener una mejor comprensión de sus múltiples dimensiones, es posible identificar sus principales características:

Los Derechos Humanos son:

- Innatos o inherentes a las personas porque nacemos con ellos;
- Universales, puesto que benefician a todas las personas independientemente de su condición u origen;
- Inalienables e intransferibles porque nadie puede ser privado de sus derechos o renunciara ellos;
- Acumulativos, imprescriptibles o irreversibles, dado que pueden irse ampliando con el tiempo, pero nunca caducan;
- Inviolables, ya que nadie está autorizado a atentar contra ellos;
- Obligatorios, por imponer deberes a las personas y al Estado;
- Trascienden las fronteras nacionales, porque son reconocidos por todos los Estados miembros de la ONU;

- Indivisibles, interdependientes, complementarios y no jerarquizables, ya que son todos inherentes a la dignidad humana y están relacionados entre sí sin ninguna distinción o comparación;
- Naturales, por formar parte de la esencia humana; y
- Preexistentes, por ser anteriores a cualquiera de las formas de organización política de las sociedades.

El avance significativo que implicó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha motivado que la Organización de las Naciones Unidas siga siendo la plataforma básica para avanzar en la universalización y profundización de los Derechos Humanos, ya que el espíritu de esta declaración es reconocer la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos, como condición básica para alcanzar la libertad, la justicia y la paz mundial.

### **3.2 El Derecho a la Alimentación en la doctrina internacional de los Derechos Humanos**

La gran contribución de la Declaración Universal de Derechos Humanos fue ampliar la plataforma de derechos para que abarcara integralidad de ámbitos —derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— e interconectara los diferentes derechos, haciendo que se reforzaran de modo recíproco. Es precisamente en la concepción ampliada de los derechos como mínimos básicos para la vida, que se hace alusión por primera vez al Derecho a la Alimentación. El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948, pág. 7) lo expone de la siguiente manera: “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...” (la cursiva es propia).

El proceso de transformar esos ideales plasmados en la Declaración Universal de Derechos Humanos en normas jurídicas obligatorias a nivel internacional comenzó en 1966 con la aprobación de dos Pactos (ONU, 1966, pág. 2): el Pacto sobre los Derechos Civiles y

Políticos, y su Protocolo Facultativo; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC en adelante y su Protocolo Facultativo<sup>3</sup>.

Es precisamente en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en donde se reconoce de forma explícita el Derecho a la Alimentación y las obligaciones que comprometen a los Estados en la realización del mismo:

- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda.
- 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 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 en los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

El Estado Colombiano aprobó el PIDESC mediante la ley 74 de 1968, declarado vigente a partir del 3 de enero de 1976<sup>4</sup>. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas se estableció en virtud de la resolución 1985/17 de mayo de 1985, para

---

<sup>3</sup> Los Protocolos Facultativos permiten a los individuos denunciar a un gobierno por violaciones de sus derechos ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, buscando su reparación y haciendo responsables de sus acciones a quienes los violen. Es decir que son herramientas indispensables para la exigibilidad y justiciabilidad del derecho. El Estado colombiano hasta la fecha no ha ratificado el Protocolo Facultativo del PIDESC el cual entro en vigencia desde 2012.

<sup>4</sup> De acuerdo al artículo 2do. del Decreto 2110 de 1988, publicado en el Diario Oficial No. 38.533 de 13 de octubre de 1988, 'Por el cual se promulgan algunos tratados internacionales'.

---

desempeñar las funciones de supervisión del PIDESC mediante el mecanismo de informes periódicos.

A pesar del importante avance que para la concreción del Derecho a la Alimentación significaron los desarrollos del PIDESC, es gracias al Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996 en su objetivo 7.4 que se establece la necesidad de “esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre” (FAO, 1996). Es así como en diciembre de 1997 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales realizó una discusión general sobre el contenido normativo del Derecho a la Alimentación adecuada, al que le siguió un procedimiento consultivo muy amplio. Finalmente, en mayo de 1999, el Comité aprobó la Observación General 12, la cual constituye, hasta hoy, la interpretación más completa que se ha hecho sobre el Derecho a la Alimentación adecuada y la Observación General No. 3 sobre los niveles de obligaciones de los Estados. A continuación se realizará una reconstrucción detallada de dicho documento.

La Observación General N° 12<sup>5</sup> empieza por enfatizar la importancia del Derecho a la Alimentación, en tanto permite el pleno disfrute de todos los demás derechos, y establece que es un derecho que corresponde a todas las personas, sin que haya lugar a ninguna distinción de edad, raza o territorio (párrafo 1).

El Derecho a la Alimentación se plantea sobre el concepto más amplio y fundamental para el tema de los Derechos Humanos, que es el de la justicia social, “pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los Derechos Humanos” (párrafo 4). De igual forma el Comité reconoce que el origen del problema del hambre no está, en la falta de alimentos suficientes, sino “en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre

---

<sup>5</sup>Estos apartes toman como base, enriqueciéndolo, el texto titulado “*Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*” publicado por la Organización de las Naciones Unidas en Roma en 1999. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm12s.htm>

otras razones, a causa de la pobreza” (párrafo 5). El Derecho a la Alimentación por tanto no puede reducirse a un asunto de calorías, sino que comporta otros muchos factores, como, por ejemplo, la obligación del Estado de adoptar medidas para mitigar el hambre en caso de desastre natural o de otra índole (párrafo 6).

El contenido básico del Derecho a la Alimentación, sostiene el Comité en su Observación General N°12 es el siguiente:

El Derecho a la Alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El Derecho a la Alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El Derecho a la Alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole. (Párrafo 6).

Tomando como base el contenido básico del Derecho a la Alimentación, el Comité en el párrafo 8 sostiene que este comprende:

- La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros Derechos Humanos.

A partir de estas definiciones, el Comité aborda con mayor detalle el contenido básico de este derecho, señalando aspectos fundamentales como el relativo a las necesidades alimentarias en donde establece que,

[...] se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación (párrafo 9).

---

Al hablar de la *ausencia de sustancias nocivas*, el Comité se refiere a los requisitos de inocuidad de los alimentos, lo que supone una serie de obligaciones tanto de los poderes públicos como de los particulares, a fin de evitar que los alimentos se contaminen por la adulteración, la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en algún momento del ciclo de producción (párrafo 10).

Con relación a la necesidad de que los alimentos deban ser *aceptables* para una cultura o unos *consumidores determinados*, el Comité establece que hay que tener en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles (párrafo 11).

Por *disponibilidad* establece el Comité que se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda (párrafo 12).

En cuanto a la *accesibilidad* de los alimentos, según el Comité, debe entenderse de dos maneras: accesibilidad económica y accesibilidad física. La primera implica que los costos financieros personales o familiares asociados a la adquisición de alimentos estén a un nivel que no amenacen la provisión o satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos, y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del Derecho a la Alimentación adecuada. Para garantizarla el Estado tendrá que implementar en algunos casos programas especiales para atender a los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población.

Por su parte, la *accesibilidad física* significa que los alimentos estén al alcance de todos, incluso de los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos

particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado (párrafo13).

Al referirse a las obligaciones y violaciones que se pueden dar en el Derecho a la Alimentación, el Comité toma elementos de la Observación General N°3 que es la que define las obligaciones que para los Estados parte se desprenden del contenido del Pacto. Los tipos de obligaciones se refieren a tres categorías, respetar, proteger y realizar (hacer efectivo o facilitar).

La obligación de *respetar* requiere que los Estados parte no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso a una alimentación adecuada por parte de todas las personas que se encuentran en su territorio, como, por ejemplo, el acceso a los recursos productivos de los cuales dependan o suspender programas o legislaciones. Esta obligación se predica en relación a los propios órganos o instituciones públicas del Estado.

En cambio, la obligación de *proteger*, requiere que el Estado parte adopte medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de proteger exige que los Estados impidan los abusos de los Derechos Humanos en donde por ejemplo, terceras partes contaminen el agua o la tierra, o interfieran para que los alimentos y su llegada a los sitios de distribución se correspondan con unos requisitos de calidad y garantías de una alimentación adecuada.

Por su parte, la obligación de *realizar* es entendida por el Comité en el sentido de facilitar y hacer efectivo el Derecho a la Alimentación; la obligación de *facilitar* consiste en que el Estado parte debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y vías que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Esta obligación le plantea al Estado la necesidad de desarrollar políticas públicas concretas e inversiones específicas que garanticen a la población el acceso a los alimentos necesarios. Por último, la obligación de hacer efectivo el Derecho a la Alimentación consiste en tomar todas las medidas para que el Derecho a la Alimentación sea realizado cuando un individuo o un grupo sean incapaces, por razones



que escapan a su control, de disfrutar de ese derecho por los medios que tienen a su alcance (párrafo 15).

El Comité reconoce que algunas de las medidas en estos distintos niveles de obligación de los Estados tienen un carácter más inmediato, mientras que otras tienen un carácter de más largo plazo, para lograr gradualmente el pleno ejercicio del Derecho a la Alimentación (párrafo 16). Sin embargo es enfático en afirmar que las violaciones al Pacto se producen, como ya lo establece la Observación General N° 3 para todos los derechos económicos, sociales y culturales, cuando los Estados parte no garantizan al menos un nivel mínimo esencial que proteja a su población contra el hambre, y que se determinara qué medidas u omisiones constituyen una violación del Derecho a la Alimentación, distinguiendo entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones. (Párrafo 17). Cualquier tipo de discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, constituye una violación del Pacto (párrafo 18).

El Comité establece que el Derecho a la Alimentación vincula no solamente a los poderes públicos, sino también a los particulares, y que éstos pueden, en consecuencia, violar ese derecho; concretamente, señala que,

[...] las violaciones del Derecho a la Alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos cabe señalar: derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el Derecho a la Alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa; impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al Derecho a la Alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el Derecho a la Alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al Derecho a la Alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales [párrafo 19].

En este sentido el Comité reconoce que solamente los Estados son parte en el Pacto y los responsables últimos de su cumplimiento, pero aclara que toda la sociedad es responsable de la realización del Derecho a la Alimentación. Así, por ejemplo, el Comité señala que “el

sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tuviera presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil” (párrafo 20).

Dándole continuidad a lo establecido en la Observación General N°3, el Comité señala que los Estados parte deben elaborar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, procediendo a formular las políticas públicas y los indicadores que sean necesarios para ese efecto (párrafo 21). Esta estrategia deberá basarse en una determinación sistemática de las medidas y actividades políticas pertinentes en cada situación y contexto, derivadas del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada y especificadas en relación con los niveles y caracteres de las obligaciones del Estado.

La formulación y aplicación de estrategias nacionales para el Derecho a la Alimentación exige además el pleno cumplimiento de los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura; para lo cual es esencial un buen gobierno para la realización de los Derechos Humanos, incluida la eliminación de la pobreza, y para asegurar medios de vida satisfactorios para todos (párrafos 22 y 23). La estrategia debe precisar las responsabilidades de cada nivel de gobierno y de cada autoridad, así como concretar un marco temporal de aplicación de las medidas necesarias (párrafos 23 y 24).

Finalmente, precisa que dicha estrategia debe ocuparse de todas las cuestiones y medidas críticas relativas a *todos* los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social considerando la gestión sostenible los recursos alimentarios naturales desde el nivel central hasta el territorial (párrafo 25).

Los Estados parte deben también evitar la discriminación en el acceso a los alimentos, para lo cual deben tener en cuenta los siguientes elementos (párrafo 26):

- 
- Garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes; el derecho de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada;
  - Medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia, y los trabajos remunerados, de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias; y
  - Mantener registros sobre los derechos a la tierra, incluidos los bosques.

El Comité señala que los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco que sea la base de aplicación de la estrategia nacional para el Derecho a la Alimentación y que cuente con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso (párrafo 29). En ese sentido, el Comité sugiere que el orden jurídico nacional de cada Estado parte introduzca como derecho interno las disposiciones que sobre el Derecho a la Alimentación existen en los instrumentos internacionales, de forma que se pueda “mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio” frente a las violaciones del derecho (párrafo 33).

Además de lo ya señalado, la Observación General N°12 establece que los Estados también deben crear los recursos judiciales necesarios para proteger ante los tribunales el Derecho a la Alimentación, y las comisiones de Derechos Humanos deben atender también esas posibles violaciones (párrafo 32). En lo que respecta al plano supranacional, los Estados no deben utilizarlos alimentos como una forma de presión hacia otros Estados; es decir, de acuerdo al Comité, no están permitidos los embargos o medidas semejantes que se apliquen sobre los alimentos en el plano de las relaciones internacionales (párrafo 37).

Finalmente, el Comité señala que en materia de Derecho a la Alimentación, la asistencia alimentaria debe prestarse, de modo que no afecte negativamente a los productores y los mercados locales y debe organizarse de manera que facilite el retorno a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios, basándose en las necesidades de los beneficiarios previstos. Los productos que figuren en el comercio internacional o en los programas de asistencia deben ser sanos y aceptables culturalmente para las poblaciones beneficiarias (párrafo 39).

En materia de otros instrumentos internacionales que propendan por la garantía del Derecho a la Alimentación, existen dos documentos internacionales promovidos por la FAO estructurados en forma de Directrices que reflejan los consensos logrados por una amplia gama de sectores relevantes para la realización del derecho. Se trata de las *Directrices voluntarias para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación*, y las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques*, publicadas en 2004 y 2012 respectivamente. Estos instrumentos buscan proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada y aunque no tienen fuerza jurídica vinculante, si toman como base documentos vinculantes en materia de derechos humanos y tuvieron un proceso de construcción en donde participo activamente la sociedad civil.

El primer instrumento, las *Directrices voluntarias para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación*, son el resultado de las labores adelantadas por el grupo de trabajo intergubernamental creado en la Cumbre Mundial de la Alimentación, realizada en el año 2002. En palabras del Director General de la FAO estas Directrices, “representan el primer intento de los gobiernos de interpretar un derecho económico, social y cultural, y de recomendar medidas para su realización” (FAO, 2005, pág. 4).

Para la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos (2010), la importancia de estas Directrices radica en que:

---

Prestan especial atención a las políticas del Estado que pueden contribuir a materializar el Derecho a la Alimentación y alientan a los Estados a revisar las que no son adecuadas y a reconocer aquellas que contribuyen a la inseguridad alimentaria o vulneran Derechos Humanos (...). Los Estados son responsables ante quienes viven en su territorio. En las Directrices se recomienda un planteamiento que incluye tanto el acceso a los recursos de producción como la asistencia para quienes no pueden alimentarse a sí mismos. Se destaca además en ellas la importancia de la vigilancia independiente de los Derechos Humanos, los mecanismos de reclamación y los recursos administrativos. (pág. 26)

Las 19 Directrices giran en torno a múltiples temas, todos de gran importancia para la realización del Derecho a la Alimentación. En consideración a su pertinencia directa con el objeto de estudio de esta investigación, a continuación se revisan la Directriz 3. Estrategias y 7. Marco jurídico. Más adelante al abordar otros aspectos teóricos del Derecho a la Alimentación se analiza el contenido de otras Directrices.

La Directriz 3., denominada *Estrategias*, recomienda adoptar una estrategia nacional basada en Derechos Humanos para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia general de desarrollo, incluidas estrategias de reducción de la pobreza. Las estrategias podrían abordar todos los aspectos del sistema alimentario, ocuparse del acceso a los recursos y a los mercados y deberían abordar en particular las necesidades de los grupos vulnerables y desfavorecidos.

En materia de medidas legislativas la Directriz 7. *Marco Jurídico*, invita a los Estados a incorporar disposiciones en el ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, para facilitar la realización progresiva del Derecho a la Alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, así como considerar la posibilidad de incorporar disposiciones en sus leyes internas, que pueden incluir sus constituciones, declaraciones de derechos o legislación, con objeto de aplicar directamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Recomienda también contemplar mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales

para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas en particular, a los miembros de grupos vulnerables.

Como se puede evidenciar estas Directrices hacen explícito que el Derecho a la Alimentación se puede integrar a las políticas, estrategias e instituciones del Estado, basándose en un principio de Derechos Humanos, por ello y considerando que dan orientaciones prácticas sobre la forma de realizar este derecho, es de esperar que los gobiernos las utilicen como guía de su quehacer en materia de reconocimiento y realización del Derecho a la Alimentación.

El segundo instrumento mencionado, las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques*<sup>6</sup> son el primer instrumento exhaustivo de alcance mundial sobre la tenencia de la tierra y los recursos naturales preparado mediante un proceso intergubernamental integrador con la participación plena y efectiva de una amplia gama de actores relevantes. En este documento, se estipulan principios y normas internacionalmente aceptados que encauzan las prácticas responsables para el uso y control, de la tierra, la pesca y los bosques.

El reconocimiento de los derechos legítimos de tenencia, incluidos los derechos consuetudinarios, colectivos, los derechos de tenencia informales y los derechos de los pueblos indígenas, entre otros, es esencial para asegurar la subsistencia de millones de agricultores, comunidades indígenas, agricultores familiares, pescadores artesanales, pastores y criadores de animales de todo el mundo. El gran desafío de las Directrices es su carácter voluntario, que implica que su aplicación se basa en la acción concertada de todos los actores.

Finalmente en esta revisión de la doctrina internacional se cuenta con la normatividad ratificada por Colombia en materia de Derecho a la Alimentación relativa al *Protocolo de*

---

<sup>6</sup> Estas Directrices Voluntarias fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en mayo de 2012.

---

*San Salvador o Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988), suscrito en San Salvador en 1988, y ratificado por Colombia mediante Ley 319 de 1996. Esta instancia tiene una especial relevancia en la justiciabilidad del Derecho a la Alimentación ya que a diferencia del Sistema Universal de Derechos Humanos que no tiene instancias judiciales, la Convención Americana tiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1988) en dicho Protocolo, artículo 12, establece:

- Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
- Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

El artículo 15, señala en su literal *b*: "(...) garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar".

Y en el artículo 15, respecto a la protección a los ancianos, literal *a*: (...) "proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas".

El Estado colombiano ha suscrito otros instrumentos internacionales en los que el Derecho a la Alimentación es reconocido o citado bien haciendo mención a la población en general o sectores específicos. Esta información puede consultarse en el Anexo A.

Finalmente resulta importante mencionar que uno de los mecanismos de justiciabilidad del Derecho a la Alimentación recae en el *Protocolo Facultativo* del PIDESC (PF-PIDESC) que fue adoptado el 10 de diciembre de 2008 y el cual hasta el momento no ha sido ratificado por el Estado colombiano. Esta herramienta permitiría mejorar el acceso a la justicia de las personas que sufren violaciones de sus Derechos Económicos Sociales y Culturales incluyendo el Derecho a la Alimentación.

Otros aspectos teóricos del Derecho a la Alimentación de especial interés, dado el objeto de estudio de la presente investigación y que se abordan a continuación, tienen como una importante fuente los informes del Relator Especial del Derecho a la Alimentación, figura creada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2000 mediante la Resolución 2000/10. A pesar de no tratarse de análisis que fijen siempre obligaciones que las autoridades de los Estados deban cumplir, los Relatores han fijado pautas sobre el reconocimiento, garantía, respeto y realización del Derecho a la Alimentación; y sus análisis ofrecen elementos de juicio y recomendaciones muy útiles para comprender el contenido del mismo y para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que buscan garantizar este derecho.

### **3.3 El Derecho al Agua como elemento fundamental del Derecho a la Alimentación**

Los estrechos lazos entre el Derecho a la Alimentación y el derecho al agua, parten de la interpretación apenas lógica de que el Derecho a la Alimentación pasa por el derecho a beber agua con fines nutritivos para mantener la adecuada hidratación del cuerpo. Esta relación demuestra una vez más la indivisibilidad e interdependencia que tienen todos los Derechos Humanos, lo cual —más allá de discusiones teóricas— tiene consecuencias prácticas en el disfrute de los derechos por todas las personas (Salvioli, 2003, pág. 6). Todas estas interpretaciones quedaron manifiestas en el desarrollo de la Observación General No. 15 de 2002, que trata sobre el derecho al agua y que toma como fundamentos de su desarrollo los artículos 11 y 12 del PIDESC (Comite de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002, pág. 2).

Esta Observación General parte de reconocer que,

El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros Derechos Humanos. Más de 1.000 millones de personas carecen de un



suministro suficiente de agua y varios miles de millones no tienen acceso a servicios adecuados de saneamiento, lo cual constituye la principal causa de contaminación del agua y de las enfermedades relacionadas con el agua. (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2002, pág. 1).

Esta afirmación de la Observación General se basa en el estudio que adelantó la Organización Mundial de la Salud en el año 2000, en donde pudo establecer que de los 1.100 millones de personas que a nivel global carecen de abastecimiento de agua, el 80 % viven en las zonas rurales y que cerca de 2.400 millones no tenían acceso a servicios de saneamiento (OMS, 2000, pág. 2). Además cada año 2.300 millones de personas padecen enfermedades relacionadas con el agua (ONU, 1997, pág. 69).

Dicha observación establece que el Derecho Humano al agua es el “derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Al respecto es importante resaltar que ya desde el primer informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación Jean Ziegler<sup>7</sup>, mencionó la indisoluble asociación entre el Derecho a la Alimentación y el derecho al agua potable y recomendó a la Comisión de Derechos Humanos que precisara, que el término alimentación incluye no sólo los alimentos sólidos sino también los aspectos nutricionales del agua potable (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2001, pág. 5).

Y respecto al papel fundamental del agua en la producción de alimentos, la Observación General No. 15 no solo reafirma esta asociación en el marco del Derecho a la Alimentación sino que enfatiza en que,

Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo «de sus propios medios de subsistencia», los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas (Comite de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2002, pág. 4).

---

<sup>7</sup> Jean Ziegler fue el primer Relator Especial del Derecho a la Alimentación durante el periodo 2000 a abril de 2008, le sucedió Olivier De Schutter durante el periodo 2008 a 2014 y desde 2014 hasta la fecha el cargo lo desempeña Hilal Elver.

Finalmente el 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los Derechos Humanos (ONU, 2010, pág. 3).

### **3.4 El Derecho a la Alimentación y el acceso a la tierra, la producción de alimentos y el control de las semillas**

El Derecho a la Alimentación también tiene un estrecho vínculo con el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia sobre la misma. En los niveles de obligaciones que se le imponen al Estado, este debe abstenerse de privar a los particulares del acceso a los recursos productivos de los cuales dependan. La tierra es uno de esos recursos, y por lo tanto el acceso y la seguridad de la tenencia de la misma constituyen un requisito fundamental para que a los pequeños agricultores se les garantice este derecho.

A este respecto también se pronunció el Relator del Derecho a la Alimentación en su informe de 2010 manifestando que “el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia también son esenciales para que los pequeños agricultores puedan lograr un nivel de vida digno”. De acuerdo con dicho informe el artículo 11, párrafo 2, literal a) del PIDESC se reconoce el vínculo que existe entre el Derecho a la Alimentación y el uso de los recursos naturales, y obliga a los Estados a llevar a cabo “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”. Esto debe entenderse como el “fomento de una reforma agraria que conduzca a una distribución más equitativa de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores” (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2010, pág. 15).

El Relator enfatiza finalmente en este informe sobre la relación entre la reforma agraria y el Derecho a la Alimentación, en contextos de alta concentración de la tierra y pobreza rural atribuible a la carencia de tierra, manifestando que,

(...) existen argumentos de peso a favor de la reforma de la tenencia de la tierra como una contribución a la realización progresiva del derecho humano a la alimentación, por lo menos en contextos caracterizados por a) un alto grado de concentración de la propiedad de la tierra (como por ejemplo, un nivel de desigualdad superior a un coeficiente de Gini de 0,65), combinado con b) un nivel significativo de pobreza rural atribuible a la carencia de tierras o al cultivo por pequeños agricultores de parcelas excesivamente reducidas (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2010, pág. 19).

Invita el Relator a que en estas circunstancias los Estados vigilen las desigualdades en el acceso a la tierra y ante las circunstancias antes mencionadas estén dispuestos a:

Asignar el máximo de recursos disponibles a los planes de reforma agraria y ejecutar esos programas de conformidad con los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas, para proteger tales recursos y evitar que las élites locales se apropien de ellos (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2010, pág. 20).

Para el Relator también es claro que además de facilitar el acceso a la tierra por medio de una reforma agraria, es necesario contar con políticas de desarrollo rural que deben ser movilizadas por las organizaciones de campesinos; al respecto sostiene:

[...] para que la redistribución de la tierra sea sostenible, los beneficiarios también deben ser respaldados mediante políticas amplias de desarrollo rural. Se ha estimado que la mejora del acceso al crédito y a los mercados, así como a la extensión rural, puede representar entre el 60 % y el 70 % de los costos totales de una reforma de la tenencia de la tierra, lo que supera los costos de adquisición y transferencia de tierras. El fracaso de las reformas en Latinoamérica comparadas con las reformas en Asia se ha atribuido al hecho de que en Latinoamérica las reformas se han centrado tradicionalmente solo en el acceso a la tierra, dejando de lado las políticas de desarrollo rural. Para que tenga éxito, la redistribución de tierras debe ir acompañada de políticas más amplias de reforma agraria que apoyen a los pequeños agricultores y mejoren su capacidad de competir con explotaciones agrícolas más grandes; de lo contrario, habrá fuertes incentivos para que los beneficiarios de la reforma de la tenencia de la tierra vendan sus tierras a los grandes terratenientes. (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2010, pág. 21)

Respecto a la seguridad en la tenencia de la tierra, asegura el Relator en el citado informe, que la adjudicación de títulos individuales y la creación de un mercado de derechos a la

tierra quizá no sea la forma más adecuada para lograrla, recomienda en este caso que se considere el acceso a la tierra recurriendo a mecanismos alternativos como el reconocimiento de derechos de uso de la tierra o el reconocimiento jurídico de derechos consuetudinarios incluidos los derechos colectivos y comunitarios.

En este mismo sentido, se apoya el Relator en las ya mencionadas Directrices Voluntarias para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación (FAO, 2005), puntualmente en la Directriz 2. *Políticas de Desarrollo Económico*, que aboga por el desarrollo de políticas públicas que le permitan a los pobladores rurales tener los medios para garantizar su Derecho a la Alimentación. El numeral 2.5 establece que,

Los Estados deberían poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, cuando convenga, de reforma agraria acertadas, generales y no discriminatorias, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberían estimular la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales (FAO, 2005, pág. 11).

Y respecto al hambre y la pobreza en el mundo rural menciona en el numeral 2.6 que “Cuando la pobreza y el hambre afectan fundamentalmente a la población rural, los Estados deberían concentrarse en el desarrollo agrícola y rural sostenible, por medio de medidas encaminadas a mejorar el acceso a la tierra, el agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros, aumentar la productividad de las comunidades rurales pobres, promover la participación de los pobres en la adopción de decisiones sobre política económica, distribuir los beneficios derivados del aumento de la productividad, conservar y proteger los recursos naturales e invertir en infraestructura rural, educación e investigación. En particular, los Estados deberían adoptar políticas que creen las condiciones necesarias para favorecer la estabilidad del empleo, especialmente en las zonas rurales, con inclusión de los trabajos fuera de las explotaciones agrícolas”.

La Directriz 8. Acceso a Recursos y Bienes, propende por facilitar el acceso a los recursos y la utilización sostenible de ellos y menciona como una alternativa la reforma agraria que beneficie a los grupos más vulnerables,

---

Cuando sea necesario y apropiado, los Estados deberían emprender una reforma agraria así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de Derechos Humanos y de conformidad con el Estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres (FAO, 2005, pág. 17).

Otro elemento central que ha cobrado gran relevancia en la producción de alimentos a nivel global tiene que ver con el acceso y control sobre las semillas. Las semillas son fundamentales para la agricultura y para la vida campesina. Como lo asegura el movimiento campesino internacional, diversas generaciones de agricultores y agriculturas se han encargado de conservar y mejorar las semillas a partir de técnicas colectivas tradicionales como la selección, el cruzamiento, la reproducción y la libre circulación de las variedades de semillas (La Vía Campesina, 2015).

De acuerdo con la FAO, el 50 % de la alimentación global proviene del campesinado, mientras que el 30 % proviene de la cadena alimentaria industrial (Grupo Semillas, 2015). Sin embargo, según la misma fuente, el 75 % de la diversidad agrícola mundial se perdió en el transcurso del siglo XX, lo cual ha afectado de manera particular cultivos como el trigo, arroz, maíz, papa, frijoles y tomate entre otros (pág. 14).

La pérdida de la biodiversidad en la agricultura se puede atribuir a diversos factores, el más relevante reside en los cambios en la producción agrícola, que ha privilegiado en los últimos años la producción agroindustrial. Ello ha afectado modelos tradicionales de producción agrícola impulsados por el campesinado, que no solo aseguran la alimentación sino que además garantizan la soberanía alimentaria. De allí el impacto en la pérdida de biodiversidad, dado que mientras la agroindustria promueve los monocultivos y la estandarización de patrones de alimentación, la economía campesina permite que los alimentos sean aptos para el ambiente en el que se producen y que sean adecuados culturalmente.

En el centro de esta problemática se encuentra el creciente interés de la industria por ampliar el mercado de semillas y por generar una legislación que proteja esta inversión,

aun cuando ello afecte gravemente el Derecho a la Alimentación y ponga en peligro medios de subsistencia de las comunidades campesinas. De acuerdo con el Relator para el Derecho a la Alimentación, el sistema comercial de semillas ha generado la concesión de privilegios de monopolio a las empresas productoras de semillas, principalmente a través de instrumentos de propiedad intelectual, con lo cual se genera una dependencia comercial de los agricultores más pobres y conduce a inevitables riesgos de endeudamiento; así como a la pérdida de biodiversidad propiciada por la extensión de las variedades comerciales (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2009).

### **3.5 Escalas de realización social del Derecho a la Alimentación: la alimentación desde una perspectiva de Derechos Humanos**

La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo –en adelante la Plataforma- en su segundo informe sobre el Derecho a la Alimentación en Colombia plantea que uno de los obstáculos más importantes que este derecho tiene en el camino de su garantía plena, es la carencia del reconocimiento y de la apropiación social, legal e institucional que requiere para implementarse (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010).

El informe señala que un obstáculo fundamental lo constituyen “los limitados niveles de concienciación social sobre el tema de la alimentación como derecho y como proceso. En el primer caso, los instrumentos internacionales para la defensa del Derecho a la Alimentación, siguen siendo desconocidos para buena parte de la humanidad y, al interior de muchos Estados, ignorados *exprefeso*” (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 12). Para abordar el segundo elemento enunciado, la alimentación como proceso, se presentarán a continuación los preceptos conceptuales que fundamentan esta comprensión holística de la alimentación, en perspectiva de Derechos Humanos, en oposición a las visiones hegemónicas que han reducido las estrategias de

---

intervención frente al problema alimentario casi exclusivamente a la provisión de alimentos de forma focalizada.

### **3.5.1 La alimentación como proceso**

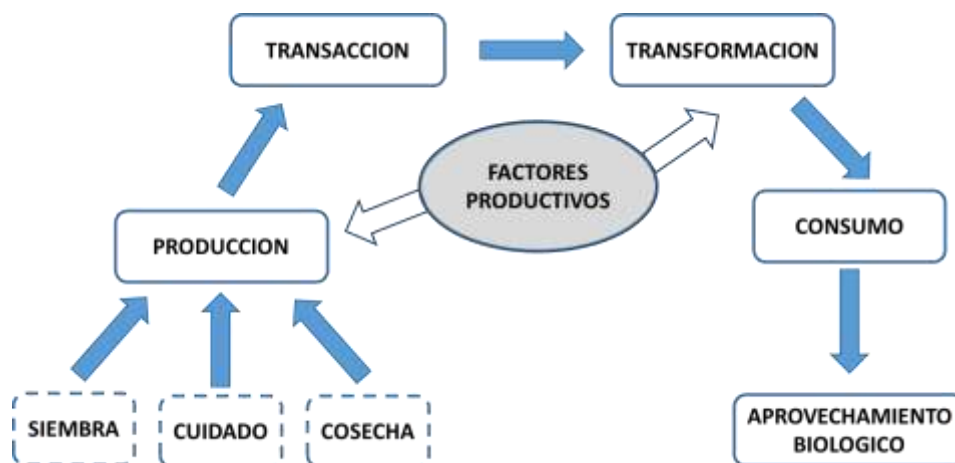
En primer lugar, es necesario tener claridad en que el Derecho a la Alimentación parte del entendimiento de la alimentación como un proceso que no se puede reducir exclusivamente al consumo de alimentos y aprovechamiento biológico de los nutrientes. Así lo reconoce el segundo informe sobre Derecho a la Alimentación en Colombia mencionado anteriormente, apoyado por FIAN<sup>8</sup> Colombia, este informe señala que el Derecho a la Alimentación ha sido tratado como “llevar algo a la boca” de las personas que lo requieren para no morir de hambre, y de esta forma, se desarrollan políticas que generalmente, se limitan al asistencialismo en aquellos casos específicos y sobre poblaciones en las que se evidencian mayores índices de hambre o desnutrición (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 13)

En cambio, si se concibe el Derecho a la Alimentación como un proceso, se deben intervenir y regular las dinámicas productivas de su consecución, los mecanismos sociales de transacción, las formas en que los alimentos son transformados, las formas de uso y consumo de éstos, además de todos los circuitos sociales, económicos y culturales que involucran y así mismo, las relaciones de poder, el conflicto y las carencias económicas (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 14).

En el esquema presentado en el informe, pueden apreciarse las distintas etapas del proceso alimentario.

---

<sup>8</sup> Siglas de *FoodFirst Information and Action Network*, (Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse), ONG internacional con origen en Alemania, que ha venido trabajando por más de una década en la promoción y defensa del Derecho a la Alimentación en Colombia y que desde 2013 estableció oficialmente su representación nacional FIAN Colombia.



**Esquema 1. El proceso alimentario**

Fuente: (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 14)

Cuando se hace referencia a la etapa productiva, es preciso evidenciar quién produce, cómo se siembra, quiénes cuidan el cultivo, quiénes recogen la cosecha y qué relación hay entre ellos; si lo que se está produciendo es para el autoconsumo, para su comercialización, si realmente beneficia a sus productores o lo hacen en beneficio de otros y las razones por las que lo hacen.

Respecto al proceso de transacción de los alimentos, es oportuno advertir si hay posibilidades para los pequeños productores de situar sus productos en los mercados locales, regionales, nacionales e incluso internacionales, y si dicha colocación se hace a precios justos. Así mismo, en este proceso, es necesario evidenciar si el productor se está viendo o no beneficiado en esta transacción, y si tiene o no las posibilidades de acceder a los alimentos que está produciendo, o por el contrario, se ve empobrecido en la medida en que los produce.

También resultan pertinentes aquellos eventos en los que la comunidad transa sin que medie el dinero, como pudiera ocurrir a través del trueque, el intercambio en especie, la donación, las dotes, ofrendas, etc. Estos elementos permiten así mismo vislumbrar el comportamiento de la comunidad y la preservación de estos modos de vida.



Igualmente importante, resultan los medios de transformación de los alimentos, considerando los medios de baja tecnificación empleados por los campesinos, los hogares rurales y urbanos, así como otras manifestaciones culturales en las que prevalecen costumbres donde son frecuentes los medios poco tecnificados.

Ya respecto al consumo, deben tenerse en cuenta los mecanismos de acceso, tanto físicos como económicos, la frecuencia en que se hace, las condiciones de salud, la salubridad del entorno, los excesos o faltantes que pudieran estar generando malnutrición, las agresiones mediáticas contra la ingesta de algunos alimentos tradicionales y otros factores como el avance o retroceso en la lactancia materna, etc.

Todo este proceso y sus variantes, constituyen lo que se denomina el proceso alimentario, del que se puede apreciar, constituye un considerable número de elementos que varían de acuerdo a la población, el territorio, la cultura y otros fenómenos de la sociedad, tanto internos como externos; por lo que proyecta una política pública alimentaria que satisfaga cabalmente este tipo de proceso, constituye una labor mucho más compleja que la sola formulación de un documento CONPES, que establezca parámetros, metas, objetivos y medidas generalizadas, de lo que constituye el Derecho a la Alimentación desde perspectivas hegemónicas.

El concepto de escalas de realización social del Derecho a la Alimentación, también propuesto en el mencionado informe por la Plataforma, surge de la necesidad de aunar esfuerzos y luchas desde las orillas de conceptos como la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y las autonomías alimentarias, vistos en esta apuesta como complementarios a la realización del Derecho a la Alimentación.

### **3.5.2 Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y autonomías alimentarias**

Una vez expuestas las variables que comprenden la visión de la alimentación como proceso, es pertinente exponer y esclarecer algunos conceptos que han producto de los debates en torno a las problemáticas alimentarias de la población, tanto en el ámbito

nacional como internacional, se trata de los conceptos de seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y autonomías alimentarias.

En la década de los 70, a raíz de los problemas de desaceleración internacional de la economía mundial, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, acuñó el término *seguridad alimentaria*, en un momento en que también el mundo evidenciaba lo que se denominó la “Crisis Mundial de Alimentos” (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 16). De acuerdo con la definición dada en su momento por la Cumbre, la Seguridad Alimentaria consiste en “que haya en todo momento en el mundo existencias suficientes de alimentos básicos (...) para mantener una expansión constante del consumo (...) y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 17), definición que respondía al momento en que internacionalmente se padecía, por la ausencia de alimentos en varias regiones del mundo.

Sin embargo, una vez superada la crisis, entre los años de 1983 y 1996, la Cumbre dejó de enfocar el concepto en la disponibilidad de alimentos, para orientarse más hacia el acceso a éstos por parte de los hogares y las personas. En la nueva definición de la Cumbre, acuñada en la reunión de 1996, la Seguridad Alimentaria pasó a entenderse como la posibilidad de que “todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 17).

Esta definición en muchos casos es la que se ha empleado por parte de los Estados para formular sus políticas de fomento y pretendida protección del Derecho a la Alimentación, considerando que existe seguridad alimentaria, en tanto hayan reservas de alimentos en el mercado nacional, y las personas y los hogares cuenten con los medios suficientes para acceder a los alimentos básicos para su nutrición idónea. Sin embargo, como pudo apreciarse anteriormente, el concepto de Seguridad Alimentaria desconoce por completo lo que involucra el proceso alimentario, particularmente cuando este proceso se desliga de

las formas tradicionales de producción, por ejemplo, al referirse a comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, otras culturas y pueblos con costumbres y singularidades, que escapan al proceso mayoritario de producción de alimentos y formas comunes de alimentación.

Por estas circunstancias, fue que ese mismo año de 1996 y dentro del contexto de la Cumbre Mundial sobre Alimentación, movimientos y grupos identificados con estas perspectivas alternas, reunidos en la denominada Vía Campesina<sup>9</sup>, posicionaron el término *Soberanía Alimentaria*.

Desde la perspectiva de la Soberanía Alimentaria, se empieza entonces a hablar de un derecho de las comunidades indígenas, campesinas, agricultores, pescadores, y trabajadores rurales en general, a determinar por sí mismas sus políticas agrarias y alimentarias, sin que haya *dumping*<sup>10</sup> frente a países terceros.

De acuerdo al concepto más reciente promulgado en el Foro de Nyeleni de 2007<sup>11</sup> que fue desarrollada por la Vía Campesina y otras organizaciones,

“La Soberanía Alimentaria es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser auto-suficientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del ‘*dumping*’... La soberanía alimentaria no niega el

---

<sup>9</sup> La Vía Campesina es el principal movimiento campesino internacional que coordina organizaciones de campesinos, pequeños propietarios rurales, mujeres rurales, comunidades indígenas, trabajadores agrícolas migrantes y jornaleros sin tierra. Fue fundada en 1993 en Mons (Bélgica) y a la fecha congrega a cerca de 200 millones de campesinos en 79 países.

<sup>10</sup> “Práctica comercial que consiste en vender un producto por debajo de su precio normal, o incluso por debajo de su coste de producción, con el fin inmediato de ir eliminando las empresas competidoras y apoderarse finalmente del Mercado”. Definición tomada de: Oxford Dictionaries disponible en <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/dumping>

<sup>11</sup> El Foro de Nyeleni congregó en este pueblo de Malí en 2007 a más de 500 representantes de más de 80 países, de organizaciones de campesinos y campesinas, agricultores familiares, pescadores tradicionales, pueblos indígenas, pueblos sin tierra, trabajadores rurales, migrantes, pastores, comunidades forestales, mujeres, niños, juventud, consumidores, movimientos ecologistas y urbanos, reunidos para fortalecer el movimiento global para la soberanía alimentaria.

comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables.” (Heinisch, 2013).

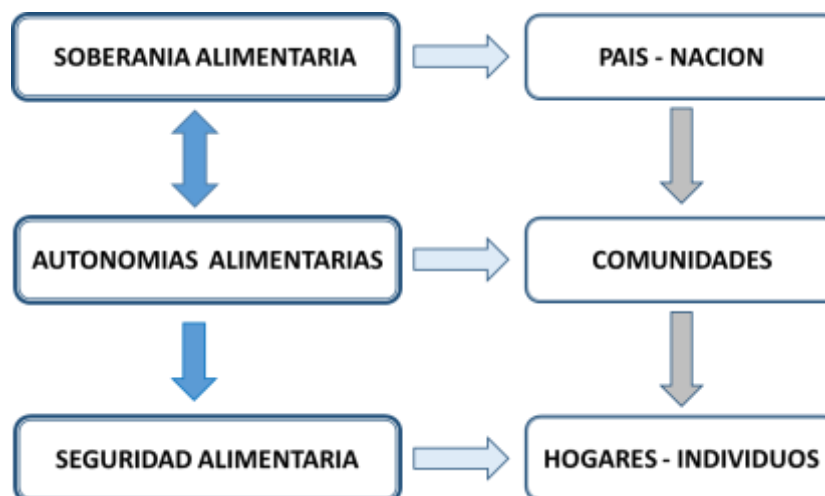
Desde la propuesta que hace la Vía Campesina, la soberanía alimentaria incluye el Derecho a la Alimentación, cuyo reconocimiento es el primero de los siete principios para lograr la soberanía alimentaria.

No obstante, para la Plataforma, existe un concepto complementario al de la soberanía alimentaria, que sirve para abarcar la totalidad de procesos alimentarios que pueden generarse al interior de un país, en el que pueden coexistir diversas culturas, pueblos, tradiciones y prácticas alimentarias divergentes y únicas; por lo que también, proponen el concepto de *autonomía alimentaria*, o autonomías alimentarias, en plural, y que hacen referencia:

“Al derecho que le asiste a cada comunidad, pueblo o colectivo humano, integrante de una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos y costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el medio ambiente y las generaciones venideras” (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 19)

### **3.5.3 Escalas de realización social del Derecho a la Alimentación**

De acuerdo con la propuesta de la Plataforma, los conceptos de Seguridad Alimentaria, Soberanía Alimentaria y Autonomía(s) Alimentaria(s), no deben ser contrapuestos, sino por el contrario, integrarse en una escala de realización social del Derecho a la Alimentación, tal como se presenta en el Esquema 2.



**Esquema 2. Escalas de Realización Social del Derecho a la Alimentación**

Fuente: (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 20)

En criterio de la Plataforma, la soberanía alimentaria, por estar terminológicamente enmarcada en el sentido del ejercicio de la soberanía, debe denotar el derecho a controlar el proceso alimentario en una relación entre lo nacional y lo internacional/transnacional; es decir, entre lo que se decide como colectivo nacional al respecto, frente a las pretensiones, intereses e incluso vulneraciones de otros estados o agentes económicos de origen extrafronterizo.

Las autonomías alimentarias en tanto, hacen referencia al derecho de las poblaciones a controlar su proceso alimentario en una relación que puede eventualmente confrontar su propio proyecto de vida ante lo nacional e internacional/transnacional. En este caso se trata, no sólo del derecho a mantener, controlar y decidir sobre su proceso alimentario frente a lo internacional/transnacional, sino incluso respecto a agentes económicos, políticos y mediáticos de su mismo país que podrían apelar abusivamente al principio de soberanía e “interés nacional”, para vulnerar los modos de vida y el Derecho a la Alimentación de las pequeñas comunidades.

De esta forma, a nivel nacional, no se puede hablar de soberanía alimentaria, si se están vulnerando las autonomías alimentarias, y así mismo, no se podría alcanzar la seguridad

alimentaria si no se están garantizando dichas autonomías. Por tanto, enfocarse solo en la seguridad alimentaria y nutricional, como se ha venido haciendo hasta ahora, con acciones fundamentalmente asistencialistas, que no modifican las causas estructurales del hambre, es caer en la trampa de una mirada restringida al disfrute del Derecho a la Alimentación, desatendiendo las otras escalas de realización social del mismo (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010).

### **3.6 Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos**

Las políticas públicas constituyen la respuesta dada por los gobiernos al interrogante sobre ¿cuánto y cómo debe intervenir el Estado en la sociedad?, de acuerdo con Roth (2015), en esta investigación se asume por política pública, la existencia de,

(...) un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2015, pág. 27).

La operatividad de esta definición demanda relacionar la política pública con un campo de aplicación, es decir que su objeto debe ser enunciado y concreto, delimitando su campo de acción. Esta característica refleja una concepción de la realidad en distintos campos, sectores y territorios, de manera que existe una política pública económica, así como una política social colombiana. Cada uno de estos campos de intervención puede tener subterritorios y subdivisiones que demandan objetivos más específicos, así por ejemplo la política pública de educación se subdivide en política de educación superior, política de educación media, etc. Esta concepción se refleja también en la forma de organización de las instituciones políticas en donde prevalece la división tanto sectorial como espacial de la realidad.

---

Precisamente el avance del reconocimiento jurídico y la especificación de los derechos a alimentarios, mencionados en un acápite anterior, han devenido también como factores de la especificación de las políticas públicas, visibilizando intereses que antes se encontraban ocultos tras categorías homogéneas de lo social amparadas por indicadores de agregados nacionales, cuya rigidez no permite identificar las especificidades de los grupos más vulnerables de la población. En consecuencia, las políticas públicas sobre alimentación han venido abandonando poco a poco los criterios de homogeneidad para irse acercando a concepciones cada vez más amplias y diversas.

Para Abramovich, en Latinoamérica el concepto de Derechos Humanos estuvo inicialmente orientado hacia la imposición de límites y obligaciones que se conocen como libertades negativas (las violaciones, las vulneraciones, las privaciones), que orientaron a los Estados con arreglo a evitar la repetición de las violaciones sistemáticas ocurridas en las décadas de los setenta y ochenta. Esta orientación se ha transformado, en gran medida gracias al interés del derecho interamericano y universal por reconocer no solo lo que el Estado debe abstenerse de realizar, sino también aquello que está obligado a hacer, lo que se conoce como libertades positivas (su procura, su concreción, su realización efectiva), en aras de permitir la plena realización de los derechos (Abramovich, 2006a, pág. 14).

Sin embargo, la enorme desigualdad y la injusticia social ha limitado el pleno ejercicio de los Derechos Humanos para el conjunto de la población, y en especial, los sectores más pobres. En respuesta a esta situación, en su mayor parte las políticas públicas no han logrado incluir el lenguaje y la lógica de los derechos. La evidencia parece mostrar que la baja institucionalidad que caracteriza a los países latinoamericanos, y que se manifiesta en la escasa transparencia en la gestión pública, la corrupción y el clientelismo político, así como la ausencia de mecanismos de participación y rendición de cuentas, no permiten el desarrollo de puntos de encuentro y vinculación entre las políticas públicas y los Derechos Humanos (Abramovich, 2006a).

Frente al panorama social que caracteriza a las sociedades latinoamericanas se hace necesario avanzar en la elaboración de políticas basadas en la obligación del Estado de garantizar el disfrute de los derechos desde una visión integral. Se parte de la idea de que el enfoque de los Derechos Humanos debe estar presente no sólo en la fase de diseño, sino también en la gestión, el monitoreo y la evaluación.

Para Giménez y Valente, el conjunto de políticas públicas que tengan como objetivo alcanzar el bienestar social bajo la perspectiva de los derechos deben orientarse en el ámbito jurídico por el reconocimiento explícito del marco normativo internacional de los Derechos Humanos; y en el ámbito operacional, por criterios de universalidad, integralidad y progresividad, que favorezcan el fortalecimiento de la equidad, la no discriminación, la participación y el empoderamiento. Este conjunto de desafíos sociopolíticos, técnicos y prácticos, plantea la necesidad de avanzar desde enunciados éticos, plasmados en instrumentos jurídicos que reconocen los derechos y sus titulares, hacia políticas públicas con influencia real sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Giménez, 2010, pág. 53).

Siguiendo a Güendel (2003), se asume que el enfoque de Derechos Humanos abarca “la discusión jurídica y los esfuerzos por traducir las normas [internacionales de Derechos Humanos] en acciones de política institucional y de control social”. Para Abramovich (2006b) estos tratados internacionales sobre la materia y su interpretación por parte de organismos supranacionales, ha generado “un marco [normativo, imperativo] explícito, claro, reconocido por todos los países y dotado de fuerte legitimidad social y política”. La propuesta que desarrolle el enfoque de derechos, por tanto debe basarse en ese conjunto de principios y reglas internacionales de respeto, protección y cumplimiento de los Derechos Humanos, como vía para otorgarle poder a los sectores pobres y excluidos, en una estrategia que contemple la igualdad social (o cultural) la discriminación positiva, la participación y el empoderamiento como orientadores de las políticas públicas (Abramovich, 2006b).

Bajo estas premisas, el enfoque basado en Derechos Humanos toma distancia de los enfoques tradicionales que se fundamentan en las necesidades, porque estas a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no son universales, pueden priorizarse y no conllevan obligaciones estatales exigibles por la ciudadanía. La base del enfoque de Derechos Humanos por tanto es la construcción de un sujeto activo e integrado. Construir una nueva cultura social e institucional que garantice los derechos individuales de los grupos excluidos, pasa por articularlas dimensiones éticas y morales propias de los enfoques clásicos de los



---

Derechos Humanos, con los aspectos más operacionales orientados a reconocer y superar las desigualdades (Güendel, 2003).

El enfoque de derechos es una visión que pretende sustituir la caridad y la ayuda por una nueva solidaridad fundada en los Derechos Humanos, en la cual la política pública social no sea visualizada desde el Estado como una responsabilidad simplemente moral, sino como una obligación jurídica. Para Güendel (2003) la principal diferencia que hay entre el enfoque basado en los derechos y el enfoque tradicional de política social, consiste en que hay un esfuerzo por construir una capacidad reflexiva orientada a desarrollar un tipo de ciudadanía distinta, más consciente y global, en el sentido de que involucra no sólo el reconocimiento político-estatal sino también el social-cultural. La política social tradicional se ha configurado en torno a la satisfacción de los derechos sociales o colectivos, como una actividad externa y provista por el Estado, el cual se ha visualizado como un actor situado por encima de la sociedad (Güendel, 2003).

La aplicación del enfoque basado en derechos cambia el centro de gravedad de las políticas públicas: la acción del Estado deja de concebirse como respuesta a necesidades de las personas para transformarse en reconocimiento de titularidad de derechos que confiere a las personas el poder de reclamarlos.

Para Abramovich, una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades básicas insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad (Abramovich, 2006a)

El análisis de las políticas públicas en el ámbito social requiere elementos claves que permitan identificarla en el marco del enfoque que la orienta. La tabla 1 presenta un conjunto de dimensiones de análisis que permiten identificar las características fundamentales del enfoque de Derechos Humanos.

**Tabla 1. Algunas dimensiones para el análisis de las políticas públicas en el ámbito social**

Dimensiones	Enfoque de derechos
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción explícita del marco normativo internacional de los derechos humanos.</li> <li>• Reconocimiento e integración social de las “ciudadanías específicas”.</li> </ul>
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación hacia el cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.</li> <li>• Determinación de metas inmediatas y puntos de referencia para el cumplimiento progresivo de los derechos.</li> <li>• Reconocimiento del principio de integralidad como base para un abordaje global y en conjunto de los derechos humanos.</li> </ul>
Cobertura/Destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universal, combinada con acciones focalizadas para fortalecer la equidad.</li> </ul>
Foco de preocupación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sujeto reflexivo y empoderado como centro de la política pública.</li> <li>• Lo público local como espacio para el ejercicio de la ciudadanía.</li> </ul>
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en la integralidad, en la multisectorialidad y en la redefinición de prioridades.</li> <li>• Desarrollo de la información social desagregada, oportuna y de calidad como mecanismo de visibilización de los déficit.</li> <li>• Garantía de acceso a la información oficial de manera permanente.</li> </ul>
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la necesidad de consensos políticos básicos para hacer sostenible la política social y establecer prioridades compartidas.</li> <li>• Empoderamiento y ciudadanía como dimensiones políticas de la acción social.</li> <li>• Mecanismos accesibles y transparentes de exigibilidad de responsabilidades.</li> </ul>
Gestión y participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación activa y documentada es fundamental como mecanismo base para el empoderamiento social y el fortalecimiento de la institucionalidad pública.</li> <li>• Basado en los principios de factibilidad económica y equidad social.</li> <li>• Gasto social y política fiscal como instrumentos privilegiados de las políticas públicas.</li> </ul>
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La escasez de recursos no exime al Estado de sus obligaciones.</li> </ul>
<b>Actores</b>	
Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garante de derechos fundamentales que aseguren el acceso a umbrales de bienestar necesarios para la integración social.</li> <li>• Principal titular de deberes siendo la instancia ante la cual se afirman los derechos humanos.</li> </ul>
Sociedad/Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercen sus derechos.</li> <li>• Inciden con su participación en los procesos de toma de decisiones.</li> <li>• Exigen la reconstitución de los derechos vulnerados a través de mecanismos socialmente establecidos y reconocidos.</li> <li>• Se conciben como un tejido formado por multiplicidad de redes generadoras de lazos de pertenencia.</li> </ul>
Empresariado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produce bienes y servicios sin lesionar los derechos de terceros.</li> <li>• Como iniciativa privada coadyuva en la materialización de los planes de desarrollo.</li> </ul>
Organizaciones no gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveen servicios como entidades públicas no estatales sin afectar el papel del Estado como rector en la formulación de las políticas y su funcionamiento.</li> </ul>
Agencias de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica y de cualquier otra índole en el marco de sus ámbitos de acción para promover y colaborar en la implementación del enfoque de derechos.</li> </ul>

Esta síntesis, no sólo orienta el análisis de una política implementada a través del contraste dado por este marco referencial, sino que también puede guiar el diseño de una política a partir de los componentes que requiere en correspondencia con el enfoque de los Derechos Humanos.

La incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas requiere por tanto el fortalecimiento de un nuevo Estado que favorezca la construcción simultánea de la ciudadanía política, social y cultural (Güendel, Políticas públicas y derechos humanos, 2002). (Güendel, 2005). Estos retos plantean la necesidad de una estrategia sobre la base de los principios del enfoque de derechos, y de contenidos claros que sirvan como orientación para su efectiva y progresiva aplicación.

Para Giménez, M. y Valente X. (2010) los principios del enfoque de Derechos Humanos deben promover la universalidad y equidad de los derechos, requieren la participación y empoderamiento de las comunidades, deben garantizar la rendición de cuentas y exigibilidad y finalmente considerar la integralidad y progresividad como elementos que definen los Derechos Humanos.

### **3.6.1 Principio de universalidad y equidad**

La equidad en el ámbito de la formulación de políticas públicas tiene dos ejes fundamentales: el eje igualdad-justicia y el eje universalidad-diversidad.

“La unificación de ambos ejes proporciona una definición de la equidad, entendiéndola como la igualdad en las diferencias planteando el reto de la construcción de políticas públicas que enfrenten las injusticias sociales que se generan por desigualdad o por exclusión” (D’Elia, Y. y Maignon, T., 2004).

Las inequidades son un problema de relaciones que nacen de las diferencias entre grupos de una estructura social a lo largo del tiempo, por tanto, son injustas, evitables y no escogidas. Para el logro de la equidad un marco normativo favorable es un elemento necesario, pero no suficiente, en especial dada la existencia de instrumentos legales que

confunden igualdad con equidad, lo que inevitablemente tiene repercusiones en materia de políticas públicas. Garantizar la equidad consiste en determinar quiénes están en situaciones de riesgo, vulnerabilidad o desventaja para así ofrecerles un trato diferenciado acorde con sus necesidades (De Negri, 2006).

Güendel (2003) asegura que “la universalidad se construye aceptando que existe diversidad”. Una atención selectiva o de discriminación positiva lleva implícita “la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho” (Abramovich, 2006b). Tal consideración implica enfrentar los problemas sociales reconociendo la existencia de desigualdades de origen étnico, religioso, de edad, de género, e incluso geográficas o socioeconómicas. Este tipo de selectividad o discriminación positiva implica un tipo de atención prioritaria y especial que fortalece la universalización de los derechos sociales, puesto que atiende a los grupos sociales excluidos en función de sus necesidades reales. Dicho concepto es muy distinto a la focalización asociada a las políticas compensatorias o a la concepción de universalidad que tiende a estandarizar a la población con el objeto de satisfacer los derechos colectivos en detrimento de los específicos. En otras palabras, con la focalización y la homogenización se niegan las diferencias y con ello los derechos de los grupos vulnerables (Güendel et al, 1999).

### **3.6.2 Principio de participación y empoderamiento**

Lograr que la institucionalidad sea un medio para el desarrollo de la ciudadanía y no un fin en sí, implica la revisión de los mecanismos tradicionales de elaboración de políticas públicas hacia nuevas vertientes, en las cuales la participación ciudadana esté presente en todas las fases del proceso, es decir, donde se transforme el tradicional control jerárquico del Estado en mecanismos de coordinación democrática. Se hace referencia a unos sujetos activos y documentados, en contraposición a los tradicionales “beneficiarios” (objetos pasivos) caracterizados por la escasa conciencia del potencial transformador que poseen (Güendel, 2002).

La participación ciudadana se define como,

“[...] aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil alrededor de las políticas públicas (...), a partir de la cual las organizaciones sociales penetran el Estado exigiendo sus derechos y, a través de la deliberación, inciden en la toma de decisiones” (Jimenez W, 2007).

Al respecto de la participación ciudadana en la planificación pública Rodríguez y Lerner (2007), hacen una clasificación de los tipos más frecuentes en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Formas de participación en la planificación pública**

Tipo	Características de la participación
Neoliberal – incrementalista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “La sociedad es concebida como una sumatoria de micro unidades sociales que sólo participan aportando información y asumiendo responsabilidades inmediatas en la ejecución de las políticas que el Estado define e inciden directamente sobre su propia suerte”</li> </ul>
Liberal – analítico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Los individuos así como las organizaciones de la sociedad civil toman parte en la planificación y gestión pública local a través de procesos estructurados de información, consultas periódicas (no vinculantes para el gobierno local) y de adiestramiento instrumental de las comunidades para la consecución de objetivos técnicamente establecidos”.</li> </ul>
Estratista – reformista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “El Estado protagoniza la reforma social pero también se reconoce el derecho de los diversos grupos a participar promocionando sus intereses en el proceso de planificación y gestión local, demandando, exigen colaborando con los planes diseñados por el gobierno”.</li> </ul>
Popular – moviizador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Supone la incorporación de las bases populares en el proceso de planificación en calidad de ciudadanos plenamente participativos, a través de una cesión o delegación de poder por parte del Estado”.</li> <li>• “Supone el acceso directo del pueblo organizado a las esferas de decisión local y la promoción de formas de democracia participativa”</li> <li>• “El impulso de la planificación viene desde dentro de la comunidad local no desde el Estado. Los planificadores se ven a sí mismos como agentes de la lucha colectiva por la transformación del Estado y la economía”.</li> <li>• “La planificación se enfoca en la movilización social colocándose al servicio de las necesidades humanas”.</li> </ul>

Fuente: (Rodríguez, 2007) Pág.116-117

Del planteamiento de Jiménez (2007), se desprende que la forma *popular-movilizador* es la que más se identifica con la participación que se espera en el marco de los procesos de elaboración de políticas públicas desde el enfoque de Derechos Humanos. Sin embargo,

alcanzar una participación más amplia requiere no sólo definirla sino también avanzar en otros aspectos relevantes que la consoliden, tales como: a) reforzar el sector asociativo; b) buscar la participación del ciudadano no organizado; y c) potenciar un cambio hacia una cultura más participativa (Font, 2004).

Conjuntamente con una participación activa, las políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos deben estar dirigidas al empoderamiento social, es decir orientadas a fortalecer la capacidad de las comunidades de plantear y/o diagnosticar por sí mismas sus problemáticas y participar corresponsablemente en su solución (GEGA, 2003). En tal sentido, “una comunidad empoderada es capaz de tomar sus propias decisiones y de iniciar acciones respecto a sus problemas prioritarios. Si las decisiones externas la afectan, una comunidad empoderada es capaz de ejercer influencia sobre las otras entidades que toman decisiones” (Pág. 23) con la finalidad de orientar las políticas hacia el respeto, protección o cumplimiento de sus derechos.

En cuanto a la corresponsabilidad, esta implica que la intervención en lo público (como espacio de formación de las políticas de interés general) no es un ámbito exclusivo del Estado en tanto forma de organización y expresión de la sociedad. En tal sentido, la corresponsabilidad es la “contribución solidaria de las personas y organizaciones sociales y políticas en la construcción de una sociedad democrática, participativa, autogestionaria y protagónica” (Fernandez J, 2005).

Si se entiende al Estado como relación social y no simplemente como un aparato administrativo, se puede afirmar que la ampliación de las funciones sociales de este no garantiza necesariamente el cumplimiento de los Derechos Humanos. Un nuevo rol de la institución estatal implica organizar un aparato institucional que permita a los grupos excluidos el ejercicio de sus derechos, así como el establecimiento de mecanismos de exigibilidad (Abramovich, 2006b). Por otra parte, el principio de corresponsabilidad otorga un papel importante a la sociedad en el logro del bienestar colectivo, con lo cual se reafirma la idea antes expuesta según la cual el Estado no es el único actor en las políticas públicas,

por cuanto “el cumplimiento de los derechos deviene (...) en una responsabilidad de todas las personas y organizaciones sociales” (Güendel, 2003).

Sobre la corresponsabilidad es importante resaltar que demanda la creación de espacios de interacción entre los organismos públicos y la ciudadanía, reconociendo la importancia de la participación de las comunidades empoderadas en los procesos de planificación. Esto requiere la formación de personal técnico capaz de facilitar los procesos, sin subestimar la capacidad de la ciudadanía para diagnosticar sus problemas y gestionar sus propias soluciones.

### **3.6.3 Principio de rendición de cuentas y exigibilidad**

Para Abramovich (2006b) los Derechos Humanos demandan obligaciones y estas a su vez requieren mecanismos para que sean exigidas y pueda dársele cumplimiento, por lo tanto es necesario partir de la identificación tanto de los sujetos de derechos (y a lo que tienen derecho) como de los titulares de deberes (fundamentalmente el Estado, aunque no exclusivamente), para que cumplan con las obligaciones que les incumben.

Los mecanismos de rendición de cuentas no son exclusivamente judiciales (tribunales), también incluyen: a) los *cuasi-judiciales* (defensorías del pueblo); b) los *administrativos* (evaluaciones de impacto, políticas, planes y programas de Derechos Humanos); y c) los *políticos* (procesos parlamentarios) (Abramovich, 2006a).

Resulta importante tener en cuenta que “las políticas públicas basadas en Derechos Humanos son más sólidas cuando están articuladas a ‘contratos sociales’ entre el Estado y los ciudadanos” (UNFPA, 2006). Es decir, que en la medida en que el Estado y la sociedad produzcan acuerdos legitimados por la participación, se garantiza mayor pertinencia en las decisiones y más información disponible para que la ciudadanía pueda exigir la restitución de un derecho, cuando se evidencie incumplimiento de las obligaciones por parte del Estado.

### **3.6.4 Principio de integralidad y progresividad**

Desde un enfoque integral, el ejercicio efectivo de los derechos se obtiene a través de la unión de acciones encaminadas a satisfacer todos y cada uno de los derechos por igual y de manera simultánea. Los Derechos Humanos son interdependientes y los logros en su concreción efectiva, dependen en gran medida de una visión integral de su ejercicio como base para la ejecución de políticas públicas con equidad.

Cabe resaltar que bajo esta perspectiva los problemas sociales no son concebidos como fallas o disfuncionalidades del sistema social sino como violaciones a los Derechos Humanos, y como tal son responsabilidad del Estado, quien debe reconstituir el derecho. De tal manera que si se busca enfrentar una problemática social como, por ejemplo, la pobreza, se requiere partir del principio de integralidad y comprender que se trata de un déficit y posee tantas aristas como derechos sean vulnerados y, por tanto, su superación implica vincular las estrategias globales de desarrollo con los contenidos específicos de las políticas públicas, en función de permitir el ejercicio de los derechos y evitar que sean vulnerados nuevamente.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, la integralidad implica el ejercicio simultáneo tanto de la ciudadanía política como de la social (Güendel, L, 2000). Esta nueva visión busca superar las concepciones que desligaban los aspectos formales de los operativos en el diseño de políticas públicas, así como superar las tradicionales tendencias asistencialistas que resumen los problemas sociales a una sola dimensión.

Con relación a la progresividad, es importante destacar que existen obligaciones fundamentales de los Estados referidos a niveles esenciales mínimos en materia de Derechos Humanos, que requieren ser cumplidos con prioridad. En otros casos, las obligaciones no necesariamente deben ser de efecto inmediato, sino que, con base en el principio de realización progresiva, se van poniendo en práctica gradualmente. Esto ocurre



fundamentalmente por razones de disponibilidad de recursos e implica que el Estado puede manejar dos variables para ir acatando sus deberes: por una parte, la dimensión temporal, asumiendo que existen puntos de referencia (metas e indicadores), y por otra, la necesidad de establecer prioridades, debido a la imposibilidad de mantener con la misma fuerza varias obligaciones de forma simultánea. En todo caso debe garantizarse –aun cuando se prioricen algunas obligaciones– el principio de no regresión, que consiste en que el resto de los derechos deben mantener su nivel de realización y nunca retroceder (OACDH, 2004).



## **4 Capítulo 4. Metodología**

Dado el interés particular que se tiene por analizar en profundidad el proceso de construcción de las normas y políticas públicas para la implementación normativa del *Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación*, en el Punto Uno del Acuerdo de paz, la metodología seleccionada es de corte cualitativo y se centra en la recolección y análisis de información de fuentes primarias y secundarias.

### **4.1 Fuentes de información y pre categorías de análisis**

Las fuentes de información primaria utilizadas, fueron entrevistas realizadas bajo la técnica de la entrevista cualitativa. Corbetta (2003) define la entrevista cualitativa como una conversación: a) provocada por el entrevistador; b) realizada a sujetos seleccionados a partir de un plan de investigación; c) en un número considerable; d) que tiene una finalidad de tipo cognitivo; e) guiada por el entrevistador; y, f) con un esquema de preguntas flexible y no estandarizado.

Las preguntas del cuestionario en la entrevista cualitativa pueden ser estructuradas o semi estructuradas. Para el caso de esta investigación se trata de entrevistas semi estructuradas que se basan en una guía de asuntos o preguntas, donde el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre un tema deseado (Hernández S, 2003, pág. 460).

Las fuentes secundarias de información que se utilizaron fueron especialmente documentos normativos, leyes, informes, estudios oficiales e investigaciones alternas que permitieron

dar respuesta a los objetivos del estudio. De igual forma se incluyó como marco referencial y fuente secundaria el texto del Acuerdo de paz en el preámbulo, la introducción y el Punto Uno Reforma Rural Integral (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Para desarrollar el primer objetivo: identificar la evolución normativa y de políticas públicas del Derecho a la Alimentación en Colombia, a la luz de la Constitución Política de 1991, la jurisprudencia y el Sistema Internacional de Derechos Humanos; el abordaje se realizó por medio de la consulta y análisis de fuentes de información secundaria como leyes, normas, informes y estudios que permitieran identificar la configuración del Derecho a la Alimentación en el ordenamiento legal colombiano, así como los desarrollos normativos y de política pública recientes en la materia en diálogo con el marco teórico que fundamenta el contenido esencial del Derecho a la Alimentación y las obligaciones del Estado.

Para desarrollar el segundo objetivo: establecer el alcance de lo acordado en el Punto Uno del Acuerdo de paz frente a las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas y su relación con el Derecho a la Alimentación; se partió de la presentación del contexto de conflicto por la tierra y el territorio, la marginalización y violencia que se ha ejercido contra la población rural y las enormes brechas socio económicas y de desarrollo en general que presenta el mundo rural frente al urbano, como telón de fondo para analizar las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas, e identificar la relación de estas demandas con problemáticas que configuren la violación del Derecho a la Alimentación, particularmente de la población rural; y si estas demandas encontraron respuesta en los compromisos enunciados en el *Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación* en el Punto Uno del Acuerdo de paz.

Para dar respuesta a este segundo objetivo se recurrió al análisis de fuentes de información secundarias representadas en monografías, informes e investigaciones relacionadas con el conflicto por la tierra y el territorio así como la marginalización de la población rural y su economía, las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas así como el proceso que dio origen y permitió el avance de los diálogos de paz de La Habana, los mecanismos de participación que se brindaron a la sociedad civil y finalmente el análisis

---

del Punto Uno Reforma Rural Integral y el compromiso que quedó enunciado en el Acuerdo de paz, Punto Uno, numeral 1.3.4 como Sistema para la garantía del Derecho a la Alimentación de la población rural.

El marco teórico que enriqueció el análisis de este segundo objetivo, hace referencia a la conceptualización que el sistema internacional de Derechos Humanos hace del contenido esencial del Derecho a la Alimentación y los niveles de obligaciones que para su cumplimiento demanda de los Estados, así como los desarrollos teóricos complementarios que para el caso del campesinado establece en relación con la garantía del Derecho a la Alimentación y el acceso a la tierra, los medios de producción y el agua.

Para el tercer objetivo, que se propuso identificar si el proceso de construcción y las normas y políticas públicas elaboradas como respuesta al compromiso del Acuerdo de paz relativo al Derecho a la Alimentación derivadas del *fasttrack*, dan alcance a lo establecido en dicho acuerdo e incorporan el enfoque de Derechos Humanos; se realizó un abordaje metodológico que utilizó entrevistas semi estructuradas como fuente de información.

La selección de los sectores en donde se gestionaron las entrevistas respondió a dos características fundamentales identificadas en las etapas iniciales de la investigación: a) sectores sociales y del Estado ampliamente publicitados como responsables de la etapa de implementación normativa del Acuerdo de paz y b) sectores estrechamente ligados al tema de esta investigación bien sea por su trayectoria en el campo de las luchas sociales, la investigación académica, la incidencia política o los intereses de tipo económico.

El resultado de estas indagaciones previas permitió identificar los siguientes sectores de interés: instituciones del Estado directamente relacionadas con la definición de las políticas públicas alimentarias, organizaciones de la cooperación internacional, nueva institucionalidad de las FARC-EP creada a partir del Acuerdo de paz, organizaciones sociales campesinas, academia, ONG's, gremios económicos y representantes de partidos políticos. En cada uno de estos sectores se gestionaron entrevistas con actores clave por medio de comunicaciones enviadas vía correo electrónico, contacto telefónico o de forma

personal. Finalmente se lograron realizar 22 entrevistas, durante los meses de agosto, septiembre y octubre de 2017.

Cabe recordar en este punto que en el campo de la investigación cualitativa, no se aspira a obtener una muestra de entrevistados que cumpla criterios de representatividad, ya que su objetivo no es la medición sino la comprensión de un fenómeno social en su complejidad. En este caso se trata del denominado muestreo intencionado que responde a criterios de selección donde prima la posibilidad de obtener información profunda y detallada sobre el asunto de interés para la investigación (Martinez-Salgado, 2011, pág. 613).

El diseño de la entrevista semi estructurada respondió al criterio fundamental de verificar si la normativa producto del *fasttrack* dio alcance a lo establecido en el Punto Uno de los Acuerdos —tercer objetivo de la investigación; por ello se tuvo en cuenta la participación o no participación del entrevistado en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas elaboradas para dar respuesta al compromiso del Acuerdo de paz relativo al Derecho a la Alimentación. Esta situación determinó la creación de dos tipos de entrevista: la entrevista semi estructurada Tipo 1, aplicada a los actores que hicieron parte del proceso de construcción de los desarrollos normativos y de política pública; y la entrevista semi estructurada Tipo 2, que se aplicó a los actores que manifestaron no haber participado en dicho proceso. En el anexo B de este documento se presenta el formato con las preguntas orientadoras que se incluyeron en los dos tipos de entrevista.

Teniendo en cuenta que la entrevista semi estructurada Tipo 1 aplicada a los actores que hicieron parte del proceso diseño final de la normativa, buscaba reconstruir los aspectos fundamentales de dicho proceso, el alcance que tenían las normas y políticas públicas construidas frente a lo enunciado en el Acuerdo de paz y al enfoque de Derechos Humanos, y finalmente establecer enunciar qué criterios definieron la participación en este proceso. Se incluyeron los siguientes temas organizados en cuatro partes:

**Primera parte:** Participación en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

**Segunda parte:** Participación de otros actores clave en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas.

**Tercera parte:** Valoración del enfoque de Derechos Humanos y Derecho a la Alimentación en el abordaje de las problemáticas alimentarias y nutricionales.

**Cuarta parte:** Alcance del proceso de construcción y/o de las normas y políticas públicas del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación frente a lo establecido en el Punto Uno del Acuerdo de paz. Oportunidades y desafíos para su concreción.

En cuanto a la entrevista semi estructurada Tipo 2 que fue aplicada a los actores que manifestaron no haber participado del proceso de construcción de las normas y políticas públicas, permitió indagar sobre otros aspectos complementarios a esa inquietud original, tal como su mirada acerca de lo que debe implicar la participación, las posibilidades que encuentran en el enfoque de Derechos Humanos y de Derecho a la Alimentación, y su percepción frente al Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación del Acuerdo de paz. Se incluyeron los siguientes temas organizados en tres partes:

**Primera parte:** Participación en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

**Segunda parte:** Valoración del enfoque de Derechos Humanos y Derecho a la Alimentación en el abordaje de las problemáticas alimentarias y nutricionales.

**Tercera parte:** Perspectivas del proceso de construcción de las normas y políticas públicas y de las oportunidades y desafíos para el Sistema Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

Es importante mencionar que a cada actor contactado se le dieron a conocer los objetivos de la entrevista y de la investigación. Al momento de realizar las entrevistas se les solicitó permiso para grabar el audio de la misma y se le informó sobre el manejo confidencial de los datos de identificación por medio del uso de un código alfa numérico.

Por tratarse de una investigación que para la realización de dichas entrevistas requiere la participación de sujetos humanos, la propuesta o ante proyecto de la misma fue sometida a consideración del Comité de Ética de la Facultad de Medicina el 25 de mayo de 2017. Dicho Comité consideró que la investigación tenía validez desde el punto de vista ético, no implicaba un riesgo para los sujetos participantes y se ajustó a los estándares de la buena práctica clínica, por lo tanto emitió un concepto aprobatorio.

La tabla 3 muestra los actores entrevistados, el tipo de entrevista aplicada y el código de identificación asignado.

**Tabla 3. Actores entrevistados y tipo de entrevista aplicada**

No.	Institución / Organización que representa	Tipo de entrevista aplicada	Código de identificación del Actor
1	Institucionalidad del Estado - CISAN	Tipo 1.	CISAN-A1
2	Institucionalidad del Estado - CISAN	Tipo1.	CISAN-A2
3	FAO Colombia	Tipo1.	FAO-A1
4	FAO Colombia	Tipo1.	FAO-A2
5	FAO Colombia	Tipo1.	FAO-A3
6	Centro de Estudios para la Paz CESPАЗ	Tipo1.	CESPАЗ-A1
7	Centro de Estudios para la Paz CESPАЗ	Tipo 1.	CESPАЗ-A2
8	Voces de Paz	Tipo1.	VocesPaz-A1
9	Vocero Cumbre Agraria	Tipo 2.	CumbreAgraria-A1
10	Representante del Coordinador Nacional Agrario CNA	Tipo 2.	CNA-A1
11	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ANZORC	Tipo 2.	ANZORC-A1
12	Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria FENSUAGRO	Tipo 2.	FENSUAGRO-A1
13	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC Putumayo.	Tipo 2.	ANUC-A1
14	Movimiento Pacífico de la Alta Montaña MOPAM. Municipio de Carmen de Bolívar (Bolívar)	Tipo 2.	MOPAM-A1
15	Secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC	Tipo 2.	FARC-A1



No.	Institución / Organización que representa	Tipo de entrevista aplicada	Código de identificación del Actor
16	Internacional, Food First Information and Action Network FIAN Colombia	Tipo 2.	FIAN-Actor 1
17	Centro de Investigación y Educación Popular CINEP. Equipo Movilización, Tierra y Territorio.	Tipo 2.	CINEP-A1
18	Academia. Docente e investigador Universidad Externado de Colombia	Tipo 2.	Academia-A1
19	Academia. Docente e investigador Universidad Nacional de Colombia	Tipo 2.	Academia-A2
20	Senador Polo Democrático Alternativo	Tipo 2.	Senador- A1
21	Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo	Tipo 2.	Representante-A1
22	Sociedad de Agricultores de Colombia SAC	Tipo 2.	SAC-A1

De igual forma en la concreción de este objetivo se analizaron fuentes de información secundarias representadas en informes, documentos y notas de prensa, que permitieron documentar la etapa de implementación normativa del Acuerdo de paz en el denominado *fasttrack*, con énfasis en los documentos que dan cuenta del proceso de construcción de las normas y políticas públicas para el cumplimiento de este compromiso así como las normas y políticas públicas como tal que surjan de dicho proceso.

Con base en los objetivos fijados en la presente investigación y la revisión conceptual de la cual da cuenta el marco teórico, se definieron las siguientes pre-categorías de análisis:

**Tabla 4. Pre-categorías de análisis**

Objetivo	Pre-categoría	Descripción
1. Identificar la evolución normativa y de políticas públicas del Derecho a la Alimentación en Colombia a la luz de la	Estrategia nacional del Derecho a la Alimentación	Según lo establece la Observación General No. 12, los Estados parte deben elaborar una estrategia nacional cuyo fin sea la realización del Derecho a la Alimentación. Esta estrategia deberá basarse en la determinación sistemática de las medidas y actividades políticas pertinentes en cada

Objetivo	Pre-categoría	Descripción
Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales.		situación y contexto, derivadas del contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada y específica, en relación con los niveles y caracteres de las obligaciones del Estado. (Párrafos 21 al 25).
2. Establecer el alcance que da lo acordado en el Punto Uno del Acuerdo de paz a las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas y su relación con el Derecho a la Alimentación.	Principio de participación y empoderamiento	<p>La participación ciudadana se define como “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil alrededor de las políticas públicas (...), a partir de la cual las organizaciones sociales penetran el Estado exigiendo sus derechos y, a través de la deliberación, inciden en la toma de decisiones” (Jiménez, 2007:1).</p> <p>El «empoderamiento social», está orientado a fortalecer la capacidad de las comunidades de plantear y/o diagnosticar por sí mismas sus problemáticas y participar corresponsablemente en su solución (GEGA, 2003). En tal sentido, “una comunidad empoderada es capaz de tomar sus propias decisiones y de iniciar acciones respecto a sus problemas prioritarios. Si las decisiones externas la afectan, una comunidad empoderada es capaz de ejercer influencia sobre las otras entidades que toman decisiones” (ibíd., p. 23) con la finalidad de orientar las políticas hacia el respeto, protección o cumplimiento de sus derechos.</p>

Objetivo	Pre-categoría	Descripción
<p>3. Identificar si el proceso de construcción y las normas y políticas públicas para la realización del Derecho a la Alimentación adecuada, derivadas del trámite vía <i>fasttrack</i> dan alcance a lo establecido en el Punto Uno del acuerdo de paz e incorporan el enfoque de Derechos Humanos.</p>	<p>Enfoque basado en Derechos Humanos en las normas y políticas públicas</p>	<p>La propuesta que desarrolle el enfoque de Derechos Humanos según Abramovich (2006b) debe basarse en el conjunto de principios y reglas internacionales de respeto, protección y cumplimiento de los Derechos Humanos, como vía para otorgarle poder a los sectores pobres y excluidos, en una estrategia que contemple la igualdad social (o cultural) la discriminación positiva, la participación y el empoderamiento como orientadores de las políticas públicas.</p>

## 4.2 Análisis de la información

En el desarrollo de los objetivos uno y dos —reconstruir la evolución colombiana en legislación sobre alimentación; y establecer el alcance del Punto Uno respecto a las demandas sociales sobre alimentación; respectivamente—, se recurrió exclusivamente a fuentes de información secundaria que permitieron dar cuenta: primero, de la evolución normativa y de políticas públicas que ha tenido el Derecho a la Alimentación en el país analizada a la luz de la pre categoría —Estrategia nacional del Derecho a la Alimentación—; y en el caso del segundo objetivo, identificar las demandas de las organizaciones sociales campesinas en clave de Derecho a la Alimentación y el alcance que estas tuvieron en el Punto Uno del Acuerdo de paz, específicamente en los planteamiento que hace el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación, a la luz de la pre categoría definida como participación y empoderamiento.

En el objetivo tres—identificar si el *fasttrack* dio alcance a los postulados del Punto Uno—, el análisis de la información primaria obtenida de las entrevistas semi estructuradas fue

realizada por la misma investigadora, quien a su vez realizó las entrevistas. Primero se transcribieron textualmente y de forma manual las entrevistas. Con esta información impresa se procedió a realizar una codificación abierta, la cual permite a partir del examen minucioso de los textos identificar y analizar las similitudes y diferencias de los conceptos, ideas y sentidos, que son interpretados a la luz del analista (Martín, 2014, pág. 103).

Esta codificación permitió dar respuesta a la pre categoría establecida del enfoque basado en Derechos Humanos, en las normas y políticas públicas cuyos atributos constitutivos fueron desarrollados en el marco teórico de esta investigación.

La agrupación de códigos asociados por su significado permitió el surgimiento de cinco categorías emergentes: participación real de la sociedad, construcción de territorialidades campesinas, economía campesina, campesinado como sujeto de derechos y escalas de realización del Derecho a la Alimentación.

La triangulación de la información analizada en las entrevistas, junto con los planteamientos que el Acuerdo de paz establece para el *Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación* y el marco teórico relativo al contenido esencial del Derecho a la Alimentación y las obligaciones del Estado; permitió conocer e interpretar el proceso de construcción de las normas y políticas públicas, las tensiones y argumentos de los actores involucrados que han matizado dicho proceso, la participación o no de otros grupos de actores, sus percepciones sobre este compromiso y sobre la etapa de implementación normativa del Acuerdo de paz. De igual manera se analizaron los productos de dicho proceso contenidos en los documentos normativos o de política pública producidos durante la vigencia del *fasttrack*.

Finalmente, con los análisis y hallazgos de estos tres objetivos se obtuvieron los elementos con los cuales se dio respuesta al cuarto objetivo, evidenciarlos vacíos, limitaciones y oportunidades para la realización del Derecho a la Alimentación y el balance de cumplimiento de las obligaciones del Estado en esta materia, que ha dejado hasta el

momento el proceso de implementación normativa del Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación.



---

## **5 Capítulo 5. Hallazgos**

### **5.1 Evolución normativa y de políticas públicas del Derecho a la Alimentación en Colombia a la luz de la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales**

#### **5.1.1 Consideraciones preliminares**

De acuerdo con Jean Ziegler<sup>12</sup>, el Derecho a la Alimentación, en su acepción más básica, “es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2001, pág. 9).

De acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho “a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999, pág. 3).

---

<sup>12</sup> Como ya se mencionó, Jean Ziegler fue primer Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, entre los años 2000 a 2008.

Ahora bien, ¿existe en el ordenamiento jurídico colombiano un Derecho a la Alimentación, tal como está definido desde el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas?

Para Olga C. Restrepo (2009), podría hablarse de la vigencia de una estipulación constitucional del Derecho a la Alimentación si se tienen presentes los artículos 43<sup>13</sup>, 44<sup>14</sup>, 46<sup>15</sup>, 65<sup>16</sup> y 66<sup>17</sup> ubicados en el capítulo II denominado “De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” de la Constitución Política (Corte Constitucional, 2016, pág. 20).

Desde estas premisas y citando los artículos constitucionales referidos, podrían dar cuenta de la existencia de un derecho alimentario en Colombia, pero si se les considera individualmente, difícilmente podría la pregunta tener una respuesta afirmativa, por lo que, en palabras de Restrepo: “Estas consagraciones son, más bien, especificaciones, bajo ciertos supuestos de hecho, de un derecho social fundamental, que puede ser denominado como ‘derecho alimentario’” (Restrepo, 2009, pág. 119).

Se ha visto, en las definiciones brindadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que el Derecho a la Alimentación reúne varios elementos, tales como la alimentación con dignidad, la adquisición y producción de alimentos, y los medios para obtenerlos, por lo que, tal como afirma Restrepo, si los derechos constitucionales antes referidos se citan de forma individual, podría afirmarse que contienen alguno de estos elementos, pero ninguno de los derechos citados los reúne a todos.

Por ello, y para entender si realmente el ordenamiento jurídico colombiano contempla o no un Derecho a la Alimentación, Restrepo propone un acercamiento desde el análisis de los derechos subjetivos, y no siendo este el espacio para entrar a detallar la discusión desde la teoría del derecho sobre la categorización y preceptos que definen o no lo que es un

---

<sup>13</sup> (...) Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

<sup>14</sup> Son derechos fundamentales de los niños: (...) la alimentación equilibrada, (...)

<sup>15</sup> El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

<sup>16</sup> La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.

<sup>17</sup> Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.



derecho subjetivo, baste con citar lo expresado por Rodolfo Arango, para quien “Un derecho subjetivo es la posición normativa de un sujeto, para la que es posible dar razones válidas y suficientes, y cuyo no reconocimiento injustificado le ocasiona un daño inminente a dicho sujeto” (Arango, 2001, pág. 143).

Bajo este concepto del Derecho a la Alimentación como un derecho subjetivo, cabe entonces preguntarse en qué momento se puede entender que ha sido vulnerado, o no reconocido de forma injustificada, y así, cuando una persona padece hambre o desnutrición, se estaría frente a una dimensión empírica de vulneración del derecho; pero más importante aún, es incluso reconocer qué posiciones abarca este derecho, quiénes son sus titulares, ante quién o qué autoridad puede ser exigido y bajo qué parámetros o procedimientos, cuál es el objeto del derecho y cuál sería la relación jurídica que tiene el destinatario del derecho con la pretensión (Restrepo, 2009).

Para llegar adecuadamente a estas respuestas, será entonces necesario hacer un sucinto repaso del desarrollo normativo del Derecho a la Alimentación, ahora que lo hemos definido como un derecho subjetivo y por tanto, exigible en caso de vulneración.

### **5.1.2 El Derecho a la Alimentación desde su evolución normativa en el ordenamiento jurídico colombiano**

Se pudiera afirmar que la primera inclusión del Derecho a la Alimentación en el ordenamiento legal colombiano, vino de la mano de la *Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A*, del 10 de diciembre de 1948, por medio de la cual se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que como ya se mencionó en el marco teórico de esta investigación, el artículo 25 numeral 1, hace alusión al “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”. Siendo Colombia ya en ese momento Estado miembro de la organización internacional<sup>18</sup>, quedó adherida a este instrumento.

Este artículo, como se había mencionado anteriormente, ha sido desarrollado en el marco del PIDESC, que el Estado colombiano ratifica mediante la Ley 74 de 1968, instrumento

---

<sup>18</sup> De hecho, hace parte de los países fundadores de la ONU por su adhesión el 5 de noviembre de 1945.

que a su vez, ha sido ampliado por las *Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, entidad de las Naciones Unidas encargada de la supervisión de aplicación del Pacto.

En el plano nacional se tiene que gracias a la ratificación de estos instrumentos internacionales y especialmente en consonancia con el reconocimiento que hace la Constitución Política de 1991 en los artículos 93 y 94 en el llamado bloque de constitucionalidad<sup>19</sup>, del carácter vinculante de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos como el PIDESC, que el Estado colombiano empieza a verse comprometido legalmente con la aplicación y sostenimiento de los compromisos alcanzados sobre la materia, por lo que, aunque en un primer momento el Derecho a la Alimentación no surge de la regulación nacional, sí lo hace a través de la importancia que internacionalmente cobra este aspecto.

Retomando para su análisis el artículo 11 del PIDESC, el Derecho a la Alimentación consiste en:

- a. 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.
- b. 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:
  - Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la

---

<sup>19</sup> La Corte Constitucional ha interpretado que la prevalencia interna de los tratados de Derechos Humanos vigentes en Colombia tienen primacía sobre la ley, similar a la que impone la Constitución. De esta forma adquieren el rango constitucional, imponiéndose en el quehacer del legislador y la administración. La Corte Constitucional ha señalado que los instrumentos internacionales hacen parte del bloque de constitucionalidad. Al respecto puede consultarse la Sentencia de la Corte Constitucional C-225 de 1995 en la página web de la Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-225-95.htm>

divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

- Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan (ONU, 1966, pág. 3).

Como se puede apreciar a partir del texto citado, el Derecho a la Alimentación no es definido como tal, sino que se le asignan una serie de elementos que lo integran —como ocurre con el articulado constitucional—, por lo que se menciona la alimentación, pero no se dice en qué condiciones, y a la protección contra el hambre, pero no bajo qué alcances y hace referencia también a los métodos por los que pudiera evitarse; por lo que pudiera considerarse que el constituyente de 1991, pareciera haber tomado estos preceptos para estipularlos en la Carta Política e irlos integrando al texto de acuerdo a los sujetos sobre los que se hacía referencia (niñez, ancianos, madres gestantes) u objetos jurídicos (alimentos, campo, desarrollo agropecuario).

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el PIDESC es desarrollado por las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo de estas, la más importante, la ya también citada Observación General 12, que hace referencia a los elementos constitutivos del Derecho a la Alimentación, que se destacan del artículo 11 del Pacto y la Observación General 3, que trata sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes con el Derecho a la Alimentación y se refiere a las categorías de respetar proteger y realizar (hacer efectivo o facilitar).

De esta forma, sobre los elementos constitutivos del *Derecho a la Alimentación*, la Observación General 12 señala:

El Derecho a la Alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El Derecho a la Alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999, pág. 3).

Y sobre el *acceso a los alimentos*, establece la Observación:

(...) implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas (pág. 4).

Respecto a la *accesibilidad física*, dice la Observación 12:

Implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado (pág. 5).

De esta forma, puede resumirse que el Derecho a la Alimentación, de acuerdo al PIDESC y al Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consta de: disponibilidad, uso/utilización de los alimentos, condiciones de calidad y aceptabilidad cultural (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 13).

Ahora bien, respecto al desarrollo normativo local sobre el Derecho a la Alimentación, pese a que la Declaración Universal de los Derechos Humanos data de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado por Colombia en 1968, la normatividad nacional apenas empezó a tocar lo concerniente al Derecho a la Alimentación en los artículos ya referidos de la Constitución Política de 1991. Para continuar la reconstrucción de la evolución normativa del Derecho a la Alimentación, se analizan a continuación otros campos de competencia del Estado como son las políticas públicas alimentarias posteriores a la Constitución de 1991, los desarrollos jurisprudenciales que en materia de Derecho a la Alimentación han sido defendidos por la Corte Constitucional y los Proyectos de Ley que sobre el tema se han debatido en el Congreso de la República.

### **5.1.3 El Derecho a la Alimentación a partir de la Constitución de 1991 en la normatividad nacional, las políticas públicas y los proyectos de ley**

Respecto a la implementación del Derecho a la Alimentación en la Constitución nacional, ya se hizo referencia a los artículos 43, 44, 46, 65 y 66 con las salvedades interpretativas concernientes a si estas declaraciones constitucionales, constituyen o no realmente la inclusión de un Derecho a la Alimentación en el régimen constitucional colombiano.

Salvada la controversia que pudiera suscitarse al respecto, y sobre la que más adelante se aportarán algunas apreciaciones desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se puede considerar que en efecto, el Derecho a la Alimentación tiene en Colombia un rango constitucional; sin embargo, y como se verá a continuación, la normatividad nacional relacionada con el desarrollo de esta temática, es realmente escasa y se limita a la aplicabilidad de políticas públicas contenidas en documentos CONPES<sup>20</sup>, pero que materialmente, no integran ninguna norma o mandato del ordenamiento jurídico colombiano, razón por la que, al menos en el ámbito jurídico, el Derecho a la Alimentación en Colombia tiene por una de sus principales carencias, un reconocimiento legal menor al que mereciera tener.

### **5.1.4 Políticas públicas alimentarias recientes y el Derecho a la Alimentación**

En el campo de las políticas públicas alimentarias recientes, posteriores a la Constitución Política de 1991, la primera de estas es el *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005*<sup>21</sup> que fue aprobado mediante el documento CONPES 2847, esta política pública

---

<sup>20</sup> Las siglas hacen alusión al Consejo Nacional de Política Económica y Social, máximo organismo de la coordinación de la política económica en Colombia, y aunque no tiene función reglamentaria, expide las orientaciones de las políticas macro o políticas públicas sobre un tema específico relacionado con alguna materia económica o social del país.

<sup>21</sup> Puede ser consultado en la página web del Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Economicos/2847.pdf>

abarcó tres periodos de gobierno, fue formulada en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se mantuvo durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y concluyó en el primer mandato del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006). La elaboración de esta política respondió a los compromisos adquiridos por Colombia en el marco de la Conferencia Internacional de Nutrición, adelantada en la ciudad de Roma en 1992, en la que quedó registrada la Declaración Mundial, que reconoce el derecho a cada persona a acceder a una alimentación nutritiva y balanceada para el consumo humano, además de la aprobación, por parte de los países asistentes, a elaborar un Plan Nacional orientado a la consecución de las metas y objetivos propuestos en la Conferencia (DNP, 1996, pág. 1)

A raíz de estos compromisos, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, quedó inscrito en las políticas sectoriales de salud, seguridad social, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente (DNP, 1996, pág. 1).

Dicho Plan, parte del reconocimiento de que las políticas llevadas a cabo por el Estado colombiano desde 1965, han contribuido a mejorar las condiciones de nutrición y alimentación de los menores de 5 años, así como la de adultos mayores; sin embargo, parte también de la idea de que dada la diversidad cultural y socioeconómica que caracteriza al país, existen diferencias de desarrollo en cada una de las regiones de la geografía nacional, lo que ha incidido en la alimentación y crecimiento de la población infantil, además de la menor productividad de los jóvenes y adultos en edad de trabajar, por lo que se ha evidenciado que las prevalencias más altas de déficit en el crecimiento, se encuentran particularmente en las zonas rurales del país, y con mayor incidencia en los departamento de Cauca y Nariño, además de las zonas costeras (Atlántica y Pacífica) por la insuficiencia de algunos micronutrientes<sup>22</sup> (Red de Gestores Sociales, 2004).

Los objetivos señalados por el Plan, se refieren principalmente a mejorar las condiciones de alimentación y nutrición generales del país, con un enfoque específico en la población más pobre, y se señaló como objetivo principal:

Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones

---

<sup>22</sup> Así, por ejemplo, en su diagnóstico preliminar, establece el Plan: “La desnutrición global en las subregiones Pacífica, Guajira/Cesar/Magdalena y Cauca/Nariño, alcanzan 17 %, 15 % y 14 %, respectivamente. La desnutrición crónica afecta principalmente a las regiones Pacífica y Bogotá con 17 % y Atlántica con 15 %. Este tipo de desnutrición es mayor en el área rural donde llega a 19 %, comparada con 13 % en el área urbana” (DNP, 1996, pág. 2)

---

multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente (DNP, 1996, págs. 4-5)

Dentro de sus líneas, se pueden apreciar las siguientes:

1. Seguridad alimentaria. 2. Protección al consumidor mediante el control de la calidad e inocuidad de los alimentos. 3. Prevención y control de las deficiencias de micronutrientes. 4. Prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias. 5. Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna. 6. Promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludables. 7. Evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios. 8. Formación del recurso humano en políticas de alimentación y nutrición (DNP, 1996, págs. 6-17).

Ahora bien, respecto al contenido del Plan en revisión, de acuerdo con el *Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación*, elaborado por la Defensoría del Pueblo (2012, pág 17), dicho documento no contiene de forma explícita una estrategia concreta de promoción del Derecho a la Alimentación, donde las acciones propuestas desde el documento CONPES, están orientadas a la prevención, la información y la orientación, vistos estos como elementos que parten de la lógica salud-enfermedad; por lo que la principal crítica hecha desde esta entidad del Ministerio Público, es que el Plan no aborda los factores estructurales que imposibilitan a las personas acceder efectivamente a los alimentos y los nutrientes que el mismo documento reconoce como carentes en la población colombiana (Defensoría del Pueblo, 2012).

En la valoración que hicieron estudios especializados, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005, carecía, principalmente de (Ortiz M. Á., 2003, pág. 188):

- a. Una articulación entre las políticas sociales y económicas, además de carecer de coherencia entre la política agraria y la exterior, lo que conlleva a desalentar la producción de alimentos y obstaculizar el acceso a estos por parte de la población más vulnerable;
- b. Es evidente la falta de coordinación entre las entidades del Estado, particularmente entre el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación, así como

- la coordinación entre estas entidades y los organismos de la estructura de gobierno departamental y municipal;
- c. La corrupción administrativa y el ambiente de violencia e inseguridad, han restado importantes recursos a los programas de alimentación y ha generado el efecto de desplazamiento de la población rural, lo que agrava la situación de seguridad alimentaria;
  - d. Las unidades ejecutoras del Plan, se ven limitadas en sus funciones por la inequidad en la distribución de los ya de por sí, escasos recursos asignados al cumplimiento de los objetivos, además de la demora en su transferencia y ausencia de recursos humanos suficientes para atender las necesidades de implementación del Plan;
  - e. No hay continuidad en los compromisos adquiridos desde el nivel sectorial e institucional, tanto a nivel nacional como local, esto es, ministerios, universidades y entidades territoriales comprometidos con la ejecución del Plan.
  - f. La diversidad de entidades gestionando la implementación del Plan, desfavorece la ejecución de los proyectos orientados a su funcionamiento. Debería haber una entidad encargada de planear y orientar el proceso de ejecución;
  - g. Hace falta información a la población y difusión de los programas adelantados por el Plan. Es notoria la falta de recursos humanos en la formación e implementación de las políticas de alimentación y nutrición, tanto a nivel nacional como local;
  - h. No hay elementos de control en el seguimiento y evaluación de ejecución del Plan, como tampoco un indicador de evaluación de los procesos técnicos, administrativos e impacto de los programas;
  - i. No hay investigación regional o nacional sobre el tema, y no hay recursos asignados a este propósito;
  - j. El Plan no estimuló la participación de las comunidades, como tampoco de los actores e instituciones locales, ya sean públicos o privados comprometidos con el tema.

Como puede inferirse de estas críticas al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005, quizá la principal falencia de esta política pública, recaiga en que no formuló, o pretendió formular, una legislación que realmente comprometiera al ordenamiento jurídico colombiano en la concreción de los compromisos adquiridos por el Estado en materia de



alimentación y nutrición, quedándose en la mirada asistencialista de las intervenciones, lejos de una perspectiva garantista del Derecho a la Alimentación.

Una vez cumplido el término del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005, que coincide con la finalización del primer mandato del gobierno de Álvaro Uribe 2002-2006, la política pública en esta materia padeció la inacción estatal durante más de dos años, ya que fue solo hasta finales del año 2008, durante el segundo mandato del gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010) que nuevamente se dio a conocer un documento CONPES que diera continuidad a la política pública alimentaria. Se trata del CONPES Social 113, titulado *“Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”* (2008), cuyo objetivo es garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad. Esta política pública se encuentra vigente a la fecha.

Los objetivos específicos de dicha política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional – en adelante SAN- , pueden resumirse en (DNP, 2008):

- Lograr articulación interinstitucional en los proyectos y acciones encaminados a incentivar la producción nacional de alimentos y la canasta básica, de forma sostenible y estable.
- Crear las condiciones necesarias para que la población colombiana, particularmente la más vulnerable, pueda acceder a los alimentos de la canasta básica, y así satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales.
- Garantizar el acceso físico a los alimentos o los medios para acceder a estos, especialmente a la población víctima de desastres naturales y antrópicos.
- Generar las condiciones para un mejor desarrollo educativo, de forma tal que los estudiantes obtengan un mejor rendimiento escolar, su asistencia sea regular y asegurar su permanencia.
- Promover hábitos de vida saludable y prevenir la aparición de enfermedades asociadas con la dieta.
- Asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos.
- Desarrollar y fortalecer la institucionalidad asociada con la promoción alimentaria.

Plantea siete estrategias para su operación que se relacionan con el desarrollo institucional: la implementación de la política mediante el Plan Nacional y los Planes Territoriales de SAN, la focalización, las alianzas estratégicas, la participación comunitaria y ciudadana, la

estrategia de información educación y comunicación y finalmente hace mención al seguimiento y la evaluación.

El enfoque bajo el cual está planteada la política corresponde al Manejo Social del Riesgo, que se refiere al arreglo institucional y al conjunto de acciones mediante las cuales la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida y que se enmarca en el Sistema de Protección Social (SPS). Para la Defensoría del Pueblo esta concepción resulta problemática y considera que “fundamentar una política alimentaria basada en la dimensión social del riesgo puede limitar seriamente los alcances de la misma, pues los problemas de la sociedad, y en este caso, el hambre y la desnutrición, son exigencias del presente y no riesgos potenciales o del futuro” (Defensoría del Pueblo, 2011, pág. 26).

Tomando en consideración las características de un enfoque basado en Derechos Humanos en las políticas públicas, el Manejo Social del Riesgo resulta diametralmente opuesto; sin embargo llama la atención que al referirse a los principios que orientan la política, el Conpes 113 enuncia que los mismos:

Se enmarcan en los derechos fundamentales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los principios establecidos en la Constitución Política de 1991, en los pactos y convenios internacionales que ha aprobado el Estado colombiano y bajo la perspectiva que la prescripción por parte del Estado y sus ejecutorias buscan, en un contexto de sostenibilidad, garantizar los derechos fundamentales, económicos y sociales y promover los deberes (DNP, 2008, pág. 26).

Y en cuanto al Derecho a la Alimentación establece que:

La Política promueve la garantía del Derecho a la Alimentación para la población en general y en especial para sujetos de especial protección. Estar bien alimentado es decisivo para la libertad y el ejercicio de otros derechos. El hambre es un atentado a la libertad, de tal magnitud, que justifica una política activa orientada a garantizar el derecho a los alimentos (DNP, 2008, pág. 26)

Estas alusiones del Conpes 113 a elementos que podrían configurar un enfoque basado en Derechos Humanos se quedan sin soporte al evidenciar que estas son expresiones residuales, que no reflejan el desarrollo de las obligaciones estatales frente al derecho, y omiten cualquier manifestación frente a una estrategia coherente de participación social

---

para la puesta en marcha, seguimiento y monitoreo de las acciones que enmarcaría dicha política.

En cuanto a la estructura institucional de la política se crea en el 2009 la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN, la cual como lo plantea la Ley 1355 de 2009 se constituye en la autoridad rectora de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia (República de Colombia, 2009) y tiene dentro de sus funciones la responsabilidad de promover la implementación del Plan Nacional de SAN con las entidades territoriales, así como apoyar el mejoramiento de las capacidades institucionales de las mismas para la gestión y abordaje de la SAN. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2009).

El CONPES 113 se limitó a establecer unos lineamientos de política pública sin llegar a detallar las formas en que el Estado colombiano pretende alcanzar los objetivos y las metas propuestas, estableciendo que esta materia sería tratada en el Plan Nacional de SAN, cuya vigencia propuesta abarcaba el periodo 2008 – 2017; el Plan, como lo cuestionaba el Primer Informe de la Defensoría del Pueblo sobre el Derecho a la Alimentación, sufrió nuevamente la desidia del Estado, que para el año 2012, a cuatro años de vigencia del CONPES, no había dado a conocer dicho documento.

El Plan Nacional de SAN vio la luz finalmente en diciembre de 2012, con vigencia al año 2019. El objetivo general del Plan es contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable.

El Plan retoma las estrategias planteadas en el CONPES 113 y plantea como objetivos específicos, en la dimensión de los medios económicos, contar con una adecuada oferta del grupo de alimentos prioritarios establecidos en este plan y garantizar el acceso al grupo de alimentos prioritarios; en la dimensión de la calidad de vida y el bienestar, lograr que la población colombiana consuma una alimentación completa, equilibrada, suficiente y adecuada y mejorar el nivel de aprovechamiento y utilización biológica de alimentos. Mientras que desde las estrategias transversales en términos de calidad e inocuidad y fortalecimiento institucional, los objetivos que enuncia el Plan se refieren a, implementar la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; así como, fortalecer la vigilancia en salud Pública; y finalmente, lograr una acción articulada intra e intersectorial en torno a la SAN con la participación de todos los actores que en ella intervienen.

De igual manera el Plan Nacional de SAN toma como enfoque de intervención el Manejo Social del Riesgo y establece un amplio plan de acción con 66 indicadores. En una circunstancia similar a la que se analizó en el caso del Conpes 113, el Plan sugiere que su diseño corresponde al enfoque basado en Derechos Humanos cuando afirma que “la seguridad alimentaria y nutricional es un compromiso de Estado enmarcado en el enfoque de derechos”. De nuevo, esta afirmación no tiene desarrollo ni aplicación alguna en el diseño del Plan y, como cabría esperar, las estrategias del Plan se ajustan a las definidas en la Política de SAN, haciendo incluso un desarrollo conceptual más extenso del enfoque del Manejo Social del Riesgo como eje articulador de dichas estrategias.

Recientemente, en septiembre de 2015 se aprobó el anexo étnico del Plan Nacional de SAN, como un compromiso de generar acciones diferenciales e incluyentes con los grupos étnicos del país y fundamenta en dos competentes estructurales su plan de acción: el fortalecimiento organizativo como factor de sostenibilidad y la recuperación, reconocimiento, apropiación y fortalecimiento cultural. El reto, tal como lo manifiesta el documento, está en avanzar en el proceso de implementación para que sea de igual forma un proceso participativo y respetuoso de los planes de acción elaborados (CISAN, 2015). La vigencia propuesta para este instrumento corresponde al periodo 2015-2019 sin embargo a la fecha no se ha dado inicio a la implementación de dicho instrumento.

El panorama que se ha presentado en el campo de las políticas públicas alimentarias deja claro, que hasta el momento estas políticas se han enmarcado en la figura del CONPES, que es ante todo una guía orientadora, y que no constituye por sí mismo una herramienta jurídica de obligatorio cumplimiento con presupuesto necesario en una normatividad encaminada a regular la materia.

Por otra parte, dado que el grueso de las acciones estatales son de tipo asistencialista, enmarcadas en el Manejo Social del Riesgo, el papel de los titulares del derecho termina siendo, a lo sumo el de pasivos receptores de los apoyos alimentarios sin que se desarrollen las condiciones para crear espacios de participación o fiscalización ciudadana, negando la posibilidad de crear capacidades en los titulares del derecho, y generando incertidumbre frente a la transparencia de las acciones y los impactos de las mismas.

