



Soberanía alimentaria para el buen vivir

Lineamientos para una política de agricultura campesina, familiar y comunitaria y su contribución al debate sobre la soberanía alimentaria en Colombia . Aportes de la Resolución 464/2017

Cristian Mantilla¹

La soberanía alimentaria

El concepto de soberanía alimentaria emerge al debate público en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación, promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] celebrada en Roma en noviembre de 1996; cuando

de manera paralela organizaciones de la sociedad civil de diferentes partes del mundo, entre ellas la Vía Campesina,² emitieron una declaración que se leyó en el pleno de la Cumbre de la FAO, en la que se exhortó a los jefes de Estado y sus representaciones a: “garantizar el derecho a los alimentos, para que la soberanía en materia de alimen-

1. Texto hace parte de un trabajo presentado en julio de 2021 en desarrollo de la asignatura Lo alimentario: seguridad, autonomía y soberanía alimentaria, dirigido por la profesora Consuelo Ahumada, docente de la Maestría en Dinámicas Rurales y Globalización, de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, de la Universidad Externado de Colombia.

2. Christian Mantilla. Abogado defensor de derechos humanos, con experiencia en proyectos colaborativos orientados a la promoción y defensa de los derechos de la población rural y la incidencia en políticas públicas para la ruralidad. Correo electrónico: chrisman@riseup.net



tación prevalezca sobre las políticas macroeconómicas y la liberalización del comercio. Los alimentos no pueden considerarse como mercancías, debido a su dimensión social y cultural”³

La soberanía alimentaria ha ganado terreno en el ámbito de la política, en el sentido que se ha convertido en una perspectiva crítica y alternativa al sistema agroalimentario globalizado dominado por las corporaciones transnacionales y amparado por las reglas de juego impuestas por los organismos multilaterales de comercio. En el Foro Mundial para la Soberanía Alimentaria, realizado en la ciudad de Niélény, Malí, en 2007, se formuló una definición más amplia, elevada a la categoría de derecho de los pueblos, el cual supone la potestad para decidir su propio sistema alimentario y productivo por encima de las exigencias de los mercados, y “ofrece una estrategia para resistir y desmantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales”.⁴ A partir del Foro en Nyéléni, la soberanía alimentaria ha logrado una mayor densidad descriptiva y política para abordar las cuestiones asociadas al sistema agroalimentario globalizado; en dicho foro, se formularon seis pilares sobre los que descansa la propuesta de la soberanía alimentaria, que sirven de criterio de análisis para evaluar el avance de esta perspectiva en el terreno de las políticas públicas agroalimentarias. Los pilares establecidos en el Foro fueron los siguientes:⁵

1. **Se centra en los alimentos para las personas:** Sitúa a las personas en el centro de las políticas, garantizando una alimentación suficiente, sana y culturalmente adecuada y rechaza la propuesta de que los alimentos sean una mercancía para el agronegocio internacional.
2. **Valora a los proveedores de alimentos:** valora y apoya las contribuciones de las mujeres y los hombres que cultivan, cosechan y procesan los alimentos; y rechaza las políticas que los infravaloran y amenazan sus medios de vida.
3. **Localiza los sistemas alimentarios:** Acerca a los proveedores de alimentos y a los consumidores y los sitúa en el centro de la toma de decisiones sobre cuestiones alimentarias; protege a los proveedores de



La soberanía alimentaria ha ganado terreno en el ámbito de la política, en el sentido que se ha convertido en una perspectiva crítica y alternativa al sistema agroalimentario globalizado dominado por las corporaciones transnacionales y amparado por las reglas de juego impuestas por los organismos multilaterales de comercio.

alimentos del dumping y a los consumidores de los alimentos de mala calidad y poco saludables (organismos genéticamente modificados).

4. **Pone el control a nivel local:** Otorga el control sobre el territorio, la tierra, los pastos, el agua, las semillas, el ganado y peces a los proveedores locales de alimentos y respeta sus derechos.
5. **Construye conocimientos y habilidades:** Se basa en las habilidades y el conocimiento local de los proveedores de alimentos y sus organizaciones locales que conservan, desarrollan y gestionan los sistemas de producción y cosecha de alimentos localizados, desarrollando sistemas de investigación adecuados.
6. **Trabaja con la naturaleza:** La soberanía alimentaria utiliza las contribuciones de la naturaleza en métodos de producción y cosecha agroecológicos, diversos y de bajos insumos externos, que maximizan la contribución de los ecosistemas y mejoran la resiliencia y la adaptación, especialmente frente al cambio climático.

