

**Análisis de Discursos y Contextos de las Políticas Públicas de
Seguridad y Soberanía Alimentaria: el Caso de Medellín - Colombia,
2002-2013**

Luís Alirio López Giraldo

Tesis para optar por el título de Doctor en Salud Pública

**Asesor
Álvaro Franco Giraldo
MD, MSc, PhD Salud Pública
Profesor Titular FNSP**

**Universidad de Antioquia
Facultad Nacional de Salud Pública
Doctorado en Salud Pública
Medellín
2015**

A mi padre y mi madre

Contenido

	pág.
Introducción	6
1. Planteamiento del Problema, Preguntas de Investigación, Justificación y Aspectos Éticos	7
1.1. Problemática de la alimentación y políticas públicas	7
1.2. Políticas alimentarias en Medellín	15
1.3. Preguntas de investigación	18
1.4. Justificación	19
1.5. Postura y enfoque ético	21
1.6 Referentes normativos	24
2. Objetivos	26
2.1. Objetivo general	26
2.2. Objetivos específicos	26
3. Aspectos Teórico-Methodológicos	27
3.1. El análisis narrativo de políticas de Emery Roe	33
3.2. Críticas al análisis narrativo de Roe	36
3.3. Análisis referencial	42
3.4. Pluralismo metodológico	43
3.5. Participantes	44
3.6. Entrevistas narrativas	45
3.7. Estrategia de análisis de la información	47

4. Revisión Temática de Políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria	49
4.1. Estrategia de búsqueda y origen de la información	49
4.2. Contenido de la información y hallazgos	50
4.3. Conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria	51
4.4. Globalización, seguridad y soberanía alimentarias	58
4.5. La seguridad y la soberanía alimentarias en las políticas públicas	64
5. Discursos y Referentes en Torno a las Políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria	72
5.1. La salud pública y las políticas alimentarias	72
5.2. Políticas alimentarias en Colombia: entre referencial del desarrollo y el referencial del mercado	89
6. Políticas Alimentarias: de la Controversia a la Polarización	113
6.1. La polarización del debate de la soberanía alimentaria, del contexto global al contexto local	113
6.2. Política de seguridad y soberanía alimentaria de Medellín	125
6.3. Hacia un enfoque agroecológico de base territorial en Medellín	132
6.4. Debate sobre el derecho a la alimentación	134
6.5. La controversia del libre comercio en las políticas alimentarias	143
6.6. Producción industrializada, concentración y extranjerización de la tierra	152
6.7. Producción agroecológica y defensa del territorio local	164
6.8. La problemática del hambre y la alimentación desde la perspectiva del territorio	180
7. Hacia una Metanarrativa en Torno a las Políticas Alimentarias	191

La metanarrativa de las políticas alimentarias en el contexto de la salud pública	197
Conclusiones	217
Referencias Bibliográficas	221

Introducción

En una economía cada vez más globalizada, en donde el problema del hambre persiste escala mundial, las políticas alimentarias han cobrado especial interés en los ámbitos internacional, nacional y local. En tal contexto, las directrices de los organismos multilaterales como la FAO para el diseño de políticas en los países en desarrollo, se entrecruzan con los intereses corporativos de empresas alimentarias transnacionales y con los derechos de las comunidades que actualmente ven amenazas en su seguridad, autonomía y soberanía alimentarias. Asimismo, las políticas alimentarias son el producto de la interpretación que los actores políticos le otorguen al problema público que se pretende intervenir. Dicha interpretación, se revela en el debate político por medio del discurso en donde se ponen en juego los intereses de estos actores. De esta forma, se constató la existencia de dos grandes perspectivas en torno al problema de la alimentación: la perspectiva de la seguridad alimentaria validada principalmente en el discurso político de organismos multilaterales e instituciones gubernamentales y la perspectiva de la soberanía alimentaria defendida fundamentalmente por organizaciones sociales y sectores políticos opositores a las actuales políticas alimentarias.

Esta investigación, examina los discursos y contextos de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria; teniendo como referente la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia para posteriormente centrarse en el caso específico de la ciudad de Medellín. La metodología es de corte cualitativo, basada en el uso del pluralismo metodológico, el cual se entiende no como una serie de pasos adecuados secuencialmente, sino como una construcción holística en la que se integran dos marcos de análisis: el Análisis Referencial de Pierre Muller y el Análisis Narrativo de Emery Roe. Partiendo de la elaboración de un estado del arte y de la revisión de debates y pronunciamientos institucionales, para la recolección de la información se realizaron entrevistas narrativas con actores políticos, académicos, gubernamentales y no gubernamentales, participantes del diseño, el desarrollo y la ejecución de la PSAN y de la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín.