Habida cuenta de la carencia de una política coherente con la promoción y garantía integral del Derecho a la Alimentación, no se han suscitado las necesarias transformaciones legales, administrativas ni presupuestales, que serían necesarias para alcanzar este propósito, y estas carencias ponen de manifiesto de forma categórica la falta de voluntad estatal para dar cumplimiento a sus obligaciones con respecto al Derecho a la Alimentación.

De esta forma, ante la ausencia de una legislación que realmente normativizara y consiguiera comprometer jurídicamente al Estado colombiano en la concreción del Derecho a la Alimentación, le correspondió a la jurisdicción constitucional el desarrollo e implementación de los compromisos estatales hechos desde la promulgación de la Constitución de 1991, único marco normativo de referencia hasta la fecha para la adecuación de estos derechos a su realidad material.

### **5.1.5 Desarrollo jurisprudencial del Derecho a la Alimentación en Colombia**

En general, el Derecho a la Alimentación ha sido defendido por la Corte Constitucional, a través del mecanismo de la Acción de Tutela, herramienta jurídica que por su naturaleza como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales, ha servido para la concreción e implementación del conjunto de derechos que integran el Derecho a la Alimentación; y particularmente, como se refirió en el acápite anterior, como suplencia de una normatividad específica sobre este derecho, pese a que su inclusión está derivada del articulado constitucional.

La primera oportunidad que tuvo la Corte Constitucional para pronunciarse al respecto, la constituye una acción de tutela interpuesta por la Procuraduría General de la Nación contra un conjunto de entidades estatales, por omitir las rentas destinadas a la inversión social que debieron asignarse a la atención de niños con discapacidad.

Aunque esta primera sentencia no tiene por tema central el Derecho a la Alimentación, cobra especial valor por tratarse del primer pronunciamiento que hace el máximo tribunal constitucional respecto a este derecho, en los siguientes términos:

La Alimentación equilibrada es un derecho fundamental establecido en la norma citada [artículo 44 de la Constitución] a él tienen derecho los niños, y, en el caso de la presente tutela está plenamente demostrada la desnutrición de la totalidad de los infantes (Sentencia T-049, 1995)<sup>23</sup>

Diez años después, tendría nuevamente la Corte Constitucional oportunidad de tratar y profundizar el tema, nuevamente a través de una acción de tutela, presentada por parte de una madre que veía vulnerados los derechos a la alimentación y salud de su bebé por parte de la entidad prestadora de los servicios de salud del Magisterio COMSALUD IPS.

Sin ahondar en los pormenores que suscitaron la acción de tutela, es pertinente citar lo expresado por la Corte Constitucional en esta oportunidad sobre el Derecho a la Alimentación, en este caso particular, sobre el derecho del bebé. Dijo la Corte:

El artículo 44 de la Carta también establece que la alimentación equilibrada de los niños constituye un derecho fundamental, lo cual se explica en virtud de la importancia que para el desarrollo psicofísico de toda persona supone una adecuada nutrición durante sus primeros años, puesto que ella se proyectará a lo largo de toda la vida. Conviene entonces tener presente que “del niño que hoy es desprovisto de sus derechos fundamentales no cabe esperar el ser integral y libre del mañana”. Adicionalmente, es preciso señalar que en el caso de los menores de un año existe una protección aún más reforzada en virtud del artículo 50 de la Constitución, que reconoce la eficacia directa del derecho a la seguridad social, ya sea a cargo de las instituciones del sistema, o bien por todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado si los niños y niñas no están amparados por ningún régimen de protección específico ( Sentencia T-224, 2005)<sup>24</sup>.

Posteriormente, y cada vez con mayor frecuencia, ha tenido la Corte Constitucional oportunidad de fallar respecto al cumplimiento del Derecho a la Alimentación, y así, en sentencia del año 2010, se pronunció por el caso del cumplimiento de este derecho en la

---

<sup>23</sup>[Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero].

<sup>24</sup> [M.P. Clara Inés Vargas Hernández]

población desplazada por la violencia. Sobre el particular, expresó, haciendo alusión a la alimentación mínima:

El derecho a una *alimentación mínima*, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales que repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad. Para la interpretación del alcance de este derecho son pertinentes los Principios Rectores 1 a 3, 18 y 24 a 27, relativos al nivel de vida adecuado que se debe garantizar a la población desplazada y a la asistencia humanitaria (Sentencia T-367, 2010)<sup>25</sup> [Las cursivas son propias].

Este concepto de alimentación mínima, había sido también tratado por la Corte Constitucional en fallos anteriores, como lo son la sentencia T-098 de 2002, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra y T-1365 de 2000, con ponencia de José Gregorio Hernández, concernientes al derecho que asiste a la población desplazada y especialmente a los menores de edad.

En el año 2012, la Corte Constitucional volvió a hacer referencia al Derecho a la Alimentación, esta vez al conocer sobre la demanda presentada por la Asociación de Pescadores de las Playas de Comfenalco, contra un consorcio turístico que pretendía cerrar el sitio en donde los pescadores parquean sus botes de trabajo.

En este fallo, la Corte Constitucional se pronunció no solo sobre el Derecho a la Alimentación, sino también sobre el concepto de soberanía alimentaria, que como ya se mencionó en el marco teórico de esta investigación se plantea como un elemento complementario en la Escala de Realización Social del Derecho a la Alimentación. En su momento, manifestó la Corte sobre estos dos conceptos:

La segunda dimensión, el Derecho a la Alimentación, es un derecho fundamental reconocido por varios instrumentos internacionales de Derechos Humanos; entre los principales se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que consagra en su artículo 11.1, el deber de los Estados de reconocer a

---

<sup>25</sup>. [M.P. María Victoria Calle Correa]

toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación y el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación ha afirmado que es “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como órgano competente para la interpretación del mencionado instrumento, en su Observación General No. 12, estableció que el Derecho a la Alimentación adecuada se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. La Observación General, adicionalmente reconoce que para erradicar el problema del hambre y la malnutrición, no basta con incrementar la producción de alimentos, sino que también es necesario garantizar que la población más vulnerable tenga disponibilidad y acceso a ellos. Por eso, el Comité precisó que el Derecho a la Alimentación tiene cuatro aristas: i) la disponibilidad, b) la accesibilidad, c) la estabilidad y d) la utilización de los alimentos (Sentencia T-348, 2012)<sup>26</sup>.

Respecto a la soberanía alimentaria, sostuvo la Corporación:

A propósito de lo anterior, a nivel mundial la comunidad campesina ha iniciado movimientos para exigir la protección de los Derechos Humanos enfocados concretamente a sus actividades tradicionales, al igual que los indígenas y afrodescendientes, éstos últimos encaminados a sus intereses y tradiciones especiales y distintas.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO, la “Vía Campesina”

---

<sup>26</sup>[M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].



propuso por primera vez el concepto de “*soberanía alimentaria*” que hace referencia al derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los medios campesinos, pesqueros, étnicos e indígenas de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos. Dicho concepto, además, es una vía para erradicar el hambre y la malnutrición de las comunidades que tradicionalmente se han dedicado a prácticas de producción artesanal, y actualmente es una bandera de la protección de las comunidades campesinas a nivel mundial (Sentencia T-348, 2012). [las cursivas son propias].

En el año 2014, nuevamente se pronunció la Corte Constitucional sobre este derecho, del que recalcó su naturaleza de fundamental y especial en el caso de los menores de edad.

Sobre el tema, expuso, abordando algunos de los alcances de este derecho:

La alimentación adecuada es el derecho que tiene toda persona a tener acceso físico y económico a los elementos nutritivos específicos que requiere para su adecuado desarrollo físico y mental, es una garantía que se encuentra estrechamente vinculada con el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado y a estar protegida contra el hambre. La alimentación adecuada debe ser accesible a todos, aún más, si se trata de grupos vulnerables por su situación de pobreza o extrema pobreza, como los niños y niñas, a quienes el Estado debe prestarles atención prioritaria en los programas que promuevan su acceso a la alimentación (Sentencia T-029, 2014.)<sup>27</sup>.

Para el año 2016, nuevamente a través del fallo de una acción de tutela, pudo el máximo tribunal constitucional pronunciarse sobre el Derecho a la Alimentación, en esta ocasión, al proteger el derecho de una comunidad afrodescendientes a la Consulta Previa, hizo alusión también a este derecho en los siguientes términos:

Del Derecho a la Alimentación surgen varias obligaciones para el Estado: la *obligación de respetar*, en virtud de la cual el Estado debe abstenerse de impedir el acceso al derecho; la *obligación de proteger*, de acuerdo con la cual el Estado debe adoptar medidas con el propósito de evitar que empresas o particulares desconozcan el Derecho a la Alimentación; y la *obligación de realizar*, el cual implica a su vez dos

---

<sup>27</sup>[M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

deberes más específicos: el de *facilitar*, que impone al Estado el deber de procurar iniciar actividades para fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, y el de *hacer efectivo*, el cual aplica con relación a individuos o grupos de individuos que sean incapaces de disfrutar del Derecho a la Alimentación e impone al Estado el deber de realizar ese derecho directamente.

Asimismo, el Comité DESC ha señalado que si bien la realización plena del derecho solo puede darse de manera progresiva, esto no quiere decir que los Estados no tengan obligaciones de cumplimiento inmediato con relación al Derecho a la Alimentación. Al respecto, ha sostenido que “[e]l Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre”. Igualmente, sostuvo que para valorar las medidas u omisiones que constituyen una violación del Derecho a la Alimentación, debe distinguirse “entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones” (Sentencia T-475 de 2016)<sup>28</sup>.

Finalmente, en el año 2017 la Corte Constitucional se pronunció respecto al Derecho a la Alimentación de los menores de edad a través de los programas de alimentación y restaurantes escolares<sup>29</sup>, señalando al respecto que:

La Observación General No 15 del Comité de los Derechos del Niño señala las medidas que deben ser tomadas por los Estados con el fin de garantizar el acceso a alimentos

---

<sup>28</sup>[M.P. Alejandro Linares Cantillo].

<sup>29</sup> También puede consultarse, sobre los restaurantes escolares, la Sentencia T-273 de 2014, que en su momento expresó al respecto:

En cuanto a la alimentación escolar en particular, es importante resaltar que esta garantía no sólo asegura el derecho de los estudiantes a tener una alimentación adecuada y a crecer en condiciones dignas, sino que contribuye a eliminar una de las barreras de acceso a la educación que con frecuencia se traduce en niveles preocupantes de deserción escolar. Al respecto, la Encuesta de Deserción Nacional llevada a cabo por el Ministerio de Educación Nacional en el 2010 indicó que “cerca del 14,2 % de los estudiantes de establecimientos oficiales que alguna vez abandonaron las aulas, lo hicieron por la falta de ayuda en alimentación escolar.

Adicionalmente, es importante resaltar que si bien entre los años dos mil dos (2002) y dos mil doce (2012) los niveles de deserción escolar bajaron en términos generales, en las zonas rurales de algunos departamentos, la deserción fue mayor, especialmente respecto de grupos poblacionales particularmente vulnerables. (Sentencia T-273, 2014). [M.P. María Victoria Calle Correa].

nutricionalmente adecuados y culturalmente apropiados; del mismo modo el Comité señala que la alimentación escolar *“garantiza a los alumnos el acceso a una comida completa al día, algo que, además, puede elevar la atención de los niños y niñas en aras del aprendizaje y aumentar la matrícula escolar”*.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, sociales y culturales, consagra en su artículo 11 el derecho que tiene toda persona a gozar de un nivel de vida adecuado, incluida la buena alimentación, vestido, y vivienda, tendientes a mejorar la calidad de vida y las condiciones de existencia de cada individuo. En relación con el contenido de este derecho, el comité DESC ha señalado que *“el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad humana y requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas en los planos nacional e internacional.”*

En cuanto a la protección constitucional y legal que se otorga a los niños y niñas en Colombia, el artículo 44 de nuestra Carta Política consagra la alimentación equilibrada como uno de los derechos fundamentales de los niños y las niñas, quienes por enfoque diferencial deben ser protegidos por parte del Estado, con el fin de brindarles la más alta calidad de vida que se les pueda otorgar<sup>30</sup>(Sentencia T-155, 2017)

Como puede apreciarse del resumen jurisprudencial de la Corte Constitucional, es notoria la ausencia de normatividad concerniente al tema del Derecho a la Alimentación y en prácticamente todos los fallos sobre el tema, el máximo tribunal debe citar la normatividad internacional que lo aborda, que como ya se mencionó hace parte del denominado bloque de constitucionalidad colombiano, y por tanto, son normas que integran el ordenamiento jurídico nacional, pero no encuentra la Corte una norma, más allá de otras de rango constitucional, que pueda referir como compromisorio o desarrolladora del tema.

Sin embargo, pese a la carencia normativa, el Derecho a la Alimentación no ha sido ajeno a las pretensiones legislativas del Congreso de la República, que como se verá a continuación, ha tenido intención de abordar este tema y brindarle una ley, que no solo lo regule, sino que comprometa al Estado colombiano en la efectiva realización del derecho,

---

<sup>30</sup>[M.P. Alberto Rojas Ríos].

desafortunadamente ninguna de estas iniciativas ha prosperado. A continuación, se exponen entonces los proyectos de ley que han tratado sobre el Derecho a la Alimentación.

### **5.1.6 Proyectos de Ley del Derecho a la Alimentación en Colombia**

El primer intento reciente de formular una regulación frente al Derecho a la Alimentación ocurrió en 2007 con el Proyecto de Ley 203 - Senado, presentado por la Senadora Nancy Patricia Gutiérrez que buscaba generar un marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional. La exposición de motivos de aquel proyecto señalaba que la falta de regulación en la materia ha propiciado que:

“Una de las principales falencias que presenta el Estado en su papel, es el hecho de que las autoridades responsables de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional actúan de manera desarticulada, lo cual ocasiona una dispersión de acciones, programas, proyectos y recursos, acciones que van en total contravía a lo que se piensa es una buena política en el tema, ya que uno de los objetivos principales es que estas entidades obren de manera concatenada para así tener un objetivo común al cual se dirijan todos los programas y lograr tener un óptimo aprovechamiento de los recursos.

Conforme a lo anterior, es pues necesaria la creación de un marco legal para establecer e implementar una política alimentaria coherente con la situación actual colombiana y con el objetivo principal de proteger el derecho fundamental a la alimentación de todos los colombianos”. (Congreso de la República, 2007)

El proyecto tuvo ponencia favorable en la Comisión Quinta pero a pesar de tratarse de la propuesta de una senadora oficialista, recibió críticas férreas del propio gobierno nacional quien en cabeza de Oscar Iván Zuluaga, Ministro de Hacienda de la época, solicitó al presidente de la Comisión Séptima del Senado no dar trámite a esa iniciativa legislativa argumentando, entre otras cuestiones, que se “[incurría] en un error al otorgarle la categoría de derecho fundamental al Derecho a la Alimentación”, que ello implicaría que dicho derecho “tuviera protección inmediata por parte del Estado”, y que el Estado colombiano,

“como Estado Social y Democrático de Derecho [...] no supone la universalización de los derechos básicos de los ciudadanos (Zuluaga 2008, Pág. 2)<sup>31</sup>.

En el mismo documento, el Ministerio de Hacienda concluyó que el Derecho a la Alimentación “no se encuentra constitucionalmente reconocido”, que ello traería como consecuencia la “protección inmediata por parte de las autoridades de la República” y que se “hicieran modificaciones [...] en la definición de la política económica” (Pág. 2).

Como puede evidenciarse en la argumentación que en este caso hace el Ministro de Hacienda, desde esta alta esfera del Estado, negando o desvirtuando el reconocimiento constitucional del Derecho a la Alimentación y quitándole posibilidades al desarrollo de un marco legal que proteja la política pública alimentaria y el derecho; muy difícilmente se puede esperar que el Estado facilite espacios efectivos de participación en los que los y las titulares del derecho estén presentes en la formulación, monitoreo y concreción de una política pública favorable al derecho. Finalmente el proyecto fue archivado en junio de 2010 por tránsito de legislatura y no se volvió a presentar.

En noviembre de 2012, la FAO<sup>32</sup> presentó el documento “Ley Marco: Derecho a la Alimentación, seguridad y soberanía alimentaria” (FAO, Ley Marco: Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, 2012) que desde la estrategia de los Frentes Parlamentarios Contra el Hambre, buscaba promover en los países latinoamericanos y del Caribe el desarrollo e implementación de una norma marco que abarcara este derecho.

El 24 de julio de 2013, fue radicado ante la Secretaría del Congreso de la República, el Proyecto de Ley “Por el cual se establece el derecho fundamental a una alimentación adecuada. [Derecho a la Alimentación]”<sup>33</sup>, sustentado en el documento de la FAO antes

---

<sup>31</sup> Carta del ministro de Hacienda, Óscar Iván Zuluaga Escobar, al presidente de la Comisión Séptima del Senado, Milton Arlex Rodríguez Sarmiento. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, UJ0521-08, fechada el 28 de abril de 2008.

<sup>32</sup> Siglas de *Food and Agriculture Organization*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación.

<sup>33</sup> Radicado como Proyecto de Acto Legislativo 027 de 2013. El texto completo puede consultarse en la página:

[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=890&p\\_numero=027&p\\_cosenec=37615](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=890&p_numero=027&p_cosenec=37615)

referido y que buscaba reformar el artículo 65 de la Constitución para adicionar el derecho fundamental a la alimentación adecuada y así:

“(…) recoger clara y taxativamente los múltiples fundamentos constitucionales sobre el tema alimentario elevándolo a derecho [...] y materializando tal derecho a partir de su contenido, de las obligaciones del estado, de convertirlo en política pública generando estrategias y mecanismos que permitan la vigilancia de la vulneración, progreso o realización del derecho, además de las herramientas para su exigibilidad y justiciabilidad”.

Este proyecto de ley encabezado por la Representante a la Cámara Alba Luz Pinilla no contó con un ambiente favorable en la legislatura y no prosperó. Luego de que en octubre de 2013, fuera publicada la ponencia al primer debate, cuyo ponente fue el Congresista Pablo Enrique Salamanca, para el 13 de noviembre del mismo año por razones de tiempo para la presentación, discusión y debate del proyecto de Acto Legislativo el proyecto fue retirado por sus autores<sup>34</sup>.

En agosto de 2014, se radicó el Proyecto de Ley 054 Senado, “Por el cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINSAN, se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones”<sup>35</sup>, presentado por la Senadora liberal Sofía Gaviria.

Aunque este proyecto tuvo un trámite mucho más largo que el intento de la Legislatura anterior, y llegó hasta la ponencia del cuarto debate en la Comisión Séptima Constitucional del Senado (llevada a cabo el 6 de enero de 2016), en Carta de Comentarios 250 de 2015, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, hizo algunos reparos al proyecto de ley en el sentido de que era inconstitucional, por desconocer las facultades que corresponden al Presidente de la República, pero particularmente, por no acatar lo concerniente a la sostenibilidad fiscal del país. En palabras del representante de la entidad:

Cabe mencionar que el Proyecto de ley número 54 de 2014 Senado, 250 de 2015 Cámara, que pretende la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, desconoce el principio constitucional de sostenibilidad fiscal previsto en su

---

<sup>34</sup> Como autores, suscribieron los Representantes a la Cámara: Alba Luz Pinilla, Ángela María Robledo, Gloria Estela Díaz, Rosmary Martínez, Germán Navas Talero, Iván Cepeda Castro, Hernando Hernández, Augusto Posada, Jorge Gómez Villamizar, Alfonso Prada, Wilson Neber Arias, Armando Antonio Zabarain D´Arce y los Senadores: Jorge Enrique Robledo y Mauricio Ospina.

<sup>35</sup> Radicado como Proyecto de Ley 54 de 2014 Senado. El texto completo puede consultarse en la página: <https://bit.ly/2roFlu3>

artículo 334, por lo que, no puede el legislador disponer de recursos propios del Estado que no estén estimados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conceptos radicados el 5 de abril y el 11 de mayo del presente año ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, indicó que los recursos para la creación de una Agencia Nacional como la que se pretende no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Adicionalmente manifiesta, que la creación de la Agencia podría llegar a costar más de 30.100 millones de pesos y esto contraviene directamente el principio de austeridad fiscal.

Por lo tanto, se estima que el Proyecto de ley número 54 de 2014 Senado, 250 de 2015 Cámara, no cumple con los postulados normativos para financiar las obligaciones que intenta elevar a rango legal, desconociendo así el principio de sostenibilidad fiscal y viciándolo de inconstitucionalidad.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reitera que el proyecto de ley tiene vicios por inconstitucionalidad al no tener en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Nacional. De igual manera como ya se indicó, la forma en que se encuentra planteado constituye una imposición al ejecutivo, pretendiendo atribuir al Presidente de la República facultades extraordinarias sin que estas hayan sido previamente solicitadas por él. Finalmente, no se tiene aval o coadyuvancia del Gobierno nacional en los términos previstos por el artículo 154 de la Constitución.

En este sentido, esta Entidad presenta su postura negativa frente al trámite del Proyecto de ley número 54 de 2014 del Senado, 250 de 2015 de la Cámara y respetuosamente se solicita el archivo del mismo, toda vez que las inconsistencias previamente señaladas no permiten que este continúe su trámite.

Después de este concepto desfavorable y de que en la plenaria de la Cámara de Representantes no pudo ser debatido debido a la falta de quórum, se archivó por tránsito de legislatura el 21 de junio de 2016.

Sin embargo, para el mes siguiente, el 28 de julio de 2016, volvió a plantearse el mismo proyecto en el Congreso de la República, nuevamente por parte de la Senadora Sofía Gaviria, otros Senadores y Representantes y con el apoyo del Ministro de Salud Alejandro Gaviria Uribe<sup>36</sup>.

El nuevo proyecto surtió sólo un debate ante la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, en la que se decidió negar el informe de ponencia del proyecto, y aunque una Comisión Accidental dio vía libre para que la Plenaria de la Cámara de Representantes decidiera sobre el recurso de apelación interpuesto por algunos de los autores del proyecto, dicha decisión nunca fue tramitada y el proyecto ha permanecido en el limbo legislativo desde ese entonces, sin que haya sido archivado, pero tampoco vuelto a debatir.

Como se pudo observar en los apartados precedentes, no se ha desarrollado en Colombia una legislación que dé cuenta del Derecho a la Alimentación en el país, y aunque el derecho tiene un rango constitucional, su defensa actual subyace en las acciones de tutela de las que puedan valerse los jueces de la República.

Por ello, el único desarrollo material que puede evidenciarse en el ordenamiento jurídico colombiano, aparte de las sentencias de constitucionalidad, lo sustentan los documentos CONPES, que como se refirió anteriormente, diseñan las prerrogativas y orientan la aplicación de las políticas públicas en aspectos sociales y económicos, como lo es el Derecho a la Alimentación.

De esta forma, puede entonces apreciarse, al articular lo expuesto en el subcapítulo anterior que en realidad existe “un gran temor” por parte del Estado colombiano, y particularmente, por parte del Ejecutivo, de regular la materia y de que en verdad exista una ley marco que desarrolle el Derecho a la Alimentación y los compromisos internacionales que se han adquirido sobre la materia; por lo que todo el actuar administrativo se ha limitado a la creación de documentos guías de políticas públicas, que no cuentan con mayor desarrollo normativo y que no materializan los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en materia de Derecho a la Alimentación.

---

<sup>36</sup> Radicado como Proyecto de Ley 037 de 2016 Cámara. El texto completo puede consultarse en la página: <https://bit.ly/2FNK7We>



Como elemento final en el análisis de esta evolución normativa del Derecho a la Alimentación, se considera importante presentar las recomendaciones que tanto la Defensoría del Pueblo como a nivel internacional el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales del Sistema Interamericano de Derecho Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, le han hecho al Estado colombiano en esta materia.

### **5.1.7 Recomendaciones hechas al Estado colombiano en materia de Derecho a la Alimentación**

Los diferentes niveles de obligaciones que le competen al Estado frente al Derecho a la Alimentación señalan, indudablemente, que su cumplimiento puede sólo alcanzarse por intermedio de una estrategia nacional cuyo fin sea, precisamente, la realización plena de este derecho. En consonancia con esta claridad, organismos nacionales de control que velan por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos como la Defensoría del Pueblo e internacionales como el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales del Sistema Interamericano de Derecho Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas le han hecho recomendaciones al Estado colombiano en esta materia. A continuación se presentan y analizan dichas recomendaciones.

- Recomendaciones hechas por la Defensoría del Pueblo

En el Primer Informe de la Defensoría del Pueblo sobre Derecho a la Alimentación publicado en el año 2012, citado ya en este trabajo, la Defensoría instó al Gobierno a no limitarse únicamente al diseño formal de una política pública destinada a mejorar la seguridad alimentaria, o a brindarles algunas medidas asistenciales a las personas más vulnerables, sino a que lleve efectivamente a cabo acciones para que las actividades del sector privado y de la sociedad, sean acordes con las obligaciones que implica el Derecho a la Alimentación, por lo que debería establecer mecanismos de justiciabilidad cuando este

derecho sea vulnerado, de la misma forma en que debería supervisar y vigilar la evolución del hambre y los factores que inciden en esta situación (Defensoría del Pueblo, 2012).

Por otra parte, también hace un llamado a que el Estado colombiano adopte directrices específicas concernientes a la protección y respeto de los sistemas consuetudinarios de las comunidades para que estas puedan acceder a los recursos hídricos y de producción necesarios para garantizar su Derecho a la Alimentación, lo que involucra que los agentes estatales ajusten ciertos códigos de conducta para que su acción y omisión no ponga en riesgo los sistemas exitosos de las comunidades para acceder, disponer y/o utilizar adecuadamente los alimentos.

Adicionalmente, propone la Defensoría que se surtan las consultas y procesos participativos necesarios para la comercialización y difusión de los denominados Organismos Vivos Modificados (OVM) en Colombia a través de una mayor participación por parte de las comunidades y organizaciones sociales que las representan.

Así mismo, el Estado debería consultar a las comunidades en donde se introduzcan este tipo de organismos o tecnologías que puedan representar algún riesgo o amenaza a los ecosistemas circunvecinos, pero en todo caso, el Estado debe abstenerse de la utilización de cualquier tecnología o técnica que pudiera amenazar, aunque sea mínimamente, el ecosistema y la producción alimentaria en una región o comunidad determinada (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 45).

De igual forma, la Defensoría recomienda que las instituciones deben adoptar/adaptar procesos de vigilancia de la calidad de los alimentos, así como de los insumos básicos para su producción, de forma que no se afecte la disponibilidad y el acceso alimentario basado en cadenas y formas tradicionales de producción (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 52).

Sobre esta misma línea, recomendó la Defensoría, que el Estado debe implementar y hacer cumplir las normas orientadas a prevenir y sancionar la desinformación, así como la publicidad engañosa sobre los productos que se fabrican, promocionan o comercializan como alimentos, con un especial énfasis en aquellos que provienen del exterior (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 53).

Respecto al uso del agua, sostuvo la Defensoría, que debería haber mayores controles sobre su calidad y los sistemas de distribución, por lo que el Estado debe ejercer un mayor

control de las entidades a nivel regional y territorial que hacen vigilancia sobre los acueductos, nacederos y redes de distribución (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 55)

Insta la Defensoría al Estado colombiano, a ejercer medidas sostenidas orientadas al control de precios sobre alimentos estratégicos, particularmente los cereales, las leguminosas y las fuentes de proteína de origen animal, cuyo fin sea el evitar procesos inflacionarios, el *dumping* a raíz de los tratados de libre comercio y las actividades monopólicas en la distribución y comercialización de algunos alimentos. (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 58).

Respecto a las comunidades étnicas, la Defensoría insta al Estado colombiano a hacer un uso eficaz y real de la consulta, así como a adoptar las medidas que permitan a estas comunidades acceder a los alimentos y recursos productivos que hacen parte de sus territorios ancestrales, y que son básicos para la alimentación de sus miembros (Defensoría del Pueblo, 2012, págs. 60-61).

Por otra parte, también recomienda la promoción de la producción campesina de consumo interno, con el ánimo de proteger la economía rural (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 62) Para ello, también propone que la concentración de la tierra y el acceso a ella, debe ser objeto de una profunda reforma estructural que permita una redistribución de este recurso y su destinación estratégica a la producción de alimentos (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 64).

Sobre este último aspecto, recomienda la Defensoría, que el Estado debe adoptar una política de reforma agraria encaminada a corregir los problemas derivados de la concentración, y la tenencia de la tierra, que a su vez, permitan una efectiva protección del pequeño y mediano productor (Defensoría del Pueblo, 2012, pág. 75).

- Recomendaciones hechas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

En el marco de las recomendaciones que hiciera el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas al Estado colombiano en el año 2010, se encuentran algunas concernientes al Derecho a la Alimentación, en las que destacan la implementación de una política nacional alimentaria que permita reducir el hambre y la

desnutrición en la niñez, las mujeres, los desplazados internos y las personas que viven en zonas rurales (Comite de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2010, pág. 5).

Igualmente, insta al Estado colombiano a formular políticas agrarias orientadas a dar prioridad a la producción de alimentos que otorguen incentivos a los pequeños productores y la restitución de tierras de las comunidades indígenas y afrocolombianas, al igual que las de los campesinos (Comite de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2010, pág. 5).

De otra parte, recomienda al Estado colombiano la adopción de una política nacional del agua que garantice el acceso universal al agua potable, con énfasis en aquellas personas que viven en zonas rurales (Comite de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2010, pág. 6).

Con ocasión del sexto examen del informe del Estado colombiano ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, se presentan a las recomendaciones que en materia de Derecho a la Alimentación realizó dicho Comité en octubre de 2017.

En este informe el Comité celebra la firma y aprobación del Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las FARC y acoge con satisfacción que algunos puntos centrales del Acuerdo Final brindan una oportunidad para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente de las víctimas y de los grupos que han sido más afectados por el conflicto, le preocupan los importantes desafíos que supone asegurar su efectiva implementación (Comite de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2017, pág. 2).

En cuanto al Derecho a la Alimentación, le preocupa al Comité las disparidades existentes relativas a este derecho, que se reflejan de una parte en el índice crítico de desnutrición e inseguridad alimentaria en algunas regiones y por otra parte el creciente índice de sobre peso y obesidad. De igual forma resalta como la falta de medidas adecuadas para brindar apoyo a campesinos y pequeños agricultores tiene un impacto negativo en el Derecho a la Alimentación (Art. 11) (Comite de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2017, pág. 9).

El Comité recomienda al Estado colombiano que en el marco la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, formule una estrategia nacional integral de protección y promoción del derecho a una alimentación adecuada, a fin de superar la inseguridad alimentaria en todo el territorio y fomentar una alimentación más saludable, y le solicita que redoble sus esfuerzos para mejorar la productividad de los pequeños productores agrícolas favoreciendo su acceso a las tecnologías apropiadas y a los mercados locales, a fin de aumentar los ingresos en las zonas rurales. (Comite de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2017, pág. 10).

Le recomienda, también, intensificar los esfuerzos para combatir los efectos del cambio climático en el Derecho a la Alimentación. El Comité remite al Estado colombiano a su Observación General N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada y las directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Comite de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2017, pág. 10).

Respecto al Derecho al agua, le preocupa al Comité el impacto que tiene el uso desproporcionado e incontrolado del agua y la contaminación de los ríos debido al desarrollo de actividades mineras, los cuales han generado graves afectaciones al derecho al agua, a una alimentación adecuada y a la salud en las comunidades afectadas, así como al medio ambiente (art. 11 y 12). Le recomienda al Estado que intensifique sus esfuerzos para asegurar una debida protección de los recursos hídricos y adopte las medidas necesarias para asegurar que el uso del agua en la industria de la minería no perjudique el acceso al agua potable, particularmente de las comunidades que pueden verse afectadas, así como adoptar medidas para el procesamiento de las aguas utilizadas en la minería. El Comité remite al Estado colombiano a su Observación General N° 15 (2002) relativa al derecho al agua (Comite de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2017, pág. 10).

## **5.2 Alcance del Punto Uno del Acuerdo de Paz y el compromiso relativo al Derecho a la Alimentación, frente a las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas**

Este capítulo está orientado a establecer los antecedentes del conflicto agrario y la desprotección estatal de la economía campesina, que han configurado las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas, como insumo fundamental para adelantar el análisis del alcance que estos aspectos tuvieron en los compromisos enunciados en el Punto Uno del Acuerdo de Paz, con especial atención al compromiso relativo al Derecho a la Alimentación.

### **5.2.1 Antecedentes y contexto del conflicto agrario**

Como ya se abordó en los fundamentos teóricos de esta investigación, el Derecho a la Alimentación tiene un estrecho vínculo con el acceso a la tierra y los medios de producción, los cuales resultan fundamentales para que la economía campesina provea de alimentos el mercado interno. En nuestro país el acceso a la tierra y los medios de producción han estado en el centro del denominado conflicto agrario. Se exploran a continuación algunas hipótesis sobre las causas que dieron origen a dicho conflicto en la segunda mitad del Siglo XX en Colombia.

Si bien no puede afirmarse que la tenencia y propiedad sobre la tierra haya sido el elemento determinante para el Conflicto Armado colombiano (Castro V. M., 2015, pág. 80), sí es un tema que está estrechamente relacionado con sus causas y al día de hoy, sigue estando vigente como condicionante del conflicto.

De esta forma, por ejemplo, para el año 1961, cuando se hizo el primer Censo Agropecuario del país, a petición de la FAO, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi afirmó, que “la mayoría de los estudios realizados en el país concluyen que un alto y creciente índice de

Gini representa la incapacidad de la política pública agraria para afectar la tendencia de la concentración de la tierra en Colombia” (IGAC, 2012).

Por ello, una visión más amplia de las causas del Conflicto Armado colombiano en los últimos cincuenta años, puede resumirse, como lo sostiene Rodríguez, en las siguientes incidencias:

(...) diferentes tipos de intereses: una violencia socioeconómica que busca inclinar la balanza a favor de propietarios y terratenientes; una violencia ideológica sectaria que defiende con sangre el color del partido; y una violencia cultural que expresa la resistencia de los sectores más tradicionales de la nación a los procesos de modernización. (Rodríguez, 2012)

De esta forma, el elemento agrario y la reforma rural, han sido factores detonantes del conflicto, y si bien no han sido los únicos, sí son de los más relevantes. De ahí, que la exposición de sus antecedentes y su relación con el objeto de este estudio, sean necesarias para el entendimiento de su inclusión en el marco de los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC.

Desde la década de 1980, el conflicto por la tierra y el territorio se empezó a ver agravado por la aparición de los cultivos de drogas ilegales y el auge del fenómeno del narcotráfico en el país, el escalamiento de la violencia, particularmente en las áreas rurales, por el enfrentamiento entre grupos guerrilleros, carteles y mafias del narcotráfico y grupos de autodefensa y paramilitares, además de la cada vez más frecuente incursión de la minería ilegal como fuente de financiación de bandas criminales y grupos armados al margen de la ley, y otros fenómenos como la propagación de los agrocombustibles (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

De esta forma, para una aproximación al impacto del Conflicto Armado en las dinámicas de tenencia de tierras en la ruralidad de Colombia, hay que empezar por exponer los principales problemas que han afectado al campo y al campesinado colombiano las últimas cuatro décadas:

- El Narcotráfico

Respecto al impacto del narcotráfico en la apropiación de tierras, si bien no hay un estudio extenso del fenómeno, éste sí fue abordado por Alejandro Reyes, quien en 1995, hizo una encuesta a nivel nacional sobre la adquisición de tierras hechas por narcotraficantes en el país (Reyes, 2009). En esta encuesta, Reyes evidenció que entre 1980 y 1993, los narcotraficantes en Colombia habían llegado a adquirir propiedades rurales en 409 municipios del país, un 42 % del total de municipios, y de acuerdo con los encuestados, dichas tierras eran por lo general las mejores en el mercado local y las destinaban en su mayoría a la ganadería extensiva.

De acuerdo a un informe de la Sociedad de Agricultores de Colombia en 1996, se estima que había en manos de narcotraficantes, al menos 4 millones de hectáreas, cifra que es preocupante si se le compara con el número de hectáreas cultivadas en Colombia para esa misma fecha, estimada en 4' 222, 000 (Semana, 1996).

Para el año 2007, de acuerdo con un cable diplomático estadounidense y publicado por el diario El Espectador en 2011, se afirmaba que al menos un 10 % de las tierras aptas para el cultivo en Colombia, estaban en manos de narcotraficantes o paramilitares (El Espectador, 2011).

- Recrudescimiento de la violencia

El contexto del Conflicto Armado, ha permitido a los grupos armados al margen de la ley, la apropiación de tierras que, de forma ilegal y fraudulenta, consiguen titular después de obligar a sus habitantes a abandonarlas. El Centro Nacional de Memoria Histórica, evidenció la cantidad de irregularidades encontradas por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, en los círculos notariales de los municipios más afectados por la violencia en años recientes, registrada en la Tabla 5.

Círculos notariales	No. de predios con irregularidades registrales	Universo de folios de matrícula analizados	% de predios en situación registral tipificada respecto del universo de folios revisados	Área de los predios con irregularidades registrales (has)
Florencia	236	670	35,2	60.672
La Macarena	388	—	—	35.136
Marinilla	1.221	2.730	44,7	9.415



Círculos notariales	No. de predios con irregularidades registrales	Universo de folios de matrícula analizados	% de predios en situación registral tipificada respecto del universo de folios revisados	Área de los predios con irregularidades registrales (has)
San Martín de los Llanos	239	1.026	23,3	217.952
San Vicente del Caguán	466	800	58,3	235.222
Turbo	676	1.400	48,3	3.647
Valledupar	74	1.282	5,8	5.646
Total general	3.300	7.908	41,7	567.689

**Tabla 5. Irregularidades encontradas por la Superintendencia de Notariado y Registro en algunos de los municipios más afectados por la violencia (2011-2014)**

Fuente: (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, pág. 309)

En estas titulaciones fraudulentas, demuestran una de las consecuencias del Conflicto Armado y su incidencia en las zonas rurales del país, en donde los grupos armados ilegales acuden al despojo, el desplazamiento forzado, la amenaza, la extorsión, el asesinato y otras formas de presión violenta para conseguir de los titulares originales de los derechos, el traspaso de sus terrenos.

Sobre el fenómeno del desplazamiento forzado y el abandono de tierras, si bien es cierto que no siempre que hay abandono de tierra se debe a un factor de violencia, de acuerdo con la *Tercera Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento sobre la Política Pública de Desplazamiento Forzado*, publicada en diciembre de 2010, el 82,9 % de la población desplazada, afirmaba haber abandonado el bien que poseía al momento del desplazamiento; de este porcentaje, un 1,8 % señaló que había sido obligada a entregarlo; el 7,6 % lo vendió como consecuencia de la violencia en la región y un 5 % aseguró seguirlo usufructuando por intermedio de terceros (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, 2010).

De acuerdo con el informe:

El 54 por ciento de los grupos familiares señala que luego del desplazamiento las tierras se han concentrado en manos de unos pocos nuevos propietarios. Este fenómeno se presenta en mayor grado en Antioquia y Chocó (región 1: 66,2 por ciento) y, en menor

grado, en Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá y Buenaventura (región 4: 29,6 por ciento)  
(Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, 2010)

La tabla 6, muestra el porcentaje y el tipo de bienes, que las personas en condición de desplazamiento forzado, para 2010, debieron abandonar.

	Debieron abandonar tierras	Poseían cultivos	Abandonaron cultivos permanentes	Poseían animales	Tenían huerta casera o cultivo de pancoger
Antioquia y Chocó	43,2	44,3	29,4	68,0	57,3
Bolívar, Córdoba, Sucre y Atlántico	36,7	<u>62,3</u>	12,7	<u>78,8</u>	<u>62,8</u>
Magdalena, Cesar, La Guajira, Norte de Santander	26,9	39,0	16,6	68,9	43,8
Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Buenaventura	<u>52,1</u>	<u>46,8</u>	<u>39,5</u>	69,8	49,3
Tolima, Huila, Cundinamarca, Bogotá, Boyacá, Santander, Valle del Cauca, Caldas, Risaralda, Quindío	36,0	44,9	32,1	68,5	49,0
Meta, Arauca, Guaviare, Casanare, Vichada, Vaupés, Guainía, Amazonas	<u>49,6</u>	46,1	<u>37,3</u>	<u>76,1</u>	<u>60,8</u>

**Tabla 6. Porcentaje y tipo de bienes que abandonaron las víctimas de desplazamiento forzado para el año 2010**

Fuente: (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, pág. 358)

Por ahora no existe consenso sobre la magnitud del despojo o abandono de tierras al que fue sometida la población desplazada por la violencia. Las estimaciones oscilan entre 1.2 millones de hectáreas según Ibañez, Moya y Velázquez (Ibañez A., 2006, pág. 139) y 10 millones, de acuerdo con el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE (Centro Nacional de Memoria Histórica y Reconciliación, 2009, pág. 21). El cálculo de las tierras despojadas incluye no sólo las que los desplazados abandonaron sino también las que dejaron a terceros bajo presión y por medio de ventas forzosas. En total,

la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, calcula que fueron abandonadas o usurpadas aproximadamente 5.504.517 hectáreas, entre finales de la década del ochenta y lo corrido de la década del 2000. (Centro Nacional de Memoria Histórica y Reconciliación, 2009, pág. 21).

- Cultivo de Agrocombustibles

Para el año de 1981, el número de hectáreas destinadas al cultivo de la palma de aceite era de 25,200, y para el año 2008, se encontraba en 237,216, incrementándose en 2011 a 427,000<sup>37</sup>.

Este elevado incremento obedece, entre otras circunstancias, a la política pública de fomento a este tipo de cultivos contenida en el documento CONPES 3510 de 2008, y si bien la política se ha trazado como objetivos la seguridad energética, la protección del medio ambiente, el desarrollo rural y el posicionamiento del país como exportador de este producto, también hay advertencias sobre las consecuencias que este tipo de cultivo tiene en relación con la apropiación de la tierra, particularmente con su concentración en manos de grandes capitales financieros y grupos empresariales, en detrimento de los medianos y pequeños productores.

Una de las particularidades de este tipo de cultivo, es que requiere de grandes extensiones, en desaprovechamiento de las áreas de cultivo, puesto que el 80 % de las unidades productivas, tienen cultivos inferiores a las 50 hectáreas y sólo representan el 4,7 % del área de cultivo total, mientras que el 1,5 % de las unidades mayores de 2,000 hectáreas, participan con un 41,2 % del total del área cultivada (Kalmanovitz & López, 2006, pág. 261).

Aunque la concentración de las tierras para el cultivo de este producto no está siempre relacionada con el despojo de tierras, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha evidenciado algunos casos en los que sí ha sido notorio el despojo de los pequeños productores agropecuarios para la concentración de sus tierras en manos de los grandes productores de este recurso (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, pág. 469).

---

<sup>37</sup>Datos suministrados por el Sistema de Información Estadística del Sector Palmero, en: <http://web.fedepalma.org/sispa>

## 5.2.2 Evolución de la cuestión agraria

- Las Reformas Agrarias

Como se comentaba en los acápites anteriores, el Conflicto Armado en Colombia a lo largo del Siglo XX, la “Guerra civil del Siglo XX”, como la llegó a llamar López Pumarejo, estaba estrechamente relacionada con la tenencia, repartición y explotación de la tierra, asunto que reconoció la dirigencia del país cuando en 1957, acordó la repartición del poder en el pacto denominado Frente Nacional, por el cual, liberales y conservadores no solo se turnarían el mandato cada cuatro años, sino que se repartían la burocracia política del país y así, aislaban del todo a cualquier otra tendencia política independiente, como lo fuera el Partido Comunista colombiano, o en general, las nuevas tendencias de izquierda que empezaban a tomar fuerza en el país (Molano A. , 2012).

A raíz del reconocimiento de la importancia de la tenencia de tierras en el campo como elemento detonador de la violencia en Colombia, el gobierno nacional, con aparejamiento de los Estados Unidos, preocupados por el rumbo que pudieran tomar en Latinoamérica las luchas campesinas luego del triunfo de la revolución cubana en 1959, expidió en 1961 la Ley 135, por medio de la cual se impulsó la Reforma Agraria Social. Sin embargo, y pese al considerable financiamiento recibido de parte de los Estados Unidos, por una cifra de mil millones de dólares y la llegada al país de al menos mil voluntarios de los cuerpos de paz (Molano A. , 2012, pág. 33) la reforma no fue exitosa y su balance muy pobre.

De acuerdo con Ocampo, la concentración de la tierra se intensificó, las medianas propiedades no se fortalecieron, los aparceros y arrendatarios disminuyeron, mientras que avanzó la colonización del piedemonte amazónico, el Magdalena Medio, el Urabá, Catatumbo y la Costa Pacífica (Ocampo, 1997).

De acuerdo a las cifras registradas por Ocampo, entre 1962 y 1985, se incorporaron al INCORA<sup>38</sup> por medio de la extinción de dominio, 3,6 millones de hectáreas. Por compra,

---

<sup>38</sup> El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria INCORA, creado por la Ley 135 de 1961, fue una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que pudo a nombre del Estado: adjudicar baldíos, extinguir dominios, facilitar el saneamiento de la titulación privada, prestar servicios sociales para mejorar la calidad de vida de la población rural y administrar el Fondo Nacional Agrario (FNA), institución receptora de los recursos para la reforma agraria.

cesión o expropiación, 889,000 hectáreas, de las cuales, el 7,4 % se incorporaron por expropiación. De acuerdo al Censo Agropecuario de 1974, en 1970 había 800,000 familias sin ningún tipo de titulación de la tierra, por lo que la reforma había beneficiado sólo a un 8 %. Sobre la titulación de baldíos, las 7,7 millones de hectáreas se distribuyeron en 260,000 títulos y la adecuación de las tierras llegó a cubrir 178,000 hectáreas. De estos beneficiados, la mitad correspondía a pequeños propietarios, mientras que la otra mitad quedó distribuida entre grandes y pequeños latifundistas (Ocampo, 1997, págs. 404-405).

Sin embargo, a medida que se intentaba contener la reforma agraria, iban creciendo las organizaciones campesinas a lo largo del territorio nacional, por lo que Lleras Restrepo buscó congregarse a estas asociaciones en la denominada ANUC<sup>39</sup>, cuya meta era organizar a un millón de campesinos (Molano A. , 2012, pág. 34) Sin embargo, esta organización, de creación estatal mediante el Decreto 755 de 1967, llegó a radicalizarse y exigir la legalización de las invasiones de tierra, expropiación sin indemnización y la conformación de Consejos de Reforma Agraria que dirigieran la expropiación<sup>40</sup>.

Dentro de la ANUC, se organizó la denominada Línea Sincelejo, que reunía a los dirigentes más radicales de la organización campesina, quienes llegaron a promover más de 2000 invasiones de tierras entre 1971 y 1972, la promoción de paros en Caquetá, Caldas, Córdoba, Arauca y Sucre; por lo que la respuesta del gobierno, ahora bajo el mando del conservador Misael Pastrana, fue contundente y aparte de llegar a encarcelar a varios de los dirigentes y promotores de estos paros e invasiones, autorizó a los terratenientes a la formación de grupos de autodefensa de sus propiedades.

A raíz de estos sucesos, el gobierno planeó el desmonte de la Reforma Agraria a través del llamado "Pacto de Chicoral"<sup>41</sup> mediante el cual, se incorporaron reformas que buscaban proteger la afectación de predios por parte del INCORA, el establecimiento de la renta presuntiva y la creación del Fondo Financiero Agropecuario.

Por ello, se puede considerar que el gobierno de Misael Pastrana acaba definitivamente con la reforma agraria de 1961 y empieza a dar paso al denominado Plan de Desarrollo

---

<sup>39</sup> Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia, ANUC.

<sup>40</sup> Primer Mandato Campesino de la ANUC en 1971.

<sup>41</sup> Acuerdo suscrito entre representantes de la dirigencia política, los partidos tradicionales, terratenientes, hacendados y ganaderos en el municipio del Tolima que le da su nombre y cuyos fines quedaron plasmados en la Ley 4 de 1973.

Rural Integrado (DRI) que veía en los pequeños propietarios un estorbo al ideal de un campo ampliamente productivo y tecnificado (Berry, 2002, pág. 46).

La administración de López Michelsen, sucesora de la de Pastrana, implementó el Plan Nacional de Alimentación (PNA) que buscaba aliviar la escasez de alimentos que había caracterizado a los intentos de reforma anteriores, pero a su vez, Planeación Nacional reportaba que los pequeños propietarios rurales estaban perdiendo sus propiedades como consecuencia de la implementación del DRI (Berry, 2002, pág. 47), aunque de acuerdo a otro reporte de Planeación Nacional del año 1982, luego de la sucesiva implementación del DRI y el PNA, destacó que el beneficio de producción era mayor si no había limitaciones a la extensión de la propiedad rural, por lo que en departamentos como Córdoba, en donde la propiedad rural pequeña apenas daba para la subsistencia familiar, los programas no tenían tanta eficiencia (Berry, 2002, pág. 48).

La mecánica de los dos planes se conservó hasta comienzos de la década de 1990, cuando fue promulgada, bajo la administración de César Gaviria, la Ley 160 de 1994, por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se estableció un subsidio para la adquisición de tierras y se reformó el INCORA.

Mediante esta nueva Ley, se desarrollaron subsidios para la compra de tierras; se facilitaron los procesos de compraventa entre campesinos y propietarios; se permitió la adquisición de tierras mediante la negociación directa o a través de la expropiación indemnizatoria sólo en determinados casos; se establecieron los lineamientos generales para la adjudicación de terrenos baldíos y se reglamentaron las Zonas de Reserva Campesina<sup>42</sup>.

En 2010, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, se pronunció sobre las reformas agrarias adelantadas por los países en las últimas décadas, manifestando que en general, hay dos modalidades de reforma: una primera, que se hace desde el modelo de control y centralización de la reforma desde el Estado, que busca, a través de medidas como la expropiación indemnizatoria, mecanismo a través del cual adquiere terrenos a costos por debajo del precio del mercado, que luego adjudica o vende a pequeños productores y personas sin tierras; o un segundo modelo que aboga por la descentralización y la compra-venta de tierras a través de los mecanismos normales de

---

<sup>42</sup> “Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) fueron reglamentadas mediante la Ley 160 de 1994, con el propósito de regular y ordenar la ocupación de los baldíos y consolidar las economías campesinas en el país (Congreso de la República, 1994, pág. 48).

mercado. Esta segunda tendencia es la que se puede apreciar en la Ley 160 de 1994, y es hoy en día la más común entre los Estados. El Relator, en el citado informe, es claro al señalar que estas políticas que se han denominado también *reforma agraria de mercado*, como la colombiana, no son las más adecuadas para resolver las desigualdades de acceso a la tierra y por el contrario en algunos casos han llevado a nuevos procesos de concentración de tierras (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2010, pág. 19).

Finalmente, se puede considerar la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, en su apartado especial sobre restitución de tierras a las víctimas de desplazamiento forzado (artículos 72 a 118), como última normatividad que ha hecho alusión al tema de las tierras que, como se veía en acápites anteriores, también son objeto de despojo por parte de los grupos armados ilegales que operan en el país y afectan considerablemente el asunto agrario en Colombia.

En su momento, cuando la Ley 1448 de 2011 estaba todavía en su etapa de debate, el Senador por el partido Polo Democrático, Luis Carlos Avellaneda, comentaba respecto a los temas fundamentales que debía contener dicha norma, que la institucionalidad, tal como estaba contemplada en el proyecto, creaba un laberinto procedimental para la víctima interesada en la restitución. Adicionalmente, era necesario que la decisión judicial final sobre la restitución, quedara en competencia de las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores, y fueran estas decisiones de única instancia, y que el procedimiento no se remitiera en primera etapa procesal a un juez de inferior jerarquía, que pudiera verse amedrentado en su decisión por los grupos armados al margen de la ley (Planeta Paz, 2012).

Finalmente, consideraba el Senador que la carga de la prueba debía contar con presunciones de carácter legal y de derechos, que facilitarían al peticionario probar en el proceso el despojo al que había sido sometido. Otras preocupaciones sobre esta Ley, planteadas por Avellaneda, daban cuenta de los tiempos procesales, las medidas de protección a las víctimas, la productividad y el desarrollo rural.

Una vez implementada la normatividad, una de las principales críticas que recibió, se fundamenta en la burocracia creada alrededor del proceso de reparación a las víctimas del conflicto, los tiempos procesales tanto en su parte administrativa como judicial, tanto en la recepción de los casos, la presentación de la demanda y el fallo final, además de la limitada

cobertura de las tierras que pueden ser objeto de restitución, habida cuenta que su accesibilidad depende de la denominada microfocalización<sup>43</sup>.

Los lentos avances en la restitución de tierras tienen fuertemente cuestionada la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras. Según el informe de gestión de esta unidad, a diciembre de 2015 del total de 87.119 solicitudes de restitución, tan solo el 16 % (14.931 solicitudes) habían sido incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. De estas, apenas 2.529 predios tienen orden de restitución en sentencia judicial, correspondientes a 179.502 hectáreas. Esto significa 4.445 familias con orden de restitución, 3.681 con goce material y 1.953 con entrega material del predio (Unidad de Restitución de Tierras, 2016, pág. 38).

- Situación actual de la economía campesina

Para el objeto del presente estudio se analiza la situación de la denominada economía campesina y del campesinado, el cual a pesar de la heterogeneidad que cabe esperarse entre los pobladores de las zonas rurales del país, reúne al menos dos características que permiten tal englobamiento.