La soberanía alimentaria en el sistema internacional de los derechos humanos

La Soberanía Alimentaria ya se venía abriendo camino, tanto que la propia FAO propuso un “debate amplio y dinámico que cuente con la participación de la sociedad civil y de la academia para analizar el concepto

3. Reseña del Foro de ONG, publicado por la Dependencia de Cooperación con el Sector Privado y las ONG de la oficina de la FAO en Italia. Disponible en el sitio web: http://www.fao.org/3/w7515s/W7515s00.htm#toc_f2

4. Forum for Food Sovereignty (2007) The declaration of Nyéléni. Sélingué, Mali, February 2007. [Disponible en: https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni_EN.pdf]

5. Ibid.



de soberanía alimentaria, cuyo significado no ha sido consensuado por los Estados Miembros de la FAO y del Sistema de Naciones Unidas”.⁶ En consecuencia, la Oficina Regional de la FAO encargó la elaboración de un documento base para la discusión sobre los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria, en dicho documento se concluye que:

*(...) el concepto de soberanía alimentaria no es antagónico ni alternativo al concepto de seguridad alimentaria. De sus dos componentes, uno se ubica más allá del concepto de seguridad alimentaria en el ámbito de las definiciones irrenunciables del estado moderno: es decir, más allá de su soberanía en general, específicamente para definir políticas alimentarias. En tanto, su otro componente, sobre las formas de producir priorizando la agricultura familiar, se coloca más acá del concepto de seguridad alimentaria, en el ámbito de las políticas públicas específicas.*⁷

De la discusión planteada, se ha propuesto una concepción de la soberanía alimentaria que, de una parte, reconozca la “capacidad de los Estados para definir autónomamente sus propias políticas alimentarias”, y por otra, la necesidad de priorizar “a la agricultura en pequeña escala”.

Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria

Las organizaciones campesinas en Colombia desde el Mandato Agrario de 2003,⁸ vienen incluyendo en sus agendas políticas el reconocimiento de los derechos del campesinado como sujeto social y político, así como los derechos a la soberanía alimentaria, a la defensa de las semillas nativas y criollas, a la tierra y el territorio. Estas reivindicaciones cobraron mayor vigencia y emergieron con fuerza durante el paro nacional agrario de 2013, que coincidió con la apertura de diálogos y negociaciones de paz entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las



FARC-EP, cuyo primer punto de la agenda fue el de la Reforma Rural Integral [RRI].

En este contexto se desarrolló en Colombia en 2014 el Año Internacional de la Agricultura Familiar [AIAF],⁹ que sirvió al gobierno nacional de escenario propicio para entablar el diálogo con organizaciones de productores, sociedad civil, cooperación internacional y organismos multilaterales, a fin de incorporar en las políticas públicas, la compleja realidad del campo colombiano, que había sido ventilada en las múltiples movilizaciones que convergieron en el paro agrario de 2013 y evidenciada en los resultados del Censo Nacional Agropecuario [CNA] de 2014.¹⁰

En 2014, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR] conformó un espacio de trabajo con la Red Nacional de Agricultura Familiar [RENAF],¹¹ articulado

6. FAO (2012) Informe de la 32a Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Buenos Aires, FAO [disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md612s.pdf>]

7. Gordillo & Méndez, (2013). Seguridad y soberanía alimentaria. Documento base para discusión. [Disponible en: <https://www.fao.org/3/ax736s/ax736s.pdf>]

8. Congreso Nacional Agrario (2003) Por vida, soberanía alimentaria y el derecho a la tierra Mandato Agrario. Bogotá. D.C., 2003. Disponible en: https://www.movimientos.org/es/cloc/show_text.php3%3Fkey%3D1489

9. El Año Internacional de la Agricultura Familiar tenía como objetivo visibilizar la importancia de la agricultura familiar y a pequeña escala en la lucha por la erradicación del hambre y la pobreza. Ver: <https://www.fao.org/3/as281s/as281s.pdf>

10. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas-DANE (2014) Tercer Censo Nacional Agropecuario. [Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>]