1. Planteamiento del Problema, Preguntas de Investigación y Justificación

1.1. Problemática de la alimentación y políticas públicas

El aumento de la malnutrición se encuentra ligado al desarrollo de la globalización. Los acuerdos en materia comercial que regulan la industria agroalimentaria con el rol protagónico de las corporaciones transnacionales, que van desde la producción de semillas hasta la comercialización al menudeo, están sustentados, cada vez más, por la desregulación arancelaria en los países pobres. El policultivo local, base del desarrollo sostenible, tiende a ser sustituido por el monocultivo destinado a la exportación. Ello, ha tenido fuertes repercusiones en el acceso a los alimentos de las poblaciones más pobres alrededor del planeta.

De acuerdo con la OMS (2011), alrededor de 1,5 millones de niños fallecen cada año de hambre y “en todo el mundo hay unos 165 millones de niños con retraso del crecimiento a causa de la escasez de alimentos”. Esta situación, afecta principalmente a grupos poblacionales fustigados por fenómenos sociales de violencia estructural que generan exclusión e inequidad extrema. El interés por las poblaciones en situación de vulnerabilidad, venía siendo enfatizado desde 2009 por la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud (CDSS) quien presentó su informe final sobre las inequidades en salud, abordando sus causas y planteando recomendaciones acerca de las intervenciones para la equidad en salud y el desarrollo de un movimiento a escala global para lograrla.

En dicho estudio, se revela que “la pobreza no implica únicamente la falta de ingresos. Las implicancias, tanto del gradiente social de la salud como de la mala

situación sanitaria de los más pobres de entre los pobres, revelan que la inequidad sanitaria es producto de la distribución desigual del ingreso, los bienes y los servicios y, en consecuencia, de las oportunidades de llevar adelante una vida próspera”. (OMS, 2009) La CDSS, destaca además que esta distribución desigual no es un fenómeno “natural”, sino que es el resultado de políticas que priorizan los intereses particulares de una minoría hegemónica, sobre los de una vasta mayoría carente de capacidad de acción y decisión. Tal es el caso del modelo de desarrollo agrario en Colombia, que tiende a priorizar la producción agroindustrial y el libre comercio, frente a la protección de las economías campesinas de pequeña escala.

La CDSS (2005), agrega que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) existe “interdependencia entre la salud y las condiciones sociales. El marco de los ODM muestra que sin logros significativos en la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la educación, el empoderamiento de las mujeres y la mejora de las condiciones de vida en los barrios pobres, muchos países no alcanzarán las metas de salud”. La CDSS, enfatiza en que si no hay progreso en la salud, los demás propósitos de los ODM quedarán fuera de alcance. En esta vía, se dice que la agenda de desarrollo internacional para los ODM debe constituir una oportunidad decisiva para la promoción de políticas sanitarias que aborden las “raíces sociales” que dan lugar al padecimiento injusto y evitable.

El problema injusto y evitable del hambre, se ha abordado, entre otras, bajo tres orientaciones: el derecho a la alimentación, reconocido desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el derecho a la seguridad alimentaria ratificado por la FAO en la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial en 1996 y el concepto de soberanía alimentaria proveniente de organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Al respecto, Windfuhr y Jonsén afirman que “el concepto de Soberanía Alimentaria surgió de un discurso político enfocado en la autodeterminación de las comunidades locales, permitiéndoles formas autodefinidas de buscar soluciones a los problemas locales. Mientras que la seguridad alimentaria es más

un concepto técnico, y el derecho a la alimentación un concepto jurídico, la soberanía alimentaria es esencialmente un concepto político”. (Windfuhr y Jonsén, 2005,17)

En mayo de 2008, como respuesta a la crisis alimentaria, el Banco Mundial creó un programa para hacer frente a la crisis mundial de los alimentos (PRCMA), en coordinación con el Equipo de Tareas de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria (HLTF, por sus siglas en inglés). En diciembre 7 de 2009 aparece el Documento Marco para el Programa de Seguridad Alimentaria y Agricultura Global (GAFSP, por sus siglas en inglés). En este documento se plantea que dicho programa tiene como objetivo mejorar los ingresos y la seguridad alimentaria de las personas pobres en países en desarrollo, por medio del incremento y la mejora de la inversión pública y privada en los sectores agrícola y rural de los propios países; llenando los vacíos de financiación a través de la asistencia bilateral y multilateral.