Por un lado, está su particular forma de producción de alimentos y otros productos agrícolas en donde la familia es la unidad y base social de la comunidad campesina, el integrar la producción animal y vegetal, priorizar la producción para el autoconsumo y el mercado local, preservar los recursos ambientales, combinar cultivos permanentes con transitorios, utilizar insumos locales y reutilizar productos, perseguir autonomía genética y tecnológica y preservar conocimientos tradicionales sobre producción sin dejar de integrar nuevos conocimientos. La segunda característica tiene que ver con su relacionamiento con la familia, la comunidad y el ambiente, en donde esta sociabilidad es la que prima en la organización del trabajo familiar y a pequeña escala, se basa en el respeto de lo local mediante los vínculos afectivos y familiares, en la valoración de las costumbres locales y

---

<sup>43</sup>La microfocalización es un mecanismo establecido en esta ley para seleccionar los casos de atención prioritaria, pero que depende de las condiciones de seguridad y orden público que se presenten en la zona, con lo cual el avance de la microfocalización depende en gran medida de la gestión que haga la fuerza pública en el territorio.



populares, en el respeto del ambiente y de los recursos para la producción agrícola como la tierra, el agua y las semillas (Congreso de la República de Colombia, 2016).

Esta realidad social y las exigencias del campesinado de hoy en día, son las bases de la denominada economía campesina, que como se mostrará más adelante resiste ante la imposición desde el Estado y la fuerzas del mercado, de un modelo económico para el campo que tiene como fundamento la extracción de recursos que ha alterado los territorios y la forma de vida campesina, junto con el impulso de un modelo de agroindustria que ha impactado negativamente la economía campesina y ha posicionado al sujeto campesino como carente de iniciativa y de capacidad productiva (Congreso de la República de Colombia, 2016).

Contrastan con estas representaciones discriminatorias del campesinado, los diferentes estudios que han demostrado la gran contribución que hace la economía campesina a la producción de alimentos, la soberanía alimentaria y la protección del medio ambiente. Al respecto los reconocidos estudios del economista Albert Berry<sup>44</sup> señalaron que la productividad de la tierra es sistemáticamente más alta en pequeños predios que en los grandes (Berry, 2010, pág. 28). Por su parte el investigador Javier Forero plantea que:

“los productores agrícolas, independiente de la escala de su actividad productiva, logran ser eficientes cuando acceden a condiciones económicas y de entorno aceptables, y que los pequeños demuestran nítidamente no solamente su eficiencia sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural” (Forero, 2013, pág. 69).

Afirma de igual manera que los campesinos perciben mayores ingresos trabajando en sus propias parcelas, que los que obtendrían empleándose en otras opciones. (Forero, 2010).

En este punto es importante resaltar que hoy en día buena parte de la producción de alimentos que se consumen en Colombia, está en manos de la economía campesina a pesar de la escasa protección y promoción que esta tiene por parte del Estado (Grupo Semillas, 2015, pág. 13).

---

<sup>44</sup> Albert Berry es profesor emérito de Economía de la Universidad de Toronto, Director de Investigación del Programa para América Latina y el Caribe en el Centro de Estudios Internacionales de la citada universidad.

Una de las principales dificultades que tiene la economía campesina está relacionada con la altísima concentración de la tierra en manos de latifundistas, fenómeno histórico que según la propia Corte Constitucional no ha parado de crecer y ha estado acompañado del aumento en el escalamiento del conflicto armado:

Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52 % son de propiedad privada, 32 % de indígenas y negritudes, y el resto, 16 %, del Estado. (...) Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos (Sentencia C-644, 2012)<sup>45</sup>.

De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, la estructura de la propiedad en Colombia para el período 2000-2009 se concentraba en grandes y medianas propiedades: el 41 % del área de propiedad privada era de gran propiedad o predios de más de 200 hectáreas (15.8 millones de hectáreas); el 40 % de la propiedad privada se clasifica como mediana propiedad, es decir, predios entre 20 y 200 hectáreas. Los siete millones de hectáreas restantes están distribuidas entre pequeña propiedad, el minifundio y el microfundio (IGAC, 2012).

Para el año 2015 el 3er Censo Nacional Agropecuario, en adelante CNA 2015, confirmó los elevados niveles de concentración de la tierra al establecer que el 69,9 % de las Unidades de Producción Agropecuaria UPA, tienen menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5 % del área censada, mientras el 0,4 % de las UPA tienen más de 500 hectáreas y ocupan el 41,1 %<sup>46</sup>. La agudización del fenómeno de concentración de la tierra también se hace evidente en el coeficiente de Gini de propietarios que para el periodo comprendido entre 2000 y 2010 paso de 0,86 a 0,88 siendo uno de los más altos del mundo. (Ibañez, 2010).

Este panorama demuestra cómo en Colombia el mandato constitucional del acceso progresivo a la tierra para los campesinos establecido en el artículo 64, no se cumple. Esta

---

<sup>45</sup> [M.P. Adriana Naría Guillén Arango]

<sup>46</sup> Información disponible en el 3er Censo Nacional Agropecuario 2014. <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

grave limitación afecta directamente el Derecho a la Alimentación, como ya lo establecía el Relator Especial del Derecho a la Alimentación en su informe de 2002 al afirmar que:

(...) el acceso a la tierra es fundamental y la reforma agraria debe ser una parte fundamental de las estrategias del gobierno encaminadas a reducir el hambre... En muchas partes del mundo, las personas de las zonas rurales padecen de hambre porque no poseen tierras o no tienen seguridad en la tenencia de la tierra o sus propiedades son de superficie tan reducida que no logran producir lo suficiente para alimentarse". (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2002, pág. 8)

De la mano con la alta concentración de la tierra están los conflictos asociados al uso de la misma. De acuerdo con el CNA 2015, en Colombia se destinan 42,3 millones de hectáreas para uso agropecuario, de las cuales el 80 % corresponden a pastos, y el 20 % restante (8,4 millones de hectáreas) a cultivos agrícolas. El 80 % dedicado a pastos, sirve para mantener ganado en forma extensiva, lo cual hace que en Colombia las vacas tengan más hectáreas para pastar de lo que tiene un campesino para cultivar. Según el CNA 2015, el inventario bovino es de 21,4 millones de cabezas, al hacer el cálculo de hectáreas de pasto por vaca, daría que en Colombia cada vaca dispone de 1,57 hectáreas para pastar (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2016, pág. 2).

Según el CNA 2015, la superficie agrícola corresponde principalmente a cultivos permanentes (5,3 millones de hectáreas), o sea el 74,8 % del total de área con uso agrícola. Estos en gran cantidad son cultivos como caña de azúcar, palma aceitera y caucho, entre otros agroindustriales, los cuales totalizan 3,4 millones de hectáreas.

En cultivos transitorios y asociados, donde se clasifican productos como hortalizas, tubérculos, algunas frutas y, en sí, una importante proporción de alimentos, se utilizan 1,8 millones de hectáreas. Esta producción es realizada sobre todo por economías campesinas.

En este aspecto es importante destacar que según el IGAC el total de hectáreas de cultivos transitorios ha venido disminuyendo. Al contrastar los datos del año 2009 con los del año 2008, encontró que en este último año el total de hectáreas cultivadas era de 2'086.958 (1'375.282 para cultivos permanentes y 711.675 para cultivos transitorios), mientras que para el periodo 2005-2009 era de 1'335.953 (898.459 para cultivos permanentes y 437.494 para cultivos transitorios), presentándose una disminución de 751.005 hectáreas.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Esta información corresponde a la respuesta enviada por el IGAC al Senador Alberto Castilla y que aparece en la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual se

La economía campesina sufre sin embargo su crisis más pronunciada a partir de la década de los noventa con la denominada “apertura económica”, es decir el ingreso del país durante el gobierno de Cesar Gaviria al juego del capitalismo neoliberal, lo que implicó un cambio en el tratamiento del tema agropecuario por parte del estado, reduciendo su intervención en el sector en beneficio del mercado y colocándolo en las mismas reglas de juego en el mercado con otros sectores. Esta política económica se ha concentrado en brindar incentivos y apoyos a la agroindustria que se ha volcado a la producción de cultivos de exportación en detrimento de la economía campesina nacional.

Como se mencionaba una de las banderas de esta orientación económica ha sido la ampliación de la importación de alimentos, la cual se ha incrementado desde entonces, siendo particularmente destacable el caso de los cereales y las carnes, alimentos fundamentales de la dieta (ILSA, 2012, pág. 9).

En el proceso de apertura económica de 1990 a 1995 la producción de algunos cultivos fue disminuyendo anualmente. Trigo 1,4 %, cebada 10,4 %, maíz 1,8 %, sorgo 6,1 %, arroz 3,3 % y soya 13,3 %. Mientras que las importaciones de estos productos se incrementaron de 762.000 toneladas en 1990 a 3.100.000 toneladas en 1995, según cálculos de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (FENALCE). Desde entonces la seguridad alimentaria del país se ha venido afectando (Pradilla, 2005).

En contraposición las importaciones de alimentos han seguido aumentando exponencialmente, así se tiene que para el año 2013, Colombia había importado un total de 9'610.167 toneladas de alimentos, correspondientes a 7.240 millones de dólares, siendo los principales productos agrícolas importados el maíz duro amarillo, las tortas y residuos de la extracción de aceite de soja, los demás trigos, aceite de soja en bruto, las demás habas (frijoles) de soja, carne sin hueso de la especie porcina, los demás arroces semi-blanqueados y manzanas frescas. Como puede observarse son en su gran mayoría alimentos básicos de la alimentación de la población<sup>48</sup>.

---

reconoce al campesinado como sujeto de derechos” Rad: HSJACS-0021-14. IGAC 2014ER11518 del 26 de agosto de 2014.

<sup>48</sup> Esta información se toma de la respuesta de la DIAN a solicitud por el Senador Alberto Castilla. Rad.: 100219326-0965 del 19 de septiembre de 2014 y que aparece en la exposición de motivos del

Esta tendencia en la producción agropecuaria pone en alto riesgo la alimentación de la población colombiana, por una política económica nacional supeditada a las dinámicas del mercado internacional.

No obstante, el abandono estatal también se hace manifiesto en la incapacidad institucional para contribuir al desarrollo productivo. De acuerdo con los resultados del CNA2015, solo el 15 % de los productores residentes manifestó haber recibido asistencia técnica, y apenas el 83,6 % demandó crédito, siendo este el supuesto vehículo para generar oportunidades de negocio. Igualmente, el 81,9 % de las UPA carece de acceso a sistemas de riego, y apenas un 29,6 % de los residentes manifestó contar con maquinaria.

Respecto al papel fundamental de la provisión de bienes y servicios del Estado como complemento del acceso a la tierra, lo que podría denominarse una reforma agraria o rural con visión integral, afirmaba el Relator del Derecho a la Alimentación en su informe de 2002:

“Es también evidente que, en la reforma agraria, la tierra por sí misma no es suficiente. Para tener un medio de vida viable la calidad de las tierras suele ser tan importante como la cantidad. Asimismo, el acceso a la tierra siempre debe ir acompañado de un acceso suficiente a otros insumos, incluidos el agua, los créditos, el transporte, los servicios de extensión y otros elementos de la infraestructura”. (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2002, pág. 9).

Respecto a las condiciones socioeconómicas del campesinado como cabría esperarse el panorama es desolador y el abandono estatal es prominente. Así, vivir dignamente en el campo parece no ser posible si se tiene en cuenta que cerca de la mitad de población rural es pobre. De acuerdo con el CNA 2015 el 45,5 % se ubica en esta categoría, según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), y para comunidades étnicas este dato se eleva hasta 63,5 %, demostrando que están en las peores condiciones sociales y requieren de atención diferenciada.

La pobreza también se revela, según el CNA 2015, en aspectos objetivos como la calidad de la vivienda, donde apenas la mitad de las construcciones están hechas en ladrillo y

tienen piso de cemento; igualmente, solo el 42,6 % de las viviendas tienen acceso a servicio de acueducto y el 6 %, al de alcantarillado. En cuanto a educación se encontró que el analfabetismo afecta al 17 % de la población rural.

De igual forma en el panorama de la situación nutricional, la población rural muestra un marcado rezago que se evidenció en la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSIN realizada en el año 2010<sup>49</sup>. La ENSIN (ICBF, 2010) reveló que en la población rural la desnutrición crónica en menores de 5 años afecta al 17 %, dato que se encuentra 5.4 puntos porcentuales por encima de la cifra a nivel urbano (11.6 %), en el caso de los menores de 5 años indígenas este dato aumenta hasta un 29.5 %, es decir que uno de cada tres menores de 5 años indígenas padece desnutrición crónica. La desnutrición global en menores de 5 años también es mayor en la zona rural que en la urbana (4,7 % frente a 2,9 %) y nuevamente la población indígena sobrepasa con creces esta cifra al ubicarse en 7,5 %. La situación nutricional en cuanto a la prevalencia de desnutrición crónica no mejora a lo largo de la vida de los menores de edad, así se tiene que en el grupo de 5 a 17 años, nuevamente el dato rural supera al urbano, (15,2 % frente a 7,9 %) esta vez ubicándose 7,3 puntos porcentuales por encima.

Ya en el plano de las deficiencias de micronutrientes o hambre oculta, la mencionada encuesta muestra como la situación vuelve a ser más precaria en las zonas rurales. La prevalencia de anemia en menores de 6 a 59 meses de edad revela que afecta en la zona rural al 30,8 % de la población, 4,7 puntos porcentuales por encima del dato urbano (26,1 %) y entre la población indígena este dato se eleva hasta 32,6 %. En cuanto a la deficiencia de Zinc en menores entre 1 y 4 años muestra una prevalencia mayor en la zona rural en 6,4 puntos porcentuales frente a la zona urbana (47,8 % frente a 41,4 %), para la población indígena de la muestra, el dato se eleva de forma preocupante hasta 56,3 %.

En cuanto a la percepción de inseguridad alimentaria, la encuesta revela que esta es mayor en 19,1 puntos porcentuales en los hogares rurales (57,5 %) frente a los hogares urbanos (38,4 %).

---

<sup>49</sup>La ENSIN 2010 es adelantada por el ICBF con una periodicidad quinquenal. En el momento de realización de esta investigación, año 2017, se dieron a conocer en el mes de noviembre los resultados parciales de la ENSIN 2015, desafortunadamente ninguno de los indicadores de estado nutricional y deficiencia de micronutrientes se había desagregado para la zona rural por lo cual no fue posible actualizar esta información.

Finalmente, como expresión más dramática de la violación del Derecho a la Alimentación, nuestro país ha visto emerger en los últimos años muertes de población infantil a causa de desnutrición extrema o enfermedades asociadas a esta, las cuales se concentran en población rural y especialmente indígena. Así, se tiene que en 2013 se registraron 181 muertes por desnutrición en menores de un año de las cuales el 57 % (131 casos) residían en la zona rural, 67 eran indígenas y 19 afrocolombianos (PNUD, 2015).

Para el Relator del Derecho a la Alimentación, las brechas de esta magnitud entre el mundo urbano y rural están estrechamente relacionadas con el acceso a la tierra; al respecto asegura que:

(...) la pobreza rural suele estar estrechamente vinculada con la desigualdad extrema en el acceso a la tierra. El acceso a la tierra es con frecuencia indispensable para asegurar el acceso a los alimentos y a medios de vida y, por tanto, para garantizar que las personas estén a salvo del hambre (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2002, pág. 9).

La alarmante mortalidad por desnutrición infantil, especialmente documentada en el Departamento de la Guajira, entre el pueblo Wayúu ha sido tenida en cuenta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en 2015 insta al gobierno a generar medidas cautelares que protejan la vida e integridad especialmente de niños, niñas y adolescentes (CIDH, Medidas Cautelares No. 51/15, 2015) y gestantes (CIDH, 2017).

### **5.2.3 Demandas de las organizaciones sociales campesinas y su relación con el Derecho a la Alimentación**

- Hitos de las organizaciones sociales campesinas

Como pudo apreciarse en el subcapítulo anterior, las organizaciones sociales campesinas han desempeñado un papel menor en la discusión en torno a las reformas agrarias y su posición continuamente ha sido acallada, en muchos casos de forma violenta al momento de implementar las políticas agrarias en el país. De igual forma el panorama que se mostró para la economía campesina, justifica con creces la necesidad de la movilización social en este sector de la población, en procura de conseguir reivindicaciones que mejoren su calidad de vida.

El origen de las organizaciones sociales campesinas se remonta a la década de 1920, cuando ya a lo largo y ancho del territorio nacional se empezaron a conformar las primeras organizaciones sociales populares, como las mutuales de artesanos, los sindicatos obreros, y los movimientos indígenas y campesinos que pretendían la devolución de resguardos, la titulación y acceso a la tierra y la reforma a la estructura agraria del país.

En 1924, se llevó a cabo en Bogotá, luego de un arduo proceso organizativo, el primer congreso obrero-campesino, en el que se reunieron las primeras organizaciones de este tipo en el país.

Los movimientos y organizaciones continuaron fortaleciéndose y recabando un espacio de participación y decisión política durante las décadas venideras, hasta que, de cierta forma, sus pretensiones fueron atendidas luego de la controversia generada por la Masacre de las Bananeras en 1928 y el regreso al poder del partido liberal, que bajo la administración de López Pumarejo, promulgó la Ley 200 de 1936, también llamada Ley de Tierras, y que pretendía impulsar la primera reforma agraria de considerables proporciones en el país, atendiendo tanto a las reclamaciones campesinas como de los terratenientes y empresas rurales (Alturo, Peña, & Bohórquez, 2008).

Sin embargo, la Ley 200 de 1936 no consiguió los propósitos que la habían sustentado y para la década de 1940, con el regreso al poder de los conservadores, empezó nuevamente la guerra bipartidista, que cobró como escenario principal el campo colombiano. A raíz del magnicidio del candidato liberal a la presidencia de la República Jorge Eliécer Gaitán en 1948, se desata definitivamente la época denominada en la historiografía colombiana como la Violencia.

Las décadas siguientes vieron el desplazamiento masivo de campesinos en las áreas más afectadas por la lucha bipartidista, las medidas del gobierno para contrarrestarla y la aparición de bandoleros y grupos paraestatales de autodefensa y contra subversión.

En la década de 1970, alentados por las medidas del gobierno y el nuevo intento de reforma agraria llevada a cabo por la Ley 135 de 1961, que se veía cada vez más ineficiente para atender las reclamaciones campesinas, se organizó la ANUC, movimiento campesino con la fuerza suficiente para preocupar a la institucionalidad y llevar al gobierno de Misael Pastrana a replantearse la continuidad de la reforma agraria, con las subsiguientes medidas ya expuestas.



---

Los procesos institucionales posteriores, fueron debilitando paulatinamente a la ANUC, hasta que, para 1992, cuando llevó a cabo su Segundo Congreso, era notoria la precariedad y división que había entre sus miembros; sin embargo, la ANUC sentó un precedente importante en los movimientos campesinos desde su fundación hasta hoy, tanto de su propio seno como de sus vertientes, han surgido diferentes organizaciones regionales y nacionales de los sectores indígenas, afrodescendientes, de mujeres, jóvenes y campesinos, entre ellas la Asociación Campesina Popular (Asocampo) (Alturo, Peña, & Bohórquez, 2008, pág. 9).

Por otra parte, debido a la crisis social y política y la nueva oleada de violencia que se desata con el Frente Nacional, así como en respuesta a la desarticulación del movimiento campesino que logra el “Pacto de Chicoral” es convocado el Primer Congreso Nacional Agrario en conmemoración de la Masacre de las Bananeras, el 6 de diciembre de 1976, el cual contó con la presencia de delegados de varios departamentos del país, y dio como resultado el surgimiento de la Federación Nacional Sindical Agropecuaria (Fensa) que luego se trasformaría en la Federación Nacional Sindical Agropecuaria – Central Unitaria de Trabajadores FENSUAGRO-CUT. Esta integración con la CUT, es reflejo de la convicción de esta organización de la unidad obrero – campesina y popular.

FENSUAGRO retoma los ideales del movimiento agrario y campesino desde la identidad de clase, en la movilización por la reforma agraria democrática e integral, no solo sobre la base de la lucha por la tierra sino también la lucha por reivindicaciones como el crédito, las vías, la comercialización, la vivienda, la educación, la salud, el medio ambiente, la defensa de los recursos naturales renovables y no renovables; y su apuesta por la necesidad de construir una nueva sociedad basada en la justicia social y una alianza entre las clases obreras y campesinas, en pro de construir el socialismo en Colombia (Agencia Prensa Rural, 2009).

Esta organización con más de cuatro décadas de fundación ha logrado especialmente en los últimos 15 años un gran posicionamiento a nivel nacional con 18.154 afiliados de 80 organizaciones en 27 departamentos del país, de estas organizaciones 70 son de carácter sindical y las demás son asociaciones, cooperativas, empresas comunitarias, fundaciones y cabildos indígenas (CIDOB). Fensuagro ha logrado una importante cohesión basada en una estrategia de formación política y organizativa en todos los niveles. En el campo de los

movimientos transnacionales, es una de las pocas organizaciones colombianas que hace parte de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo CLOC y la Vía Campesina, el espacio de articulación internacional de organizaciones campesinas más importante que existe y en otras federaciones como la Federación Sindical Mundial FSM; y se han vinculado a organizaciones sindicales como la UNITE de Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica y la FGTB de Bélgica. (Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo, 2015, pág. 26).

Las Zonas de Reserva Campesina ZRC, representan otro hito para la organización campesina en el camino de la defensa de su identidad y soberanía. Puede señalarse que el origen de las ZRC se remonta al año 1985, cuando se dan las primeras discusiones entre el Gobierno y las comunidades rurales con la finalidad de avanzar en procesos de ordenamiento territorial y búsqueda de alternativas a la forma en que se efectuaba la ocupación del territorio, la colonización y la expansión de la frontera agrícola (Ortiz C. , 2004).

Las Zonas de Reserva Campesina constituyen una figura jurídica cuyos objetivos son la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, la eliminación de su concentración y el acaparamiento de tierras baldías, la adquisición o implantación de mejoras, el fomento de la pequeña propiedad campesina y la prevención de la descomposición de la economía campesina del colono y la búsqueda de su transformación en mediano empresario. Aunque como ya se mencionó fueron reglamentadas en la Ley 160 de 1994, son en realidad el resultado de los diversos procesos de exigibilidad política emprendidos por campesinos y colonos, en el marco de los cuales surge la idea original de la figura, que con el tiempo se complejiza y logra su formalización (ILSA, 2012, pág. 5).

Desde su consagración hasta el momento se han constituido formalmente seis ZRC, específicamente entre los años 1997 y 2002 como se puede apreciar en la tabla 7. Estas se ubican en los límites de la frontera agropecuaria, en regiones altamente afectadas por la dinámica de la confrontación armada y ausentes de la presencia estatal. La mayoría de las ZRC fue solicitada de forma directa por procesos de organización campesina, que veían en la figura una alternativa frente a las problemáticas socioeconómicas que enfrentaban, una fórmula de sustitución de cultivos de uso ilícito y una estrategia de contención de la dinámica

de violencia que caracteriza estos territorios, como parte de un proceso político enmarcado en la lucha por la tierra.

**Tabla 7. Zonas de Reserva Campesina Constituidas**

ZRC	Resolución de Constitución	Extensión (Has)	Territorio que abarca	Número de habitantes	Organización
Guaviare	Resolución N° 054 del 19 de noviembre de 1997	469.000	Municipios de Calamar, El Retorno y San José del Guaviare	38.000	Cooperativa Multiactiva Agropecuaria del Guaviare (Cooagroguviare)
Pato-Balsillas (San Vicente del Caguán, Caquetá)	Resolución N° 055 del 18 de diciembre de 1997	145.155	Inspecciones Balsillas y Guayabal	7.500	Asociación Municipal de Colonos de El Pato (Ancop)
Sur de Bolívar (Municipios de Arenal y Morales)	Resolución N° 054 del 22 de junio de 1999	29.110	Municipios de Arenal y Morales	3.500	Asociación de pequeños productores de la ZRC de Morales (Asoreserva) Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM)
Cabrera (Provincia de Sumapaz-Cundinamarca)	Resolución 046 del 7 de noviembre de 2000	44.000	Municipio de Cabrera	5.300	Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca (Sinpeagricun)
Bajo Cuembí y Comandante (Puerto Asís - Putumayo)	Resolución N° 069 del 18 de diciembre de 2000	22.000	Cuatro veredas de las inspecciones de Bajo Cuembí y Comandante	4.700	
Valle del río Cimitarra (Magdalena Medio)	Resolución 028 del 10 de diciembre de 2002.	184.000	Dos municipios del Nordeste antioqueño: Yondó y Remedios; y dos municipios del Sur de Bolívar: Cantagallo y San Pablo.	35.810	Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC)

Tomado de *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate*. (ILSA, 2012, pág. 28)

El siguiente hito de la organización social campesina tiene lugar en el año 2003 cuando en medio de la profunda crisis de la economía campesina se logró unificar los reclamos de miles de campesinos que entre el 7 y el 8 de abril de 2003 participaron en Bogotá del Congreso Nacional Agrario, donde organizaciones campesinas, indígenas y

afrodescendientes del nivel nacional, regional y local, así como diversos sectores de la sociedad redactaron y promulgaron el Mandato Nacional Agrario. Este Mandato busca la unidad del movimiento campesino y plantea que es necesario:

(...) que llegue la hora de la unidad pluricultural de campesinos, indígenas, afrocolombianos y, pequeños y medianos empresarios para las acciones inmediatas en defensa del derecho a vivir dignamente y a trabajar en nuestros territorios” (Congreso Nacional Agrario, 2003)

El Mandato Nacional Agrario resultó de la convergencia en un paro nacional que fue acompañado por la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y la “Campaña por el derecho a la tierra”, y es calificado como un ejercicio colectivo de construcción de una agenda de política de ruralidad, que destacaba la tierra, el territorio y el agua como Derechos Humanos; un programa nacional de reforma agraria, y la reorientación de la política nacional e internacional hacia la protección a las economías campesinas y a la producción nacional de alimentos (Posso, 2017). El Mandato Nacional Agrario de 2003 se inscribe en las discusiones internacionales sobre los derechos de los campesinos que tuvieron lugar en décadas previas y que fueron la base de la Declaración de la Vía Campesina de 2009 sobre esta materia (Montenegro, 2016).

Para el año 2013, a raíz del Paro Nacional Agrario y Popular (PNAP) volvieron a ser visibles las demandas del campesinado colombiano, luego que se organizaran un movimiento de bloqueo de vías, cese de actividades y movilizaciones que permitieron en su momento, la articulación de diferentes sectores agropecuarios, del transporte y de la salud (Pérez, 2016).

Entre los meses de agosto y septiembre de 2013, el PNAP consiguió que fueran visibilizadas las críticas condiciones económicas y sociales de los pobladores rurales reflejo de una crisis agraria estructural, que se relaciona con las dinámicas agroalimentarias globales, el dominio del capital sobre el agro y la precarización del empleo rural, entre otros; y consiguió concentrar demandas que habían intentado ser negociadas anteriormente con el gobierno nacional, articuló movimientos regionales de gremios como el cafetero, y consiguió el apoyo de algunos sectores de la población urbana que entendió y defendió las solicitudes de la población rural (Pérez, 2016, pág. 51). Las movilizaciones de 2013 pusieron la cuestión campesina en el debate público.

Una de las mayores ganancias del PNAP lo constituyó la histórica unificación de varias corrientes ideológicas de movimientos sociales campesinos, indígenas y de comunidades negras que en marzo de 2014 llevo a cabo la *Cumbre Agraria: Campesina, Étnica y Popular*,

---

un espacio que reunió en Bogotá a cerca de 30 mil personas provenientes de todas las regiones del país. Dicha Cumbre construyó un Pliego Unitario como “un llamado de atención al gobierno nacional sobre la urgencia de atender estructuralmente a un mundo rural que reclama ser sujeto de derechos”. (Cumbre Agraria Campesina Etnica y Popular, 2014).

La posición unificada que llevó a la creación de la Cumbre Agraria, en donde convergen y se articulan diferentes sectores sociales y procesos organizativos, y su pliego de peticiones, presionó al gobierno Santos para la creación de la Mesa Única Nacional (Decreto 870 de 2014) donde 35 voceros de la Cumbre Agraria se reúnen con los Ministros de Agricultura y del Interior y sus equipos de trabajo, para abordar las temáticas que se reclaman en el Pliego Unitario<sup>50</sup>.

#### **5.2.4 Demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas y su relación con el Derecho a la Alimentación**

En este apartado se presentarán las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas que han representado un hito para la movilización social y que congregan de manera representativa al campesinado. Para establecer luego la relación de dichas demandas con el Derecho a la Alimentación como objeto de estudio de la presente investigación.

El primer documento que pudiera considerarse como aglutinador de las demandas históricas del campesinado colombiano, lo constituye el ya referido *Mandato Campesino* de 1971, elaborado por la ANUC en su encuentro llevado a cabo en Villa del Rosario, en Cúcuta, el 5 de junio de 1971, que además de incluir las demandas que en ese momento articularon al movimiento, se constituye a su vez en su plataforma ideológica (ANUC, 1971).

Dicho documento señala las siguientes exigencias de la organización:

---

<sup>50</sup> Algunas de las organizaciones sociales que hacen parte de la Cumbre Agraria son el Coordinador Nacional Agrario – CNA, el Congreso de los Pueblos, el Proceso de Comunidades Negras – PCN, la Mesa de Unidad Agraria – MUA, la Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia – COMOSOC, la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, el Movimiento por la Constituyente Popular – MCP, Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria, FENSUAGRO, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina – ANZORC y Asociación Campesina Popular.

- a. Total respeto al derecho de los campesinos a organizarse para lograr su avance político y el continuo mejoramiento de las condiciones de vida.
- b. Reforma agraria integral y democrática que entregue la tierra en forma gratuita a quienes la trabajan o quieran trabajarla; preferencialmente en cooperativas de producción agropecuaria o empresas comunitarias campesinas; que acabe el latifundio; mejore la producción y eleve el nivel de vida campesino.
- c. Expropiación sin indemnización de la gran propiedad terrateniente y las tierras ocupadas mediante concesiones del Gobierno a monopolios extranjeros. Condonación de las deudas contraídas por los campesinos, por compra directa de tierras al Estado o particulares.
- d. Establecimiento de un límite racional a la propiedad que una persona natural pueda poseer; considerando las circunstancias de cada región.
- e. Apoyo a la cooperativización de los campesinos en unidades de producción a gran escala, con asistencia técnica, económica y financiación del Estado y respeto de los títulos de pequeños y medianos propietarios que explotan directamente la tierra.
- f. Las grandes fincas y explotaciones agropecuarias que hubieren alcanzado un buen nivel de fomento industrial, se destinarán al desarrollo planificado y colectivo de la producción, acudiendo a las formas cooperativas o comunitarias.
- g. Garantizar los servicios básicos a las familias en zonas de colonización, mediante la planificación y decidida acción estatal. No pensar en nuevos programas de colonización, hasta que las tierras actualmente incorporadas a la economía, se encuentren explotadas con eficiencia y dentro de los principios señalados antes.
- h. Liquidación de todo tipo de servidumbre pre capitalista en el campo, como arriendo, aparcería, porambrería, medianería, etc. Condonación de deudas pendientes por esos conceptos y eliminación en lo sucesivo de cualquier prestación en dinero, trabajo o especie por parte de los campesinos al dueño del predio.
- i. Nacionalización del crédito y suministro de este en forma fácil, suficiente, sin condiciones político-partidistas, con plazos amplios e intereses bajos a los campesinos. Condonación de las deudas contraídas por los campesinos con las entidades crediticias oficiales y privadas, cuando por factores climatéricos o calamidad natural se hubiere hecho imposible cubrirlas. Organización de un seguro de cosecha que garantice en un futuro la eliminación de este tipo de riesgo.

- 
- j. Nacionalización de las importaciones de maquinaria e insumos agropecuarios, asistencia técnica, suministro de semillas, equipos, abonos, fungicidas etc., y distribución a través de las asociaciones de usuarios campesinos. Servicio de irrigación y desecación por parte del Estado.
  - k. Abolición del actual sistema de importación de excedentes agrícolas norteamericanos, que hacen competencia desleal al campesino, endeudan al país con los bancos internacionales, y acentúan la dependencia externa.
  - l. Elevación del salario mínimo en el campo y jornada rural de ocho horas de trabajo en todo el país; extensión de los seguros sociales, salud, vivienda rural y educación. Garantía del pago de prestaciones sociales por las empresas agropecuarias que utilicen mano de obra asalariada.
  - m. Asegurar a nuestros hermanos indígenas su progreso y realización integral, mediante el otorgamiento de tierras y devolución de las que le han sido violentamente arrebatadas por los latifundistas y el Estado. Contribuir a la modernización de los sistemas de cultivo, educación, sanidad, técnica, y respeto a la organización de sus cabildos, costumbres, lenguaje y arte popular.
  - n. Garantizar los derechos de la juventud campesina, haciendo efectiva la educación, los textos y restaurantes escolares en forma gratuita por parte del Estado.
  - o. Solución pacífica de las ocupaciones de latifundios urbanos y rurales, prohibición de lanzamientos de campesinos, eliminación de la intervención militar en asuntos de tierras, establecimiento de una jurisdicción agraria especial para resolver los conflictos actuales y los que se presentaren con la aplicación de Reforma Agraria.
  - p. Precios de sustentación estables y remunerativos para los productos agropecuarios, comercialización y mercado de estos y de los demás productos de consumo popular, a través de las Asociaciones Usuarios Campesinos. Fomento de las exportaciones.
  - q. Reforma tributaria aumentando la renta pública por medio del desarrollo de la economía estatal que contribuya a la redistribución total del ingreso gravando drásticamente los grandes capitales, especialmente los que no estén contribuyendo al desarrollo económico-social del país. Disminución progresiva del impuesto a las rentas de trabajo y estímulos tributarios a las empresas cooperativas y comunitarias de tipo popular.

- r. Participación decisoria de las asociaciones de usuarios campesinos en las entidades del sector agropecuario y en la programación y ejecución de la reforma agraria, para ponerla al servicio de los objetivos expuestos en esta plataforma.

Las ZRC por su parte se encuentran agremiadas en la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina - ANZORC, plataforma en la que confluyen 68 organizaciones campesinas. ANZORC trabaja coordinadamente para seguir contribuyendo al fortalecimiento de los procesos de construcción y consolidación de las ZRC, ya reconocidas y la constitución de nuevas, así como la generación de alianzas estratégicas con diversos sectores en favor del reconocimiento de la figura como una iniciativa agraria de paz desde la visión campesina de ordenamiento territorial rural, el desarrollo alternativo y la protección de recursos naturales en territorios secularmente marginados, y como articulador urbano-rural para contribuir a la soberanía alimentaria y la economía campesina.

Desde ANZORC (ANZORC, 2013) se reclama al Estado el diseño de una política pública nacional para las economías campesinas que atienda las siguientes demandas:

- a. Acceso a los medios de producción (tierra, capital, información): inventario de los baldíos de las nación y titulación a sus poseedores, de manera que se regularice buena parte de la propiedad campesina. Entrega de tierras expropiadas a través de las ZRC y no mediante el mercado de tierras pues este lo único que permite es devolverle la tierra al terrateniente a precios baratos de lo que vendió a precios caros a los narcotraficantes. Realinderamiento de los Parques Naturales Nacionales regularizando la tenencia de la tierra de sus pobladores y concertando con ellos un plan productivo ambientalmente sostenible. Desgravar la propiedad campesina, es decir predios de menos de dos UAF<sup>51</sup> no deben pagar impuesto predial. Apoyo de la cooperación internacional.

---

<sup>51</sup> La Unidad Agrícola Familiar (UAF) fue definida en la Ley 160 de 1994 como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable”.



- b. Investigación e innovación tecnológica en procesos de economía campesina: implementar las metodologías de investigación productiva en finca para generar desarrollo tecnológico ajustado a las necesidades locales.
- c. Acceso a mercados y competitividad: Exención de impuestos a micro empresas de comercialización y transformación de productos de economías campesinas, retorno del IVA de insumos de economías campesinas, estímulos tributarios a empresas privadas y estatales (cárceles, hospitales, colegios etc..) que compren mínimo el 25 % de sus alimentos a economías campesinas, aumento de subsidios a los servicios públicos de estratos uno y dos urbanos, de manera que se aumente su poder de consumo de alimentos, implementación de salvaguardias arancelarias y contingencias a las importaciones de productos de la economía campesina, política cambiaria que impida la revaluación del peso colombiano, por cuanto favorece importaciones de alimentos al país.
- d. Diversificación productiva: Pagos por incentivos a la conservación de recursos naturales como la Tasa retributiva del agua, exigir transferencias por generación hidroeléctrica (donde haya hidroeléctricas), reducción del impuesto predial por conservación del bosque en finca, exigir la operación del certificado de incentivo forestal a la conservación, fomento de agencias locales/municipales de emprendimientos rurales no agropecuarios, administración de las organizaciones campesinas de los Parques Naturales Nacionales en interacción con Parques Nacionales Naturales. Formular un documento Conpes de economía campesina.

El Octavo Congreso de Fensuagro (FENSUAGRO, 2009) aprobó un programa agrario, que busca hacer frente a la gran arremetida del capitalismo y su modelo neoliberal en el campo de nuestro país y la cual contempla los siguientes puntos y objetivos:

- a. La soberanía y seguridad alimentaria de Colombia: Fomento y protección de la producción nacional agropecuaria y su democratización, garantizando mediante instituciones estatales y cooperativas el abastecimiento de las ciudades y precios de sustentación para los productos agropecuarios. La prohibición de importaciones procedentes de países que no respetan los convenios de la OIT y todos los convenios internacionales de protección a la biodiversidad y el medio ambiente.

Prohibir las tecnologías, que causan daño a la salud humana, al ambiente, al patrimonio de las comunidades, a la integridad cultural o a la diversidad étnica o cuyo impacto en la salud, el ambiente o las comunidades no ha sido estudiado. Esto incluye la prohibición de los transgénicos. Prohibir patentar la vida.

- b. Realizar la reforma agraria radical e integral que: extinga el dominio y entregue a los campesinos las tierras productivas actualmente en poder de terratenientes y dedicadas a fines ociosos. Devuelva a los desplazados sus tierras y declare nulidad de cualquier transacción de tierras ocasionada por la violencia y que el Estado indemnice a los campesinos afectados. Garantice el derecho a la tierra y los demás derechos del campesino. Establezca la expropiación por vía administrativa de cualquier predio adicional que se requiera para la reforma agraria. Declare inalienables las tierras de los campesinos en forma de reservas campesinas. Nacionalice todas las grandes explotaciones donde no se respeten los derechos laborales. Establezca la institucionalidad agraria estatal para apoyar la investigación; la protección del ambiente; el crédito subsidiado; la construcción y mantenimiento de infraestructura, especialmente de vías de comunicación, riego y adecuación de tierras; el suministro de semillas mejoradas; la producción, procesamiento y comercialización agropecuarios y los servicios públicos y sociales rurales. Articule con poder de decisión política y económica y garantías de ingreso la producción campesina dentro de las cadenas productivas. Respete, amplíe y titule plenamente la propiedad de los territorios de los pueblos y comunidades étnicas. Sobre todas estas bases adelante un completo plan de sustitución de cultivos de amapola y de cultivos no tradicionales de coca por cultivos de alimentos, materias primas y ganadería intensiva y organice la comercialización de productos legales de la coca.
- c. El reconocimiento del papel de la economía campesina dentro de la economía nacional y de las comunidades rurales en la sociedad nacional: Los planes económicos y sociales deben ver al campesino, al indígena y al afrocolombiano solamente como una riqueza para el país. Todos los planes de desarrollo cuantificarán el aporte productivo, laboral, cultural y ambiental de las comunidades y trabajadores rurales. Se hará efectivo el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de la nación. Los campesinos y las comunidades rurales deben tener una efectiva participación en la elaboración de los planes de desarrollo local, regional

y nacional. Las comunidades tienen derecho a elaborar sus propios planes de vida y a que los planes de desarrollo los respeten. Las comunidades deben ser previamente consultadas sobre la realización de inversiones petroleras o mineras y sobre la ejecución de megaproyectos; deben participar justamente de sus utilidades y ser compensadas o indemnizadas por los impactos negativos y en todo caso poder impedir la ejecución de proyectos de inversión que lesionen su integridad.

- d. Plena vigencia de los derechos de los obreros rurales: Derecho a la organización sindical y derecho a la vida de los dirigentes y activistas sindicales. Derecho a la negociación colectiva y la libre movilización. Rechazo a la judicialización de la protesta popular. Prestaciones sociales plenas y pensiones para el trabajador agropecuario. Fin de los contratos de servicios o de las figuras "solidaristas" o de "alianzas estratégicas" y cumplimiento pleno de todos los convenios de la OIT en el campo.
- e. Democracia real y participativa: No más masacres, desapariciones, asesinatos y desplazamientos forzados. Desmantelamiento de los grupos paramilitares. Libertades democráticas plenas y reales para las comunidades y trabajadores rurales. Real participación de la mujer con poder de decisión en todos los niveles de la vida política, económica y social, comenzando por la dirección de las organizaciones campesinas y comunitarias e incluyendo los más altos niveles del Estado. Negociación de un tratado de paz democrática con justicia social que solucione el Conflicto Armado colombiano, culmine exitosamente los actuales procesos de paz ya iniciados y proporcione una paz duradera al país. Participación decisoria de los campesinos, indígenas, afrocolombianos y obreros rurales en las decisiones nacionales, regionales y locales, especialmente en los asuntos que les afectan directamente como los tratados internacionales de comercio como el ALCA y las rondas de la OMC. El Plan Colombia debe suspenderse, así como cualquier plan para acelerar la vinculación de Colombia al ALCA.

Como ya se mencionó, en el año 2003 en el marco de la realización del Primer Congreso Nacional Agrario, convocado por distintas organizaciones campesinas, surge el Mandato Nacional Agrario, como propuesta de política pública para el campo colombiano (Congreso Nacional Agrario, 2003). Las reclamaciones abordan los siguientes aspectos:

- a. Derecho a la vida, plenas libertades democráticas y respeto a los Derechos Humanos: Respeto al derecho inalienable a la vida de todas las colombianas y colombianos. Garantía efectiva al derecho a la vida digna y al bienestar, que exige el reconocimiento de los sujetos colectivos.
- b. Soberanía y seguridad alimentaria: La soberanía alimentaria es un derecho fundamental que afianza la autonomía territorial, económica, social, política y cultural y contrarresta la dependencia. Que cada pueblo determine autónoma y soberanamente la producción, distribución y consumo agroalimentario para garantizar la autosuficiencia y el fortalecimiento del mercado interno mediante una estructura productiva orientada a generar bienes básicos para alimentar a la población atendiendo a las necesidades nutricionales y culturales. Garantía plena de acceso de toda la población a los alimentos sanos con los nutrientes indispensables completos. No a la producción consumo y comercialización de organismos genéticamente modificados. Defensa de la producción nacional de alimentos. La economía campesina, indígena, afrodescendiente y de los pescadores artesanales, como sus saberes y prácticas culturales son la base estratégica de la soberanía y la seguridad alimentaria. Se dará prioridad por parte del Estado y de la sociedad en general a los procesos productivos orgánicos y de transformación de materias primas que garanticen la sustentabilidad de los recursos naturales, la defensa del ambiente y la biodiversidad, en virtud de que están fuertemente interrelacionados con la soberanía y seguridad alimentaria. Es responsabilidad del Estado y la sociedad, defender el patrimonio genético y cultural, la sabiduría tradicional, así como su propiedad colectiva. La Protección, conservación y recuperación de las semillas nativas de cada región será una garantía para la soberanía alimentaria y la biodiversidad. Se establecerán por parte del Estado mecanismos de control social de los alimentos comercializados y procesados, prohibiendo aquellos productos nocivos para la salud humana.
- c. Alternativas al ALCA y los Acuerdos de Libre Comercio: No se aprobarán los acuerdos de comercio internacional que, al servicio del capital transnacional, vulneran la producción y distribución nacional e imponen la recolonización de América Latina y por ello no se incluirá a Colombia en el ALCA ni en un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos.

- 
- d. **Derecho a la tierra:** El derecho a la tierra y el territorio es parte fundamental de la vida y la cultura de los pueblos y las comunidades rurales. Se garantizará este derecho a las comunidades afrocolombianas e indígenas y a los campesinos que han carecido de tierra o la tienen en cantidad insuficiente, así como a quienes la han perdido o a quienes teniéndola estén amenazados de perderla como consecuencia de la violencia, el latifundio o la quiebra de los productores. Se reconocen los derechos históricos de los pueblos indígenas, el pueblo raizal y las comunidades afrodescendientes a sus territorios y en especial la propiedad colectiva inalienable de los resguardos indígenas y territorios de las comunidades afrodescendientes. Se completarán los procesos de titulación colectiva. Se garantizará el derecho inalienable, inembargable e imprescriptible a la tierra a las campesinas y campesinos, mediante la constitución y la inalienabilidad de las reservas campesinas y la priorización de las formas asociativas campesinas. Mediante un programa de reforma agraria integral dirigido por el movimiento campesino, afrocolombiano e indígena, que garantice el completo apoyo del Estado a los beneficiarios, se hará cumplir la función social y ecológica de la propiedad de la tierra y se revierta la concentración especulativa de la propiedad. Los productores agropecuarios nacionales tendrán derecho a la tierra y se respetarán la pequeña y mediana propiedad rural. Se protegerá la diversidad cultural y por ende las diversas concepciones sobre la tierra y el territorio. Ante la ausencia de acciones del Estado los campesinos, afrodescendientes e indígenas adelantarán la reforma agraria de hecho.
  - e. **Protección del medio ambiente:** Recuperación del equilibrio de los agroecosistemas y ecosistemas atendiendo al manejo sano de suelos y aguas.
  - f. **Política concertada con los cultivadores de coca, amapola y marihuana:** Cese y prohibición de las fumigaciones y de cualquier programa de erradicación forzada.
  - g. **Derechos sociales económicos y culturales del campesinado, indígenas y afrodescendientes:** La seguridad social financiada íntegramente por el Estado para la población rural y los trabajadores agropecuarios.
  - h. **Reconocimiento político al campesinado como sujeto de derechos específicos y actor social diferenciado,** con identidad propia, pluricultural.
  - i. **Reconocimiento de las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes,** sus derechos y contabilización de su aporte económico a la producción en el campo y la reproducción de la fuerza de trabajo.

- j. Derecho a la territorialidad: Se reconocerá la diversidad e identidad cultural regional, local, étnica y la relación con la naturaleza y el ambiente como partes esenciales de la territorialidad. Los pueblos indígenas, el pueblo raizal, las comunidades afrodescendientes y campesinas, tienen derecho al gobierno autónomo de sus territorios y a definir sobre él mismo, sus prioridades, planes de vida y participar en las decisiones que les afectan. Se pondrán en funcionamiento previa concertación con las comunidades, las entidades territoriales de régimen especial que se adecuen a la realidad étnica, social, cultural, económica, ecológica y geográfica, para poner en práctica un nuevo ordenamiento territorial en beneficio de estas comunidades y del pueblo colombiano, que fortalezca la soberanía y unidad de la nación en la diversidad y proteja las culturas y las regiones. La explotación de recursos en cada territorio debe partir de la vida, necesidades y decisiones de las comunidades titulares de los derechos sobre el respectivo territorio.
- k. Fin al desplazamiento forzado: El Estado concertará con las comunidades vulnerables y afectadas, medidas efectivas para prevenir y poner fin al desplazamiento y el despojo de sus tierras.
- l. Solución política negociada del conflicto social y armado: El logro de una paz sólida y durable exige, además de los pactos entre las partes, la soberanía nacional, transformaciones del régimen político y la solución de los conflictos económicos y sociales que originaron y mantienen por décadas la confrontación armada y por lo mismo exige la participación decisoria de las organizaciones populares. La solución del problema de la concentración de la propiedad de la tierra es un elemento fundamental de la solución del conflicto armado colombiano. Se rechazará la doctrina de la seguridad nacional. No más intervención de Estados Unidos en Colombia. El Plan Colombia se suspenderá definitivamente. Colombia rechazará las agresiones a otros países. Esclarecimiento y castigo a los autores intelectuales, materiales, auspiciadores y financiadores de las acciones paramilitares. Mientras dure el Conflicto Armado se propiciará el cumplimiento de acuerdos humanitarios. No a las zonas de rehabilitación, las redes de informantes, ni a las medidas que involucran a la población civil en el conflicto o al reclutamiento forzado. Construir una agenda de paz del movimiento popular.

- 
- m. Unidad: Llamamos a todos los sectores populares y sociales que no han perdido su conciencia nacional ni han renunciado a su condición de seres humanos libres a que nos acompañen en el reconocimiento, lucha por este mandato por la vida digna, soberanía alimentaria, derecho a la tierra y a la territorialidad.

Finalmente se presenta el Pliego de Exigencias de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, llevada a cabo el 17 de marzo de 2014, luego del PNAP de 2013, que se denominó *Mandatos para el buen vivir, por la reforma agraria estructural, la soberanía, la democracia y la paz con justicia social* (Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, 2014), en donde se plantearon las siguientes demandas:

- a. *Tierras, territorios colectivos y ordenamiento territorial*: el país necesita un proceso de ordenamiento territorial donde las comunidades redefinan la manera como se organiza la producción, se distribuye el uso del suelo, se gobierna el subsuelo, y se protegen el aire, el agua, los ecosistemas estratégicos y los medios de vida de las comunidades agrarias. Ese ordenamiento apuntará a armonizar la conservación del medio natural con el aprovechamiento para la pervivencia de las comunidades agrarias y tendrá como base la definición y el respeto de las figuras colectivas de gobierno propio y defensa del territorio, incluyendo, los Resguardos indígenas y territorios ancestrales, los Territorios colectivos afrocolombianos, las Zonas de Reserva Campesina, las Zonas Agroalimentarias y Zonas de biodiversidad y los Territorios interétnicos e interculturales.
- b. *La economía propia contra el modelo de despojo*: el avance y profundización del modelo neoliberal ha generado graves perjuicios a la economía nacional, en especial a las formas de producción, comercialización y consumo propias de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas. Lo anterior ha impactado negativamente la soberanía alimentaria de los pueblos y de la nación. El libre mercado ha generado un modelo de despojo que afecta el buen vivir de las y los pequeños productores, favoreciendo los intereses de latifundistas y multinacionales del agro. Como resultado se han afectado los intereses económicos de las comunidades rurales, las prácticas culturales y de vida asociadas a estos.

- c. *Minería, energía y ruralidad*: la mala gestión y el saqueo de los recursos naturales minero–energéticos afecta gravemente a la madre tierra y las comunidades rurales, genera impactos ambientales que ponen en riesgo la vida de los pueblos y la biodiversidad, persigue y criminaliza a los pequeños mineros, y solo beneficia las empresas transnacionales que se enriquecen gracias al modelo económico impulsado por el gobierno colombiano. En ese marco, reivindicamos la necesidad de construir un nuevo modelo minero–energético basado en la soberanía nacional, el aprovechamiento planificado, el desarrollo tecnológico propio, la protección ambiental y la redistribución de los rendimientos generados por las actividades mineras y energéticas.
  
- d. *Cultivos de coca, marihuana y amapola*: ante el fracaso y la arbitrariedad de la política antidrogas del Estado Colombiano, consideramos crucial redefinir los lineamientos que han configurado el tratamiento a los cultivos de coca, marihuana y amapola.
  
- e. *Derechos políticos, garantías, víctimas y justicia*: debido a la falta de reconocimiento político de los derechos de los campesinos, la insuficiente garantía de los derechos de afrocolombianos e indígenas, el alto número de violaciones a los Derechos Humanos, la falta de garantías para las organizaciones sociales y populares, la estigmatización, persecución y criminalización de quienes se movilizan para buscar una sociedad más justa y en paz, persistimos en reivindicar el respeto a nuestros derechos y en demandar las garantías mínimas para vivir en una sociedad democrática.
  
- f. *Derechos sociales*: para los pueblos afro e indígenas y para las comunidades campesinas, la educación, salud, el trabajo, vivienda digna y la recreación serán concebidas como derechos, no como servicios, y se desarrollarán de acuerdo a sus necesidades, realidades y cosmovisiones, con enfoque diferencial.



- g. *Relación campo-ciudad*: la configuración actual de la relación ciudad campo exige una respuesta contundente por parte del movimiento social. La tradicional distinción entre la ciudad y el campo ha generado grandes problemáticas sociales y económicas donde se puede evidenciar la relación de subordinación del campo a la ciudad. En ese orden, es urgente eliminar las falsas barreras prescindibles entre ciudad y campo, para avanzar en el afianzamiento de la alianza popular a través de nuevos modelos alternativos de construcción territorial.

Las demandas de las organizaciones sociales campesinas anteriormente expuestas, ponen de manifiesto cómo la lucha por la tierra, la preservación de sus formas de vida y capacidades productivas y la exigencia de una reforma agraria han estado en el centro de sus peticiones. El carácter fundamental de esta demanda más que en la posibilidad de acceso a la tierra vista como propiedad o bien económico, está orientada como se presentó en el acápite de esta investigación que aborda la economía campesina, a la preservación del proyecto y modo de vida del sujeto campesino, para quien la tierra es sinónimo de dignidad en tanto le provee su principal medio de subsistencia y le da la posibilidad de su reproducción social como sujeto, cultivando la tierra con base en sus conocimientos y saberes agrícolas campesinos.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Relator del Derecho a la Alimentación quien ha señalado el vínculo esencial que existe entre el acceso a la tierra y un nivel de vida digno para los campesinos que les permita el goce efectivo del Derecho a la Alimentación y ha recomendado explícitamente consolidar el derecho a la tierra como un derecho humano (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2002, pág. 14). Por su parte el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha asegurado que la falta de acceso a la tierra y el territorio para las comunidades campesinas, afecta el goce de otros derechos, muchos de los cuales están en directa relación con condiciones de dignidad para la vida, particularmente al generar una situación de pobreza que a la postre tienen como resultado la múltiple violación de derechos. (La Vía Campesina, 2013).