11. La RENAF nace del Comité de Impulso Nacional de la Agricultura Familiar en Colombia CIN-AF, para trabajar juntos en los objetivos del AIAF 2014. Ver: <https://agriculturafamiliar.co/del-cin-af-a-la-renaf/>



y facilitado por la FAO Colombia, con el propósito de impulsar los objetivos trazados para AIAF. Posteriormente, en 2017, el espacio de trabajo dio paso a la conformación de una Mesa Técnica, cuyo propósito fue avanzar en la formulación de una política pública adecuada a los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz firmado en noviembre de 2016 por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, que incluye el punto de la RRI donde se reconoce “el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos”.¹²

La Mesa Técnica se desarrolló durante todo el año 2017, en ella participaron personas de organizaciones de la sociedad civil, universidades, cooperación internacional, gremios agropecuarios, gobiernos locales y diferentes entidades del Estado, en sesiones nacionales de trabajo, talleres, encuentros regionales y un seminario internacional. Durante el proceso de discusión en la Mesa Técnica se tomó como marco de referencia para la identificación y caracterización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria [ACFC] los resultados del CNA 2014, considerando los siguientes criterios: 1. Predominio de la actividad económica agropecuaria, desarrollada en forma directa. 2. Uso predominante de la mano de obra familiar. 3. Área de la unidad productiva. Como resultado de la focalización de estos criterios, se concluyó que la ACFC representa el 57,52 % del total de las Unidades Productivas Agropecuarias censadas.¹³

Tomando como referencia el CNA 2014, el Acuerdo de Paz, y lo planteado por las organizaciones de agricultores, ONG y organismos internacionales de cooperación, la Mesa Técnica identificó los principales problemas que afronta la ACFC: 1. Asistencia técnica y extensión rural, 2. Acceso y tenencia de la tierra, 3. Derecho a la alimentación, 4. Financiamiento, 5. Asociatividad, 6. Comercialización, 7. Gestión del agua, 8. Mujer rural, 9. Juventud rural, 10. Cambio climático. Estos problemas consensuados fueron transformándose en principios orientadores de la política: 1. Enfoque territorial, 2. Participación, 3. Integralidad, 4. Asociatividad. 5. Enfoque diferencial, 6. Desarrollo sostenible, 7. Gobernanza responsable de los recursos

naturales, 8. Seguridad jurídica, 9. Cambio climático, 10. Solidaridad. Todos estos elementos fueron dando forma al objetivo de los lineamientos de la política pública:

“Planificar y gestionar la acción integral del Estado, y orientar la institucionalidad social o privada, dirigida al fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas y políticas de las familias, comunidades y organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria, sobre la base de un desarrollo rural con enfoque territorial que mejore la sostenibilidad de la producción agropecuaria y que genere bienestar y buen vivir a la población rural”¹⁴

La propuesta de política pública para el fortalecimiento de la ACFC, se estructuró en 19 lineamientos estratégicos agrupados en 10 ejes temáticos, que articulan una compleja red de gobernanza que involucra a instituciones del Estado del orden nacional y territorial, comunidades rurales y sus organizaciones, cooperación internacional, entre otros actores claves que participan en el sistema agroalimentario. Estos lineamientos finalmente fueron elevados a la categoría de Resolución 464 de 2017 por el MADR.

Sin pretender desarrollar cada uno de los lineamientos estratégicos de la política pública de ACFC establecidos en la Resolución 464, se presenta de manera general y esquemática, las estrategias de los lineamientos que de cierta manera se articulan o acogen la perspectiva de la soberanía alimentaria, propuesta en la declaración de Nyéléni en 2007, sintetizada en los 6 pilares ya mencionados.

La primera estrategia denominada *extensión rural integral y participativa*, busca “priorizar el diálogo de saberes, respetando y valorando los conocimientos, las tradiciones, las costumbres y los sistemas productivos propios de los pueblos y comunidades; quienes serán sus actores principales y no solo sus beneficiarios” (Art.9, Numeral 1. Resolución 464/2017). La estrategia 2 (jóvenes rurales extensionistas) de los lineamientos de política pública de ACFC, apunta a este propósito, en la medida que está dirigida a fortalecer “las capacidades de los jóvenes rurales a través de planes de formación y prácticas académicas”, a través de modelos educativos flexibles, formación docente, fortalecimiento de colegios agropecuarios, y programas de formación en áreas del desarrollo rural sostenible” (numeral 3, artículo 9).