En lo referente a la producción de alimentos, la dinámica comercial en la denominada era de la globalización, propicia, cada vez más, el movimiento de las corporaciones transnacionales alimentarias para ampliar el mercado, con regulaciones limitadas en los países pobres. Estas industrias, vienen aportando al aumento de enfermedades no transmisibles en todo el mundo y, paradójicamente, a la par que contribuyen al incremento de la obesidad en el Norte, en el Sur contribuyen a intensificar la desnutrición. La Directora de OMS, Margaret Chan, ha sido enfática en señalar que: “los esfuerzos para prevenir las enfermedades no transmisibles van en contra de los intereses comerciales de los poderosos agentes económicos. En mi opinión, este es uno de los mayores desafíos que enfrenta la promoción de la salud... ya no más son sólo las grandes tabacaleras. La salud pública también debe lidiar con *Big Food*, *Big Soda* y *Big Alcohol*. Todas estas industrias temen la regulación y se protegen mediante el uso de las mismas tácticas" (Chan; 2013).

La OMS (2003) recomienda “que la toma de decisiones y la responsabilidad en todos los asuntos relacionados con la regulación alimentaria se realice de forma transparente y democrática y que se cuente con la participación de todos los actores, incluyendo a los consumidores”. En materia política la OMS también señala la importancia del apoyo a la agricultura sostenible, a los métodos de producción que conservan los recursos naturales, el desarrollo de la cultura para la salud alimentaria, la disponibilidad de información útil sobre los alimentos y la incorporación de valores de referencia nutritiva con base científica, que faciliten el desarrollo de políticas en materia de alimentos y nutrición.

En 2005, la ONU plantea como objetivo número uno, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el *erradicar la pobreza extrema y el hambre*, planteando que: “la pobreza extrema sigue siendo una realidad cotidiana para más de 1.000 millones de seres humanos que subsisten con menos de 1 dólar por día. El hambre y la malnutrición afectan a un número poco menor de personas, pues hay: más de 800 millones de personas cuya alimentación no es suficiente para satisfacer sus necesidades energéticas diarias”. (ONU, 2005) Del mismo modo, se agrega que *superar la pobreza y el hambre es un objetivo alcanzable* y que estos objetivos deben abarcar a todos los seres humanos, independientemente de sus circunstancias. Se enfatiza además en que, si dichos objetivos se promueven en las situaciones de emergencia humanitaria o conflictos -como es el caso de Colombia- se contribuirá a crear bases sólidas para un desarrollo futuro.

Observar el desarrollo de las políticas alimentarias en Colombia en última década, conlleva a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, en marzo de 2008. En la parte introductoria del Documento Conpes Social 113, se plantea que dicha política “es el resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del nivel nacional, departamental y municipal, con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios, entre otros, y por lo

tanto se constituye en una política de Estado. La Política se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y se refuerza por los compromisos adquiridos en la “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (Junio de 2002)”, la cual ratifica los compromisos de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).”

La PSAN, concebida como una política de Estado, se da como resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del orden nacional, departamental y local, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios. En ella, se refuerzan por los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 2002, para el cumplimiento de los ODM. Para 2011, mediante la Ley 1450, se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. En él, se hace referencia a *promover el bienestar y la vida saludable, basada en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad*, mediante la cobertura de programas de apoyo alimentario para poblaciones vulnerables y la reconversión productiva de áreas con potencial de producción de alimentos, entre otras medidas esenciales para garantizar la seguridad alimentaria.

En lo referente a la promoción y protección de la salud y la nutrición, así como el fomento de estilos de vida saludable, la PSAN plantea que la seguridad alimentaria y nutricional se articulará “como componente del Sistema de Protección Social, y con las acciones prioritarias en salud pública que buscan mejorar la situación nutricional de la población, especialmente de los grupos más vulnerables, como los niños y niñas (primera infancia, infancia y adolescencia), mujeres gestantes, madres en lactancia, adultos mayores, desplazados y grupos étnicos”. (CONPES 113, 2007) De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) de 2010, se considera que en Colombia el 42.7% de los hogares presentan algún estado de inseguridad alimentaria; entre leve, moderada o severa.