Se destacan también entre las demandas de las organizaciones sociales campesinas, la protección y el fomento de propuestas alternativas del ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio, como las que se proponen desde las ZRC y las Zonas Agroalimentarias y de Biodiversidad, entre otras múltiples formas de apropiación del

territorio, que permiten el fortalecimiento de la economía campesina. A favor de estas formas colectivas de propiedad de la tierra también se ha pronunciado el Relator del Derecho a la Alimentación, quien aseguró que aunque la seguridad de la tenencia de la tierra es de la mayor importancia, la adjudicación de títulos individuales y el impulso de un mercado de tierras no son las mejores vías para garantizar este derecho, por el contrario sugiere que el reconocimiento de “sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra” así como la redistribución de la tierra podrían mejorar la protección de quienes viven de la tierra y de paso garantizar el Derecho a la Alimentación (Relator Especial del Derecho a la Alimentación, 2010, pág. 22).

Este argumento encuentra apoyo en las ya mencionadas Directrices voluntarias de gobernanza sobre la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, en donde se recomienda la protección de la gobernanza que existe sobre todas las formas de tenencia de la tierra, garantizando que todas brindan seguridad contra desalojos y otros peligros que pudieran poner en peligro los derechos legítimos de tenencia. Dichas directrices efectivamente promueven una visión cercana a la garantía explícita del derecho a la tierra, al no promover la propiedad individual como vía para asegurar la tenencia de la tierra. Al respecto el instrumento enfatiza en que:

La erradicación del hambre y la pobreza, y el uso sostenible del medio ambiente, dependen en gran medida de la forma en que las personas, las comunidades y otros grupos consiguen acceder a la tierra, la pesca y los bosques. Los medios de vida de muchos, particularmente las poblaciones rurales pobres, se basan en un acceso seguro y equitativo a estos recursos y en su control. Son la fuente de alimento y refugio, la base de las prácticas sociales, culturales y religiosas, y un factor central en el crecimiento económico (FAO, 2012, pág. 6).

El instrumento es producto de años de negociación entre los Estados, organizaciones sociales, movimientos campesinos, el sector privado y ha contado con la participación del Relator para el Derecho a la Alimentación.

La exigencia de reconocimiento es otra de las demandas fundamentales de los movimientos campesinos. En particular este reclamo se ha ido consolidando desde los movimientos campesinos que acudieron al Congreso Nacional Agrario del año 2003 y los que conformaron el pliego de peticiones de la Cumbre Agraria Étnica y Popular de 2013. En efecto, la Constitución Política de 1991 no hace un reconocimiento explícito del

campesinado, relegándolo a la condición estrictamente vinculada con el tema productivo de “trabajador rural”. En consonancia, Salgado (2002) demuestra que las políticas formuladas en los planes de desarrollo a lo largo del siglo XX privilegiaron imaginarios que invisibilizaron al campesinado, estimando que no tenía la fuerza suficiente para representarse a sí mismo (Salgado, 2002). Así el imaginario del campesino pobre y atrasado, se complementó con el imaginario opuesto del espíritu empresarial, oponiendo la cultura campesina a la modernidad, o la identidad campesina a la identidad occidental (Congreso de la República de Colombia, 2016).

En esta misma línea se encuentra como antecedente importante la solicitud que en 2009 hizo el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas a su Comité Asesor para que realizara un estudio sobre la discriminación en el contexto del Derecho a la Alimentación. Dicho estudio fue presentado en febrero de 2010, concluyendo que el hambre –como la pobreza– es un problema predominantemente rural, y que dentro de la población rural quienes más sufren sus efectos son los campesinos y campesinas. De acuerdo con este estudio, cerca del 50 % de la población mundial que pasa hambre está compuesta por pequeños campesinos productores, cuya subsistencia depende principalmente de la agricultura pero que contradictoriamente no tienen suficiente acceso a medios productivos como la tierra, el agua y las semillas (ONU, 2010)

Un documento previo solicitado por este mismo Comité Asesor y preparado por el ex relator del Derecho a la Alimentación Jean Ziegler sobre campesinado y el Derecho a la Alimentación presentado en 2009, concluyó que los pequeños campesinos, los campesinos sin tierra, los tenedores, los trabajadores agrarios y las personas que viven de la pesca tradicional se encuentran dentro de la población más discriminada en el mundo y son las primeras víctimas de violaciones al Derecho a la Alimentación (ONU, 2009).

Este crítico panorama que puso en evidencia la discriminación del campesinado en el contexto del Derecho a la Alimentación, fue uno de los criterios que motivó al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para solicitarle al Comité Asesor, emprender un estudio sobre la importancia y la necesidad de adoptar un instrumento de protección de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales. En desarrollo de esta labor, el Comité emitió dos informes en los que recomendó explícitamente al Consejo de Derechos Humanos la adopción de una declaración particular para los campesinos y campesinas y otros trabajadores de zonas rurales, luego de constatar que el campesinado es uno de los grupos más discriminados del mundo y que ello los hace

especialmente vulnerables al hambre y a la pobreza<sup>52</sup>. El Comité Asesor aseguró que era necesario reconocer los derechos de los campesinos como una medida específica orientada a brindar fundamento legal para luchar contra la discriminación que sufre este grupo social, y recomendó a los Estados que protejan “mejor” los derechos de los campesinos y que aprueben nuevas leyes para proteger los derechos de los campesinos, *“preferentemente, reconociéndolos en sus constituciones nacionales”* (ONU, 2013).

Finalmente es categórica la defensa que las organizaciones sociales campesinas hacen de la soberanía alimentaria que confronta el modelo vigente de comercio agrícola que, a su juicio, promueve una agricultura industrial orientada a la exportación y desplaza del mercado a la agricultura campesina. Como ya se expuso en el marco teórico el concepto de soberanía alimentaria no es equivalente al de Derecho a la Alimentación, pero existe entre ambos una relación de complementariedad.

Así lo reconoce el Relator del Derecho a la Alimentación en su informe de 2004, dedicado en su segundo capítulo a la soberanía alimentaria y el Derecho a la Alimentación, al establecer que la relación entre estos dos conceptos implica que “el Derecho a la Alimentación significa que los gobiernos, en su calidad de Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, están obligados legalmente a garantizar la seguridad alimentaria de sus ciudadanos, en cualquier sistema político o económico. Los gobiernos están obligados legalmente a respetar, proteger y hacer efectivo el Derecho a la Alimentación cuando han ratificado el Pacto Internacional. Y están legalmente obligados a buscar la manera mejor de garantizar la seguridad alimentaria a toda su población, ya que el derecho a la alimentación adecuada sólo se hace efectivo "cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla". Ante la evidencia creciente de que el actual sistema comercial mundial está poniendo en peligro la seguridad alimentaria de los más pobres y marginados, y está generando desigualdades cada vez mayores, el Relator Especial cree que es el momento de buscar otras alternativas que puedan garantizar mejor el Derecho a la Alimentación. “La soberanía

---

<sup>52</sup> El 24 de febrero del 2012 el Comité Consultivo de los Derechos Humanos de la ONU aprobó el texto preliminar de la Declaración de los derechos de los campesinos que aún es objeto de discusión y que tiene su antecedente en el texto impulsado por la organización Vía Campesina y adoptada por esta organización en el 2008 luego de varios años de construcción colectiva entre las organizaciones que la componen alrededor del mundo.

alimentaria ofrece una visión alternativa que coloca en primer plano la seguridad alimentaria y considera el comercio como un medio para conseguir un fin, y no como un fin en sí mismo” (Relator del Derecho a la Alimentación, 2004, pág. 2).

### **5.2.5 El primer punto del Acuerdo de Paz y su relación con las demandas de las Organizaciones Sociales Campesinas y el Derecho a la Alimentación**

- Antecedentes del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC

El día 26 de agosto de 2012, en la capital cubana de La Habana, se suscribió un documento entre representantes del gobierno del Presidente colombiano Juan Manuel Santos, con miembros del grupo guerrillero de las FARC, por medio del cual, se daba por concluida la etapa de acercamiento informal y se abría paso a un nuevo proceso de diálogo y búsqueda concertada del fin del Conflicto Armado entre las dos partes (Semana, 2015).

Ya en el contexto formal, las negociaciones exploratorias culminaron con la firma de un acuerdo marco entre el Gobierno nacional y las FARC que estableció una hoja de ruta para llegar a un acuerdo final. El documento que las partes suscribieron se denominó *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*<sup>53</sup>. Poco tiempo después, la Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto fue instalada en Oslo, Noruega, en octubre de 2012.

Los ciclos de negociación entre las partes continuaron en La Habana y rindieron sus primeros frutos el 26 de mayo de 2013 cuando el Gobierno y las FARC anunciaron la consecución de un acuerdo relativo al primer punto de la agenda pactada entre las partes, el cual llamaron *‘Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral’*. Con este impulso, las conversaciones siguieron su curso y el 6 de noviembre de 2013, el Presidente

---

<sup>53</sup> El documento serviría como guía de los puntos a tratar en la negociación e incluía: 1. Política de desarrollo agrario integral; 2. Participación política; 3. Fin del conflicto; 4. Solución al problema de las drogas ilícitas; 5. Víctimas; 6. Mecanismos de refrendación de los acuerdos

Juan Manuel Santos anunció la obtención de un nuevo acuerdo con las FARC, esta vez titulado '*Participación Política*'.

El acuerdo en materia de drogas ilícitas fue anunciado el 16 de mayo de 2014 a través de un comunicado conjunto emitido desde La Habana por las delegaciones del Gobierno y las FARC, el cual fue denominado 'Solución al problema de las drogas ilícitas'.

Los ciclos de negociación entre las partes continuaron y finalmente, el 23 de septiembre de 2015, el Presidente Santos se reunió en la capital cubana por primera vez con el jefe de las FARC, Rodrigo Londoño Echeverry, conocido como 'Timoleón Jiménez' e informó al país el logro de un acuerdo sobre las bases de un sistema de justicia. Este tema fue tal vez el más difícil y el más complejo de definir para las partes.

El 23 de junio de 2016 se anunció la firma del *Acuerdo para el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de Armas*. El Presidente Santos afirmó en esa ocasión desde la capital cubana: "No solamente se acordó el fin de las confrontaciones –con un cese de fuego y hostilidades bilateral y definitivo–, sino que también se definió un cronograma preciso para que las FARC dejen las armas para siempre. Esto significa –ni más ni menos– el fin de las FARC como grupo armado" (El Espectador, 2016).

El 24 de agosto de 2016, el Gobierno y las FARC firmaron el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Los seis puntos de este acuerdo quedaron establecidos así: el Punto Uno contiene el acuerdo "Reforma Rural Integral"; el punto dos contiene el acuerdo "Participación política: Apertura democrática para construir la paz"; el punto tres contiene el acuerdo "Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas"; el punto cuatro contiene el acuerdo "Solución al problema de las drogas ilícitas"; el punto cinco contiene el acuerdo "Víctimas" y el punto seis contiene el acuerdo "Mecanismos de implementación y verificación".

El 26 de septiembre del mismo año, las partes sellaron dicho Acuerdo de paz en una ceremonia protocolaria en la ciudad de Cartagena y como mecanismo de refrendación, se determinó la realización de un plebiscito que tenía como requisitos que al menos participara el 13 % del censo electoral, es decir, unos 4,5 millones de ciudadanos y que en dicha votación la opción del Si debía ganar.

El plebiscito se realizó el 2 de octubre de 2016 y por un ligero margen, “el 'No' gana con el 50,23 % de los votos (6.424.385 votos) contra el 49,76 % (6.363.989)” (El Tiempo, 2015); la opción del “No” superó con 53.894 votos de diferencia a la opción del “Sí”. Esta inesperada coyuntura obligó al gobierno a renegociar aspectos puntuales del Acuerdo en temas de justicia, entrega de bienes por parte de las FARC, narcotráfico como delito no amnistiable, enfoque de género y el rango constitucional del acuerdo, con algunos sectores políticos y sociales que habían liderado la campaña del No.

De igual forma, amplios sectores sociales encabezados por las organizaciones de víctimas del Conflicto Armado, estudiantes, organizaciones campesinas y otros sectores de la sociedad civil, lideraron multitudinarias movilizaciones en favor del Acuerdo de paz, la opción del Si a los acuerdos.

Tanto la renegociación con los sectores del No como la movilización social de los sectores del Si permitió que finalmente el 24 de noviembre de 2016, en el Teatro Colón de Bogotá se proclamara el nuevo acuerdo de paz que se ha denominado *Acuerdo del Teatro Colón*. La refrendación en esta ocasión se le entregó al Congreso de la República y el 30 de noviembre del mismo año se votó la proposición que les preguntaba a los congresistas si refrendaban o no el Acuerdo. En esta ocasión el Congreso por unanimidad refrendó el Acuerdo, y aunque este resultado le dio la estabilidad jurídica que un proceso de tal magnitud demandaba, dejó al país sumido en una profunda polarización social y política entre sectores que abiertamente se declaran “pro acuerdo” y quienes alegan la ilegitimidad del Acuerdo de paz y se siguen identificando como los “sectores del No”.

- Demandas de las Organizaciones Sociales Campesinas en los diálogos de paz y su relación con el Derecho a la Alimentación

Luego del sucinto repaso antes presentado sobre los acontecimientos más importantes que determinaron el curso del proceso de paz y el Acuerdo de Paz, en este acápite abordaremos uno de los aspectos más destacables durante la etapa de negociación. Se trata del desarrollo de espacios de participación ciudadana que se dieron en esta etapa, en donde un amplio abanico de sectores de la sociedad pudo elevar propuestas a la mesa de negociación en La Habana.

De estos escenarios de participación se analizarán las demandas que desde las organizaciones sociales campesinas se hacían a las partes sentadas en la negociación del conflicto, para que fuesen tenidas en cuenta en los acuerdos que se estaban negociando. Dada la amplitud de aspectos que aborda un documento de la magnitud del Acuerdo de paz, se hace una revisión de las temáticas que trataban específicamente sobre el objeto de este estudio es decir el Derecho a la Alimentación, y de forma conexa las referencias que se hicieran sobre soberanía alimentaria, autonomías alimentarias y seguridad alimentaria y nutricional.

En el marco de las negociaciones de paz, el 25 de noviembre de 2012, el gobierno nacional y las FARC anunciaron a la opinión pública que habían acordado escuchar las demandas y propuestas de la sociedad civil colombiana, a través de la realización de varios foros de participación ciudadana que le fueron encomendados a la oficina de las Naciones Unidas en Colombia y la Universidad Nacional de Colombia en cabeza del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz. Para el objeto del presente estudio se analizará el primero de dichos foros que se denominó Foro Política de Desarrollo Agrario Integral el cual se realizó entre el 17 y el 19 de diciembre 2012 en la ciudad de Bogotá. (Molano A. , 2012)

En el marco de la instalación de este Foro se presentaron diferentes ponencias, resaltaremos en este punto las que se presentaron desde la academia y las organizaciones sociales campesinas que plantearon disposiciones en torno a la propiedad de la tierra y el uso del suelo, en la que se destacó la idea del acceso a la tierra desde la parcela individual, hasta las formas cooperativas de tenencia (Universidad Nacional de Colombia, 2012).

En materia de restitución de tierras, se propuso la organización y participación de las comunidades en la identificación de las tierras usurpadas, así como de aquellas que estén siendo inadecuadamente utilizadas, para sobre esa base construir propuestas respecto a la regionalización de las estructuras de producción local y territorial.

Se hizo referencia así mismo, a la compatibilización de las modalidades de producción, reconociendo la heterogeneidad de formas de producción que hay en el campo colombiano y la generación de formas en que la pequeña propiedad y el gran latifundio, pueden complementarse en las diversas formas de producción que cada propiedad posee.

También se abordó la territorialidad campesina, como una forma de protección tradicional que han adoptado las comunidades rurales para defenderse de los grandes capitales y



---

latifundios que los controlan, por lo que el acuerdo deberá proteger y reconocer dichas formas de comunidad.

Respecto al abastecimiento alimentario, se mencionó que este debe contar con el fortalecimiento de la pequeña y mediana propiedad, mediante la adecuación en infraestructura, servicios, transporte, adecuación de suelos y acceso al agua. Así mismo, la propuesta establece, sobre las pequeñas propiedades:

Esta reorganización productiva ha de buscar la complementación de la producción campesina con la de las medianas y grandes unidades, de acuerdo con sus capacidades y ventajas para atender la demanda, facilitando la agregación de la oferta mediante la organización de los productores, el establecimiento de procesos de transformación en finca y localidades, así como la organización de la distribución de los bienes producidos, a través de la coordinación entre las organizaciones de productores y las de consumidores (asociaciones, cooperativas) en los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria (Universidad Nacional de Colombia, 2012, pág. 40)

También fue abordada la propuesta de tecnificación del campo, a través de un acompañamiento técnico a la producción, reconociendo que, a la fecha, más del 40 % de los productores campesinos carecen de asistencia técnica en sus procesos. Esta propuesta se construiría de forma descentralizada, a través de las comunidades y las asociaciones de productores, con apoyo técnico y económico no exclusivamente estatal.

Por último, y respecto a la importación y apertura de mercados agrarios, se reconoce que Colombia no puede quedar excluida del marco de las propuestas de la OMC, pero sí se postula la necesidad de revisar algunos de los acuerdos suscritos con el ánimo de que se preste especial atención a aquellos productos estratégicos de su producción, como aquellos que sustentan el bienestar alimentario, por lo que también es indispensable, que Colombia deje de pensar en la exportación de sus materias primas y se oriente a su transformación en beneficio de la generación de empleo y desarrollo del trabajo nacional.

Pero en el marco de estas propuestas sobre el desarrollo integral agrario, también fue considerable, y hasta protagónico, el papel desempeñado por la soberanía alimentaria en algunos de los intervinientes.

Por ejemplo, el profesor Darío Fajardo<sup>54</sup>, desde la propuesta de la academia, mencionó:

Como resultado de la imposición a nivel mundial del sistema agroalimentario controlado por empresas transnacionales, los precios de los alimentos básicos continúan elevándose en una tendencia sostenida. La dependencia de la agricultura de los insumos derivados de los hidrocarburos, amarra la provisión mundial de alimentos a los precios especulativos del petróleo en tanto que la generalización de dietas de baja calidad corre pareja con la destrucción de la agricultura para la alimentación. En estas circunstancias la soberanía alimentaria se convierte en un tema estratégico (Universidad Nacional de Colombia, 2012, pág. 36)

Así mismo, la Mesa Nacional de Unidad Agraria, respecto a la soberanía y autonomía alimentaria, y el Derecho a la Alimentación sostuvo que:

“Las iniciativas expresadas en el Mandato Nacional Agrario realizado en el año 2003, establecen que el campo colombiano requiere de profundas transformaciones sociales, económicas y políticas a través de la puesta en ejecución de políticas públicas y del fortalecimiento de la institucionalidad del sector agropecuario y de apoyo a la economía campesina especialmente, garantizando y haciendo extensivos los derechos fundamentales como la vida, libertades democráticas, de organización y un profundo respeto por los Derechos Humanos, siendo la soberanía alimentaria y la autonomía alimentaria uno de los elementos necesarios para garantizar el Derecho a la Alimentación del pueblo colombiano, por ello es necesario que el Estado proteja como un derecho fundamental de los colombianos la producción de alimentos sacando la agricultura de todo tratado de libre comercio que signifique competencia desleal y ventajas a las grandes transnacionales que trafican con el Derecho a la Alimentación” (Universidad Nacional de Colombia, 2012, pág. 66).

Por otro lado, la Asociación de Zonas de Reserva Campesina ANZORC, abordó en su propuesta la soberanía alimentaria, y expresó:

La Constitución del 91, que representó una ventana de oportunidad para indígenas y afrocolombianos al reconocerles parte de sus derechos sobre la tierra y el territorio, nos

---

<sup>54</sup> Darío Fajardo es un reconocido académico que se ha dedicado a investigar la problemática agraria en Colombia y en especial su relación con el conflicto armado. Ha sido consultor de la FAO y otros organismos de cooperación y fue designado como uno de los miembros de la Comisión Histórica del Conflicto en el marco de los diálogos de paz de La Habana.

dejó a los campesinos al margen de tal reconocimiento, y desprovistos de recursos efectivos para tener la tierra. En la actualidad, el despojo se asoma en el proyecto de ley general de tierras y desarrollo rural, bajo la forma de derecho de superficie, nefasta fórmula bajo la cual no solo seremos forzados de nuevo a entregar la tierra, sino que se legalizará el despojo y, la tierra y nuestros territorios serán arrasados, en favor de la producción de agrocombustibles, en contra de nuestra soberanía alimentaria, y de la integridad de ecosistemas estratégicos (...). Los acuerdos y compromisos alcanzados con el Estado y gobiernos de turno, representan la constancia histórica de nuestras exigencias, pero también de nuestros desoídos aportes a la vida social, económica y política del país. No hemos exigido otra cosa, que el cumplimiento de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales de toda la población. Hemos propuesto estrategias de desarrollo basadas en el conocimiento del medio natural, la soberanía alimentaria y la garantía de derechos. El incumplimiento de estos acuerdos y compromisos arrancados al calor de la lucha social, ha sido generalizado o en el mejor de los casos, se ha reducido a marginales raciones asistencialistas. (Universidad Nacional de Colombia, 2012, págs. 84-85, 91)

Como resultado de este foro se produjo el documento de relatoría titulado *Foro Política de Desarrollo Agrario Integral. Informe y Balance General* (Universidad Nacional de Colombia, 2012) en el que quedaron contenidos los principales aportes hechos por los representantes de la sociedad civil que intervinieron en este espacio. De acuerdo a este informe, participaron un total de 1.314 representantes de 522 organizaciones de los 32 departamentos del país. El sector social conformado por las organizaciones sociales campesinas contó con 239 delegados siendo el de mayor representatividad dentro de los participantes.

Las relatorías, producto de los tres días de trabajo conjunto, llegaron a la Mesa de Conversaciones del Gobierno Nacional y las FARC en La Habana con el fin de que convertirse en insumos de utilidad para la discusión del primer punto de la agenda con la que trabajaban en ese momento, la política de desarrollo agrario integral.

En las discusiones de la política de desarrollo agrario integral que adelantaban las partes en La Habana, como primer punto del Acuerdo de paz se había establecido abordar la construcción de un sistema que para ese momento se había denominado Sistema de

Seguridad Alimentaria y que dentro de la organización temática del Foro se enuncio como el subtema 6. Sistema de Seguridad Alimentaria. Esta alusión a la Seguridad Alimentaria como se verá a continuación no sesgó el debate, en donde otras concepciones de la problemática alimentaria fueron propuestas y discutidas.

Se presentan a continuación los principales resultados de las discusiones y propuestas que sobre este tema quedaron registradas en la relatoría del Foro realizada por la Universidad Nacional de Colombia<sup>55</sup>.

Los temas de seguridad alimentaria fueron abordados en el Foro desde distintos enfoques en los que se comprometieron al menos cuatro miradas centrales:

La primera, toma en consideración la propuesta de *Seguridad Alimentaria* en el marco de un análisis conceptual e histórico que hace referencia a las elaboraciones formuladas en el contexto del desarrollo capitalista de la agricultura y de la producción de alimentos que se gestaron a raíz de la revolución verde y, la implementación de las estrategias científico técnicas impulsadas por la misma, en las que el control, mejoramiento y comercialización de semillas, unidas al monopolio en la producción de insumos agrícolas, marcan las pautas del desarrollo en la producción y comercialización de alimentos en el mundo.

La segunda, se expresa a través del concepto de *Soberanía Alimentaria*, en la que se plasma la preocupación general de los movimientos sociales, y de amplios sectores de la población, por garantizar la independencia del país en la producción de alimentos, a partir de un sistema agrícola autosuficiente soportado en las competencias productivas de los ecosistemas nacionales y la economía campesina.

La tercera introduce el concepto de *Sustentabilidad Alimentaria*, como la particular forma de relacionamiento que se establece entre el sistema productivo agrario y las condiciones de fortaleza y debilidad de los ecosistemas naturales, donde los recursos biológicos constituyen fuente de vida y bienestar, y deben salvaguardarse de los ciclos de producción y acumulación extensiva; este concepto está cruzado por un fuerte componente ambiental

---

<sup>55</sup>En este punto se presenta la información tal como aparece en el mencionado documento Foro Política de Desarrollo Agrario Integral. Disponible en: [https://issuu.com/manuel paz69/docs/sistematizacion\\_universidad\\_naciona](https://issuu.com/manuel paz69/docs/sistematizacion_universidad_naciona)

que se preocupa por el sostenimiento adicional de las cadenas alimentarias y los recursos hídricos y edafológicos.

El último enfoque proviene de los grupos étnicos que reclaman desde las tradiciones culturales y sus relacionamientos ambientales y productivos su *Autonomía Alimentaria*. Para ellos el problema alimentario constituye base esencial de las posibilidades de la vida humana en armonía y equilibrio con el mundo natural y con las tradiciones culturales de ocupación del territorio, de ahí que el acceso a la propiedad y uso de la tierra en la producción de alimentos esté ligado a las posibilidades del desarrollo social, cultural y político de las comunidades y sean la base de la concepción del buen vivir.

Sobre estos cuatro enfoques giraron el conjunto de propuestas que se construyeron en torno a la formulación de la idea de concebir la alimentación como un *derecho humano fundamental* y, a partir de allí, la necesidad de reorganizar las políticas de desarrollo agrario en la priorización de producción de alimentos sobre la base del fortalecimiento de la economía campesina y la articulación coherente y complementaria con la agricultura comercial.

Entre la gran diversidad de temas abordados en relación con este punto se planteó en las distintas mesas la necesidad de una reforma agraria integral que redefina la disponibilidad, el acceso, consumo y el uso de la tierra, como recurso esencial de las actividades productivas de la nación. La formulación de una política nacional de producción de alimentos dirigida a garantizar la soberanía de la nación a través del autoabastecimiento y la disminución de las importaciones de productos que el país pueda producir con suficiencia.

Fueron especialmente discutidas las relaciones entre productores, compradores y consumidores y las implicaciones de las redes de intermediación en el incremento de los precios de los insumos para la producción y de los bienes producidos. Se contempló la necesidad de crear mecanismos institucionales y económicos, para que la producción campesina y rural pueda garantizar precios justos, y los productores agrarios no estén a la deriva de las dinámicas del mercado.

Un tema recurrente en las mesas fue el relacionado con el impacto que tienen los tratados de libre comercio en la producción agraria y en particular la incidencia de los mismos en la producción de alimentos, para lo cual se demanda de una revisión de lo pactado y su desmonte gradual hasta que se salvaguarde completamente el interés de los productores nacionales.

Materia de reflexión, igualmente, fue la conservación y protección de las semillas naturales y la creación de bancos genéticos y, el cuestionamiento a los procesos de implementación del uso de transgénicos y semillas genéticamente modificadas en la producción agrícola, así como el impacto que los mismos tienen en las costumbres, procesos productivos agrícolas nacionales y en el ejercicio de la soberanía productiva de la nación.

Existe un reclamo generalizado desde las organizaciones campesinas por el desarrollo de actividades agroecológicas y la potenciación de economías productivas construidas desde las especies tropicales. Se plantea retirar el uso de insumos químicos, regular el uso de fungicidas, la construcción de sistemas agroecológicos de diques altos como forma de adaptación al cambio climático para la protección de cultivos y, la promoción de la producción agroecológica y limpia, entre otras iniciativas para el desarrollo de la producción campesina.

En el desarrollo del Foro en el tema del Sistema de soberanía alimentaria se planteó la necesidad de un equilibrio entre agricultura campesina, agroindustria y ganadería en el que las condiciones específicas de los suelos y territorios se optimicen respetando su vocación productiva.

En materia sanitaria, se señaló la necesidad de observar e implementar el *Tratado sobre recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura* de la FAO<sup>56</sup> y, eliminar los altos estándares de trazabilidad y fitosanitarios, que son considerados como una forma de despojo a los campesinos.

Se insistió en el impulso de una producción limpia con autonomía, respetando las características culturales de las comunidades y el rol que juegan las mujeres en la economía campesina. Para ello se señaló la necesidad de la implementación de sistemas agroproductivos propios y, el control y detención de grandes monocultivos agroindustriales para la producción de agrocombustibles (etanol o biodiesel) pues se considera que son uno de los factores que explican las crisis alimentarias que viven las comunidades en los territorios.

---

<sup>56</sup> Los objetivos del Tratado Internacional sobre los recursos fitogenéticos son la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, para una agricultura sostenible y la seguridad alimentaria. Este documento está disponible en: <http://www.fao.org/plant-treaty/es/>

En el Foro se señaló la necesidad de que la política minero energética sea relacionada de manera coherente con una política agroalimentaria soberana y autónoma, que incluya resguardos indígenas, territorios afro y zonas de reserva campesina, y que se establezcan las implicaciones y los impactos de la actividad minera a gran escala, sobre territorios con vocación agrícola en los que se desarrollan proyectos agromineros por poblaciones campesinas, afro e indígenas.

### **5.2.6 El Punto Uno del Acuerdo de Paz, Reforma Rural Integral y el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación**

Como se pudo evidenciar en el acápite anterior durante la negociación del Acuerdo de paz, y en el espacio de participación ciudadana realizado en 2012, el objeto de estudio de la presente investigación no hacía alusión al Derecho a la Alimentación y se enunciaba en términos de un Sistema de Seguridad Alimentaria. En el documento que se dio a conocer en junio de 2014 por las partes aun en negociación y que se denominó Borrador Conjunto, respecto a este compromiso, se hacía la salvedad fuera de texto que aún estaba en discusión si este Sistema se planteaba desde la Seguridad Alimentaria o la Soberanía Alimentaria. La enunciación en términos de garantía progresiva del Derecho a la Alimentación que término decidiéndose en el Acuerdo de paz final, no ha tenido hasta el momento una aclaración oficial por ninguna de las partes negociadoras del Acuerdo.

Para avanzar en el análisis es pertinente en este apartado examinar con mayor detalle el contenido del Acuerdo final de paz, específicamente en lo concerniente al Punto Uno “Reforma Rural Integral”, con especial atención a los planteamientos del compromiso enunciado en el numeral *1.3.4 Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación*.

El Acuerdo Final de paz, como ya se mencionó, desarrolla seis puntos con sus correspondientes acuerdos. Este documento se enmarca en el mandato constitucional de la búsqueda de la paz establecido en el Artículo 22 que impone la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, pág. 2). El acuerdo plantea cuatro enfoques:

[El *enfoque de Derechos Humanos*, donde el Acuerdo reconoce] sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona como fundamento para la convivencia en el ámbito público y privado, y a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y los derechos de sus integrantes. La implementación del Acuerdo deberá regirse por el reconocimiento de la igualdad y protección del pluralismo de la sociedad colombiana, sin ninguna discriminación. En la implementación se garantizarán las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se adoptarán medidas afirmativas en favor de grupos discriminados o marginados, teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género.

[El Acuerdo también plantea un *enfoque territorial* que] supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad.

[El *enfoque de género* en el Acuerdo hace alusión al] reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto”.

[Y finalmente *el enfoque diferencial con base en la integración territorial e inclusión social* a partir del cual] las medidas que se adopten en la implementación deben promover la integración de los territorios al interior de las regiones y la integración de éstas en el país, así como la inclusión de las diferentes poblaciones y comunidades, en particular de las más afectadas por el conflicto y las que han vivido en condiciones de pobreza y marginalidad” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, pág. 12) .

El documento final del Acuerdo de Paz enuncia como primer punto el llamado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”- en adelante RRI-. La RRI establece que la transformación estructural del campo y la creación de condiciones de bienestar para la población rural que incluye a la población indígena y afrodescendientes, son factores indispensables para revertir los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Dichas transformaciones enunciadas



---

en el acuerdo, deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, que se relacionan con la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales que afecta especialmente a mujeres, niñas y niños. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, pág. 3)

La RRI, haciendo un resumen muy general, contempla medidas vinculadas a la promoción del acceso a la tierra a través de adjudicaciones de un Fondo de tierras de 3 millones de hectáreas y la formalización de la tenencia de 7 millones de hectáreas más, también de la constitución de figuras territoriales como las Zonas de Reserva Campesina; medidas para garantizar la caracterización de las tierras rurales en Colombia y las áreas de conservación y su protección; la elaboración de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial en las zonas mayormente afectadas por el conflicto con una amplia participación de las comunidades; y la puesta en marcha de Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral dirigidos a mejorar la infraestructura, los servicios básicos para la población rural y el apoyo a la economía campesina, familiar y comunitaria.

Los Planes Nacionales abarcan la inversión en infraestructura y la adecuación de tierras, desarrollo social (salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza); los estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa (asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral); y finalmente un Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación que con su enunciación, zanjó el debate que se había planteado en el documento borrador, publicado en junio de 2014, entre los conceptos de seguridad alimentaria o soberanía alimentaria como enfoques para abordar los temas de alimentación y nutrición de la población rural.

Cabe mencionar que el Derecho a la Alimentación también se proclama como uno de los principios del Acuerdo de Paz. De esta forma, sobre el principio de Derecho a la Alimentación, establece el Acuerdo: “La política de desarrollo agrario debe estar orientada a asegurar progresivamente que todas las persona tengan acceso a una alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistemas sostenibles” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, pág. 13).

El punto 1.3.4 del Acuerdo hace mención al compromiso del Estado de poner “en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación de la población rural” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, pág. 33), haciendo alusión a que es este un derecho humano que implica la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente en todo el territorio nacional.

En el planteamiento que se hace de este Sistema se pueden identificar tres ejes que vinculan la política alimentaria y nutricional con las transformaciones estructurales que fundamentan el Punto Uno del Acuerdo: se trata del incremento progresivo de la producción de alimentos en las zonas rurales, la generación de ingresos y la creación de condiciones de bienestar (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, pág. 34). Se propone que estos tres ejes de la política se articulen a nivel territorial en un Sistema que tenga en cuenta los siguientes criterios:

- a. Planes, programas y proyectos para la alimentación y nutrición culturalmente apropiadas con la participación activa de la sociedad civil y los distintos niveles del gobierno.
- b. Institucionalidad para el Sistema: establecimiento de un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición que además de dar cabida los delegados de la institucionalidad del Estado, este integrado por representantes de los Consejos departamental y municipal de la organización del Sistema. Este Consejo nacional será la máxima instancia del Sistema y definirá tanto los lineamientos de política pública, la coordinación de los planes departamentales y locales, y adelantará el seguimiento y monitoreo de las metas que se definan.

Los Consejos departamentales y municipales replicarán en las regiones y territorios la conformación del Consejo Nacional, dando cabida a representantes del gobierno, las comunidades y la sociedad civil para definir participativamente los lineamientos y la puesta en marcha de los planes departamentales y locales, la gestión de recursos así como el seguimiento y monitoreo de la metas.

- c. Mecanismos específicos: se menciona el desarrollo de programas contra el hambre y la desnutrición, la adopción de esquemas de apoyo que fortalezcan, desarrollen y afiancen la producción nacional de alimentos y el mercado interno, la promoción de los mercados locales y regionales; campañas orientadas a

promocionar el consumo de alimentos de origen nacional teniendo en cuenta las características del territorio, que sean nutritivos, con adecuado manejo y adoptado buenos hábitos alimentarios; finalmente se menciona la creación de incentivos y apoyos directos para la producción y comercialización de alimentos en los sectores de economía campesina, familiar y comunitaria, como forma de evitar o minimizar los impactos negativos de la internacionalización de la economía y la liberalización del comercio.

El mecanismo para consolidar este Sistema es a través del conjunto de planes nacionales que se formulan a lo largo del Acuerdo de paz y que se articularán en los territorios.

Aunque el Acuerdo de paz no profundiza más sobre las características del Sistema, el énfasis que hace en la participación de las comunidades y la sociedad civil en los espacios de dirección y coordinación del Sistema, así como en todo el ciclo de las expresiones de política pública que surjan en los diferentes niveles para la garantía del Derecho a la Alimentación, constituyen un terreno fértil para avanzar en la construcción de alternativas más garantistas del Derecho a la Alimentación.

### **5.2.7 Alcance del Punto Uno del Acuerdo de Paz y el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación frente a las demandas de las Organizaciones Sociales Campesinas**

Al contrastar las propuestas formuladas por la sociedad civil y los planteamientos del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se puede evidenciar que estas fueron acogidas parcialmente. Así, el reconocimiento de la expresión “alimentación y nutrición culturalmente apropiadas” el énfasis que hace en la participación de la sociedad civil en todo el ciclo de la política pública y en el fortalecimiento de la producción nacional de alimentos vía economía campesina, familiar y comunitaria corresponden en buena medida a la demanda reiterativa desde las organizaciones campesinas de garantizar la Soberanía Alimentaria.

Respecto a las otras propuestas elaboradas desde el Foro, que pueden considerarse establecidas parcialmente en el Sistema, están temas como la compatibilización de las

modalidades de producción, la territorialidad campesina, el fortalecimiento alimentario a través de la pequeña y mediana propiedad rural y todo lo concerniente a los medios de producción, la tecnificación e infraestructura que demanda el afianzamiento de la economía campesina.

También es destacable la mención que se hace sobre las medidas especiales de protección de la producción nacional de alimentos derivada de la economía campesina, familiar y comunitaria frente a la apertura económica e internacionalización del mercado.

No obstante, pese a que las propuestas elaboradas desde la participación de la sociedad civil pueden verse parcialmente reflejadas en el Acuerdo de paz, queda todavía un largo recorrido entre la estipulación de estas reclamaciones tradicionales del mundo rural y su concreción, incluso cuando estas pretensiones han quedado contenidas en un documento del peso político como lo es el Acuerdo de paz para la terminación del conflicto, entre el Estado y la organización subversiva más grande y antigua del país.

Esta es la temática que se presenta a continuación, los desarrollos que el *Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación*, ha tenido en la etapa de implementación normativa del Acuerdo de paz.

### **5.3 Normas y Políticas Públicas del Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación y su proceso de construcción en perspectiva de Derechos Humanos**

En este capítulo se describen y analizan las normas y políticas públicas, que a partir de la implementación normativa del Acuerdo de paz, se han generado en respuesta al compromiso relativo al Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación y el proceso de construcción de las mismas en perspectiva del enfoque basado en Derechos Humanos.

En un primer momento se abordarán algunas consideraciones preliminares relativas a las condiciones que desde la negociación del Acuerdo de paz se plantearon para dar vía a la implementación normativa del Acuerdo de paz, esto es básicamente el Acto Legislativo 01 de 2016 donde se establecen las características del trámite vía *fasttrack* y la posterior creación de la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación CSIVI. De igual forma, se presentará un sucinto panorama de los temas que el gobierno ha reglamentado vía decretos ley hasta la fecha.

### 5.3.1 Consideraciones preliminares

- El proceso de *fasttrack* para la implementación del Acuerdo de Paz

El denominado proceso de *fasttrack*, responde a un procedimiento *sui géneris*, de vigencia limitada en el tiempo, que tiene como objetivo la producción normativa necesaria para la implementación de los acuerdos suscritos entre el Gobierno Nacional y las FARC en el marco del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera* (Castro J. y., 2017).

El denominado procedimiento de *fasttrack*, es una medida legislativa extraordinaria, que por un tiempo de 180 días, prorrogables por una sola vez, facultó al Presidente de la República y al Congreso para la expedición de actos legislativos y leyes, con iniciativa exclusiva del gobierno, y que se tramitarían de forma abreviada a través de la reducción del número de debates de acuerdo al procedimiento ordinario y que deberían ser votados en bloque, sin que fuera posible la introducción de enmiendas salvo que contasen con el beneplácito del gobierno (Castro J. y., 2017).

En palabras de la Corte Constitucional, tribunal que por sus facultades constitucionales revisó la constitucionalidad del procedimiento extraordinario de expedición de leyes y actos modificatorios de la Constitución, el *fasttrack*:

Si bien el Acto legislativo 1 de 2016 autoriza al Congreso para producir actos legislativos en una sola vuelta con cuatro debates, esta es una pieza funcional dentro de un procedimiento especial de reforma con otros engranajes. Cuando todas las piezas del mecanismo se articulan puede observarse que: (i) su objetivo es lograr la paz, fin imperioso del orden constitucional a la vez que un modo de conservar su integridad, lo cual es a su turno lo que busca garantizarse con el principio específico de rigidez

contemplado en la Carta de 1991; (ii) constituye un mecanismo especial, excepcional y transitorio de reforma, que adiciona un procedimiento a los previstos en las cláusulas de enmienda constitucional, que no son intangibles; (iii) dentro del marco de la reforma, los procedimientos de expedición de actos legislativos y de leyes se diferencian entre sí por sus distintos niveles de dificultad; y (iv) fuera del Acto Legislativo, el mecanismo especial de enmienda constitucional mantiene el nivel de resistencia al cambio de las normas constitucionales por encima de las leyes, no petrifica las cláusulas de reforma de la Constitución, no suprime ni reduce la diversidad en los mecanismos de enmienda o sus formas de activación, ni tampoco equipara el poder constituyente a la competencia de revisión constitucional. Estas variaciones en modo alguno remplazan por uno distinto el principio de resistencia constitucional relativa, variable, diversa y funcionalmente diferenciada. Por el contrario, se ajustan al marco constitucional preexistente. De manera que no encuentra la Corte un vicio de competencia por sustitución (Corte Constitucional de Colombia, 2016) 57.

La reglamentación del denominado *fasttrack*, se encuentra contemplada en el Acto Legislativo 1 de 2016, norma que fuera objeto de la revisión de constitucionalidad anteriormente citada, y que la Corte Constitucional encontró ajustada a la Constitución, siempre y cuando, cumpliera con las limitaciones referidas anteriormente; además de que la materia de las leyes y actos legislativos producidos bajo esta figura fuera concerniente a la implementación del Acuerdo Final (Sentencia C-332, 2017)<sup>58</sup>.

En la misma providencia, determina la Corte, respecto a la facultad que el Acto Legislativo 1 de 2016 le confiere al Presidente para la expedición de decretos ley:

(...) (iii) Se extiende solo por 180 días. (iv) No puede usarse para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. (v) Se sujetan a control constitucional automático posterior a su entrada en vigencia dentro de los dos meses siguientes a su expedición. (vi) Aunque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución, tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de

<sup>57</sup> [M.P. María Victoria Calle Correa].

<sup>58</sup> En Sentencia C-332 de 2017, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 2016 en su integralidad, por demanda presentada por varios de los congresistas del Partido Centro Democrático.

ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts. 29 y 93).

Como se observa, la habilitación legislativa es entonces temporal pues solo puede ejercerse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016; está temáticamente limitada, por cuanto solo puede usarse para asegurar y facilitar la implementación del Acuerdo Final; cuenta con restricciones competenciales, ya que no puede ejercerse para expedir actos legislativos ni determinado tipo de normas; los decretos ley expedidos en virtud de estas facultades se sujetan a control constitucional, el cual debe ser automático, posterior e integral, razón por la cual la Corte podrá revisar tanto el procedimiento de formación –que incluye la competencia- como su contenido (Sentencia C-332, 2017).

En sus consideraciones finales, estableció la Corte, respecto a esta figura:

(...) La habilitación está, como se dijo, temporalmente limitada y su ejercicio es transitorio. Puede ejercerse por un término de 180 días, y se funda en normas de la Constitución que buscan asegurar la transición hacia el fin del conflicto. Los decretos ley que se expidan con arreglo a estas facultades extraordinarias deben facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final, y no pueden versar sobre ciertas materias con reserva especial o estricta de ley. Es cierto que al perfeccionarse el Acto Legislativo 1 de 2016, no se había finiquitado un acuerdo final, pero eso no quiere decir que las facultades carezcan de límites competenciales, sino que los límites competenciales se concretaron después o al expedirse la reforma. (iv) Finalmente, no se suprimen los controles interorgánicos que preservan el equilibrio entre los poderes públicos y aseguran la supremacía constitucional. Por una parte, los decretos ley que se profieran a causa del Acto Legislativo 1 de 2016 tienen control constitucional automático, posterior e integral. En desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional.

Por su parte, el Congreso preserva las competencias de control político y jurisdiccional sobre el Gobierno y el Presidente de la República (Sentencia C-332, 2017).

- Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo CSIVI.

La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI) se enuncia en el punto 6 del Acuerdo de paz como parte de los “Mecanismos de implementación y verificación”.

Esta Comisión se creó al día siguiente de la firma del Acuerdo de paz, tendrá una duración inicial hasta enero de 2019, que podrá prorrogarse de manera que su duración máxima total sea de diez años. La Comisión está integrada por tres representantes del gobierno nacional, designados por el presidente, y tres representantes de las FARC.

A su vez, la CSIVI tendrá una Secretaría Técnica compuesta según común acuerdo entre el gobierno nacional y las FARC, que se encargará de la realización de informes periódicos y demás labores que se le asignen. Algunas de las funciones de la Comisión son (Corporación Caribe Afirmativo, 2016, pág. 4):

- a. Resolver las diferencias o situaciones imprevistas que surjan entre las partes del Acuerdo final respecto a su interpretación.
- b. Ser el espacio de resolución de diferencias entre las partes, cuando no esté implicado el Mecanismo de Monitoreo y Verificación de las Naciones Unidas (MM y V).
- c. Hacer el seguimiento y verificación del cumplimiento del Acuerdo final, sin perjuicio del acompañamiento internacional y del Mecanismo de monitoreo y verificación.
- d. Verificar que el contenido de los proyectos de normas destinadas a la implementación del Acuerdo final, estén en concordancia con lo acordado.
- e. Proponer borradores de normas orientadas a la implementación del Acuerdo final.
- f. Presentar informes periódicos sobre el proceso de implementación.



- g. La CSIVI deberá discutir y aprobar el Plan marco para la implementación de los acuerdos durante los cuatro meses que sigan a su constitución. Para tal fin, el gobierno nacional presentará un borrador del Plan marco que tendrá una vigencia de diez años. Su primera fase de implementación prioritaria será hasta el 20 de mayo de 2019.

La CSIVI está conformada por parte del Gobierno por el Ministro del Interior, el Alto Comisionado para la Paz y el Ministro del Pos Conflicto y por parte de las FARC la conforman Iván Márquez, Jesús Santrich y Victoria Sandino.

La CSIVI FARC cuenta con el apoyo de diferentes equipos técnicos dada la magnitud de temáticas que abordan los seis puntos del Acuerdo de paz. En el Punto Uno, el equipo técnico está en cabeza del Centro de Estudios para la Paz CESPAS, un organismo liderado por el profesor Darío Fajardo (Marcha Patriótica, 2017).

La CSIVI FARC ha alertado desde su creación en varias oportunidades sobre la falta de compromiso del Gobierno nacional con la implementación de los acuerdos, y de forma específica, sobre la implementación del Punto Uno ha manifestado que:

(...) el Gobierno ha desconocido el papel de esta comisión, evitando las discusiones en esta instancia; sin embargo, se están haciendo las socializaciones con las comunidades, mostrando un solo punto de vista y no la visión de las dos partes. Estos hechos, manifiesta la CSIVI FARC constituyen una violación a lo pactado, puesto que se está legislando con la voluntad de una de las partes sin consensuar con la totalidad de la CSIVI; tal y como está dispuesto en el punto de implementación (Agencia Prensa Rural, 2017).

En este mismo sentido la CSIVI FARC en el mes de junio de 2017 hizo pública su inconformidad en los casos del proyecto de Ley “Por el cual se adoptan disposiciones de ordenamiento social de la propiedad y tierras rurales y se dictan otras disposiciones”, el cual afirma, va en contravía de lo acordado en La Habana ya que menoscaba los derechos de las comunidades campesinas y étnicas sobre la autonomía de sus territorios y afecta negativamente la redistribución de tierras para campesinos que cumplan con las condiciones de vulnerabilidad y pobreza para poder ser beneficiarios de la Reforma Rural, dispuestos en la Ley 160 de 1994 (CSIVI FARC (2017)).<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> “CSIVI-FARC. Gobierno desconoce Acuerdos en la CSIVI afectando implementación normativa de Reforma Rural Integral”. 2017. Consultado el 30 de junio 2017. <https://twitter.com/CSIVIFARC/status/862464200345628674/photo/1>

En agosto del mismo año la CISIVI-FARC emitió un nuevo comunicado reclamando al Gobierno que una vez más desconocía esta instancia y lanzaba "unilateralmente" los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETS).

Teniendo en cuenta que los PDETS están definidos en el Punto Uno del Acuerdo como los instrumentos participativos para implementar la Reforma Rural Integral en los 170 municipios del país declarados como prioritarios en el marco del Posconflicto, hasta el momento no se ha concertado el procedimiento para su diseño y ejecución. Sin embargo, de acuerdo con el comunicado, la Agencia Nacional de Tierras, encargada de coordinar la construcción y ejecución de dichos planes, inició el proceso sin que el procedimiento fuera acordado en la CSIVI.

En el comunicado advierte:

(...) este proceder reitera la tendencia gubernamental de desconocer la participación de las FARC en el proceso de implementación normativa, que en los asuntos de la Reforma Rural integral ya trajo serias dificultades como en el caso del fallido proyecto gubernamental de «Ordenamiento Social en la Propiedad», cuyo manejo provocará confusión y amplio rechazo social, tal como se viene evidenciando en relación al manejo que en las regiones se le está dando a los PDET, principalmente por los deficitarios espacios de participación para las comunidades en el proceso (El Espectador, 2017).

Un nuevo pronunciamiento de la CSIVI-FARC se produjo en septiembre de 2017 por medio de un comunicado a la opinión pública, donde manifiesta que la ponencia radicada para primer debate en Comisión Primera de Cámara de Representantes, que tiene que ver con la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz:

(...) representa una grave alteración del texto aprobado ya en Senado, y de los principios y sentido de las definiciones pactadas en el punto de Participación Política en La Habana. Dicha ponencia atenta contra lo que ya se había estipulado en los acuerdos firmados, al excluir a todas las cabeceras municipales de la participación en las circunscripciones de paz; dicha modificación carece de cualquier sentido, denota incompreensión de la ruralidad y la territorialidad de estas 16 zonas, y desfigura la existencia misma de las Circunscripciones de Paz, violando el Acuerdo Final" (Corporación Nuevo Arcoiris, 2017).

Como evidencian estos pronunciamientos, para la CSIVI-FARC existe un sistemático desconocimiento de este espacio por parte del Gobierno nacional, que no solo pone en riesgo la legitimidad de los proyectos presentados, sino que ha mostrado ir en contra del espíritu del Acuerdo de paz.

- Implementación normativa del Acuerdo de paz hasta la fecha

En vigencia del procedimiento de *fasttrack*, que concluye su primera y única prórroga el 30 de noviembre de 2017, se han regulado materias como la seguridad jurídica para la reincorporación de los miembros de las FARC a la vida civil, tales como la ley de amnistía e indulto, las bases que regulan el establecimiento del partido político de las FARC y el estatuto de oposición.

Por la vía de los decretos ley, el gobierno ha reglamentado los siguientes temas, ya revisados y declarados exequibles en el control automático de constitucionalidad surtido por la Corte:

- a. Adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio, que pasó de depender del Ministerio de Agricultura a la Administración de la Presidencia de la República (Decreto Ley 2204 de 2016).
- b. Creación de la Comisión Nacional de Seguridad (Decreto Ley 154 de 2017).
- c. Disposición de los saldos de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías para financiar proyectos para la implementación del Acuerdo Final (Decreto Ley 248 de 2017).
- d. Sustitución del Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto, por el "Fondo Colombia en Paz" (Decreto Ley 691 de 2017).
- e. Creación de la Visa de Residente Especial de Paz (Decreto Ley 831 de 2017).
- f. Modificación de la estructura y planta de la Contraloría General de la República (Decreto Ley 888 de 2017).
- g. Creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (Decreto Ley 896 de 2017).
- h. Organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el Conflicto Armado (Decreto Ley 882 de 2017).
- i. Creación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (Decreto Ley 885 de 2017).
- j. Modificación a la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (Decreto Ley 897 de 2017).

- k. Creación de un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Decreto Ley 892 de 2017).
- l. Reglamentación al proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP (Decreto Ley 891 de 2017).

Luego de instalada la legislatura actual —el pasado 20 de julio de 2017— y del “segundo tiempo” del *fasttrack*, el Congreso de la República de Colombia no ha logrado aprobar ninguna Ley relacionada con el Punto Uno Reforma Rural Integral.

En la actualidad se encuentran radicados ante el Congreso cuatro Proyectos de Ley que desarrollan lo acordado en el Punto Uno, ninguno de los cuales ha sido aprobado hasta el momento. Dos de ellos fueron radicados antes de terminarse la Legislatura del primer semestre del año 2017, pero no pudieron ser aprobados por la prioridad otorgada a otros proyectos. Vale anotar que estos dos proyectos fueron presentados de manera unilateral por parte del Gobierno Colombiano sin haberse concretado su contenido con la CSIVI-FARC.

Se trata primero del Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones"<sup>60</sup>, el cual ha sido aprobado tanto en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes como en el Senado y está pendiente de aprobación en plenarias. El segundo es el Proyecto de Ley “Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones”<sup>61</sup>, este también ha sido aprobado en Comisiones de ambas Cámaras, pero se encuentra estancado

---

<sup>60</sup> Este proyecto de ley se encuentra disponible en <http://www.camara.gov.co/innovacion-agropecuaria>

<sup>61</sup> Este proyecto de ley se encuentra disponible en <http://www.camara.gov.co/adecuacion-de-tierras>

para su aprobación en plenarias, pues ni siquiera tiene ponente para segundo debate en el Senado.