12. Gobierno de Colombia & FARC-EP (2016) Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá, D.C. p.11

13. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2018) Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria ACFC.

14. Ibid, p, 25



Otro elemento fundamental que plantea la soberanía alimentaria es el reconocimiento de la agrobiodiversidad y la diversidad cultural, asociada a la diversidad genética de las semillas, animales y alimentos, mediante el desarrollo de prácticas agroecológicas, amenazadas por los métodos de producción industrializados. Los lineamientos de la política pública de la ACFC incluyeron en sus estrategias “la promoción y fortalecimiento de soluciones de cosecha, almacenamiento, conservación y reutilización de agua a nivel individual o comunitario” y “el manejo sostenible de recursos naturales renovables, como elemento fundamental para garantizar el desarrollo de sistemas productivos sostenibles” (numeral 4 y 15, artículo 9). Así mismo, se propuso fomentar y apoyar las prácticas y saberes agroecológicos de los sistemas productivos en áreas de especial significación ambiental (numeral 6 y 8, artículo 9) y apoyar “circuitos y redes de conservación, custodia, defensa y reproducción de las semillas del agricultor como medida de resistencia a los efectos del cambio climático” (numeral 10, artículo 9).

Es igualmente significativo, para la soberanía alimentaria, la solidaridad entre los productores y consumidores de alimentos, mediada por relaciones de comercio justo que valore la importancia de los mercados locales y el derecho de los consumidores a acceder a alimentos adecuados. Por tal razón, resultan interesantes las estrategias propuestas en la Resolución 464/2017 dirigidas al fortalecimiento de mercados locales para reducir la intermediación comercial, buscando precios justos para alimentos adecuados, suficientes y de calidad, provenientes de sistemas productivos sostenibles (numeral 12, 13 y 14, artículo 9)

Finalmente, alcanzar los objetivos propuestos por la soberanía alimentaria, requiere de una intervención activa de las instituciones del Estado en la promoción, protección y garantía de los derechos de los productores y consumidores. En tal sentido, los lineamientos de política pública de la ACFC, proponen estrategias encaminadas a la vinculación de las organizaciones de productores a los mercados públicos de alimentos (numeral 11, artículo 9) democratizando el acceso a la información (numeral 19, artículo 9) la financiación (numeral 7, artículo 9) abriendo espacios y fortaleciendo la participación de la ACFC en la gestión de la política pública y la gobernanza del sistema agroalimentario (numeral 7, artículo 9)

Conclusiones

El concepto de soberanía alimentaria, desde su emergencia en el escenario internacional en la década de 1990, ha venido ganando espacio como marco analítico y políti-



Es igualmente significativo, para la soberanía alimentaria, la solidaridad entre los productores y consumidores de alimentos, mediada por relaciones de comercio justo que valore la importancia de los mercados locales y el derecho de los consumidores a acceder a alimentos adecuados.

co, de la mano del activismo del movimiento social campesino, indígena y negro, quien ha logrado su inclusión en el debate sobre la alimentación en el seno mismo del sistema internacional de los derechos humanos, al punto de ser incluido en las reflexiones de la FAO y ser reconocido como derecho en la Declaración de la ONU sobre los derechos del campesinado.

En nuestro contexto nacional, la soberanía alimentaria ha sido acogida como parte de la agenda política del movimiento social agrario, junto a la demanda por el reconocimiento del campesinado como sujeto de derecho. En el contexto del Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014 promovido por la FAO, que coincidió con el paro nacional agrario de 2013, el acuerdo sobre la RRI entre el Gobierno de Colombia y las FARC en 2013 y el CNA 2014. Se logró insertar en los debates sobre las políticas públicas para el campo, algunos de los principios y postulados de la soberanía alimentaria en la Resolución 464 del 29 de diciembre de 2017, expedida por el MADR, como resultado de un proceso de diálogo y concertación que contó con la participación de diferentes actores estatales, sociales y de cooperación internacional.

Independiente del alcance del instrumento legal para la puesta en marcha como política pública y la eficacia en su implementación, es posible afirmar que los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la ACFC (Resolución 464 de 2017) incorporaron estrategias que coinciden con elementos claves del concepto de soberanía alimentaria; lo cual constituye un avance en el debate político sobre la contribución del campesinado en la configuración de un sistema agroalimentario sostenible. ✨