Asimismo, en la segunda Legislatura del 2017, fueron radicados los Proyectos de Ley “Por el cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras - productoras y de reserva forestal de la Ley Segunda de 1959 sin sustracción y se dictan otras disposiciones”<sup>62</sup> y el proyecto “Por el cual se regula el sistema nacional catastral multipropósito”<sup>63</sup>, los cuales hasta el momento aún no han tenido su primer debate, y se considera que difícilmente van a ser aprobados antes de noviembre cuando se agote la vigencia del *fasttrack*.

Por otro lado, están los proyectos que ha preparado el Gobierno Nacional, pero que se encuentran en estructuración y aún no han sido discutidos y aprobados en la CSIVI, tales como la Reforma a la ley 1448/11 de Restitución de tierras y la Ley Estatutaria que crea la Jurisdicción Agraria. Además, aún quedan numerosos puntos del Acuerdo sobre los que hasta ahora no se conocen las propuestas del Gobierno Nacional y aún no se tiene claro cuál va a ser la vía para su aprobación, lo cual es problemático ya que sin estos el marco normativo del Punto Uno quedará incompleto.

En primer lugar, se encuentran las medidas relacionadas con el punto 1.1.10 sobre promoción del uso efectivo de los espacios de participación y decisión en la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio; así como los mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los cuales buscan generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses que permitan impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental.

---

<sup>62</sup> Este proyecto de ley se encuentra disponible en <http://www.camara.gov.co/adjudicacion-de-uso-de-baldios-en-reservas-forestales>

<sup>63</sup> Este proyecto se encuentra disponible en <http://www.camara.gov.co/sistema-nacional-catastral-multiproposito>

En segundo lugar, no hay avances en la formulación de un número significativo de Planes Nacionales de Reforma Rural Integral; lo cual es preocupante, teniendo en cuenta que todos los componentes que contempla el acuerdo sobre el Punto Uno son interdependientes y complementarios. De manera que, si estos componentes no se encuentran plenamente desarrollados normativamente, en la práctica el impacto del Punto Uno va a ser muy precario y la actuación de las instituciones encargadas insuficiente. Sin Planes Nacionales de Reforma Rural Integral, la estrategia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET quedaría en el aire.

De este resumen de las condiciones jurídicas mediante las cuales es posible el establecimiento de actos legislativos, leyes y decretos ley, junto con el panorama de los asuntos que han sido tratados mediante el mecanismo extraordinario del *fasttrack*, puede evidenciarse la carencia de una estrategia del Gobierno Nacional para dar impulso a proyectos que le den vida al Acuerdo de paz. Igualmente, es posible concluir la falta de compromiso del Gobierno con los principios que inspiran el Punto Uno y la apuesta por una transformación estructural del campo, advirtiendo que no se han creado espacios adecuados de participación popular que brinden legitimidad y solidez al proceso de implementación normativa. Finalmente, de acuerdo a las declaraciones de la CSIVI-FARC, de forma sistemática el Gobierno ha desconocido este espacio de concertación que fue pactado en el Acuerdo de paz y ha emitido de forma unilateral borradores de proyecto que le siguen apuntando al fortalecimiento del modelo de desarrollo rural empresarial, en detrimento de los derechos del campesinado y las comunidades étnicas.

Los avances y garantías en la implementación del Punto Uno del Acuerdo por lo tanto son incipientes, realidad de la que no escapa como veremos a continuación la concreción del compromiso relativo al Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación.

### **5.3.2 Proceso de construcción de las normas y políticas públicas del Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación**

---

Como se mencionó en el capítulo sobre el abordaje metodológico de esta investigación, la reconstrucción del proceso por el cual se ha abordado el compromiso 1.3.4 del Acuerdo de paz relativo al Derecho a la Alimentación, tiene como fundamento la información obtenida a partir de la realización de entrevistas semiestructuradas a actores clave que según, el criterio de la investigadora y la exploración teórica que ya se había realizado, tienen estrecha relación con la problemática que se configura en torno a la garantía del Derecho a la Alimentación. Los sectores en donde se gestionaron entrevistas fueron los siguientes:

- a. Institucionalidad del Estado: específicamente en la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN, como instancia estatal que tienen competencia directa para liderar la construcción de normas y políticas públicas como respuesta a este compromiso del Acuerdo de paz.
- b. Cooperación Internacional: en cabeza de la representación de la FAO en Colombia, considerando que es el principal organismo del Sistema de Naciones Unidas que presta asistencia técnica a los gobiernos en materia de Derecho a la Alimentación y en el Acuerdo de paz fue designado como organismo asesor del Punto Uno.
- c. FARC: en este sector se gestionaron entrevistas en los diferentes niveles de la organización que a partir del Acuerdo de paz han surgido. Primero directamente con un miembro del secretariado, específicamente con uno de los actores que hizo parte del equipo de negociación en La Habana, luego con uno de los representantes de Voces de Paz, instancia que durante el periodo del *fasttrack* representa a las FARC en el Congreso de la República con voz pero sin voto y finalmente con algunos miembros del equipo de trabajo del Centro de Estudios para la Paz CESPAP quienes son los asesores técnicos de la CSIVI-FARC en los temas del Punto Uno del Acuerdo de paz.
- d. Organizaciones sociales campesinas: se gestionaron entrevistas con los principales representantes de algunas de estas organizaciones que tienen tanto representatividad nacional como a nivel de organizaciones locales.
- e. ONG: se lograron realizar entrevistas con representantes de dos ONG's, FIAN Colombia que cuenta con una amplia experiencia en la defensa del Derecho a la Alimentación y como organización internacional tiene estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y trabaja estrechamente con su sistema de Derechos Humanos y con el CINEP, en cabeza del Equipo de

Movilización, Tierra y Territorio, que cuenta con reconocimiento nacional gracias a su amplio conocimiento de las luchas sociales del campesinado, la defensa de los Derechos Humanos y el apoyo irrevocable desde hace décadas a la construcción de paz en el país. Además, el CINEP tiene a cargo la secretaria técnica del componente internacional de verificación sobre el avance de la implementación del Acuerdo de paz.

- f. Gremios económicos: se gestionó con varios gremios obteniendo solo respuesta de la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC.
- g. Academia: docentes con reconocida experiencia en asuntos agrarios, el movimiento social campesino y el desarrollo rural.
- h. Partidos políticos: de la amplia variedad de representantes de partidos políticos con quienes se gestionó la realización de las entrevistas se obtuvo respuesta positiva de dos de ellos que lideran apuestas enriquecedoras para los objetivos de esta investigación. Se trata por un lado de un Senador, elegido precisamente por la confluencia de intereses de las organizaciones sociales campesinas de la Cumbre Agraria, quien liderado el proyecto de ley que busca el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos; y de un Representante a la Cámara con una amplia trayectoria en la movilización social del paro agrario de 2013 como representante de las Dignidades Agropecuarias y quien está al frente de la Coordinación del Frente Parlamentario Contra el Hambre (FPCH), una iniciativa global de la FAO que busca desde los espacios legislativos hacer incidencia política que permita la creación y aprobación de leyes y marcos regionales que promuevan la realización efectiva del Derecho a la Alimentación.

La reconstrucción de este proceso arrojó como primer resultado que los actores clave que efectivamente participaron el proceso de construcción de las normas y políticas públicas pertenecían a tres sectores claramente definidos. El primero puede denominarse la institucionalidad del Estado, representado por los relatos de dos funcionarias de la CISAN que se identifican como CISAN-A1 y CISAN-A2, que como ya se mencionó en esta investigación, es la instancia de mayor nivel en la dirección, coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN-, o CONPES 113, siendo además la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la política. El otro grupo de actores clave en este punto está representando



por asesores de la cooperación internacional en cabeza de la FAO, identificados como FAO-A1, FAO-A2 y FAO-A3, entidad que además como se mencionó anteriormente, quedó designada dentro del Acuerdo de paz como uno de las instituciones de acompañamiento internacional específicamente para la implementación del Punto Uno.

Finalmente se identificó otro grupo de actores que desde las FARC en el marco de la nueva institucionalidad que creó el Acuerdo de paz aportaron elementos clave para reconstruir este proceso. Se trata de dos miembros del equipo de CESPАЗ, equipo técnico para el Punto Uno del Acuerdo en la CSIVI-FARC, identificados como CESPАЗ-A1 y CESPАЗ-A2 y finalmente uno de los voceros de Voces de Paz que se identificó como Vocespaz-A1.

La entrevista semi estructurada que se aplicó en este caso es la Tipo 1, que indaga sobre el tipo de proceso que se dio en la construcción de las normas y/o políticas públicas, los actores que fueron convocados a los espacios de construcción y el tipo de participación que se dio en dichos espacios.

Las indagaciones señalaron, que básicamente el proceso de construcción ha estado centrado en actores institucionales con una residual participación de la sociedad civil, y que dicho proceso se ha enfocado en la elaboración de dos productos, un proyecto de decreto que aborda la reconfiguración de la institucionalidad, que encabeza la CISAN y que fue publicado en la página *web* del Departamento para la Prosperidad Social a mediados del mes de agosto de 2017, y los lineamientos de una política pública que se proyecta como respuesta al compromiso del Acuerdo de paz relativo al Derecho a la Alimentación, de la cual no se tiene ningún documento preliminar publicado oficialmente. Es decir, que un hallazgo concreto en este punto es que durante la vigencia del *fasttrack* no se cumplió con la implementación normativa de este compromiso del acuerdo ya que no se emitió ninguna norma o política pública oficial sobre la materia.

Teniendo en cuenta que desde la integralidad que supone el enfoque basado en Derechos Humanos se establece que la participación es un principio que debe procurarse en todas las etapas del ciclo de la política pública, se aborda a continuación el análisis de los testimonios extraídos de las entrevistas realizadas tomando como eje esta categoría.

El primer factor que se identificó claramente en la dinámica que se dio en esta etapa del proceso de construcción, es que coincidió con otros dos procesos, el primero la evaluación institucional y de resultados del Conpes 113 que se le encomendó al DNP, quien contrató a la firma G-Exponencial y en segundo lugar la iniciativa de rediseño del Conpes 113 que venía adelantando el equipo de la CISAN. Con la publicación del borrador conjunto del

Acuerdo de paz del Punto Uno, que como ya se mencionó hacía alusión a un Sistema en el que estaba pendiente por definir su enfoque entre seguridad o soberanía alimentaria, la orden del gobierno a la CISAN fue trabajar con el enfoque de seguridad alimentaria. En palabras de la funcionaria de la CISAN-A1 esta dinámica se dio así:

(...) Paralelo se venía desarrollando el Acuerdo de paz, y sale el borrador en donde se dice que se tiene que crear un Sistema, que sea para la población de especial protección, que tienen que crearse unos consejos, hacer unos planes y abarcarse unas temáticas y salen como siete compromisos, los consejos, los planes, los circuitos cortos, los programas de choque. Salen estos temas y nosotros empezamos a trabajar en el desarrollo de esos procesos.

(...) nosotros empezamos a trabajar a partir de que se define que el enfoque es de seguridad alimentaria. Nosotros éramos conscientes de que había esa discusión en La Habana (entre seguridad o soberanía alimentaria), pero el equipo negociador nos solicita la información a las entidades y ellos nos dicen ¿qué hay en seguridad alimentaria en Colombia?, se les manda esa información y ellos son los que definen qué se negocia allá.

Esta etapa previa a la firma del Acuerdo de paz, fue definida por el gobierno como el pre alistamiento y según manifiesta la entrevistada, la directriz clara desde el gobierno fue que las entidades empezaran a trabajar en perspectiva de construcción de políticas públicas con los compromisos que se enunciaban hasta ese momento. Esta tarea en palabras de la entrevistada CISAN-A1 implicaba que:

(...) unos meses antes de la firma del Acuerdo de paz, a las entidades nos dicen, mire están estos siete puntos (los compromisos que enunciaba el borrador conjunto sobre los componentes de un Sistema de seguridad o soberanía alimentaria), ustedes tienen que empezar a trabajar sobre eso y tienen que empezar a trabajar sobre una política pública y empezar a desarrollar lo que va a quedar acá. Eso fue lo que se llamó el pre alistamiento, que era como prepárense, empiecen a trabajar en esto y una vez se firme el acuerdo se empiezan a desarrollar las cosas. ¿Por qué? Porque apenas se firme el acuerdo empieza la etapa de implementación y hay una primera parte, que es como la etapa de implementación temprana, donde las entidades tienen que sacar por un lado los decretos que le dan vida al acuerdo y por otro lado empezar a desarrollar lo que ahí está enunciado.

Entonces en esa etapa de pre alistamiento lo que teníamos que pensar era, bueno si yo tengo que garantizar la participación de la sociedad civil, entonces ¿Qué más tengo que hacer?, ¿Qué hay? ¿Qué se debe cambiar o ajustar? Si tengo que hacer campañas de educación nutricional en las zonas rurales, ¿Qué tenemos? ¿Qué se tendría que ajustar? En fin, lo mismo para todos los puntos. Entonces el gobierno nacional en general empezó a hacer todo un proceso de alistamiento, de revisar ¿Qué hay? ¿Qué ajustes le tocaría hacer? y más o menos en cuánto tiempo le tocaría hacer esos ajustes.

La funcionaria hace claridad respecto a que mientras se estuvo abordando la reformulación del Conpes 113, el enfoque de ese rediseño de la política pública se enmarcaba en los ejes de la seguridad alimentaria. La FAO apoyó una serie de talleres en donde se consultó a la sociedad civil sobre los alcances del Conpes 113 y los aspectos que debían tenerse en cuenta en el rediseño de esta política pública. De acuerdo con la funcionaria CISAN-A1:

(...) Aceptamos que la FAO liderara el proceso, nosotros lo acompañamos, pero decidimos no involucrarnos ni en la metodología, ni en la selección de participantes. Lo que hicimos fue sentarnos para ver cómo se iban a hacer los talleres, qué se va a trabajar, qué es lo que queríamos que saliera de ahí y la FAO lo hizo. Nos entregó los insumos, de hecho, la FAO y el PMA, hacen parte de una mesa de rediseño, que es donde se está haciendo todo el proceso de rediseño de la política pública.

El desarrollo de estos talleres con representantes de la sociedad civil fue corroborado con el asesor de la FAO-A1 quien entrego los siguientes detalles:

(...) Ya estamos hablando de 2015, le proponemos a la representante de DNP en la CISAN, que ya que tenían marchando esa evaluación de resultados con G-Exponencial, con esa mirada nacional, desde lo institucional y de resultados, sin haber bajado a lo territorial, ¿Porqué no la complementamos con unos ejercicios de evaluación con la sociedad civil? Lo que hizo G-Exponencial fue preguntarles a los actores institucionales en los territorios pero no le pregunto a la sociedad civil. DNP aceptó; montamos los talleres, seis talleres regionales para evaluar desde la sociedad civil cómo percibían ellos si se había avanzado o no en la SAN. Tan simple como por ejemplo, si conocían la política pública, si conocían la estructura de la política a nivel nacional y cómo se desplegaba a nivel territorial. Entonces dividimos los talleres en esas dos visiones, por un lado, evaluar los resultados del Conpes 113, y en ese punto nos dimos cuenta que muchos no conocían la política; les preguntamos si ellos percibían como sociedad civil que se había avanzado algo desde lo que hace que teníamos esa política pública, y por otro lado, analizar las problemáticas relacionadas con la SAN que todavía persistían en los territorios.

Con esos dos objetivos, hicimos seis talleres regionales, varias entidades de la CISAN acompañaron los talleres, pero siempre se trató de que fueran solo observadores, sin intervención, sin sesgar. Eso fue en algún momento un poco difícil, con agricultura sobre todo, porque no quería reconocer que la sociedad civil decía: yo ni siquiera sabía que había política pública, entonces los funcionarios de agricultura replicaban, que claro que sí, que eso lo habían hecho con la sociedad civil con la plena participación. Esos fueron algunos traspies, pero eso no sesgó para que la gente opinara sobre todo lo que tenía que decir.

El tema de la convocatoria, de la gente que se convocó, todo se controlaba desde acá porque era un proyecto manejado por FAO. Convocamos a toda la sociedad civil que pudiéramos en los territorios, que tuviera algo que decir sobre el tema de la seguridad alimentaria, también la academia, organizaciones de productores, indígenas, campesinos, afros, fundaciones, gente del sector ambiental, víctimas, de mujeres. En fin, menos la industria y el sector privado, no los metimos porque estuvimos de acuerdo en que ellos tienen su propia agenda de negociar sus intereses con el gobierno, entonces no los invitamos. Los talleres fueron en Cauca, Barranquilla, Valledupar, Villavicencio, Bucaramanga y Cali.

La metodología fue una combinación entre metaplan y café del mundo. Para la parte inicial hacíamos metaplan, donde la gente empezaba a plantear las problemáticas, y café del mundo para discutir sobre los avances, sobre si conocían o no la estructura de la política pública, si veían algún cambio y bueno todo ese tipo de cosas. Ese informe se les entregó a DNP, y nos dijeron que todos esos insumos que entregó la sociedad civil iban a incorporarlos dentro de esa reformulación del Conpes 113, además claro de las recomendaciones que entrego G-Exponencial.

Continuando con el relato es posible identificar que la definición de los lineamientos de política pública que se plantearon en el rediseño del Conpes 113, fue un ejercicio adelantado exclusivamente por la CISAN, quien bajo su discrecionalidad, tomó los insumos que consideró pertinentes de los talleres con la sociedad civil que había adelantado la FAO y los resultados de la evaluación institucional y de resultados, que había realizado el DNP con la firma G-Exponencial. Al respecto la funcionaria CISAN-A1 precisa:

(...) para todo el tema del rediseño institucional, si se tuvo en cuenta la participación de la sociedad civil. Con esa información nosotros empezamos a construir las estrategias (...) de los talleres salieron las principales problemáticas y los principales temas que se deberían trabajar y luego lo que se hizo fue un análisis sistémico, donde se categorizó y salieron las categorías críticas y surgieron por supuesto de la sociedad civil, esto se juntó con la evaluación institucional y de resultados (...)

Al conocerse la versión final del Acuerdo de paz, en palabras de la entrevistada CISAN-A1, la coyuntura dio la posibilidad de juntar tanto el proceso de rediseño del Conpes 113 como la respuesta al compromiso del Acuerdo de paz, relativo al Derecho a la Alimentación de la siguiente forma:

(...) Como nosotros estábamos desarrollando la política pública, le decíamos a los de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, listo, todo lo que está incluido en el Acuerdo de paz no pudo haber pasado en mejor momento porque estamos rediseñando el Conpes 113, tenemos los resultados de la evaluación y ahora tenemos el Acuerdo de paz, lo mejor que podemos hacer es que todo eso se meta en un solo lugar y podamos sacar una sola cosa que involucre todos los procesos.

En esta etapa la CISAN empieza a reconfigurar las estrategias de una política pública que tenía un enfoque eminentemente de SAN ahora con la inclusión del Derecho a la Alimentación según lo enunciaba el Acuerdo de paz. Este proceso en palabras de la funcionaria de la CISAN-A1 implicó:

(...) cuando sale el Acuerdo final, nosotros de igual forma, revisamos e incorporamos lo que veníamos desarrollando como pre alistamiento. Por darte un ejemplo, si en el Acuerdo decía que tenemos que fomentar todo lo de circuitos cortos de comercialización, nos aseguramos que eso quedara explícito en la nueva política pública. Que tampoco era algo muy descabellado, es decir no hay algo que haya salido en el Acuerdo final, que definitivamente no se hubiera tenido en cuenta.

(...) como el Acuerdo nos dio ya el tema del Derecho a la Alimentación, el rediseño, la estructura del documento se ajustó, y el marco conceptual también se ajustó, porque digamos que estaba enfocado a la SAN y su desarrollo estaba en los ejes de la seguridad alimentaria, entonces lo que se hizo fue volcarlo y ponerle un tema de Derecho a la Alimentación y desarrollarlo con los atributos del derecho.

En esta etapa según se estableció en las entrevistas vuelve a ser clave la FAO, quien adelantó una labor pedagógica con los miembros de la CISAN técnica para que abordaran conceptualmente el Derecho a la Alimentación y el enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas. Al respecto el entrevistado FAO-A3 quien adelantó estas jornadas explica en qué consistió esa labor:

(...) tratamos de asesorar al DNP y la CISAN en este proceso, tratando de incluir el enfoque basado en Derechos Humanos. ¿Eso qué implicaba?, que la política se estructurara alrededor del reconocimiento, garantía y protección del Derecho a la Alimentación.

(...) entonces una de las primeras recomendaciones fue que se debía estructurar o reestructurar la política con base en el reconocimiento del Derecho a la Alimentación. Y entonces se debe partir de lo que dice el Relator Especial del Derecho a la Alimentación, los cuatro componentes para la realización del Derecho a la Alimentación en la dimensión de las tres obligaciones que el Estado tiene. Porque frente al Derecho a la Alimentación, el Estado tiene las mismas obligaciones que tienen frente a cualquier derecho civil, político o económico, social y cultural.

Y respecto a las inquietudes que generaba la progresividad del Derecho a la Alimentación, el entrevistado hace la siguiente claridad:

(...) parte de lo que se trabajó con estos equipos técnicos es que el Derecho a la Alimentación se caracteriza porque es un derecho de realización colectiva, pero también de realización individual, que está caracterizado por la progresividad. El Relator ha señalado que el núcleo duro del Derecho a la Alimentación, es el conjunto de prestaciones básicas, mínimas que el Estado tiene que garantizar para todas las personas. A partir de allí es la línea mínima de la cual se puede predicar la progresividad.

(...) en este punto el Estado ha sido reticente, porque pienso que en un derroche de profunda ignorancia sobre el contenido del Derecho a la Alimentación, se ha querido presentar ese debate como un tema estricto de prestaciones económicas, diciendo: No es que el Estado no tiene para darle a 50 millones de colombianos un paquete de alimentos. No, es que no es eso. Es el reconocimiento de que hay una línea básica, sobre la cual el Estado puede empezar a ampliar la realización de ese derecho y por debajo de la cual no debe estar nadie. La idea es que los técnicos le perdieran el miedo y se dieran cuenta de que no se trata de una carga imposible de realizar para el Estado, sino que reconozcan que existe un núcleo duro y que la realización, el respeto y la garantía del Derecho a la Alimentación no solamente incluye entregar alimentos. En algunos casos hay que hacerlo, pero en general ¿qué supone? La adopción de una serie de medidas, de distinta naturaleza para que todas las personas en igualdad de condiciones, puedan acceder a alimentos culturalmente aceptables y accesibles, geográfica, social y culturalmente.

Luego de esta etapa de asesoría técnica que la FAO le brindó a los miembros de la CISAN en cuanto al contenido y alcance del Derecho a la Alimentación y el enfoque basado en Derechos Humanos en las políticas públicas, la CISAN reconfigura los lineamientos de la nueva política pública. Ahora según refieren las entrevistadas con un enfoque de Derecho

---

a la Alimentación. Estos nuevos lineamientos fueron socializados en dos talleres con representantes de la sociedad civil.

Este ejercicio, que se describe como un espacio de participación de la sociedad civil, implicó en palabras de la entrevistada CISAN-A1:

(...) Después se hicieron dos talleres de devolución: uno donde llego gente del Pacífico y del Eje Cafetero, y el otro fue en la Costa Atlántica, en donde les mostrábamos, mire esto fue lo que lo que salió, estas son las estrategias, dennos su devolución y encontramos cosas súper buenas, porque nos dimos cuenta que había algunos temas que estaban enfocados solo en lo rural por ejemplo, porque se habían sacado muy de los Acuerdos de paz y nos dimos cuenta de que había temas que no podían ser solamente rurales, o había temas de enfoque de género, donde los hombres reclamaban tener derecho también a eso. Es decir, nos dimos cuenta de muchas cosas que estamos ajustando en este momento. Por eso la política pública tampoco está lista, porque tuvimos unas 80 observaciones de la sociedad civil, de las cuales muchas eran pertinentes, otras ya se estaban trabajando y otras definitivamente no entraban en el tema de seguridad alimentaria, porque este es un tema tan amplio, donde uno no puede empezar a hilar tan fino, porque se vuelve entonces la política de las políticas y tampoco esa es la idea.

Aunque dicho documento de política pública se ha venido elaborando desde inicios del año 2017, a la fecha no se tiene conocimiento de su contenido ni siquiera en forma preliminar. A la luz de esta evidencia se puede constatar que en efecto se trata de un ejercicio de construcción de política pública de arriba hacia abajo (*top-down*), donde la sociedad civil no tiene conocimiento de lo que la institucionalidad del Estado ha venido estructurando.

La participación de la sociedad civil en este proceso ha sido residual y se le ha concebido como la inclusión en espacios donde se socializan unas apuestas pre concebidas por la institucionalidad del Estado y se permite a los asistentes opinar sobre las mismas. En el mejor de los casos, se observa que la participación ha sido instrumental, es decir, se le ha dado la posibilidad a representantes de la sociedad civil de manifestar sus planteamientos sobre una temática igualmente preconcebida pero el poder de decisión sobre lo que se prioriza o no, recae en la institucionalidad del Estado, quien de esta manera da por concluido el proceso, y elimina toda posibilidad de debate y/o defensa de las demandas que la sociedad civil reclama.

De acuerdo a Güendel (2000) esta postura refleja cómo, en efecto para la institucionalidad del Estado, los ciudadanos no se dimensionan como sujetos de derechos, activos e informados, sino que persiste su papel de “beneficiarios”, sujetos pasivos caracterizados por la escasa conciencia del potencial transformador que poseen.

De igual forma, como lo propone Güendel (2000) la institucionalidad debe concebirse como un medio para el desarrollo de la ciudadanía y no como un fin en sí mismo, dando la posibilidad de esta manera, a una transformación de la tradicional posición de control jerárquico del Estado, hacia mecanismos de coordinación democrática de los procesos de participación.

En este punto cabe resaltar que a pesar de la pedagogía sobre la perspectiva del Derecho a la Alimentación que desde la FAO se impulsó, persisten algunas concepciones en el discurso de la institucionalidad de la CISAN, que desdibujan el potencial que tiene para el desarrollo de capacidades en las comunidades trascender las dinámicas asistencialistas que han caracterizado las políticas alimentarias basadas en la seguridad alimentaria. Al respecto, llama la atención que el cambio de enfoque entre la seguridad alimentaria y el Derecho a la Alimentación sea visto más como un obstáculo que una oportunidad. En palabras de la entrevistada CISAN-A1:

(...) una de las grandes discusiones que teníamos era que a pesar de que no están desligadas la Seguridad Alimentaria y el Derecho a la Alimentación, digamos que en los territorios se ha trabajado mucho el concepto de Seguridad Alimentaria y en los talleres con sociedad civil, nosotros les comentábamos que en el Acuerdo de paz había salido lo del Derecho a la Alimentación y que ahora íbamos a tener un enfoque de derechos y la gente nos decía “nos han dicho tantas veces de seguridad alimentaria y ahora nos están diciendo otra cosa” entonces en el desarrollo del documento del rediseño tratamos de armonizar, de forma que si yo soy una persona externa a la que le han enseñado todo el tiempo el tema de seguridad alimentaria, yo no sienta como que me cambiaron todo el discurso, que era un poco lo que nos decían en el territorio.

Al indagar con otra entrevistada miembro de la CISAN sobre las dificultades que habían surgido en los espacios de debate y construcción de los lineamientos de la nueva política pública al abordar el tema del Derecho a la Alimentación y el enfoque de Derechos Humanos, se hace evidente que persiste una mirada reduccionista del mismo. La entrevistada CISAN-A2 manifiesta sobre este tema:



(...) La principal dificultad cuando se plantea un derecho, es que los derechos son universales, y cuando hablas de un derecho implica que alguien debe hacerlo cumplir y cuando uno dice que es universal, entonces uno dice, Dios mío, entonces aquí se nos van a venir las 10 mil tutelas... Entonces apareció afortunadamente la palabrita progresiva y en todo el mundo se hicieron unas investigaciones y a nivel latinoamericano en Brasil, en Centro América, lo que se ha establecido es un derecho progresivo a la alimentación. Porque no habría ningún país, ningún Estado en el mundo, que pudiera alimentar a todo el mundo, y gratis, para hacerle cumplir ese derecho.

Esta misma funcionaria establece a continuación cómo se ha buscado en los nuevos lineamientos de política pública la armonización entre la mirada de la seguridad alimentaria y nutricional, y el enfoque de derecho a alimentación. Se hace evidente en estos planteamientos una mirada nuevamente reduccionista del Derecho a la Alimentación, que pone el énfasis en el acceso a los alimentos mediado desde las mismas estrategias asistencialistas que han primado en las anteriores políticas alimentarias. Así lo expone la entrevistada CISAN-A2:

(...) Se ha buscado hacer compatibles la Seguridad Alimentaria y el Derecho a la Alimentación, porque esta es una política pública basada en derechos, pensada para la garantía progresiva de un derecho, el núcleo determinante está soportado en los mismos ejes que tenía la política pública de seguridad alimentaria y nutricional. La disponibilidad, la adecuación, el acceso, la calidad y la inocuidad, están completamente compatibilizados, los unos, están metidos en los otros. Lo que pasa es que con el tema del Derecho a la Alimentación, se amplía la cobertura, se pone progresiva; porque a quien se le va a dar primero, a quien se le va a aplicar primero es a las personas vulnerables, a los más pobres, a la gente que está aguantando hambre.

(...) Porque en esa lógica (la universalidad del derecho) tú y yo estaríamos cobijadas bajo ese derecho, pero nosotras tenemos cómo abastecernos de alimentos, tenemos la posibilidad de tener acceso a ellos, ingresos para comprarlos, hay gente que no los tiene. Entonces hay medidas, se están formulando medidas, para hacer que esto funcione bien, para hacer que los más vulnerables, la gente más pobre, los adultos mayores, los niños, que se supone que ellos ya están protegidos por la Constitución, es decir que se logre cumplir (el derecho) a las personas más vulnerables.

Estas posturas dejan una serie de inquietudes frente a la propuesta de política pública que se está estructurando desde esta instancia del gobierno. Primero preocupa la claridad conceptual que reflejan estas expresiones sobre el contenido y alcance del Derecho a la Alimentación y el enfoque basado Derechos Humanos, máxime si se tiene en cuenta que este enfoque demanda la comprensión de la integralidad que implica su abordaje, donde se deben plantear profundos cambios para atacar condicionantes estructurales de las situaciones de violación del derecho a alimentación.

Resulta igualmente preocupante que la concepción de esta política pública tal como ya se ha evidenciado en otras propuestas del gobierno en el marco del *fasttrack*, lejos de perseguir el cumplimiento de lo acordado en La Habana, busque profundizar el modelo actual. En este caso llama la atención que en el proceso de construcción continúa teniendo amplia preponderancia, el enfoque basado en la Seguridad Alimentaria, con una total omisión de cualquier alusión a la Soberanía Alimentaria, lo cual parece configurar una propuesta que, desde esta perspectiva, no permitiría superar el énfasis limitante en el acceso a los alimentos que hasta ahora han tenido las políticas públicas, el cual ha favorecido las estrategias asistencialistas que no permiten el desarrollo de capacidades en las personas y comunidades, y han sido ampliamente capitalizados por sectores corruptos en el país tanto públicos como privados. (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, pág. 41).

Con estos elementos se culminan los hallazgos relativos al documento que contiene los lineamientos de política pública para dar respuesta al compromiso del Acuerdo de paz sobre el Derecho a la Alimentación y que como se pudo evidenciar hasta el momento se han trabajado desde la CISAN, con el apoyo técnico de la FAO y una residual participación de la sociedad civil, de la cual no se tuvo mayor conocimiento respecto a la metodología, participantes, resultados y criterios de priorización.

El siguiente producto que se identificó en este proceso de reconstrucción documental, tiene que ver con el proyecto de decreto que crea el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación y que como ya se mencionó aparece publicado desde mediados de agosto de 2017 en la página *web* de DPS. En este aspecto la funcionaria entrevistada CISAN-A1 explica cómo este proyecto de decreto es el resultado de una mirada exclusivamente institucional:

(...) Para el tema del decreto ese fue un trabajo que se hizo más desde las entidades, pensando un poco en toda la experiencia que teníamos desde el principio para ver cómo debería ser la estructura institucional. En este caso no le preguntamos a la sociedad civil cómo debía ser esa estructura, esa la ajustamos nosotros, pero si incorporamos a la sociedad civil dentro de lo que quedó en el decreto.

A continuación, la misma funcionaria detalla algunos elementos del proceso de construcción del proyecto de decreto, que según afirma ya supero la etapa de concertación con la CSIVI-FARC:

(...) Es decir esto se construyó así; nos sentamos nosotros a construir el decreto, los técnicos, luego lo revisaron los jurídicos de cada entidad, y nos dijeron cosas como, no es necesario que eso quede en el decreto porque eso ya existe y está en determinada ley, ellos le hicieron ajustes en un filtro jurídico y luego lo revisó la Presidencia de la República, y luego de esa revisión se pasó a la CSIVI, ellos lo revisaron, se hacen unas sesiones de trabajo, ellos hicieron unas observaciones, las FARC mandaron unas observaciones oficiales a la Presidencia de la República. Ese proceso ya pasó. En realidad, las observaciones de ellos no eran trascendentales, estuvieron de acuerdo, fueron cosas como que si habíamos dicho que un integrante ,resulta que ellos dijeron que eran dos, que esto no se llama así sino de esta manera; cosas de ese tipo, más de forma, no grandes ajustes. Y eso fue lo que se colgó en la página de DPS.

Este relato refleja cómo la mirada institucional de la participación de la sociedad civil en la construcción de las políticas públicas continúa siendo una figura más cercana a la socialización de propuestas, estrategias y mecanismos preconcebidos, donde se le entrega un margen bastante limitado a la participación efectiva. Esta situación hace patente el lugar residual que sigue teniendo la participación de la sociedad civil a pesar de que las evaluaciones disponibles de las políticas alimentarias recientes, han coincidido en reconocer como una de sus principales falencias precisamente la ausencia de participación de la sociedad civil.

Respecto a la mención que hace la entrevistada CISAN-A1 sobre la inclusión que el proyecto de decreto tiene de las recomendaciones realizadas por la CSIVI FARC, resulta importante destacar que varios actores vinculados a esta instancia en el equipo de trabajo de CESPAS y Voces de Paz, manifestaron que hasta el momento la versión que aparece publicada en DPS no tiene las modificaciones solicitadas.

Según manifestó la entrevistada CESP AZ-A1: “Aunque en el acta de reunión está acordado que el gobierno realice los ajustes convenidos con la CISIVI FARC, hasta la fecha no conocemos el documento ajustado”.

Al momento de realización de estas entrevistas (octubre de 2017) habían pasado cerca de tres meses sin respuesta y según manifestó la entrevistada CESP AZ-A2: “Ante tal retraso ya se ha elevado una comunicación de queja ante el gobierno por la negligencia en la entrega de la respuesta acordada”.

Todas las falencias que sobre esta etapa del proceso de construcción del proyecto de decreto han revelado las entrevistas, permiten concluir que ante la inexistente participación de la sociedad civil, la propuesta se configuró con la visión exclusiva del gobierno; y en caso de que no se incorporen las recomendaciones de la CSIVI-FARC, se enmarcaría en el lamentable comportamiento sistemático del gobierno de incumplimiento frente a este espacio de concertación, restándole legitimidad al proceso y el resultado en el marco de la implementación normativa del Acuerdo de paz.

A continuación, se presentan con mayor detalle los elementos constitutivos del mencionado proyecto de decreto y las recomendaciones de ajuste que realizó la CSIVI-FARC al mismo.

- El proyecto de decreto *Por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN y se dictan otras disposiciones*<sup>64</sup>

El proyecto de decreto antes mencionado fue publicado en la página *web* del DPS, en el vínculo relativo a la normatividad de la entidad, desplegándose finalmente al abrir un nuevo vínculo que hace referencia a los proyectos de actos administrativos. La fecha de publicación de dicho proyecto de decreto fue el 23 de agosto de 2017. Según se estipula en la página, el objeto y alcance de esta publicación es “Surtir la publicidad requerida del proyecto de decreto para recibir eventuales observaciones de la ciudadanía, con fundamento en lo consagrado en el numeral 8º artículo 4º de la Ley 1437 de 2011”. La

---

<sup>64</sup> El texto completo puede consultarse en la página del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: [http://www.prosperidadsocial.gov.co/Documentos %20compartidos/DL %20Sistema %20Garantía %20Progresiva %20Derecho %20Alimentación %20\\_VersiónFinal.pdf](http://www.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%20compartidos/DL%20Sistema%20Garantía%20Progresiva%20Derecho%20Alimentación%20_VersiónFinal.pdf)

mencionada normatividad habla sobre el deber de dar información al público sobre los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos. La fecha límite para elevar las eventuales observaciones de la ciudadanía fue el 7 de septiembre de 2017, es decir dos semanas luego de su publicación.

Como último ítem de esta publicación se presenta el correo electrónico de un funcionario de DPS quien según se enuncia, adelanta la “recepción de opiniones, sugerencias o propuestas”. No fue posible establecer, en comunicación por correo electrónico dirigida al grupo de participación ciudadana de la entidad, si habían recibido alguna opinión, sugerencia o propuesta, en relación al mencionado proyecto de decreto.

Este procedimiento, como se evidencia, no llega a configurarse como un mecanismo de participación que le permita a la ciudadanía hacer parte de la deliberación que demanda la construcción de una norma relativa en este caso a la garantía del Derecho a la Alimentación. Tanto el mecanismo descrito, como una publicidad tan restringida a los sectores sociales interesados en el tema, lo hacen prácticamente ineficaz, al menos respecto a participación de la sociedad civil.

Vale aclarar que desde la misma enunciación de este espacio como destinado a la recepción de “eventuales observaciones de la ciudadanía”, es claro que no se propone desde la entidad, constituir un mecanismo de participación para la ciudadanía, y efectivamente se enmarca en la función de hacer pública información sobre los actos administrativos de la entidad.

Luego de esta salvedad frente a la publicación del proyecto de decreto sobre el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación es pertinente pasar a analizar de forma general su contenido.

El proyecto de decreto figura como un decreto ordinario, es decir no estaría sujeto ni a los tiempos ni a las condiciones de vía rápida que contempla el mecanismo de *fasttrack*. Al respecto no se pudo establecer con claridad a partir de las entrevistas realizadas los argumentos que llevaron a tomar tal decisión.

El proyecto de decreto establece como título: *"Por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) y se dictan otras disposiciones"*.

El proyecto de decreto plantea en las consideraciones que en la Constitución Política la paz constituye un derecho y un deber, que la misma estipula el Derecho a la Alimentación para los niños y niñas, las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y las personas de la tercera edad, y que también la Carta dispone que la producción nacional de alimentos gozará de especial protección del Estado. Establece a continuación que el Derecho a la Alimentación ha sido reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional ratificados por el Congreso de la República, que como ya se mencionó, ingresan a la Constitución vía bloque de constitucionalidad, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Observación General N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

A continuación, en el proyecto de decreto se define el Derecho a la Alimentación adecuada como:

El derecho a tener acceso en todo momento a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultural, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, colectivas o individuales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral. Este derecho comprende los atributos de adecuación, disponibilidad, y accesibilidad y se caracteriza porque tiene un desarrollo progresivo.

Esta definición acoge la mayoría de elementos propuestos por la FAO en la ley marco de Derecho a la Alimentación, seguridad y soberanía alimentaria (FAO, 2012), que fue aprobada por la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latino en 2012<sup>65</sup>. Esta definición que pone el énfasis en el acceso, no aborda sin embargo un elemento fundamental del acceso y es que este puede darse por medio directos, por ejemplo, cuando se cultivan los alimentos o mediante la compra de los mismos. Esta definición también omite toda la asociación que existe entre la alimentación y la dignidad humana, que se hace explícita, no solo con el sufrimiento que causa el hambre sino cuando se busca someter por esta misma vía a los individuos y las comunidades; de igual forma no hace alusión a los componentes emocionales de la alimentación respecto a la satisfacción de esta necesidad que involucran

---

<sup>65</sup> El Parlamento Latinoamericano surge con el apoyo de la FAO en el marco de la Iniciativa *América Latina y el Caribe sin Hambre*.

el bienestar y la felicidad. Todos estos elementos fueron abordados en la definición antes presentada que elaboró el primer Relator del derecho a la alimentación Jean Ziegler, en donde además se hace alusión a la libertad que debe caracterizar el acceso a la alimentación, otro elemento que deja por fuera esta definición del proyecto de decreto.

A continuación el proyecto de decreto señala que según lo dispuesto en el numeral 1.3.4 del Acuerdo de paz se acordó la creación de un Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y que para darle cumplimiento es necesario crear el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, y disponer la manera en que éste se articulará con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), modificando la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) para transformarla en el (CONASAN), con el fin de dar cumplimiento al punto 1.3.4 del Acuerdo Final sobre la creación de esta instancia administrativa.

En el título I, correspondiente al objeto, ámbito de aplicación y principios, se señala que el objeto de la Ley es crear el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación de conformidad a los principios establecidos en el Punto Uno del Acuerdo de paz y modificar la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), dando prelación a niños y niñas, madres gestantes y lactantes, y a los adultos mayores de 60 años y teniendo en cuenta los enfoques territoriales, de derechos y el enfoque diferencial y de género.

Señala que se adoptará como Política de Estado la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación la cual será definida por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN).

En este punto, y como se verá más adelante, en todo el desarrollo del proyecto de decreto, es reiterativa la alusión que se hace a la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), tanto en la denominación de la instancia de mayor nivel jerárquico del Sistema, que es el CONASAN, como en los desarrollos de política pública que orientarán las tareas territoriales al referirse a instancias denominadas Consejos de SAN, y programas y proyectos de SAN. Esta indiscriminada utilización de ambos conceptos, Derecho a la Alimentación y SAN, como si fueran equivalentes, no solo resulta confusa en la lectura del documento sino que deja en evidencia la primacía que en la institucionalidad del Estado mantiene este último concepto. Los otros enfoques de soberanía alimentaria y autonomías alimentarias, que como ya se mencionó hacen parte de las escalas de realización social del Derecho a la Alimentación y

son una demanda reiterativa de las organizaciones sociales, no tienen ninguna mención en el proyecto de decreto.

El proyecto de decreto continua con el título II que regula el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación como un sistema administrativo, de coordinación y gestión en materia de seguridad alimentaria y nutricional el cual tendrá participación de la sociedad civil y se constituye como un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas, mecanismos y, actores públicos, privados y de la sociedad civil, que se interrelacionan para la gestión y coordinación de recursos técnicos, materiales, físicos y financieros, con el propósito de promover de manera progresiva el Derecho a la Alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente.

El título III establece la estructura nacional, departamental y municipal y la conformación y funciones de las instancias del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. En primer lugar se cambia la denominación del CISAN por el CONASAN, siendo éste entonces la máxima instancia de dirección, coordinación, seguimiento interinstitucional y articulación de las políticas y programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual estará compuesto por los mismos delegados que ya hacen parte del CISAN con la adición de la participación del Presidente de la República, el Ministro de Interior, el Ministro de Trabajo y el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Director de la Agencia de Desarrollo Rural ADR, el Director de la Agencia de Renovación del Territorio ART, el Director de la Agencia Nacional de Tierras, un Gobernador en representación de los Gobernadores, un Alcalde de ciudad capital en representación de las ciudades capitales, y un Alcalde municipal en representación de los alcaldes, finalmente se incluye un representante de la Mesa de Participación Social, elegido por los miembros de esta mesa y el representante nacional de las asociaciones de campesinos, quien será el mismo que hace parte de la Mesa de Participación Social.

Continuando con las modificaciones que el proyecto de decreto plantea entre la actual CISAN y la propuesta del CONASAN, la secretaría técnica que hasta entonces era ejercida de manera rotativa por los miembros, será ejercida exclusivamente por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; continúa la periodicidad de 2 veces al año mínimo para las sesiones del CONASAN, pero se señala la obligación de que en estas dos ocasiones se concerté propuestas, estrategias y líneas de acción en el marco de la Política



---

Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y hacer seguimiento a las mismas.

El CONASAN al igual que como lo disponía para el CISAN para cumplir sus objetivos y funciones, podrá invitar a los funcionarios, representantes de las entidades, expertos, académicos y demás personas cuyo aporte estime útil, sin embargo, señala expresamente que los expertos asistirán con voz pero sin voto.

Se señala de manera particular las instancias del CONASAN, las cuales serán: una Mesa Técnica que se reunirá una vez al mes y asesorará al CONASAN, estará conformada por los delegados técnicos de cada entidad del orden nacional en el CONASAN, además de un representante de la academia o de grupos de investigación relacionados con la SAN, y a voluntad de la mesa podrá invitar un representante de la Mesa de Participación Social o cualquier otro representante cuyo aporte estime conveniente, los cuales tendrán voz pero no voto.

También se establece una Mesa de Participación Social, de carácter consultivo que, se espera, propicie la participación y movilización de la sociedad civil. Esta mesa estará conformada por un representante de las víctimas, un representante nacional de los pueblos indígenas, un representante nacional de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, un representante nacional del Pueblo Rrom o Gitano, un representante nacional de las ONG que traten temas relacionados con SAN, un representante nacional de las asociaciones campesinas, un representante nacional de productores de alimentos, un representante nacional del gremio o de las asociaciones de plazas de mercado o centrales de abastos, un representante nacional de las organizaciones de mujeres y un representante del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en calidad de Secretaría Técnica del CONASAN. Esta mesa se reunirá mínimo dos veces al año.

En éste título, también se regulan las instancias territoriales del Sistema, representadas en los Consejos departamentales, y distritales de SAN que solo operarán en los municipios de categoría 1, 2 y 3, y deberán reunirse mínimo 3 veces al año y al menos 1 vez al año con el Consejo Departamental de Política Social. Estarán conformados por Gobernador o Alcalde, quien lo preside, los Secretarios de Desarrollo Social, Planeación, Salud, Agricultura y Educación, el Director Regional del ICBF, el Director Regional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, un representante de las Autoridades Ambientales, un representante de la academia o de grupos de investigación relacionados

con la SAN, un representante de las víctimas, un representante de los pueblos indígenas, un representante de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, un representante del Rrom o Gitano, un representante de las ONG que traten temas relacionados con la SAN, un representante de las asociaciones campesinas y de productores de alimentos, un representante del gremio u organizaciones comercializadoras de alimentos y un representante de las organizaciones de mujeres.

Los municipios categoría 4, 5, y 6 no tendrán los mencionados Consejos de SAN sino que estas funciones serán asumidas por los Consejos Municipales de Política Social que deberán articularse con el Consejo de Política Social Departamental. En este punto es importante resaltar que el 90 % de los municipios del país se encuentran en estas categorías; son además los que tienen en gran medida los más altos índices de pobreza y donde cabe esperar los rezagos más importantes en materia de garantía del Derecho a la Alimentación. En esta lógica las problemáticas que vulneran el Derecho a la Alimentación en esos municipios quedarían sin doliente y, no solo no tendrían una instancia y un mecanismo específico desde la cual visibilizar las problemáticas y construir participativamente alternativas de solución, sino que el proyecto de decreto ni siquiera establece una periodicidad con la que los Consejos Municipales de Política Social deban abordar esta temática.

Posteriormente se definen las funciones del CONASAN, de la secretaría técnica, de la Mesa Técnica, de la Mesa de Participación Social del CONASAN, de los Consejos departamentales y distritales de SAN de los municipios de categoría 1, 2 y 3, y de los Consejos de Política Social de los municipios de categoría 4, 5 y 6.

El título IV señala la manera cómo se realizaría la implementación territorial de la Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, a través de los Planes Nacional, Departamentales y Municipales de SAN para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, los cuáles serían construidos conforme a los lineamientos del CONASAN, con un enfoque de planeación participativa que incluya a los sectores involucrados en los temas de SAN y a la sociedad civil. Este título también establece que los recursos para la ejecución de las políticas y los planes serán gestionados por las autoridades correspondientes.

El título V establece medidas para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación, las cuales van encaminadas a incrementar la producción y disponibilidad de alimentos, con la

promoción de la agricultura familiar, la pesca artesanal, y la transformación sostenible de alimentos a pequeña escala, el desarrollo rural con enfoque territorial, la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos, el establecimiento de un modelo de extensión agropecuaria y la promoción de mercados locales y regionales. Facilitar la accesibilidad a los alimentos para que la población cuente con los medios físicos y económicos que le garanticen una alimentación saludable, por medio de programas de generación de ingresos, fortalecimiento de mercados locales e infraestructura para la comercialización de alimentos, así como compras públicas. De igual forma establece la adopción de mecanismos para procurar una alimentación adecuada que incluye programas y planes de choque contra el hambre y la desnutrición, así como actividades de educación nutricional, promoción de hábitos saludables, agua potable y saneamiento básico, fortificación y biofortificación de alimentos.

Finalmente hace mención a los mecanismos para la aplicación del Derecho a la Alimentación, en donde establece que las autoridades del orden territorial y nacional que conforman el Sistema adopten medidas e intervenciones relacionadas para promover la garantía progresiva de este derecho a través de la formación y sensibilización de toda la sociedad.

En el título VI se le da la responsabilidad del seguimiento y evaluación del Sistema al Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), el cuál en coordinación con la Mesa Técnica del CONASAN, presentará informes a las entidades del Sistema para que formulen estrategias, planes y programas, orientados a mejorar la capacidad y oferta de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional y territorial.

El proyecto de decreto finaliza con el título VII que hace referencia a las disposiciones finales correspondientes a la vigencia a partir de la fecha de su publicación y la modificación de los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009 y la derogación de todo lo contrario.

Como ya se mencionó los contenidos de este proyecto de decreto fueron entregados por el gobierno a la CSIVI, el espacio de concertación acordado entre el gobierno y las FARC para tratar todo lo concerniente a la implementación normativa del Acuerdo de paz.

Este trabajo en el marco de la CSIVI-FARC es apoyado en lo técnico por el equipo de CESPАЗ, al respecto en la entrevista el actor CESPАЗ-A1 explica en los siguientes términos la tarea que desarrollan:

Nosotros durante todo este año hemos estado haciendo dos tipos de acciones, uno revisando los proyectos de ley o de decreto que el gobierno envía, hacemos un análisis y sobre ese análisis emitimos recomendaciones de ajuste para que se envíen al gobierno; y posteriormente se han hecho mesas técnicas donde se discuten los puntos de vista tanto del gobierno como los nuestros y se llega a acuerdos sobre el contenido de esas normas. Esa es digamos la manera de trabajar, se puede decir que es prácticamente una siguiente negociación de los alcances que tiene la implementación normativa de cada uno de los temas que tiene la implementación de la RRI y del punto cuatro de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Según manifiesta la entrevistada ese análisis de los proyectos de ley que presenta el gobierno, cuentan desde CESPАЗ con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Al respecto el actor CESPАЗ-A1 precisa:

¿Cómo hacemos ese trabajo? Nosotros somos la mirada técnica desde el equipo nuestro, pero también hacemos un dialogo con organizaciones sociales, con la academia, con expertos, que nos permitan enriquecer el panorama con sus puntos vista, con su experiencia, con sus propuestas en el caso de las organizaciones sociales, y que desde nosotros se intenten recoger esos puntos de vista en los decretos en el primer semestre y en los proyectos de ley en este momento”.

Refiere la entrevistada que específicamente frente al compromiso relativo al Sistema para la garantía del Derecho a la Alimentación, el proceso que se adelantó al interior de CESPАЗ fue el siguiente:

(...) Nosotros tuvimos reuniones con organizaciones sociales, y en general con organizaciones de la sociedad, para revisar el deber ser y construir una propuesta de lo que debería ser ese Sistema, en este punto fue muy importante la conversación con FIAN Colombia y con las organizaciones, campesinas, agrarias, que son las que principalmente participaron de esa construcción.

Esta información fue corroborada en la entrevista realizada al representante de FIAN Colombia identificado como FIAN-A1, quien al respecto manifestó:

(...) hay organizaciones de Derechos Humanos particularmente FIAN, que si ha hecho ante la CSIVI-FARC propuestas específicas en términos de un marco estatutario, una ley estatutaria que trata desde un enfoque del Derecho a la Alimentación, de darle

---

salidas y proponerle al Estado qué debería hacer para cumplir con el Punto número Uno del Acuerdo de paz.

Según la información suministrada por la entrevistada CESP AZ-A1 la primera recomendación de ajuste presentada ante el gobierno, fue solicitar que se evaluara el reconocimiento desde el nivel constitucional explícitamente del Derecho a la Alimentación y nutrición adecuada para toda la población colombiana, por su conexidad con la vida, la dignidad del ser humano y en general con la garantía del disfrute de los demás Derechos Humanos. Se sugirió específicamente estructurar una ley con los aspectos sustanciales contenidos en los títulos I y II del proyecto de decreto para de esta forma otorgarle el poder vinculante que se obtiene con la categoría de ley. De igual forma se recomendó dejar las otras disposiciones relativas a la estructura institucional para ser desarrolladas por el decreto.

Respecto a la inclusión de representantes en el CONASAN, la recomendación fue que se incluyera un representante de la Mesa Técnica ya que este representante debe hacer parte del seguimiento al Sistema y junto al representante de la Mesa de Participación Social constituirse en el canal para la presentación de propuestas desde estas mesas ante el CONASAN.

Otra recomendación en este sentido estuvo dirigida a que se incluyeran en el CONASAN representantes de la academia y de los grupos de investigación relacionados con la materia, de tal manera que las decisiones tuvieran siempre un carácter técnico, además de ser tenidos en cuenta para la coordinación del Sistema. Al respecto el proyecto de decreto se limita a mencionar en el párrafo 3. Que el CONASAN podrá invitar representantes de alguno de estos sectores a discrecionalidad.

En cuanto a las recomendaciones de ajuste relativas a las funciones asignadas a las instancias que forman la estructura del Sistema, el proyecto de decreto no incluyó en el caso de la CONASAN las siguientes funciones solicitadas: coordinar la política nacional para la garantía del Derecho a la Alimentación, así como la función de promover su desarrollo e implementación, la conformación de instancias de seguimiento y control de los proyectos por parte de las comunidades directamente involucradas, la promoción del intercambio de experiencias sobre la materia a nivel territorial y nacional en el marco de los acuerdos vigentes o que se den con otros países, la coordinación del proceso de inclusión

de nuevos programas y proyectos que se requieran en la política pública así como la aprobación del plan de trabajo de la secretaría técnica y expedir su propio reglamento.

Todas estas funciones, recalca la entrevistada CESP AZ-A1 estaban asignadas a la CISAN y bajo la estructura propuesta en el proyecto de decreto no tendrían responsable de su ejecución.

En esta misma línea respecto a la Mesa de Participación Social como principal innovación de esta estructura se recomendaba ajustar tanto la periodicidad de sus sesiones, a una vez al mes, lo cual en el proyecto de decreto quedó en términos de mínimo dos veces al año; y en cuanto a las funciones recomendadas para esta instancia, no se incluyeron las siguientes: proponer medidas destinadas a mejorar, actualizar y armonizar la normativa que promueva la garantía del Derecho a la Alimentación, elaborar y hacer seguimiento al modelo de evaluación comunitaria de los programas así como asistir a las reuniones del CONASAN.

Finalmente, las recomendaciones de ajuste abordaban el seguimiento y evaluación del Sistema la cual consideraba pertinente que estuviera en cabeza del OSAN, como efectivamente aparece en el proyecto de decreto, pero con la participación de la academia y los grupos de investigación; así como teniendo en cuenta los informes de los procesos de evaluación comunitarios, para que apoyen el carácter imparcial que debe tener el ente evaluador. El proyecto de decreto no recoge ninguna de estas recomendaciones en el título VI seguimiento y evaluación.

Como se puede evidenciar, el denominador común de las recomendaciones de ajuste que no se incluyeron en el proyecto de decreto, tienen que ver con la participación de la sociedad civil y el alcance de la Mesa de Participación Social, tanto en la incidencia en la instancia de mayor jerarquía del Sistema como es el CONASAN, como a nivel de la posibilidad de darle voz y voto a los titulares del Derecho a la Alimentación, desestimando las dinámicas de participación social y comunitaria.

En palabras de la entrevistada CESP AZ-A1, la dinámica con los representantes del gobierno implicó: "(...) Se hizo una revisión del proyecto de decreto que envió el gobierno y se hizo una mesa técnica, una reunión de orden técnico en donde nosotros planteamos nuestros puntos de vista sobre esa propuesta de decreto."

Al preguntársele sobre los ajustes acordados con el gobierno en el proyecto de decreto, respondió:

(...) En líneas gruesas, básicamente lo que nosotros planteamos en esa mesa técnica era una inquietud por el alcance de la participación que está plasmada en este proyecto de decreto por el gobierno, donde a nuestro juicio, tiene el déficit de que no es una verdadera participación, una participación efectiva que es lo que el Acuerdo de paz plantea para este y para todos los temas, porque sabemos que el contenido y el alcance del acceso progresivo al Derecho a la Alimentación, no se podía dejar en nuestro juicio solamente en manos de esa instancia que se va a conformar, sino que de entrada el decreto ya debía dar algunos lineamientos de política pública que le dieran de entrada ya unas pautas y unas orientaciones a esta instancia para darle contenido al derecho.

Y respecto a la mencionada discrepancia con la versión de las entrevistadas de la CISAN sobre la inclusión de los ajustes acordados precisó:

Lo que ocurrió con eso, es que quedamos en que el gobierno nos enviaba para revisión el decreto con los ajustes que acordamos en la reunión y eso hasta la fecha no ha sucedido, no hemos recibido el proyecto de decreto ajustado, con lo cual ese decreto todavía no está aprobado en la CSIVI, porque el trámite como está acordado, establece que primero se hace esa discusión y que los proyectos, el contenido exacto de los proyectos de decreto o de ley pues debe ser acordado, se cierra decimos nosotros, y ese contenido que se cierra es el que es presentado en su momento al Presidente para su expedición y pues en este momento a consulta previa en el Congreso de la República.

Respecto a las oportunidades y desafíos para la concreción del sistema, contestó:

La dificultad principal que hemos tenido para concretar el Sistema es... [...] nosotros hemos producido comunicados al respecto, rechazando una actitud que ha tenido el gobierno sistemática de desconocer a la CSIVI como un espacio de concertación, como ejemplo está lo que sucedió con el decreto de tierras; el comunicado que produjimos sobre eso o el comunicado que produjimos sobre los PDET, porque lo que vemos es que el gobierno simplemente va por su cuenta, sin consultar, sin llevar los procedimientos y las discusiones ante la CSIVI, y eso genera una dificultad muy grande

porque simplemente el gobierno, como pudimos ver en el caso de este decreto pues hace lo que quiere.

Recientemente, el gobierno radicó el proyecto de ley de tierras que es muy importante, sin ninguna discusión y concertación en la CSIVI, entonces esto pone un panorama muy difícil para lograr que la implementación normativa, que el decreto que reglamente el Sistema para el acceso progresivo al Derecho a la Alimentación pues se restringe enormemente, quiere decir que lo que va a salir finalmente es la postura, la mirada del gobierno sobre este compromiso. Eso representa una dificultad enorme.

¿Frente a eso nosotros qué pensamos? Que los procesos sociales deben tomarse en los territorios, la iniciativa para promover espacios y participar para plantear un contenido más en clave de derechos o de soberanía alimentaria, pero ya desde los territorios, dado que esta instancia que crea el Sistema, tiene una conformación desde el nivel municipal hasta el nivel nacional, entonces eso le da oportunidades a los procesos sociales que en el territorio posicionen sus posturas, claro se va a tener la limitación de que el decreto no le va a dar suficiente espacio a una perspectiva más garantista de derechos y mucho menos de soberanía.

Finalmente, en entrevista con otro funcionario de CESPАЗ, Identificado como CESPАЗ-A2, frente a los factores que pueden estar afectando la adecuada implementación de lo suscrito en el Acuerdo de paz y el incumplimiento del gobierno en la incorporación de los ajustes al decreto, comentó:

Por factores externos me refiero a todo el contexto político que estamos enfrentando al implementar el acuerdo, la polarización de país que pesa, sectores políticos abiertamente en contra del Acuerdo de paz, intereses económicos a los que no les interesa avanzar en la transformación de la estructura agraria que tienen mucho poder y mucha incidencia en el gobierno nacional, en el Congreso de la República, que son los escenarios de la institucionalidad por los cuales tendrá que tramitarse la implementación del Acuerdo de paz. En ese sentido lo que planteo es que todos esos elementos del escenario político tienen que ser leídos y pueden estar amargándonos el sabor de la RRI.



Así mismo, y ya sobre la implementación de las políticas públicas concernientes al tema agrario y el Derecho a la Alimentación, sostuvo:

La forma en la que se desarrollen todas estas figuras y todos estos instrumentos de los que habla la RRI va a depender del nivel de apropiación que tengamos los interesados, en que se respete el espíritu del Acuerdo de paz en cada una de esas herramientas. Es decir, el gobierno nacional ve en ellos una oportunidad, para consolidar su modelo. El campesinado ve en ellos una oportunidad para avanzar en sus procesos de lucha histórica en torno a la tierra, en torno a una visión de campo colombiano, a una defensa de su reconocimiento como sujeto político, como sujeto colectivo. Las luchas agrarias han sido por leyes, pero avanzar en un proceso de reglamentación normativa constituye solo una herramienta, se necesita una movilización social muy fuerte, que cristalice una propuesta a nivel normativo, pero que vaya mucho más allá de lo normativo y despliegue una incidencia a nivel de la consolidación de un modelo de gestión territorial que es lo que se defiende.

Este panorama hasta el momento adverso para avanzar en la concreción de lo acordado en materia de Derecho a la Alimentación evidencia el dialogo de una sola vía que pretende sostener la institucionalidad del Estado, no solo desconociendo como ya se demostró la participación de la sociedad civil en los espacios en donde se definen los criterios de construcción de la política pública, sino como se vio en el alcance que la nueva estructura del Sistema tiene prevista para la participación social. De igual forma el reclamo que hacen los entrevistados de CESPАЗ y Voces de Paz, frente a los ajustes que no se han realizado hasta el momento al proyecto de decreto, ponen de manifiesto el miedo del Estado, tanto a la participación de la sociedad, como a la potencialidad que esta trae consigo.

Para finalizar este apartado de análisis sobre el proceso de construcción de las normas y políticas públicas que en materia de Derecho a la Alimentación fueron acordadas en el Punto Uno se presenta en el Anexo C. una tabla comparativa que permite a la luz de las demandas de las organizaciones sociales campesinas relacionadas con el Derecho a la Alimentación, evidenciar la forma en que estas aspiraciones se abordaron en el Acuerdo de paz, y la presencia o no de las mismas en el desarrollo normativo que ha sido materia de implementación normativa hasta el momento vía *fasttrack*.

El balance de este ejercicio de contraste es preocupante, ya que deja ver cómo un buen número de estas demandas sociales relacionadas con el Derecho a la Alimentación, lograron efectivamente ser recogidas en el Acuerdo de paz pero no fueron desarrolladas en la etapa de implementación normativa. Esto es importante porque la sostenibilidad de la

paz depende en buena medida de que pronto se adopten las normas que permitan desarrollar los compromisos pactados en el Acuerdo de paz.

Se requiere la convergencia de mayores esfuerzos que permitan avanzar ahora en clave de construcción de paz como el más elevado de todos los derechos, sin el cual no será posible la materialización de ningún otro derecho, como el de la alimentación.

### **5.3.3 Categorías emergentes para la construcción participativa de una política pública garantista del Derecho a la Alimentación con enfoque de Derechos Humanos**

Las entrevistas adelantadas por la investigadora presentaron un material adicional al originalmente planteado, que estaba centrado en la identificación del proceso por el cual se estaba dando respuesta al compromiso relativo al Derecho a la Alimentación en el Acuerdo de paz. Así, se identificó en las entrevistas realizadas específicamente a los actores que están en el sector de la sociedad civil una visión contextual de diferentes elementos que encontraron como hilo conductor precisamente, constituir insumos de gran valor para contribuir al diseño de una política pública garantista del Derecho a la Alimentación desde el enfoque de Derechos Humanos.

El Acuerdo de paz, como ya se mencionó, establece el enfoque de Derechos Humanos como uno de los cuatro enfoques que orientan los compromisos alcanzados en cada uno de los acuerdos. Este enunciado además encuentra respaldo en la referencia que el documento hace de los diferentes instrumentos internacionales de defensa de los Derechos Humanos, y en las medidas que deja establecidas para que efectivamente sirvan de instrumento en la concreción de los mismos.

En sintonía con la clara defensa que el Acuerdo de paz hace del enfoque de Derechos Humanos, se consideró importante por parte de la investigadora dar a conocer estos planteamientos y posturas organizadas en categorías que se denominaron emergentes. La importancia de destacar estos aportes en el marco de la investigación, surge no solo del valor intrínseco que tienen como parte de la construcción de conocimiento sobre la materia objeto de estudio, sino considerando que puedan ser tenidos en cuenta en la etapa de

implementación normativa de este compromiso, que no se ha agotado luego de que se le diera el carácter de decreto ordinario, y considerando que el documento de política pública según indicaron las fuentes entrevistadas está aún en proceso de construcción.

Las categorías emergentes que surgieron a partir de las entrevistas fueron: participación real de la sociedad civil, construcción de territorialidades campesinas, economía campesina, campesinado como sujeto de derechos y escalas de realización del Derecho a la Alimentación.

- Categoría participación real de la sociedad civil

(...) No hay credibilidad en la institucionalidad porque históricamente al campesinado no le han cumplido, se puede decir que, al conjunto de la sociedad, pero las cifras lo que demuestran es que el atraso y la exclusión han sido la verdadera política que el Estado ha impuesto para el campesinado (...), la brecha entre el campo y la ciudad es una cosa vergonzosa y la indiferencia lo es aún más... la única respuesta consistente que hemos tenido por parte del Estado ha sido represión militar...

Entonces lo que decimos es que no basta con que al campesinado le den la palabra, nos tienen que escuchar. Esa es la gran diferencia.

*Actor entrevistado CNA-A1*

Si bien, hasta la fecha no se ha propiciado un verdadero ejercicio participativo por parte del Estado que le permita a las organizaciones de la sociedad civil incidir en los lineamientos normativos y de política pública de este compromiso del Acuerdo de paz; la participación libre, informada, deliberativa y con capacidad de incidencia es una demanda unánime de las organizaciones sociales consultadas.

Retomando a Jiménez, la participación ciudadana en el marco de la construcción de políticas públicas debe ser entendida como

Aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil alrededor de las políticas públicas (...), a partir de la cual, las organizaciones sociales penetran el Estado exigiendo sus derechos y, a través de la deliberación, inciden en la toma de decisiones (Jiménez, 2007).

La oportunidad que brinda este nuevo enfoque de Derecho a la Alimentación para reconfigurar esta apuesta de política pública en construcción, debe ser reconocida y aprovechada, tanto por la institucionalidad en el marco de una concepción más progresista de la función pública que tiene encomendada, y desde la sociedad civil para convertirse en actores protagónicos de las decisiones de política pública que les afectan directamente.

Para uno de los entrevistados de la academia, un verdadero escenario de participación es una valiosa oportunidad para que las comunidades adquieran una posición en su relación con el Estado que les otorgue poder. El actor Academia-A1 lo explica en los siguientes términos:

Ese tema de la participación es llamativo porque le da legitimidad al cuento, pero a la hora de la verdad, lo que para el Estado y para la institucionalidad es la participación es que la gente vaya a los eventos y legitime con la firma y no más. Porque que la gente participe y que la gente diga cuáles son sus necesidades, eso es como una rueda dentada, cada que avanza la comunidad, le quita poder al Estado, si la comunidad avanza en identificar los problemas le está quitando poder al Estado, porque al Estado lo que le funciona es decirles a las comunidades mire el problema suyo es este y este y eso es poder.

Que la comunidad avance, identificando su territorio, identificando sus problemas, identificando las soluciones y cómo aplicar las soluciones; porque no es solo decir tengo este problema, es decir cómo se resuelve. En esa perspectiva el Estado va perdiendo capacidad de incidir, entonces la relación de las comunidades con el Estado va cambiando, no es que desaparezca el Estado, es que cambia la naturaleza de esas relaciones. Porque el Estado ya no va a ser el centro de poder que representa unos determinados intereses, sino que va a tener que acompañar, ayudar a resolver problemas pero en una perspectiva muy distinta, donde ya no está imponiendo unos intereses sino que está mediando, es otra cosa.

El Estado de todas formas tiene unos recursos, unas capacidades, pero esas no son para lo que quieren ellos —el partido Liberal, el Conservador— no, esto lo van definiendo las comunidades. ¿Cuál es la escala de sus prioridades?, ¿Y cuáles son las soluciones que ellos van a identificar? El tema de los presupuestos participativos, todas esas son herramientas para que las comunidades se empoderen, por eso le digo que esto es como la rueda dentada, donde avanza la comunidad, el Estado retrocede, hasta dónde lo dejemos retroceder, porque no puede desaparecer, pero esa relación se tiene que modificar. Y no porque si o porque no, sino porque ya se demostró cuál es su límite.

Estas apreciaciones del entrevistado coinciden con lo que proponen Rodríguez y Lerner (2007) como una participación del tipo *popular-movilizador* en donde el impulso de la planificación viene desde dentro de la comunidad, la cual se ve a sí misma como agente de la lucha colectiva para la transformación del Estado y la economía; lo cual supone también el acceso del pueblo organizado a las esferas de decisión local y la promoción de formas de democracia participativa.

Para el entrevistado FIAN-A1, lograr que la sociedad civil participe es uno de los retos que se le plantean al Sistema. Según manifestó esto implica:

(...) el desafío implica garantizar mecanismos de participación, garantizar que aspiraciones históricas de los movimientos sociales que han luchado por el tema alimentario de manera directa o indirecta sean recogidas, y por garantizar que el Estado en verdad pueda cumplir con sus obligaciones respecto al Derecho a la Alimentación que son obligaciones de tomar medidas, respetar, proteger y hacer efectivo este derecho.

- Categoría construcción de territorialidades campesinas

Las entrevistas realizadas a los representantes de las organizaciones sociales campesinas permitieron conocer los interesantes procesos que vienen desarrollando las comunidades en torno al ordenamiento social, ambiental y productivo de sus territorios. Estas formas de organización, de construcción de Estado desde lo local, que algunos entrevistados denominaron institucionalidad comunitaria, son en cierta medida experiencias de construcción de Estado allí donde el Estado no llegó o solo llegó por vía de la presencia militar.

Se trata de experiencias como las de las Zonas de Reserva Campesina que en palabras del entrevistado ANZORC-A1 en el marco de la implementación del Acuerdo de paz tiene todo un bagaje en materia de planificación territorial que debería aprovecharse:

(...) en el contexto de lo que es la RRI, casi todos los puntos tienen que ver con las ZRC. ¿Dónde es fácil hacer un banco de tierras? En las ZRC. Si usted mira el conflicto de concentración de UAF, y lo soluciona mediante la forma que dice la ley, mediante la adquisición de las tierras que violan el límite de UAF, si fueron adquiridos de buena fe mediante la extinción de dominio, si fueron predios que se obtuvieron de mala fe. Nada más tomando ese punto ya se podría casi en todas las ZRC constituir bancos de tierras. ¿Dónde es fácil titular tierras? en las ZRC, porque son territorios ya saneados de conflictos territoriales, entonces se pueden implementar rutas de titulación. Igual con el tema de la zonificación ambiental, el catastro rural, etc. (...).

Durante estas semanas hemos estado planteando que los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC son una herramienta que le da mucha más posibilidad de que sean implementados los PDET, a partir de esa experiencia que ya tenemos en las ZRC y que han sido construidas de forma participativa con la comunidad.

Otra de las experiencias que refirió uno de los actores entrevistado son los Territorios Campesinos Agroalimentarios Campesinos TCA, en el marco de los Planes de Vida. Esta forma de organización surge de la necesidad de estas comunidades campesinas, indígenas y afro, de defender no únicamente las formas tradicionales de producción de los alimentos sino todas las condiciones culturales, sociales y económicas que son las que les permite la permanencia en el territorio. Para el entrevistado CNA-A1 los TCA constituyen una forma de construcción participativa del territorio en los siguientes términos:

(...) en el marco de nuestra apuesta por la constante construcción del Plan de vida, ya uno encuentra grandes diferencias con la política que promueve el Estado desde la forma en que concibe los planes de desarrollo, ahora nombrados Planes de Desarrollo Sostenible. Una diferencia es que esos Planes de vida se construyen desde el territorio, y claro esa es una diferencia muy marcada, una cosa es que uno construya en constante construcción con la comunidad un Plan de vida desde abajo, preguntándoles, porque ellos son los que pasan las necesidades, las conocen y seguramente también tienen idea de las soluciones y un plan de desarrollo planteado desde el gobierno, que está planteado desde lo que ellos consideran debe ser la solución a los problemas de las comunidades, y por supuesto lo que importa es que esas soluciones sean útiles a sus intereses económicos y políticos, poco importa

---

realmente si eso le va a servir a las comunidades o la participación de esas comunidades en la definición de sus problemas y las soluciones.

La verdadera participación es la que permite que la gente haga parte activa del proceso, que los transforme en sujetos políticos que aportan a la construcción de las soluciones. Entonces en el marco de la construcción de esa apuesta grande que tenemos nosotros como región, plasmada en nuestro Plan de vida, nos acogemos a una propuesta nacional que es la figura territorial de los TCA, en donde se caracteriza al campesinado como un sujeto político de derechos que debe ser reconocido.

Nosotros cuando nos planteamos la figura de TCA que va más allá de la producción de alimentos, que va más allá de la delimitación geográfica, pues nuestro reto también está en que ese campesinado de base, más la dirigencia tiene que entender, porque se está peleando una figura territorial como los TCA, les tiene que permitir defender el territorio y les tiene que permitir permanecer en el territorio, en ese sentido desde el enfoque político, nos hemos puesto desde cada región, reconociendo que cada región tiene unas dinámicas diferentes, a trabajar ese sentido político de los TCA.

Como se evidencia en el anterior relato, estas formas de organización social contrastan con la hegemónica mirada institucional de la planificación *top-down*; en donde la definición, tanto de las problemáticas sociales como de las alternativas de solución, está en manos de la tecnocracia y de los intereses políticos que dominan el Estado. Este tipo de planificación también se encuentra deslegitimada por cuenta de la casi generalizada discrepancia, entre lo que queda plasmado en el papel como una enunciación de buenas intenciones de política pública y lo que se materializa en acciones concretas. Al respecto el entrevistado del sector político Representante-A1 manifestó:

El Derecho a la Alimentación consagrado en el papel, que no se hace realidad con la política pública que implementa el gobierno. Hay una gran distancia entre lo contemplado en el papel como propósito y otra lo que los hechos demuestran que viene haciendo el Gobierno. Las tierras no están para producir alimentos, las tierras se están dedicando a la minería, para explotar petróleo, para construir grandes hidroeléctricas, y compite el suelo con la producción de alimentos, lo otro es la proporción de alimentos que se están importando, una importación que sigue aumentando y que está destruyendo la producción nacional de alimentos. Es decir,

aquí estamos hablando del Derecho a la Alimentación, pero con el riesgo de no tener comida en la olla. Eso es lo concreto.

El aprendizaje que dejan estas experiencias de organización social del territorio a partir de una planificación participativa de abajo hacia arriba está centrado en entender que quienes habitan los territorios son titulares de derechos, y que por lo tanto, planear el territorio implica ubicar en el centro a la ciudadanía, en coherencia con el valor que orienta lo público, es decir la garantía de sus derechos. Por eso resulta fundamental que las decisiones de política pública se tomen usando como guía la realización de los Derechos Humanos (Jimenez W, 2007, pág. 45).

- Categoría Economía Campesina

[...] Para mí el factor crítico es el reconocimiento del Estado al modelo de Economía Campesina que subsiste y que le aporta al país... el hecho de que no esté reconocido implica que no tiene posibilidad de inversión por parte del Estado. Nosotros eso lo vimos claro después del paro del 2013, cuando en las negociaciones entre el Gobierno y la Cumbre Agraria, el Gobierno aceptó que la Cumbre ejecutara \$250.000 millones en proyectos productivos directamente por parte de las organizaciones campesinas, entonces tuvimos que ver una cantidad de decretos, de manuales de procedimiento y encontramos que de acuerdo a las normas del Ministerio no teníamos posibilidad de ejecutar... Cuando nosotros fuimos a presentar nuestros proyectos con enfoque de economía campesina que está pensada para la diversificación de nuestras fincas, para tener autonomía, pues allí tuvimos ese desencuentro porque únicamente se aceptaban proyectos que estaban basados en cadenas productivas, paquetes tecnológicos regulados; bueno, nada, que tenga que ver con nuestro modelo de Economía campesina, se podía hacer.

(...) Entonces mire que el punto crítico para nosotros es ese, si el gobierno algún día tuviera la voluntad de reconocer la Economía Campesina, entonces tendría la obligación de crear institucionalidad que la atienda, crear programas que la financien, que atiendan la asistencia técnica y la comercialización, la inversión en infraestructura. Si el gobierno reconociera política



y normativa, y jurídicamente el modelo de economía campesina, eso nos fortalecería y garantizaríamos la soberanía alimentaria en nuestro país.

*Actor entrevistado CumbreAgraria-A1*

La Economía Campesina en nuestro país, a pesar de las adversidades económicas y sociales que se presentaron en esta investigación, continúa siendo el eje que permite garantizar la disponibilidad de alimentos para la población y una importante fuente de trabajo y subsistencia para un sector representativo de la sociedad que, aunque no se ha podido cuantificar con precisión, tiene como común denominador su estrecho vínculo con la tierra, especialmente en la producción de alimentos.

Para el entrevistado de la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC, el principal factor que ha limitado el desarrollo de la economía campesina no tiene que ver con aspectos como el acceso a la tierra o las condiciones adversas que para esta economía han significado los tratados de libre comercio suscritos por el Estado colombiano. El entrevistado SAC-A1 encuentra que el factor más importante es la falta de visión empresarial del campesinado. Al respecto precisó:

...el punto central termina siendo el tema de la visión empresarial, cuáles son esos elementos que le permiten a uno pensar que la empresarización le facilita al productor acercarse al mercado porque lo conoce, porque puede estar en condiciones de determinar cuáles son los precios, pensar en una planeación de la producción que lo haga rentable; de lo contrario quedamos sujetos... terminamos siendo grandes oferentes pero no grandes productores, y terminamos siendo sujetos de todos los intermediarios y los comercializadores, y todo el esfuerzo productivo en una granja o en una finca le da rentabilidad es al que comercializa el producto, no al productor....

Esta visión desconoce que precisamente la crítica situación de la economía campesina es el resultado de un abanico de factores que se presentaron en esta investigación de forma muy general, pero que muestran cómo el campesinado ha sido sistemáticamente excluido o despojado de los medios de producción incluso por vías violentas. Así los campesinos y la producción de alimentos, compiten en el territorio con la minería, la ganadería extensiva, los monocultivos, el acaparamiento ocioso de tierras, los intereses de los actores armados ilegales aliados a las clases políticas regionales y más recientemente con el auge de proyectos energéticos, entre otros factores.

Como también se evidenció en esta investigación, aún frente a un panorama tan adverso, la economía campesina continúa produciendo gran parte de la alimentación para la población del país. Sin embargo, el valor de la economía campesina debe considerarse en términos no solo de su dimensión productiva, sino considerando la riqueza cultural y social que tiene.

En este mismo sentido la producción nacional de alimentos desde la economía campesina encuentra en la soberanía alimentaria un enfoque que le brinda protección. El entrevistado Academia-A2, coincide con la defensa que los representantes de las organizaciones sociales campesinas consultadas, hacen de la soberanía alimentaria en términos de su enfoque basado en derechos, lo cual implica:

... la soberanía alimentaria tiene como principio fundamental los derechos y estamos hablando de los campesinos, los pastores, los pescadores, los trabajadores rurales. Está el derecho a que se le respeten sus múltiples modos de producción. Eso quiere decir que tengan derecho al acceso a sus propias semillas, no necesariamente a las semillas mejoradas o las que vienen con todo un paquete tecnológico detrás, sino que esos modos de producción, estén adecuados a las costumbres y a las tradiciones que ellos tienen, recuperando las formas ancestrales de producción... Estamos hablando también de derecho al acceso al agua, a la tierra...

[...] La soberanía alimentaria habla del derecho a la participación de la mujer y que la mujer sea reivindicada... El derecho a una remuneración justa por su trabajo. En la cadena de valor usualmente el campesino, es el que menos dinero recibe por el pago de sus servicios ... está el derecho a consumir lo que ellos producen, también está el derecho a participar y a decidir qué políticas son las necesarias dadas las condiciones que tienen los mismos campesinos, y obviamente la incidencia política que puedan lograr. También está el derecho a decidir y definir a quien le venden, pensando especialmente en favorecer los circuitos cortos, es decir que la comida no se tenga que ir por allá a terminar en mercados centralizados desde donde seguramente regresa a los territorios... Yo asumo el Derecho a la Alimentación como parte de la soberanía alimentaria, es el eje central.

Considerando el papel fundamental que, como se ha constatado, tiene la protección de la producción nacional de alimentos, el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación debe constituirse en una oportunidad para que la política pública esté orientada a superar las lógicas de mercado asociadas al actual modelo agroalimentario de

tipo corporativo que le ha generado serios daños a las dinámicas productivas, económicas y sociales de la población rural y urbana, y que vulneran tanto el Derecho a la Alimentación como la soberanía y las autonomías alimentarias (FIAN Colombia, 2013, pág. 127).

- Categoría campesinado como sujeto de derechos

El hecho de que no exista en la Constitución el reconocimiento del campesinado, eso pone también en riesgo la alimentación, porque planteado desde la seguridad alimentaria, se trae la comida de donde sea para cumplir con ese derecho, lo único que necesita es generar renta para poder importar la comida, pero si no hay campesinado no hay posibilidad de garantizar la alimentación... Existe un concepto que está avanzando en varias discusiones y es la identidad campesina, la identidad cultural, política y económica, esta inter relacionada con la producción de alimentos... Si el campesino no tiene tierra no puede ser campesino, pero si no produce alimentos va dejando de ser campesino, porque también se le impone un régimen de alimentación distinto que lo saca de la producción de comida, yo creo que la identidad campesina si está muy, muy ligada a la posibilidad de producir alimentos...

(...) El éxito del paro de 2013 es que el campesinado logró mostrarse como el sujeto, entonces la gente se identificó con el campesinado y escuchabas a las personas diciendo con orgullo “es que yo vengo de abuelos campesinos” identificando sus raíces, la gente se identificó culturalmente con el campesinado y con el gran movimiento que estaba buscando la reivindicación de sus derechos...

(...) Es muy importante que se siga luchando por el reconocimiento del campesinado, porque definitivamente aquí se tiene una lucha política de auto reconocimiento y del reconocimiento, es decir partiendo de que yo pueda reconocirme como campesino y pueda exigirle al Estado que también me reconozca, porque eso me da un amparo en la lucha, para buscar que las políticas públicas favorezcan al campesinado... La necesidad de que existan campesinos, esa es la lucha que unifica al campesinado, usted le puede preguntar a todos los sectores, FENSUAGRO, ANZORC, CNA, si se oponen al reconocimiento del campesinado; en eso todos estamos de acuerdo, es necesario que se reconozca al campesinado como sujeto de derechos, esa es la apuesta.

*Actor entrevistado Senador-A1*

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha adoptado, por amplia mayoría, una nueva resolución sobre los derechos de los campesinos y campesinas. Esta es una victoria sin precedentes para la defensa de los derechos de la población rural del mundo y fue producto de un largo trabajo en conjunto de organizaciones como La Vía Campesina, FIAN International y CETIM<sup>66</sup>.

La adopción de tal declaración puede contribuir a fortalecer la protección de los derechos de los campesinos y mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales a largo plazo y a escala mundial, puede permitir reconocer nuevos derechos a los campesinos y fortalecer la protección de los derechos existentes, al darles más visibilidad y coherencia (CETIM, 2017).

En este sentido efectivamente la exigencia de reconocimiento como sujeto de derechos del campesinado, es una de las demandas fundamentales de los movimientos campesinos, que como ya se mencionó en esta investigación, hace parte de las exigencias contempladas en el Mandato Agrario y más recientemente en el Pliego de exigencias de la Cumbre Agraria. En el plano nacional el Proyecto de Acto Legislativo Número 12 de 2016, liderado por el Senador Alberto Castilla que buscaba el reconocimiento de campesinado como sujeto de derechos, fue negado por la plenaria del Senado de la República.

- Categoría Escalas de realización del Derecho a la Alimentación

(...) Desde CISCA consideramos que el tema del Derecho a la Alimentación, es un tema fundamental, nosotros abordamos el Derecho a la Alimentación desde la mirada de la soberanía alimentaria, en el marco de nuestro Plan de Vida... Nuestra apuesta es por la soberanía alimentaria, que incluye el acceso a la alimentación entendido como un ejercicio de soberanía. Nosotros en el marco de la recomposición de las economías campesinas estamos pensando en la diversificación de nuestras fincas, pero también con autonomía, con soberanía, en decidir qué es lo que queremos hacer con nuestra finca, ¿para qué queremos cultivar?, ¿qué es lo que queremos cultivar y de qué manera?, y por supuesto ¿qué es lo que queremos comer? y la incidencia que hacemos en términos de política pública, es lograr que

---

<sup>66</sup>El Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM) es un centro de investigación y publicación sobre las relaciones Norte-Sur y una organización activa en la ONU para defender y promover los derechos económicos, sociales y culturales, y el derecho al desarrollo. Pretende servir de interfaz para difundir los análisis y propuestas de los movimientos sociales del Sur y del Norte. El CETIM fue creado en 1970.

parte de nuestra construcción de los Planes de Vida se logre meter en los planes de desarrollo municipales, en el marco de la constitución de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCA), sabemos que no es fácil pero hemos logrado hacer algunas incidencias en algunas administraciones municipales aun sabiendo que el modelo del gobierno es la seguridad alimentaria.

*Actor entrevistado CNA-A1*

Es necesario trascender el enfoque hegemónico de la Seguridad Alimentaria que ha limitado hasta ahora el campo de acción de las políticas públicas alimentarias, a la dimensión del acceso con medidas eminentemente asistencialistas.

Como ya se presentó en la revisión teórica de esta investigación, la mirada holística que permite entender la alimentación como un proceso, le brinda al enfoque del derecho a alimentación la posibilidad de construir unas escalas de realización social del mismo, en donde la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y las autonomías alimentarias, no son excluyentes sino eslabones complementarios de un fin superior: la realización del derecho humano a la alimentación adecuada.

Esta perspectiva está en total conexión con la construcción de políticas públicas desde un enfoque basado en Derechos Humanos. Para el entrevistado de FIAN Colombia, el enfoque basado en el Derecho a la Alimentación del Sistema que propone el Punto Uno constituye una valiosa oportunidad en los siguientes términos:

(...) el Sistema para la garantía del Derecho a la Alimentación, en la medida en que fue abordado, desde un enfoque del Derecho a la Alimentación es una oportunidad para la reconfiguración de la política pública en el país... una política pública alimentaria, rural, que esté cercana a la exigencia de la soberanía alimentaria que hacen las organizaciones de base, que en verdad tenga coherencia desde un enfoque de Derechos Humanos, y pueda lograr la superación de determinantes estructurales del conflicto, como lo fueron el hambre y la violación del Derecho a la Alimentación... no desde un enfoque limitante y reducido como es el de la seguridad alimentaria, como la que tenemos en este momento, y para que además, tenga coherencia con esas otras políticas públicas que también se plantean en el Acuerdo de paz desde el enfoque de Derechos Humanos.

La soberanía alimentaria como ya se mencionó en esta investigación es una constante de las demandas de las organizaciones sociales campesinas. Con esta postura coinciden también los entrevistados consultados para este estudio, de los sectores de la academia, las ONG, los partidos políticos y la institucionalidad de las FARC en cabeza del equipo de CESPАЗ y Voces de Paz.

### **5.3.4 Reflexiones finales**

El eje central de esta investigación estuvo dirigido a analizar el proceso de definición e implementación de las normas y políticas públicas que, en materia de Derecho a la Alimentación, fueron acordadas en el Punto Uno del Acuerdo de paz, considerando este acontecimiento como un hito histórico para el país y como una valiosa ventana de oportunidad para el Derecho a la Alimentación y los titulares de este derecho.

Se adelantó una amplia revisión del tema desde los campos normativo, de políticas públicas y a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en donde quedó evidenciado, que el Derecho a la Alimentación tiene como una de sus principales falencias el reconocimiento normativo que demanda su exigibilidad como uno de los Derechos Económicos Sociales y Culturales amparados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales el cual fue ratificado por el Estado colombiano y hace parte del Bloque de Constitucionalidad.

Es precisamente el Comité DESC de las Naciones Unidas en la Observación General N° 12 y la Observación General N°3, quien señala a los Estados parte la obligación de tomar medidas, a partir de la formulación y aplicación de estrategias nacionales para el Derecho a la Alimentación, que tal como lo propone el Sistema para la garantía del Derecho a la Alimentación del Acuerdo de paz, se derive del contenido normativo del derecho, principio fundamental del enfoque de Derechos Humanos que se desarrolla en el Acuerdo. Esta estrategia recomienda el Comité, debería apoyarse en una ley marco en cuya definición se invita a incluir la participación activa de la sociedad civil.

A partir de la revisión de las demandas históricas del movimiento campesino se identificaron en sus reclamaciones centrales los elementos constitutivos del Derecho a la Alimentación y los derechos conexos. El derecho a proveerse una alimentación adecuada y culturalmente aceptable, como lo ha hecho históricamente el campesinado, mientras puedan acceder a la tierra, el agua, los medios de producción y la preservación de sus formas de subsistencia.

La política pública vigente de SAN está construida sobre los cimientos del enfoque social del riesgo, a lo largo de la investigación se demuestra cómo este enfoque no ha permitido superar los determinantes estructurales del hambre y ha sido útil a las medidas asistencialistas que perpetúan las injusticias sociales y son funcionales a amplios sectores corruptos de la esfera pública y privada.

El Estado colombiano tiene en este compromiso del Acuerdo de paz, la oportunidad histórica de cambiar esa lógica perversa y construir, desde el enfoque de derechos, una relación distinta con los titulares de derechos, en donde sea la satisfacción progresiva de sus derechos, el catalizador de las transformaciones sociales que nos está demandando la construcción de paz, luego de décadas de guerra fratricida.

Sin embargo, hasta el momento de finalización de esta investigación, esas señales de cambio en la institucionalidad del Estado no se han hecho evidentes. Por el contrario, la oportunidad que se vislumbraba en la implementación del Acuerdo de paz luego de más de cuatro años de intensas negociaciones en La Habana, día con día se desmorona. La institucionalidad ha visto en la implementación normativa del Acuerdo la oportunidad de consolidar el modelo económico vigente, donde la alimentación es un recurso más del mercado, cooptando en su discurso técnico los derechos y las oportunidades anheladas para ser aparejadas a las viejas fórmulas que ya han mostrado sus limitaciones.

Así quedó demostrado en las indagaciones que realizadas sobre la construcción del Sistema para la garantía del Derecho a la Alimentación, mostrando una institucionalidad que persiste en el precario concepto de la Seguridad Alimentaria, tratando de encuadrar sus lógicas basadas en satisfacción de necesidades, prestación de servicios y sectorización de las problemáticas, en un discurso de garantía supuesta y progresiva del derecho, titularidad de derechos y exigibilidad.

La amplia variedad de entrevistados pertenecientes a organizaciones sociales campesinas, de Derechos Humanos y nueva institucionalidad de las FARC, defensores de lo acordado, son realistas frente al precario interés del gobierno en cumplir los acuerdos. Sin embargo,

las apuestas no están en esperar pasivamente muestras de voluntad, sino en construir niveles de apropiación que permitan reclamar y defender el espíritu del acuerdo.

El Derecho a la Alimentación sigue teniendo en el Acuerdo de paz una ventana de oportunidad, una herramienta de reconocimiento, solo que ahora es claro que su concreción dependerá en gran medida del nivel de incidencia que nosotros como ciudadanos, los titulares de los derechos vayamos a defender.



## 6 Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones

### 6.1 Conclusiones

- a. El Derecho a la Alimentación existe en el ordenamiento jurídico colombiano y tiene carácter constitucional, sin embargo, carece de un claro marco regulatorio sobre las prestaciones que conlleva su procura, esto se evidencia en la ausencia de una ley marco o política pública, que aborde los contenidos y estándares del Derecho a la Alimentación en clave de las obligaciones jurídicas que le competen al Estado.

Ante esta grave omisión, le ha correspondido fundamentalmente a los jueces activar la toma de decisiones y reenviar a los poderes pertinentes los fallos que les obliguen a ajustar sus actividades. En todos los fallos el máximo tribunal debe citar la normatividad internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad, pero no encuentra la Corte una norma más allá, que pueda referirse como compromisorio del Estado o desarrolladora de la materia. Este hallazgo revela el vacío que existe entre lo “reconocido” constitucionalmente y las normas existentes.

- b. La revisión de las políticas públicas alimentarias implementadas hasta el momento demostró cómo estas no han buscado comprometer al ordenamiento jurídico colombiano en la concreción de los compromisos adquiridos por el Estado en materia de Derecho a la Alimentación, quedándose en la mirada asistencialista de las intervenciones, lejos de una perspectiva garantista del derecho. En las

evaluaciones disponibles, se ha establecido que estas políticas públicas en torno al Derecho a la Alimentación se han caracterizado por la limitada participación que promueven de la sociedad civil, por esta razón su implementación no es pertinente a las verdaderas necesidades de las comunidades; es patente su desarticulación con otras políticas sociales y económicas, y tampoco existe coordinación con otros sectores y actores responsables del tema en el país, ni con aquellos encargados de resolver problemas de corrupción, conflicto, y violencia. Todo esto ha contribuido al aumento de las brechas en materia alimentaria y nutricional entre las zonas urbanas y rurales.

- c. La revisión de la evolución normativa y de políticas públicas del Derecho a la Alimentación, dejó en evidencia que existe “un gran temor” por parte del Estado colombiano, y particularmente por parte del Ejecutivo, de regular la materia y de que en verdad exista una ley marco que desarrolle el Derecho a la Alimentación y los compromisos internacionales que se han adquirido en la materia, por lo que todo el actuar administrativo se ha limitado a la creación de documentos guía de políticas públicas, que no cuentan con mayor desarrollo normativo y que no trascienden los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en materia de Derecho a la Alimentación.
  
- d. El análisis de la información sobre la situación de la economía campesina mostró cómo, a pesar de la escasa protección y promoción que ésta tiene por parte del Estado, buena parte de la producción de alimentos que se consumen en el país provienen de esta fuente. La crisis más profunda de esta economía se da sin embargo a partir de la denominada “apertura económica” en los años noventa, cuando el Estado redujo su intervención en el sector agropecuario en beneficio del mercado, lo colocó en las mismas reglas de juego con los otros sectores de la economía y centró la política económica del sector en la ampliación de la importación de alimentos básicos de la dieta como cereales y carnes, vía tratados de libre comercio, y en brindar incentivos y apoyos a la agroindustria, que se ha volcado a la producción de cultivos de exportación. Todo esto va en detrimento de

---

la economía campesina nacional y ha puesto en alto riesgo la alimentación de la población colombiana ahora dependiente de las dinámicas del mercado internacional.

- e. Respecto a las condiciones socioeconómicas del campesinado como cabría esperarse el panorama es desolador y el abandono estatal es preponderante. Así, vivir dignamente en el campo parece no ser posible, si se tiene en cuenta que de acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 2015, cerca de la mitad de población rural es pobre. En la revisión de los indicadores con que se dispone hasta el momento sobre la situación alimentaria y nutricional de la población rural se demuestra que las brechas en materia de desnutrición crónica, deficiencias de micronutrientes e inseguridad alimentaria, frente al mundo urbano son prominentes. Estas alarmantes cifras sin embargo no han movilizado al Estado en la toma de decisiones de política pública contundentes, que a tiempo habrían podido evitar la sistemática muerte niños y niñas por hambre y complicaciones asociadas a la desnutrición, que se han producidos en los últimos años especialmente entre la población indígena, afrodescendiente y rural dispersa.
- f. La revisión de las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas mostró cómo elementos constitutivos del Derecho a la Alimentación y los derechos asociados han estado en el centro de sus reclamaciones. La lucha por el acceso a la tierra, el agua, los medios de producción, así como la preservación de sus formas de vida y capacidades productivas aunadas al reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, se identificaron entre los principales elementos de cohesión en sus demandas.
- g. La Reforma Rural Integral establece que la transformación estructural del campo y la creación de condiciones de bienestar para la población rural son factores indispensables para revertir los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. En esta investigación se pudo establecer que el Punto Uno y el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, recoge en gran medida las demandas históricas de las organizaciones sociales campesinas. Este hallazgo debe valorarse, tomando en

consideración que el Acuerdo de paz es el resultado de una negociación donde la correlación de fuerzas definió muchos de los temas que se trataron y el resultado final que quedó plasmado en el documento publicado.

Incluir el Derecho a la Alimentación en un documento de tal importancia para el país como es el Acuerdo de paz, es una ventana de oportunidad única para avanzar en la garantía de este derecho, el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado y crear un escenario definitivo en la transformación de los condicionantes estructurales que han propiciado la violación sistemática de este derecho.

- h. La innovación que se identifica en la propuesta del Acuerdo de paz, en particular el *Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación*, tiene que ver con el enfoque de Derechos Humanos que desarrolla el acuerdo. Este enfoque se materializa en, la articulación que exige el Sistema en lo territorial, con los diferentes Planes Nacionales que abordan un amplio repertorio de bienes públicos para el disfrute de los derechos, y el énfasis que pone en la participación de las comunidades y la sociedad civil; en las instancias que crea para direccionar, coordinar, implementar y evaluar la política pública, denominadas Consejos de Alimentación y Nutrición que van desde el nivel nacional hasta el local.
- i. Los avances y garantías en la implementación del Punto Uno del Acuerdo de paz son incipientes. Aún quedan numerosos compromisos sobre los cuales, hasta ahora, no se conocen las propuestas del gobierno nacional y aún no se tiene claro cuál va a ser la vía para su aprobación, lo cual es problemático ya que sin estos el marco normativo del Punto Uno quedará incompleto. Igualmente es posible concluir la falta de compromiso del gobierno con los principios que inspiran el Punto Uno y la apuesta por una transformación estructural del campo, advirtiendo que no se han creado los espacios adecuados de participación popular que brinden legitimidad y solidez al proceso de implementación normativa.

- 
- j. En línea con este panorama de franco incumplimiento por parte del Estado, se estableció que hasta el momento no existe una norma o política pública oficial que dé cuenta del cumplimiento con el compromiso enunciado en el Punto Uno numeral 1.3.4 Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación; con lo cual el Estado no está asumiendo la oportunidad histórica de avanzar hacia el respeto, protección y realización del Derecho a la Alimentación.
- k. Las entrevistas realizadas a los actores clave de la institucionalidad del Estado y la cooperación internacional, permitió establecer que en el marco de las actividades previas a la firma del Acuerdo final de paz, periodo denominado como pre alistamiento y en la etapa de implementación normativa del Acuerdo denominada *fasttrack*, se han desarrollado parcialmente dos productos con los que la institucionalidad del Estado busca dar respuesta al compromiso del Acuerdo de paz relativo al Derecho a la Alimentación.
- a) El primer producto aborda los lineamientos de una política pública, cuya elaboración ha estado liderada casi exclusivamente por la institucionalidad que conforma la CISAN y su equipo técnico en cabeza del DPS y DNP. La FAO Colombia ha asesorado a estos equipos técnicos en aspectos puntuales sobre la conformación del sistema y la participación de la sociedad civil. Según se pudo establecer en las entrevistas, estos lineamientos de política pública desde su formulación inicial estuvieron bajo la directriz del gobierno nacional, y fueron trabajados bajo el enfoque de Seguridad Alimentaria desconociendo los debates que se daban en la mesa de negociación de La Habana entre un enfoque de Seguridad o Soberanía alimentaria. Bajo estos preceptos se trata de un ejercicio de construcción de política pública de arriba hacia abajo (*top-down*), donde la sociedad civil no tiene conocimiento sobre lo que la institucionalidad del Estado ha venido estructurando y por supuesto ninguna capacidad de incidir. De este documento no se tuvo una versión previa hasta el momento en que se terminó de desarrollar esta investigación, que coincide en pocos días con la finalización del *fasttrack*.
- b) El segundo producto se trata de un proyecto de decreto “Por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional CISAN y se dictan

otras disposiciones”. Este proyecto de decreto se publicó en la página *web* oficial del DPS hacia mediados de agosto de 2017, en un espacio de restringida publicidad, estrictamente dirigido al deber de dar información a los ciudadanos sobre los actos administrativos de la entidad. Es decir no configura de manera alguna, un mecanismo de participación para la sociedad civil.

Este proyecto de decreto se limita a proponer una estructura institucional sin dar mayores pautas sobre los lineamientos de política pública que la concreción del derecho requiere. Las entrevistas realizadas permitieron establecer que el proceso de construcción de este proyecto de decreto no contó con la participación de la sociedad civil, con lo cual se convierte en el reflejo unilateral de la visión del Estado sobre la problemática que pretende abordar. Este hallazgo evidencia que no se han creado espacios adecuados de participación popular, que brinden legitimidad y solidez al proceso de implementación normativa del Acuerdo, así como evade la posibilidad de control ciudadano sobre las decisiones que se están tomando vía *fasttrack*.

- I. Otro hallazgo de suma importancia en cuanto al mencionado proyecto de decreto tiene que ver con la información recopilada en entrevista realizada a miembros de CESPАЗ —el equipo técnico de la CSIVI-FARC para el Punto Uno del Acuerdo—, donde señalan que se acordaron una serie de modificaciones a dicho proyecto de decreto, las cuales hasta el momento no habían sido realizadas. Al momento de realización de las entrevistas el equipo de CESPАЗ ya había elevado una comunicación de protesta ante el gobierno por tal situación.

La CSIVI FARC ha alertado desde su creación en varias oportunidades sobre la falta de compromiso del gobierno nacional con la implementación de los acuerdos y el desconocimiento de las modificaciones que se acuerdan en este espacio. De no tenerse en cuenta las recomendaciones acordadas en la versión final de dicho decreto, se estaría ante un escenario de ilegitimidad de la norma.

- m. Las principales recomendación de ajuste concertadas con el gobierno y que no fueron incluidas en el proyecto de decreto estaban dirigidas hacia dos aspectos

fundamentales. El primero, el reconocimiento constitucional explícitamente del Derecho a la Alimentación por su conexión con la vida, la dignidad del ser humano y en general con el disfrute de los demás Derechos Humanos, por medio de una ley que le diera el poder vinculante del cual como ya se demostró carece este derecho. El segundo aspecto tiene que ver con la participación de la sociedad civil, a través del fortalecimiento de las dinámicas territoriales de participación social y comunitaria en los espacios de toma de decisiones de política pública y el alcance exclusivamente consultivo que se le da a la denominada *Mesa de participación social* en el marco de la CONASAN, nueva instancia de mayor jerarquía en el sistema en reemplazo del CISAN actual.

- n. El proyecto de decreto no desarrolla un mecanismo efectivo de participación de la sociedad civil en la institucionalidad que plantea, ya que por un lado la Mesa de Participación Social del nivel nacional se queda en una instancia consultiva sin mecanismos efectivos de movilización social; y los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel departamental, distrital y de municipios de categoría 1, 2 y 3 que reglamenta el proyecto de decreto, solo cobijan el 10 % de las entidades territoriales del país. En el 90 % restante de municipios que son categoría 4, 5 y 6, las funciones en materia de seguridad alimentaria y nutricional serán asumidas por los Consejos Municipales de Política Social, lo cual diluye en gran medida la posibilidad de que estas problemáticas tengan la trascendencia que demandan.
- o. Resulta igualmente preocupante que la concepción de esta política pública, tal como ya se ha evidenciado en otras propuestas del gobierno en el marco del *fasttrack*, lejos de perseguir el cumplimiento de lo acordado en La Habana, busque profundizar el modelo actual. En este caso, llama la atención que en el proceso de construcción continúa teniendo amplia preponderancia el enfoque basado en la seguridad alimentaria, y se utilizan de forma indiscriminada, confusa y como equivalentes los conceptos de Derecho a la Alimentación y SAN, tanto en la denominación de instancias de la estructura institucional como en los desarrollos de política pública que demanda el Sistema, con una total omisión de cualquier alusión a la soberanía alimentaria, desconociendo los avances conceptuales propios de las comunidades,

que se han forjado en la lucha por reivindicar sus derechos en el campo social, económico y político.

- p. La persistencia en el interés de implementar este Sistema desde la perspectiva de la Seguridad Alimentaria no permitiría superar el énfasis limitante en el acceso a los alimentos que hasta ahora han tenido las políticas públicas alimentarias y nutricionales en el país y que ha sido funcional al asistencialismo, la corrupción público–privada, la profundización de los determinantes de la violación del Derecho a la Alimentación y el incumplimiento de las obligaciones del Estado frente al derecho.
  
- q. Se evidencia entre los funcionarios públicos entrevistados un alto grado de desconocimiento del contenido y potencialidades tanto del Derecho a la Alimentación, como del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas. En líneas generales se asocia el Derecho a la Alimentación con un tema estricto de prestaciones económicas, esto equiparándolo a las dinámicas asistencialistas que han caracterizado el enfoque de la seguridad alimentaria.
  
- r. El enfoque del proceso alimentario plantea una comprensión holística de la alimentación en perspectiva de Derechos Humanos, que permitiría superar la mirada fundamentalmente asistencialista que ha promovido la visión hegemónica de la Seguridad Alimentaria. De acuerdo con esta propuesta, los conceptos de Seguridad, Soberanía y Autonomías alimentarias no se contraponen sino se integran en unas escalas de realización social del Derecho a la Alimentación.

Fundamentar la puesta en marcha del Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación en clave de estas escalas de realización social del derecho, permitiría superar las causas estructurales que subyacen a las violaciones sistemáticas del Derecho a la Alimentación, integrar los esfuerzos que se han venido trabajando desde diferentes enfoques a partir de la comprensión de la alimentación como proceso y como derecho, y el cumplimiento cabal de las obligaciones que el Estado colombiano tiene con el derecho.



## 6.2 Recomendaciones

- a. Hábita cuenta de la forma deliberada en que el Estado colombiano está incumpliendo con lo acordado en el Punto Uno en materia de Derecho a la Alimentación y considerando la precariedad de la propuesta que se esboza en el proyecto de decreto dado a conocer, la cual carece del enfoque de Derechos Humanos y continúa relegando el papel de los titulares del derecho a simples beneficiarios de medidas asistencialistas y avaladores pasivos de las estrategias que le son útiles al Estado; se hace necesario demandar y propiciar la creación de una estrategia coherente de participación social donde los espacios de debate y construcción de propuestas desde la sociedad civil, sean acompañados por las organizaciones sociales y la academia, y donde los titulares de derechos puedan dotarse de capacidades en la materia, incidir en la tomas de decisiones de la política pública así como adelantar seguimiento y monitoreo al compromiso del Estado en la implementación del Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación.
  
- b. La oportunidad que brinda este nuevo enfoque de Derecho a la Alimentación para reconfigurar la política pública en construcción, debe ser reconocida y aprovechada por la institucionalidad en el marco de una concepción más progresista de la función pública que tiene encomendada y desde la sociedad civil, para convertirse en actores protagónicos de las decisiones de política pública que les afectan directamente.

- c. Demandar el cumplimiento de las recomendaciones de ajuste acordadas por la CSIVI-FARC y el gobierno nacional en dos aspectos fundamentales, la estructuración de una ley con las premisas básicas del Derecho a la Alimentación para que se eleve su poder vinculante con la categoría de ley y la reconfiguración del alcance de los espacios de participación que plantea el proyecto de decreto en donde la Mesa de participación social tenga poder decisorio y se fortalezca la capacidad de incidencia de los espacios territoriales de participación social y comunitaria.
  
- d. Exigir al Estado colombiano dada la coyuntura histórica, la ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC como herramienta indispensable para llevar a cabo la justiciabilidad del Derecho a la Alimentación y otros DESC.
  
- e. Frente al panorama adverso que hasta el momento ha tenido la implementación normativa del Acuerdo de paz, con especial atención al Sistema para la garantía del Derecho a la Alimentación, es deber de la academia y los movimientos sociales, tomar las potencialidades del Acuerdo de paz y defenderlas hasta su máxima expresión, de forma que desemboque en un proceso de exigibilidad de la implementación. Ese sería un aporte concreto en este momento histórico que nos ha tocado vivir para lograr la construcción de la paz.
  
- f. Considerando el papel fundamental, que como se ha constatado, tiene la protección de la producción nacional de alimentos, el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación debe constituirse en una oportunidad para que la política pública esté orientada a superar las lógicas de mercado asociadas al actual modelo agroalimentario de tipo corporativo que le ha generado serios daños a las dinámicas productivas, económicas y sociales de la población rural y urbana, y que vulneran tanto el Derecho a la Alimentación como la soberanía y las autonomías alimentarias

- 
- g. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET pueden constituirse en una ventana de oportunidad para trabajar desde el territorio la formación como sujetos de derechos de los ciudadanos y reivindicar el Derecho a la Alimentación. Para que los PDET como escenarios de participación y transformación democrática tengan la posibilidad de construir nueva ciudadanía, es necesario que se reconozca y valore la lógica de construcción de políticas públicas de abajo hacia arriba, dando lugar a que la participación de la sociedad civil no se limite a la formalidad, sino que trascienda a la incidencia en la toma de decisiones.
  - h. Retomar la experiencia de construcción participativa desde el territorio que tienen las organizaciones sociales campesinas en las figuras de Zonas de Reserva Campesina, Territorios Campesinos Agroalimentarios, Planes de Vida, entre otros, para replantear la mirada institucional hegemónica de la construcción de políticas públicas *top-down*, y darle voz a las múltiples de experiencias que en muchos de estos territorios azotados por el conflicto han resultado exitosas en la superación de estas adversidades y que tienen como denominador común la defensa del Derecho a la Alimentación, la soberanía y las autonomías alimentarias.
  - i. Considerando el desconocimiento manifiesto entre los funcionarios públicos del enfoque de Derechos Humanos y el enfoque de Derecho a la Alimentación, y que asegurar estas capacidades es también una obligación del Estado, se hace necesario que el Estado adopte las medidas necesarias para subsanar este déficit. Resulta importante que en estos espacios se aborde la mirada del Derecho a la Alimentación desde el proceso alimentario y las escalas de realización social del mismo. Al respecto debe aprovecharse la presencia en el país de ONG's como FIAN que además de tener el carácter de órgano consultivo sobre la materia ante las Naciones Unidas, fundamenta sus intervenciones desde el enfoque de Derechos Humanos.
  - j. Se espera que los hallazgos de esta investigación sean insumo para dar continuidad al desarrollo de trabajos de investigación que permitan desde la academia, las organizaciones sociales y de Derechos Humanos dar seguimiento al compromiso

del Estado en la implementación del Acuerdo de paz y el Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación.

## Anexos

### Anexo A. Otros instrumentos internacionales en los que se desarrolla el Derecho a la Alimentación

Declaración, Pacto, Protocolo, Convención, Código, Reglas, Principios	Postulado
Declaración de los Derechos del Niño. Principio No. 4.	<p><i>“El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal.</i></p> <p><b><i>El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados”.</i></b></p>
Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 27.  <b>Ley Aprobatoria:</b> Ley 12 de 1991.	<p><i>“Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (...) A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida, que sean necesarias, para el desarrollo del niño (...) <b>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”.</b></i></p>
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Artículo 12.	<p><i>“(…) <b>los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos</b></i></p>

Declaración, Pacto, Protocolo, Convención, Código, Reglas, Principios	Postulado
<p><b>Ley Aprobatoria:</b> Ley 984 de 2005</p>	<p><i>cuando fuere necesario, y le asegurarán <b>una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia</b></i>”.</p>
<p>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículos 25 y 28.</p> <p><b>Ley Aprobatoria:</b> Ley 1346 de 2009</p>	<p><b>“Los Estados Partes (...) Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad”.</b></p> <p><b>“Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad”.</b></p>
<p>Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Artículo 8°.</p>	<p><b>“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 ( )”.</b></p>
<p>Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social. Artículo 10.</p>	<p><b>“El progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, mediante el logro de los objetivos principales siguientes: (...) La eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada (...)”.</b></p>
<p>Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado. Párrafo No. 6.</p>	<p><b>“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(...)”.</b></p>

Declaración, Pacto, Protocolo, Convención, Código, Reglas, Principios	Postulado
Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición.	<b><i>“Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales (...) Los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de colaborar entre sí para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos. Los gobiernos deberían iniciar inmediatamente una lucha concertada más intensa contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos”.</i></b>
Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos. Principios Generales.	<b><i>“El comercio internacional de alimentos debería realizarse respetando el principio de que todos los consumidores tienen derecho a alimentos inocuos, sanos y genuinos, y a estar protegidos de prácticas comerciales deshonestas”.</i></b>
Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I). Artículo 54.	<b><i>“Queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles (...) Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito”.</i></b>
Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I). Artículo 54.	<b><i>“Queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles (...) Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea</i></b>

Declaración, Pacto, Protocolo, Convención, Código, Reglas, Principios	Postulado
	<b><i>para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito”.</i></b>
Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo II). Artículo 14.	<b><i>“Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”.</i></b>
Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Reglas de Aplicación General/ Alimentación.	<b><i>“Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas”.</i></b>
Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. Punto 37.	<b><i>“Todos los centros de detención deben garantizar que todo menor disponga de una alimentación adecuadamente preparada y servida a las horas acostumbradas, en calidad y cantidad que satisfagan las normas de la dietética, la higiene y la salud”.</i></b>
Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Principios 10 y 18.	<b><i>“Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra: (...) la privación de alimentos como medio de combate. (...) Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos: Alimentos esenciales y agua potable”.</i></b>
Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna. Artículo 6.	<b><i>“Las autoridades de salud de los Estados Miembros deben tomar las medidas apropiadas para estimular y proteger la lactancia natural”.</i></b>

Cuadro tomado y adaptado de: Morales González, Juan Carlos. Hambre y vulneración del Derecho a la Alimentación en Colombia. Segundo Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, FIAN, Welt Hunger Hilfe, OBSAN, Comisión Interfranciscana, Fundaexpresión. ARFO Editores e Impresores Ltda. Bogotá. 2010. Pp.: 43-45.



## **Anexo B. Formato de entrevista semiestructurada**

### **B1. Formato de Entrevista Semiestructurada Tipo 1.**

Actores Clave que han participado en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

La exploración previa a la realización de estas entrevistas, le permitió a la investigadora tener la certeza de que se venía dando un proceso de construcción de normas y políticas públicas como respuesta al compromiso del Acuerdo de paz relativo al Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

**Primera parte:** Participación en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

1. ¿Desde la entidad que usted representa ha participado en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación?
2. ¿Cuál ha sido el papel que ha desempeñado la entidad en dicho proceso?
3. ¿Quién ha liderado este proceso?, ¿Qué tipo de articulación se ha generado en este proceso?
4. ¿Cuáles han sido las etapas de dicho proceso y los resultados y/o productos obtenidos hasta ahora?

**Segunda parte:** Participación de otros actores clave en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas.

1. ¿Se ha promovido la participación de la sociedad civil y de los diferentes actores involucrados con la problemática alimentaria y nutricional en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas?
2. ¿Cómo se ha promovido la participación de dichos actores? (Convocatoria, participantes, metodología, resultados)
3. ¿Han recibido propuestas o sugerencias desde otros sectores de la sociedad respecto a las alternativas para abordar las normas y políticas públicas del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación?

**Tercera parte:** Valoración del enfoque de Derechos Humanos y Derecho a la Alimentación en el abordaje de las problemáticas alimentarias y nutricionales.

1. ¿Qué implicaciones cree usted que tiene la decisión de tratar los problemas de alimentación y nutrición desde el enfoque de Derechos Humanos y Derecho a la Alimentación?
2. ¿Cuáles han sido los aspectos en los que se han concentrado los debates en torno a la adopción del enfoque del Derechos Humanos y Derecho a la Alimentación y cuáles han generado dificultad para llegar a un consenso?
3. ¿Cuál es el alcance que se le está dando a la participación de la sociedad civil como sujetos de derechos en la propuesta normativa y de política pública que se está construyendo?

**Cuarta parte:** Alcance del proceso de construcción y/o de las normas y políticas públicas del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, frente a lo establecido en el Punto Uno del Acuerdo de paz. Oportunidades y desafíos para su concreción.

1. ¿Qué oportunidades y desafíos cree que tiene la implementación normativa del Sistema Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en el marco del *fasttrack*?
2. ¿Qué desafíos cree que tiene la institucionalidad y la sociedad civil para materializar el enfoque de Derecho a la Alimentación en el marco del Sistema?

3. Las normas y/o políticas públicas desarrolladas dan alcance al Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación establecido en el Punto Uno del Acuerdo de paz

## **B2. Formato de Entrevista Semiestructurada Tipo 2.**

Actores Clave que NO han participado en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

La exploración previa a la realización de estas entrevistas le permitió a la investigadora tener la certeza de que se venía dando un proceso de construcción de normas y políticas públicas como respuesta al compromiso del Acuerdo de paz relativo al Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

**Primera parte:** Participación en el proceso de construcción de las normas y políticas públicas del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

1. ¿Sabía que en el Acuerdo de paz quedo establecida la creación de un Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación?
2. ¿Ha participado en dicho proceso?
3. ¿Desde la organización o el sector que representa, ha enviado propuestas relativas a la construcción normativa y de política pública de dicho Sistema?
4. ¿Cree que es importante que se dé cabida a la sociedad y otros sectores de la sociedad en la etapa de construcción o diseño de normas y políticas públicas?

**Segunda parte:** Valoración del enfoque de Derechos Humanos y Derecho a la Alimentación en el abordaje de las problemáticas alimentarias y nutricionales.

1. ¿Qué implicaciones cree usted que tiene la decisión de tratar los problemas de alimentación y nutrición de la población desde el enfoque de Derechos Humanos y Derecho a la Alimentación?
2. Desde la organización o el sector de la sociedad civil que representa ¿cuáles dificultades identifica en la realización del Derecho a la Alimentación?
3. ¿Cuál cree que debe ser el alcance de la participación de la sociedad civil como sujetos de derechos en la propuesta normativa y de política pública del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación?

**Tercera parte:** Perspectivas del proceso de construcción de las normas y políticas públicas y de las oportunidades y desafíos para el Sistema Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

1. ¿Cómo cree que debe estructurarse el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación?
2. ¿Desde la organización o el sector de la sociedad civil que representa cuales cree que serían los aportes más importantes para apoyar la realización del Derecho a la Alimentación?
4. ¿Qué desafíos cree que tiene la institucionalidad y la sociedad civil para materializar el enfoque de Derecho a la Alimentación en el marco del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación que propone el Acuerdo de paz?

## Anexo C. Demandas históricas de la organización social campesina a la luz del Derecho a la Alimentación, el Acuerdo de paz y la implementación normativa del *fasttrack*

Demanda social campesina	Relación con el Derecho a la Alimentación	Inclusión en el Acuerdo de paz	Implementación normativa propuesta en el <i>fasttrack</i>
<p>Soberanía y autonomía alimentaria para garantizar el Derecho a la Alimentación</p>	<p>Obligación estatal de tomar medidas: los Estados deben elaborar una estrategia nacional del Derecho a la Alimentación atendiendo los principios del enfoque de Derechos Humanos, que abarque todos los aspectos del sistema alimentario y considerar la aplicación de una ley marco que sirva de base para la aplicación de la estrategia.</p>	<p><b>Planes Nacionales para la RRI. 1.3.4. Sistema para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación:</b> a partir del reconocimiento de la obligación estatal de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente y tomando como ejes las transformaciones estructurales que fundamentan el Punto Uno del Acuerdo, en cuanto al incremento progresivo de la producción de alimentos en las zonas rurales, la generación de ingresos y la creación de condiciones de bienestar, el sistema se plantean sobre tres premisas: propone una estructura institucional que desde el nivel nacional hasta el local permita la amplia participación de los sectores sociales y la institucionalidad del Estado en el desarrollo de las políticas alimentarias y nutricionales, plantea la adopción de esquemas de apoyo para fortalecer, desarrollar y afianzar el mercado interno a partir de la economía campesina, familiar y comunitaria y otras formas de producción en el marco de mercados locales y regionales que acerquen a</p>	<p><b>Proyecto de decreto "Por el cual se crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).</b> Este proyecto de decreto aborda exclusivamente la estructura institucional del Sistema. Plantea la creación de una nueva instancia de dirección y coordinación del Sistema y de la política pública, denominada Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, CONASAN. Esta instancia contara con una Mesa técnica y una Mesa de participación social de carácter únicamente consultivo que se espera sea el espacio que promueva la participación y movilización social. A nivel territorial solo los municipios de categoría 1, 2 y 3 (el 10 % de los municipios del país) tendrán una instancia territorial del Sistema denominada Consejos Departamentales de SAN; en el restante 90 % de los municipios la gestión del Sistema queda relegada a la buena voluntad de los Consejos de Política Social.</p>

Demanda social campesina	Relación con el Derecho a la Alimentación	Inclusión en el Acuerdo de paz	Implementación normativa propuesta en el <i>fasttrack</i>
		<p>quienes producen y consumen y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos y finalmente propone mecanismos específicos para atender situaciones de hambre y desnutrición, desarrollar campañas de educación nutricional y apoyos directos que contrarresten los impactos negativos del libre comercio en la economía campesina, familiar y comunitaria.</p>	
<p><b>Derecho a la tierra, especialmente para las comunidades afrocolombianas e indígenas y el campesinado que carece de ella o la tiene en cantidad insuficiente</b></p>	<p>El contenido básico del Derecho a la Alimentación comprende la disponibilidad de alimentos, que puede darse de forma directa explotando la tierra productiva.</p> <p>El acceso a la tierra en este caso es un medio para realizar el Derecho a la Alimentación. Se trata entonces de que el Estado facilite el desarrollo de normas y políticas públicas que propendan por este objetivo.</p>	<p><b>1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral:</b> Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de 3 millones de hectáreas de distribución gratuita.</p> <p><b>1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural:</b> con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para</p>	<p><b>Decreto ley 902 de 2017 “Implementación de la RRI en materia de tierras”.</b> Redefinió los sujetos de reforma agraria, manteniendo la idea de formalizar la propiedad de grandes extensiones de tierra apropiadas ilegalmente o por vía de adjudicación de predios baldíos a personas naturales o jurídicas que puedan solventar los costos de la regularización de los derechos de propiedad. También modifica el régimen de baldíos, pues permite que estas tierras ahora hagan parte de la oferta de tierras para personas que no cumplen con los requisitos de vulnerabilidad que caracteriza a los sujetos de reforma agraria. Otro aspecto que evidencia la desigualdad material que promueve esta norma, es lo correspondiente a los pagos por gastos del proceso de formalización de la propiedad que deben cubrir los sujetos de acceso sin distinción.</p> <p><b>Proyecto de ley “Por el cual se modifica la Ley 160 de 1994”:</b> Este proyecto promueve efectos contrarios a la democratización de la propiedad rural que busca beneficiar a las comunidades rurales que más lo necesitan, en tanto que legalizaría predios que superen la extensión de una UAF, sin considerar las condiciones socio-económicas del ocupante. Por tanto este proyecto puede beneficiar a terratenientes que</p>

<b>Demanda social campesina</b>	<b>Relación con el Derecho a la Alimentación</b>	<b>Inclusión en el Acuerdo de paz</b>	<b>Implementación normativa propuesta en el <i>fasttrack</i></b>
		<p>resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas, priorizando áreas PDET, Zonas de Reserva Campesina, entre otras. Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento.</p>	<p>explotan y se benefician de los baldíos de la nación bajo el amplio abanico de la categoría “actividades de utilidad pública e interés general”.</p>
<p><b>Institucionalidad agraria estatal para apoyar la investigación e innovación tecnológica en procesos de economía campesina</b></p>	<p>El Relator especial del Derecho a la Alimentación ha enfatizado que además de facilitar el acceso a la tierra es importante que los Estados adelanten políticas amplias de desarrollo rural que incluyan entre otras medidas la asistencia técnica.</p>	<p>Se enmarca en el numeral <b>1.1.4. Acceso integral</b> que establece que además del acceso a tierra, el Gobierno Nacional pondrá a disposición del Fondo de Tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los PDET.</p>	<p><b>Proyecto de ley del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria:</b> Tiene un enfoque de desarrollo rural basado en la producción agroindustrial a gran escala que no favorece las formas de producción propias de las comunidades rurales, de base asociativa, bajo criterios de economía comunitaria y protección medioambiental. Preocupa también la sustitución del servicio público de asistencia técnica por el de extensión agropecuaria, el cual está orientado al “desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios para hacerles más competitivos”. Esta sustitución implica que la asistencia técnica que hasta el momento estaba dirigida a los pequeños productores agropecuarios, de manera gratuita, bajo la responsabilidad de los entes territoriales, a través de las Umatas, ahora se orientará bajo las lógicas del “mercado y las cadenas de valor”, con criterios de “gradualidad y temporalidad”, con un monto tarifario “diferencial, decreciente y finito en el tiempo” lo que significa la privatización progresiva de este servicio que hasta ahora era público, gratuito y focalizado</p>

Demanda social campesina	Relación con el Derecho a la Alimentación	Inclusión en el Acuerdo de paz	Implementación normativa propuesta en el <i>fasttrack</i>
			para los pequeños productores, que no cuentan con recursos para adquirir la asistencia técnica.
<p><b>Institucionalidad agraria estatal para apoyar la construcción y el mantenimiento de infraestructura, vías de comunicación, riego y adecuación de tierras.</b></p>	<p>El Relator especial del Derecho a la Alimentación ha enfatizado que además de facilitar el acceso a la tierra es importante que los Estados adelanten políticas amplias de desarrollo rural que incluyen entre otras medidas la infraestructura para la adecuación de tierras.</p>	<p><b>1.3.1 Infraestructura y adecuación de tierras:</b> el Acuerdo de paz en el Punto Uno contempla una variedad de mecanismos para el acceso integral a la tierra y establece la gratuidad de los mismos ya que están dirigidos a la población rural de escasos recursos.</p> <p>Se enmarca en el numeral <b>1.1.4. Acceso integral que establece que además del acceso a tierra,</b> el Gobierno Nacional pondrá a disposición de Fondo de Tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los PDET.</p>	<p><b>Proyecto de ley que regula el servicio público de adecuación de tierras:</b> excede los límites de los sujetos vulnerables del campo que establece el Acuerdo de paz, beneficiando a otros de mayor capacidad económica quienes al beneficiarse de concesiones y alianzas público-privadas concentrarían la administración y operación de los Distritos. Frente a las tarifas del servicio no se contempla mecanismos de beneficios para los sectores más vulnerables con lo cual iría en contravía de la gratuidad del acceso integral a las tierras que trata el Acuerdo de paz.</p>
<p><b>Protección, conservación y recuperación de semillas nativas.</b></p>	<p>Obligación de respetar: El Estado no debe adoptar medidas de ningún tipo que impidan el acceso a una alimentación adecuada, en este caso el acceso a recursos productivos de los cuales dependan como las semillas criollas o nativas.</p>	<p><b>1.3.3.2. Asistencia técnica:</b> La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades —hombres y mujeres— puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios.</p>	<p><b>Proyecto de ley del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria:</b> limita el conjunto de acciones y dinámicas de innovación agropecuaria al principio de “sujeción a la normatividad de propiedad intelectual”. Desconociendo las prácticas ancestrales de mejoramiento y conservación del patrimonio genético y la biodiversidad llevadas a campo por el campesinado, la población indígena y afrodescendiente.</p>
<p><b>Reconocimiento de los derechos y aporte</b></p>	<p>Los Estados deben evitar la discriminación</p>	<p>El enfoque de género en el Acuerdo de paz no solo se enuncia como uno de sus</p>	<p>Medidas Afirmativas. Se han expedido algunos decretos que contienen el principio del enfoque de género. Un</p>



Demanda social campesina	Relación con el Derecho a la Alimentación	Inclusión en el Acuerdo de paz	Implementación normativa propuesta en el <i>fasttrack</i>
<p><b>económico que hacen las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes</b></p>	<p>en el acceso a los alimentos. En el caso de las mujeres se deben proveer las garantías de un acceso equitativo y completo a los recursos económicos, incluido el derecho a heredar, poseer tierras y otros bienes, acceso al crédito, los recursos naturales y tecnológicos.</p>	<p>ejes sino que se desarrolla por medio de medidas y disposiciones concretas para promover la igualdad de derechos, la participación activa y la representación equitativa de las mujeres en la construcción de la paz.</p> <p>El Acuerdo de paz contiene 122 disposiciones que comprometen a las partes a realizar acciones afirmativas específicas para asegurar el liderazgo y la participación de las mujeres en programas y entidades relacionadas al proceso de paz.</p>	<p>ejemplo de esto es el Decreto 893 de 2017 que pide que los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fortalezcan a las organizaciones de mujeres campesinas.</p> <p>La inclusión de indicadores para los enfoques de género y étnico en el Plan Marco de Implementación (PMI), serían un gran avance para el reconocimiento del impacto diferencial que el Conflicto Armado ha tenido sobre las mujeres, la población LGBTI y las comunidades étnicas, así como para garantizar la inclusión de estos enfoques transversales en las políticas públicas para la implementación del Acuerdo de paz.</p>
<p><b>Derecho a la territorialidad: gobierno autónomo de sus territorios y participar en las decisiones que les afectan.</b></p>	<p>La participación de la sociedad se proclama entre las obligaciones que le indican a los Estados que deberían promover políticas encaminadas a contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población participando de manera activa en actividades orientadas a fortalecer el acceso de la población a los recursos y medios necesarios para garantizar su subsistencia.</p>	<p>Una de las innovaciones del Acuerdo de paz es el enfoque territorial en el proceso de implementación y de construcción de paz que plantea “el enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad. Los PDET son una de las vías para ordenar y priorizar la implementación de los planes nacionales de Reforma Rural Integral (RRI), contenido en el Tema</p>	<p><b>Decreto Ley 893 de 2007. Por el cual se crean los PDET:</b></p> <p>La CSIVI-FARC alertó en un comunicado oficial que aunque el alcance general de los programas había sido concertado, el procedimiento para el diseño y ejecución de los PDET fue lanzado unilateralmente por la ART.</p> <p>Hasta el momento se está dada la fase del diseño participativo de los PDET en el nivel veredal, las otras fases son el nivel municipal y regional. Las principales dificultades tienen que ver con el bajo nivel de implementación de las medidas y disposiciones para desarrollar la paz territorial (tierras, mecanismos de justicia transicional, planes nacionales de reforma rural, mecanismos de participación ciudadana), se mantiene un enfoque tradicional de arriba-abajo por parte de algunos funcionarios, en donde las decisiones son predeterminadas por la entidad encargada de liderar el proceso de preparación de los PDET, dejando poco margen para su contextualización a realidades territoriales y una disminuida participación efectiva y transformadora de los actores locales, falta de coordinación de las entidades en el territorio lo cual genera</p>

<b>Demanda social campesina</b>	<b>Relación con el Derecho a la Alimentación</b>	<b>Inclusión en el Acuerdo de paz</b>	<b>Implementación normativa propuesta en el <i>fasttrack</i></b>
		<p>3. Son también un vehículo para democratizar y territorializar la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo a las comunidades.</p>	<p>multiplicidad de eventos paralelos que generan confusión. Una disposición por desarrollar de los PDET es el de las veedurías ciudadanas y las medidas de transparencia. Poco a poco se han venido activando ejercicios regionales y locales de seguimiento a la implementación de los PDET y a la calidad de la participación comunitaria. Por último, uno de los mayores peligros del proceso PDET es su cooptación por parte de las redes clientelares y de corrupción regionales.</p> <p><b>Proyecto de ley del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria:</b> no garantiza una efectiva participación de las comunidades rurales por cuanto las mismas no cuentan con lugares en las instancias de decisión del sistema, ni participan o inciden en la formulación del Plan estratégico que orienta la política pública del sector.</p> <p><b>Proyecto de ley que regula el servicio público de adecuación de tierras:</b> el diseño de esta política queda exclusivamente en voceros del gobierno en el CONAT, negando la participación de comunidades rurales, pequeños y medianos productores.</p>
<p><b>Derechos sociales: educación, salud, trabajo, vivienda digna.</b></p>	<p>El Relator especial del Derecho a la Alimentación ha enfatizado que además de facilitar el acceso a la tierra es importante que los Estados adelanten políticas amplias de desarrollo rural que incluyan entre otras medidas el acceso a los derechos sociales.</p>	<p><b>1.1.4. Acceso integral,</b> que establece que además del acceso a tierra, el Gobierno Nacional pondrá a disposición del Fondo de Tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los PDET.</p>	<p><b>Decreto Ley 890 de 2017 Formulación del Plan de Vivienda Social Rural:</b> La administración del subsidio a que se refiere puede ser realizada además del Estado por particulares, manteniendo la línea de tercerización de servicios y la privatización de los derechos.</p>

Demanda social campesina	Relación con el Derecho a la Alimentación	Inclusión en el Acuerdo de paz	Implementación normativa propuesta en el <i>fasttrack</i>
<b>Reconocimiento, fortalecimiento y respeto de las formas de ordenamiento territorial de la economía campesina, indígena y afrodescendiente</b>	<p>Respecto a la seguridad en la tenencia de la tierra, asegura el Relator de Derecho a la Alimentación en su informe de 2010, que la adjudicación de títulos individuales y la creación de un mercado de derechos a la tierra quizá no sea la forma más adecuada para lograrla, recomienda en este caso que se considere el acceso a la tierra recurriendo a mecanismos alternativos como el reconocimiento de derechos de uso de la tierra o el reconocimiento jurídico de derechos consuetudinarios incluidos los derechos colectivos y comunitarios.</p>		<p><b>Proyecto de ley “Por el cual se modifica la Ley 160 de 1994”:</b></p> <p>Plantea una definición de desarrollo integral del campo distinta, a la pactada en el Acuerdo de paz, ya que incorpora al sector minero–energético, de vivienda e infraestructura dentro de las diferentes formas de producción del campo. Contemplar este sector como parte de un enfoque de desarrollo integral del campo, junto con la creación y reafirmación de figuras de “Ordenamiento Social de la Propiedad Rural”, como las Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario, las Zonas de Desarrollo Empresarial y las Zidres, muestran la orientación del enfoque extractivista de desarrollo rural; desconociendo las difíciles condiciones en las que se encuentran las comunidades rurales, acorraladas por proyectos minero energético y la agroindustria. Esta orientación va en contravía del espíritu del Acuerdo de paz, que buscaba apoyar y proteger “la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento”.</p> <p><b>Proyecto de ley del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria:</b> no prioriza la prestación del servicio público gratuito de asistencia técnica y tecnológica para la producción de la economía campesina, familiar y Comunitaria.</p> <p><b>Proyecto de ley que regula el servicio público de adecuación de tierras:</b> el diseño para la prestación de servicio demanda sostenibilidad financiera y recuperación de inversiones, los cuales elevaran la tarifa del servicio, lo cual podría derivar en la transferencia de la propiedad de los productores con menor capacidad económica a los de mayor capacidad, aumentando la desigualdad.</p>
<b>Pago por incentivos a la conservación de recursos naturales</b>	<p>La Directriz voluntaria sobre el Derecho a la Alimentación No. 2 Políticas de desarrollo</p>	<p><b>1.1.10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva:</b> Apoyará a las comunidades rurales de las áreas que deben tener un manejo ambiental</p>	<p><b>Decreto Ley 870 de 2017 “Por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación”.</b> Se presenta como la medida para “<i>prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la</i></p>

<b>Demanda social campesina</b>	<b>Relación con el Derecho a la Alimentación</b>	<b>Inclusión en el Acuerdo de paz</b>	<b>Implementación normativa propuesta en el <i>fasttrack</i></b>
	económico, señala que cuando la pobreza y el hambre afectan fundamentalmente a la población rural, los Estados deberían concentrarse en el desarrollo agrícola y rural sostenible, por medio de medidas encaminadas entre otras a la conservación y protección de los recursos naturales.	especial, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como prestación de servicios ambientales.	<i>vocación de la tierra y su uso real</i> ". El decreto pospone cuestiones de fondo, como la concentración de tierras y aguas en Colombia, la cual ha sido una de las condiciones básicas para la ampliación de la frontera agraria. De otro lado, se asume al campesino como el actor sobre el cual deben centrarse las medidas contra la deforestación, soslayando, por ejemplo, el impacto ambiental de las industrias extractivas.
<b>Recuperación del equilibrio de los agroecosistemas y ecosistemas atendiendo al manejo sano de suelos y aguas</b>	La Directriz voluntaria sobre el Derecho a la Alimentación No. 8 Acceso a los recursos y bienes, en el apartado de la directriz 8E Sostenibilidad, plantea que los Estados deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo nacionales específicos para proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para	<b>1.3.2.2. Educación rural:</b>  Plan Especial de Educación Rural que incluya el fortalecimiento y la promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como  agroecología, biotecnología, suelos, etc.	<b>Proyecto de ley del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria:</b> No contempla un enfoque agroecológico en los procesos de optimización de la producción agropecuaria.

<b>Demanda social campesina</b>	<b>Relación con el Derecho a la Alimentación</b>	<b>Inclusión en el Acuerdo de paz</b>	<b>Implementación normativa propuesta en el <i>fasttrack</i></b>
	las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques.		



## Bibliografía

- Abramovich, V. (2006a). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales. *Anuario de Derechos Humanos*, 13-51. Obtenido de <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/13370/13641>
- Abramovich, V. (2006b). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. 88, 35-50. Obtenido de [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque\\_de\\_dchos\\_en\\_estrategia\\_s\\_y\\_politicas\\_desarrollo\\_Am\\_Lat.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategia_s_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf)
- Agencia Prensa Rural. (2 de Abril de 2009). *¿Qué es y por qué lucha FENSUAGRO?* Obtenido de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article2111>
- Agencia Prensa Rural. (2017). *www.prensarural.org*. Obtenido de CSIVI-FARC alerta sobre falta de compromiso del Gobierno Nacional con implementación de los acuerdos: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article21477>
- Alturo, G., Peña, L., & Bohórquez, J. P. (2008). <https://revistamare.files.wordpress.com>. Recuperado el 12 de octubre de 2017, de Perspectivas del Movimiento Campesino Colombiano: [https://revistamare.files.wordpress.com/2015/02/juan\\_pablo\\_bohorquez\\_montoya-revista-mare.pdf](https://revistamare.files.wordpress.com/2015/02/juan_pablo_bohorquez_montoya-revista-mare.pdf)
- ANUC. (1971). ANUC. Acta de Constitución de la ANUC. <http://www.anuc.co/historia.asp>
- ANZORC. (2013). *Programa Nacional de ZRC*. San Vicente del Caguán. Obtenido de [https://issuu.com/anzorc/docs/2013\\_cartilla\\_programatica\\_nacional](https://issuu.com/anzorc/docs/2013_cartilla_programatica_nacional)
- Arango, R. (2001). Protección nacional e internacional de los derechos humanos sociales. En M. A. Alonso, & J. Giraldo, *Ciudadanía y derechos humanos sociales*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Arcila, K. y. (2009). *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para la población en situación de desplazamiento forzado en Bogotá en las localidades Kennedy, Bosa y ciudad bolívar. Una miradas desde las familias*. Trabajo de grado Nutricionista Dietista, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional Vol. 4 N. 6*, 24-70.
- Berry, A. (2010). "The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations". En F. f. Law, *Distributive Justice in Transitions* (pág. 28). Oslo. Obtenido de <http://www.toaep.org/ps-pdf/6-bergsmo-garavito-kalmanovitz-saffon>
- Bobbio, N. (1992). *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Cabrera, L. M. (2005). *La exigibilidad del derecho social humano a la alimentación adecuada: Su desarrollo como derecho subjetivo y las estrategias para demandar su respeto, protección y realización*. Tesis para optar al título de especialista en derecho constitucional, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Casal, J. (2009). *Los derechos humanos y su protección: estudio sobre derechos humanos y derechos fundamentales*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Castro, J. y. (2017). *Colombia en el fast track: primer balance*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

- Castro, V. M. (2015). La paz en Colombia: tenencia y redistribución de la tierra. *Revista Bauru*, v. 3, n. 2, 75-88.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo. (2016). *CID*. Obtenido de <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/index.php/hmartinez-internet-sera-el-rey-del-comercio/2676-campo-reforma-censo-dane.html>
- Centro Nacional de Memoria Histórica y Reconciliación. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica y Reconciliación. (2009). *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Obtenido de [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra\\_conflicto/despojo\\_tierras\\_baja.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra_conflicto/despojo_tierras_baja.pdf)
- CETIM. (2017). *www.cetim.ch*. Obtenido de <https://www.cetim.ch/presentacion-del-cetim/>
- CIDH. (2015). *Medidas Cautelares No. 51/15*. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/3-17MC51-15-CO.pdf>
- CIDH. (2017). *Medida Cautelar No. 51-15. Ampliación de beneficiarios a favor de las mujeres gestantes y lactantes de la Comunidad Indígena Wayúu*. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/3-17MC51-15-CO.pdf>
- CIDOB. (s.f.). *Entrevista Nidia Quintero Secretaria General FENSUAGRO*. Obtenido de [www.cidob.org](http://www.cidob.org):  
[https://www.cidob.org/es/media2/new\\_site/ficheros/entrevistas\\_dossier\\_colombia/entrevista\\_a\\_nidia\\_quintero](https://www.cidob.org/es/media2/new_site/ficheros/entrevistas_dossier_colombia/entrevista_a_nidia_quintero)
- CISAN. (2015). *Anexo Etnico 2015 - 2019. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá. Obtenido de [http://www.acofanud.org/wp-content/uploads/2015/04/anexo\\_etnico\\_versio\\_n-CD.pdf](http://www.acofanud.org/wp-content/uploads/2015/04/anexo_etnico_versio_n-CD.pdf)
- Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo. (2015). *FENSUAGRO Tesis para el XV Congreso de FENSUAGRO*. Obtenido de [https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/xi\\_congreso-1.pdf](https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/xi_congreso-1.pdf)
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. (2010). *Tercer Informe*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos. Protocolo de San Salvador*. Obtenido de <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos4.htm>
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (2017). *Observaciones finales sobre al sexto informe periódico de Colombia*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de [www.tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/.../COL/E\\_C-12\\_COL\\_CO\\_6\\_29154\\_S.docx](http://www.tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/.../COL/E_C-12_COL_CO_6_29154_S.docx)
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Observación General 12. <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/backgrounddocuments/2-esp-gc12-1999-1.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2002). *Observación General No. 15 Derecho al Agua*. Ginebra. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf?view=1>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2010). *Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado colombiano*.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 160 de 1994. Bogotá. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley%20160%20de%201994.pdf>



- Congreso de la República de Colombia. (2007). *Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley Número 203 de 2007 Senado*. Bogotá: Imprenta Nacional. Obtenido de [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=203&p\\_consec=17032](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=203&p_consec=17032)
- Congreso de la República de Colombia. (2016). *Procedimiento Legislativo Especial para la Paz*. Obtenido de <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley-fast-trackrtyuiop>
- Congreso de la República de Colombia. (2016). *Proyecto de Acto Legislativo 21 de Senado por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos*. Obtenido de Imprenta Nacional de Colombia: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=03&p\\_numero=12&p\\_consec=44164](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=03&p_numero=12&p_consec=44164)
- Congreso Nacional Agrario. (2003). *Mandato Agrario*. Obtenido de [www.mamacoca.org](http://www.mamacoca.org): [http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2003/es/lat/mandato\\_agrario.htm](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/lat/mandato_agrario.htm)
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: McGrawHill.
- Corporación Caribe Afirmativo. (2016). *Guía sobre la implementación del acuerdo de paz en Colombia*.
- Corporación Nuevo Arcoiris. (2017). La CSIVI-FARC se pronuncia frente a ponencia que afecta la participación política de comunidades víctimas : <https://www.arcoiris.com.co/2017/09/la-csivi-farc-se-pronuncia-frente-a-ponencia-que-afecta-la-participacion-politica-de-comunidades-victimas/arural.org/spip/>
- Corte Constitucional. (2016). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Cumbre Agraria Campesina Etnica y Popular. (2014). *Declaración final Cumbre Agraria*. Obtenido de [www.indepaz.org](http://www.indepaz.org): <http://www.indepaz.org/wp-content/uploads/2014/03/CUMBRE-declaracion-final.pdf>
- D'Elia, Y. y Maignon, T. (2004). *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*. Caracas.
- De Negri, A. (2006). Una propuesta de observatorio de equidad en calidad de vida para Caracas. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 14(2).
- Defensoría del Pueblo. (2006). *El derecho a la alimentación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Defensoría del Pueblo. (2011). *Las Políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Defensoría del Pueblo. (2012). *Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- DNP. (1996). *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- DNP. (2008). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- El Espectador. (3 de abril de 2011). Wikileaks: 10 por ciento de las tierras en Colombia son de narcos o paras. *El Espectador*.
- El Espectador. (2016). Esto significa el fin de las FARC como grupo armado: Santos. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/significa-el-fin-de-farc-grupo-armado-santos-articulo-639491>
- El Espectador. (2017). Reclamo de las FARC por poca participación en implementación normativa de la paz. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/reclamo-de-las-farc-por-poca-participacion-en-la-implementacion-normativa-de-la-paz-articulo-710079>

- El Tiempo*. (3 de octubre de 2015). Recuperado el 08 de Mayo de 2018, de Polarización del país, reflejada en resultados del escrutinio: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/resultados-plebiscito-2016-42861>
- FAO. (1995). *Un futuro mas justo para las mujeres rurales*. Roma.
- FAO. (1996). *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Obtenido de [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)
- FAO. (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/009/y7937s/y7937s00.HTM>
- FAO. (2012). *Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los boques*. Roma. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>
- FAO. (2012). *Ley Marco: Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria*. Panamá: FAO. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project\\_m/doc/Ley\\_Marco\\_DA\\_Parlartino.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_m/doc/Ley_Marco_DA_Parlartino.pdf)
- FENSUAGRO. (Abril de 2009). *¿Qué es y por qué lucha FENSUAGRO?* Obtenido de [www.prensarural.org](http://www.prensarural.org): <http://prensarural.org/spip/spip.php?article2111>
- Fernandez J. (2005). *Los problemas del discurso anti-partido en el diseño constitucional y la formación del actual sistema político venezolano*.
- FIAN Colombia. (2013). *Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. 3er informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia*. Bogotá: Prisma Impresores. Obtenido de [http://www.fian.org/es/noticias/articulo/tercer\\_informe\\_sobre\\_la\\_situacion\\_del\\_derecho\\_a\\_la\\_alimentacion\\_en\\_colombia/](http://www.fian.org/es/noticias/articulo/tercer_informe_sobre_la_situacion_del_derecho_a_la_alimentacion_en_colombia/)
- Font, J. (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Obtenido de [http://www.famp.es/racs/observatorio/2012/DOC\\_INTERES/Participacion\\_Ciudadana\\_Joan\\_Font.pdf](http://www.famp.es/racs/observatorio/2012/DOC_INTERES/Participacion_Ciudadana_Joan_Font.pdf).
- Forero, J. (2010). *El campesino colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Forero, J. (2013). La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. En OXFAM, *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales*. (pág. 69). Bogotá: Corcas Editores. Obtenido de <https://es.scribd.com/doc/210089979/Libro-Desarrollo-Rural-OXFAM-3>
- Garzón, M. y. (2004). *Caracterización de la situación de seguridad alimentaria de la población en condición de desplazamiento forzado. Una mirada a través de las familias: Estudio de caso*. Trabajo de grado Nutricionista Dietista, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- GEGA. (2003). *El calibre indicador de la desigualdad. Conceptos, principios y pautas*. Obtenido de [www.gega.org.za/download/gega\\_guide\\_esp.pdf](http://www.gega.org.za/download/gega_guide_esp.pdf).
- Giménez, C. y. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, 27(74), 51-79. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40316176004>
- Grupo Semillas. (2015). *Las semillas patrimonio de los pueblos en manos de los agricultores*. Obtenido de <file:///C:/Users/Personal/Downloads/cartilla-semillas-patrimonio-de-los-pueblos-baja.pdf>
- Güendel et al. (1999). *La política social con un enfoque de derecho: una reflexión a partir del caso costarricense*. Obtenido de

- [http://espanol.geocities.com/tsocial1/tsocial/politica\\_social\\_con\\_un\\_enfoque\\_de\\_derecho.htm](http://espanol.geocities.com/tsocial1/tsocial/politica_social_con_un_enfoque_de_derecho.htm).
- Güendel, L. (2000). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos. La búsqueda de una nueva utopía. En S. Reuben, *Política social: vínculo entre Estado y sociedad* (págs. 169-218). San Jose, Costa Rica.
- Güendel, L. (2002). Políticas públicas y derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales*, 3(97), 105-125. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15309709>
- Güendel, L. (2003). *Por una gerencial social con enfoque de derechos humanos*. Obtenido de [www.iigov.org/documentos/?p=3\\_0108](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108)
- Heinisch, C. (2013). Soberanía Alimentaria. Análisis del Concepto. En SIPAE, *Comercialización y soberanía alimentaria* (págs. 11-36). Quito. Obtenido de <https://hal-agrocampus-ouest.archives-ouvertes.fr/hal-00794380/document>
- Hernández S, F. R. (2003). *Metodología de la Investigación*. Chile: Mc Graw Hill.
- Ibañez A., M. A. (2006). *Hacia una política proactiva para la población desplazada*. Bogotá. Obtenido de [https://www.peacebrigades.org/fileadmin/user\\_files/projects/colombia\\_formacion/files/Documentos/Desplazamiento/0605-Caritas\\_desplazamiento\\_politica\\_proactiva.pdf](https://www.peacebrigades.org/fileadmin/user_files/projects/colombia_formacion/files/Documentos/Desplazamiento/0605-Caritas_desplazamiento_politica_proactiva.pdf)
- Ibañez, A. y. (2010). The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2010? En FICHL, *Distributive Justice in Transitions* (pág. 279). Obtenido de <http://www.toaep.org/ps-pdf/6-bergsmo-garavito-kalmanovitz-saffon>
- ICBF, I. C. (2010). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSIN*. Obtenido de [http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/nutricion/ensin/Libro\\_ENSIN2010.pdf](http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/nutricion/ensin/Libro_ENSIN2010.pdf)
- IGAC. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Obtenido de [http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas\\_de\\_la\\_distribucion\\_de\\_la\\_propiedad\\_rural\\_colombia.pdf](http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf)
- ILSA. (2012). *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate*. Bogotá. Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre. (2008). *Informe sobre avances en el derecho a la alimentación en Colombia*. Obtenido de <http://www.oda-alc.org/documentos/1340499601.pdf>
- Jimenez W. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Civilizar*, 7(12), 31-46. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/1002/100220305003.pdf>
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- La Vía Campesina. (2013). *Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los DESC en las comunidades*. Buenos Aires. Obtenido de <http://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeDESCCampesinosCIDH.pdf>.
- La Vía Campesina. (2015). *Las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Resistencias y luchas*. Obtenido de disponible en: <http://viacampesina.org/es/images/stories/pdf/Seed%20laws%20booklet%20ES%202.pdf>.
- Marcha Patriótica. (13 de Julio de 2017). [www.marchapatriotica.org](http://marchapatriotica.org). Obtenido de <http://marchapatriotica.org/index.php/noticias-marcha-patriotica-2/171-paz-marcha-patriotica/4319-esta-es-la-oportunidad-de-desconcentrar-la-tierra-en-colombia>
- Martín, D. S. (2014). Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Obtenido de <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/727/891>
- Martinez-Salgado, C. (2011). El muestreo en investigación cualitativa. *Scielo*, 613. Obtenido de <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n3/v17n3a06.pdf>

- Ministerio de Salud y Protección Social. (2009). *Decreto 2055 de 2009. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN*. Bogotá, Colombia.
- Molano, A. (15 de diciembre de 2012). *El Espectador*. Recuperado el 22 de octubre de 2017, de Foro agrario, un ejercicio de paz: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/foro-agrario-un-ejercicio-de-paz-articulo-392594>
- Molano, A. (2012). <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co>. Recuperado el 12 de octubre de 2017, de Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010): <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/fragmentos-de-la-historia-del-conflicto-armado-1920-2010-1447167631-1460380435.pdf>
- Montenegro, H. (2016). Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano. *Revista Colombiana de Antropología*, 169-195. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rcan/v52n1/v52n1a08.pdf>
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado. (2007). *Catastro alternativo estrategia contra la impunidad y herramienta para la reparación integral*. Bogotá.
- OACDH. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Ginebra.
- Ocampo, J. A. (1997). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Biblioteca familiar Presidencia de la República.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- OMS. (2000). *La evaluación mundial del abastecimiento de agua y saneamiento en el 2000*. Ginebra. Obtenido de [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/monitoring/2000globs2.pdf?ua=1](http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/2000globs2.pdf?ua=1)
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Obtenido de [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales PIDESC*. Obtenido de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2200\(XXI\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2200(XXI)&Lang=S&Area=RESOLUTION)
- ONU. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Ginebra. Obtenido de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- ONU. (1997). *Evaluación general sobre los recursos de agua dulce en el mundo*. Comisión de Desarrollo Sostenible, Nueva York.
- ONU. (2009). *Peasant Farmers and the Right to Food: a History of Discrimination and Exploitation*. Obtenido de [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Session3/A-HRC\\_AC-3-CRP5.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Session3/A-HRC_AC-3-CRP5.pdf)
- ONU. (2010). *Estudio del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la discriminación en el contexto del Derecho a la alimentación*. Obtenido de [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.40\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.40_sp.pdf)
- ONU. (2010). *Resolución 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento*. Ginebra. Obtenido de [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S)

- ONU. (2011). *Estudio del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la discriminación en el contexto de derecho a la alimentación*. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Obtenido de [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.40\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.40_sp.pdf)
- ONU. (2013). *Estudio definitivo del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*.
- ONU. (s.f.). *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*. Obtenido de ¿Qué son los derechos humanos?: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- Ortiz, C. (2004). *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el Desarrollo Rural*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Ortiz, M. Á. (2003). Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos. *Revista Panamericana de Salud Publica*, 186-192. Obtenido de <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v14n3/a05v14n3.pdf>
- Pérez, F. (2016). Campos en movimiento. Algunas reflexiones sobre acciones colectivas de pobladores rurales en Colombia. *Revista colombiana de antropología Vol. 62 N. 1*, 41-61.
- Planeta Paz. (2012). *La Cuestión Agraria en Colombia: tierra, desarrollo y paz*. Bogotá: Corcas Impresores.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (2008). *El derecho a la alimentación en Colombia: Situación, contextos y vacíos*. Bogotá. Obtenido de <http://www.fiancolombia.org/el-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-situacion-cont>
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (2010). *Hambre y vulneración del derecho a la alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia*. Bogotá: ARFO. Obtenido de <http://www.fiancolombia.org/hambre-y-vulneracion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-segundo-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-a-la-alimentacion-en-colombia-2010/>
- PNUD. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2015*. Bogotá. Obtenido de <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-odsinformedoc-2015.pdf>
- Posso, D. G. (2017). *Vigencia de una reforma rural democrática*. Obtenido de Semillas: <http://www.semillas.org.co/apc-aa-files/5d99b14191c59782eab3da99d8f95126/VigenciaReformaAgrariaDemocratica>
- Pradilla, M. y. (2005). *Crisis del cooperativismo financiero en Colombia. 1996-1998*. (U. P. Nacional, Ed.) Bogotá.
- Red de Gestores Sociales. (2004). *Boletín número 19 - Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*. Bogotá: Red de Gestores Sociales.
- Relator Especial del Derecho a la Alimentación, J. Z. (2001). *El derecho a la alimentación*. Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Ginebra. Obtenido de <http://derechoalaalimentacion.org/wp-content/uploads/2012/08/Primer-informe-del-Relator-Especial-Alimentaci%C3%B3n.pdf>
- Relator Especial del Derecho a la Alimentación. (2002). *El derecho a la alimentación*. Obtenido de [https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/Informe\\_agosto\\_2002.pdf](https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/Informe_agosto_2002.pdf)
- Relator del Derecho a la Alimentación. (2004). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Obtenido de <http://derechoalaalimentacion.org/wp->

- content/uploads/2012/08/Relator-Especial-Cuarto-informe-comercio-soberan%C3%ADa-alimentaria-y-empresas-transnacionales.pdf
- Relator Especial del Derecho a la Alimentación. (2009). *Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación*. Obtenido de [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20091021\\_report-ga64\\_seed-policies-and-the-right-to-food\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20091021_report-ga64_seed-policies-and-the-right-to-food_es.pdf)
- Relator Especial del Derecho a la Alimentación. (2010). *Informe Provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter*. Obtenido de [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021\\_access-to-land-report\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021_access-to-land-report_es.pdf)
- República de Colombia. (2009). *Ley 1355 de 2009. Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención*. Bogotá, Colombia.
- Restrepo, O. (2009). El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario. *Revista Opinión Jurídica*, 8(16), 115 - 136. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v>
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y Campesinos, El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Rodríguez, G. (2012). *Violencia parainstitucional y cruzada Antipopular en Colombia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Rodríguez, J. y. (2007). ¿Una nación de democracia participativa?. Los Consejos comunales y el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela. *SIC(693)*, 115-126. Obtenido de [http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2007693\\_115-126.pdf](http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2007693_115-126.pdf)
- Roth, A. (2015). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación* (11 ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rozo, D. (2010). *Análisis del goce efectivo del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de la población en situación de desplazamiento forzado en Colombia*. Trabajo de grado Nutricionista Dietista, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Salgado, C. (2002). Los campesinos imaginados. Bogotá D.C.: ILSA.
- Salvioli, F. (2003). El aporte de la Declaración Americana de 1948 para la protección internacional de los derechos humanos. En C. I. Humanos, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del Siglo XXI* (Vol. I, pág. 679). San José de Costa Rica, Costa Rica. Obtenido de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-aporte-de-la-declaracion-americana-de-1948-para-la-proteccion-internacional-de-derechos-humanos-fabian-salvioli.pdf>
- Saura, J. (2013). El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica. *Lex Social*, 3(1), 4-24. Obtenido de <http://www.oda-alc.org/documentos/1374528007.pdf>
- Semana. (26 de agosto de 1996). Los otros dueños del país. Los narcotraficantes se apropian de la tercera parte de Colombia y se consolidan como una nueva clase dirigente. *Semana*.
- Semana. (26 de agosto de 2015). *Semana*. Recuperado el 22 de octubre de 2017, de Proceso de paz: así comenzó todo: <http://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-asi-comenzo-todo/440079-3>
- Sentencia T-049 (Corte Constitucional 1995). M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Sentencia T-224 (Corte Constitucional 2005). M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Sentencia C-644 (Corte Constitucional 2012). M.P. Adriana María Guillén Arango.

- Sentencia T-348 (Corte Constitucional 2012). M.P. Jose Ignacio Pretelt Chaljub.
- Sentencia T-029 (Corte Constitucional 2014). M.P. Jose Ignacio Pretelt Chaljub
- Sentencia T-273 (Corte Constitucional 2014). M. P. María Victoria Calle Correa
- Sentencia C-699 de 2016, M. P. María Victoria Calle (Corte Constitucional de Colombia 13 de 12 de 2016).
- Sentencia T-475 (Corte Constitucional 2016). M.P. Alejandro Linares Castillo.
- Sentencia C-332 (Corte Constitucional 2017). M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Sentencia T-155 (Corte Constitucional 2017). M.P. Alberto Rojas Rios.
- Ter Horst, E. (2005). Los derechos humanos, espinal dorsal de la gobernabilidad. En M. R. Ribes, *Gobernanza: Laberinto de la democracia*. Caracas.
- UNFPA. (2006). *Población, desigualdad y políticas públicas: un diálogo político estratégico*. Caracas. Obtenido de <https://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/Venezuela-Poblacion-desigualdad-y-politicas-publicas.pdf>
- Unidad de Restitución de Tierras. (2016). *Informe de Gestión - Plan de Acción a Diciembre de 2015*. Bogotá. Obtenido de [https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n\\_URT\\_31122015\\_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52](https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n_URT_31122015_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52)
- Universidad Nacional de Colombia. (2012). *Foro Política de Desarrollo Agrario Integral. Informe y Balance General*. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz. Bogotá: Impresol Ediciones Ltda.
- Zuluaga, O. (2008). Carta del Ministro de Hacienda al presidente de la Comisión Séptima del Senado. Ministerio de Hacienda y Crédito Pública. UJ0521-08. o