Uno de los pioneros en reconocer que el estado nutricional de una población no se encuentra determinado exclusivamente por la disponibilidad de alimentos, fue Amartya Sen (1983), quien señaló que dicho estado se encuentra ligado a factores políticos como la democracia y la autonomía. En este sentido, tanto las formas de aprovechamiento de los recursos como las políticas alimentarias son asuntos fundamentales que inciden en la alimentación de las personas y, por lo tanto, en su salud. No obstante, en muchos países pobres, se concibió la importación de alimentos baratos como la respuesta para garantizar la seguridad alimentaria. Al seguir esta vía, según Vélez (2003), en Colombia, un país con vocación agrícola, se ha pasado de la autosuficiencia alimentaria de hace 20 años, a que en el último decenio se haya “disminuido en más del 60% el área sembrada con cultivos transitorios y se ha desarticulado la producción agrícola campesina. Por ejemplo, al comenzar la década de 1990 se producía internamente el 95% del maíz de consumo nacional, pero para el año 2002 se importaron más de dos millones de toneladas, lo que representa el 75% del maíz que requiere el país”. (Vélez, 2003) Esta situación, seguiría poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de los desplazados rurales de logren retornar a sus sitios de origen.

Según Cruz (2010), “los vínculos entre la tenencia de la tierra y el derecho a la alimentación han sido reivindicados durante muchos años y consagrados en la normativa internacional actual. A través de tratados, recomendaciones, directrices, y demás instrumentos, se ha plasmado la importancia que existe entre las políticas de tierras y el derecho a la alimentación.” (Cruz, 2010, p. 9) Sin embargo, en Colombia, la problemática de la alimentación se mantiene en estrecha relación con otras problemáticas sociales como: la extranjerización de la propiedad de la tierra y de la producción por la vía de la compra de tierras por parte de empresas transnacionales; además del desalojo violento y el despojo de tierras a campesinos.

El Documento CONPES Social 91 del 14 de junio de 2005, fijó las “metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015”, plantea, en materia de erradicación del hambre en Colombia, la necesidad de *desarrollar*

e implementar la política de seguridad alimentaria; además de la implementación y evaluación de estrategias de seguridad alimentaria y apoyo nutricional. En 2011 el CONPES 91 se modifica mediante en el Documento CONPES Social 140, en el cual se reconoce que “existen diferentes factores que determinan la presencia de la malnutrición, los que aportan al desarrollo de la situación a corto plazo y otros a largo plazo; los primeros se relacionan con la ingesta alimentaria inadecuada y la presencia de enfermedades infecciosas, mientras que los segundos son de carácter socioeconómico como son el bajo nivel educativo de los padres, la deficiencia en fuentes de abastecimiento de agua y de saneamiento básico, recursos escasos para adquirir alimentos y atención de salud inadecuada que se ven reflejados en un incremento del riesgo de enfermedad y de una insuficiente ingesta energética y de nutrientes, todos ellos asociados con la pobreza.”

El abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional en la PSAN, se estructura a partir del Manejo Social del Riesgo. Dicho enfoque, no se preocupa por el lugar en donde se produzcan los alimentos, dado que el problema del hambre se percibe fundamentalmente como un *evento indeseable* en el cual “las acciones del Estado y la Sociedad deben estar dirigidas principalmente a la población que mayor grado de vulnerabilidad y exposición a amenazas concretas tenga.” (CONPES 113, 2007) Esta concepción, no llega a cuestionar, por ejemplo, los efectos negativos de una economía globalizada en las problemáticas alimentarias. La fe ciega en el libre comercio, con el que se pretende mantener un flujo constante de alimentos, deja de lado los eventuales problemas generados por el despojo de tierras, las guerras, las catástrofes o las practicas comerciales desleales que puedan afectar dicho flujo; poniendo en peligro la seguridad y la soberanía alimentarias. Incluso, si éste flujo se garantizara; queda pendiente el problema del desperdicio energético al traer del otro lado del mundo alimentos que se podrían producir localmente, asunto que eleva los costos, genera deterioro del medio ambiente y pone en peligro la soberanía alimentaria.

De acuerdo con Davis (2001), "la incorporación forzosa de los pequeños agricultores en la producción de productos básicos y en los circuitos financieros controlados desde el exterior tiende a socavar la seguridad alimentaria tradicional". Así, a diferencia de la integración de agricultores de países pobres a economías supranacionales, a finales del siglo XIX, que tuvo lugar mediante el deterioro de sus condiciones de intercambio, ahora se hace hincapié en la expansión de las actividades generadoras de riqueza que se da de la mano con la destrucción de los patrones actuales de producción y los arreglos institucionales inequitativos.

Las dinámicas comerciales mundiales, el sistema alimentario global y las directrices de organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), son los principales impulsores de las formas de alimentación, acceso y consumo de alimentos, que finalmente inciden el estado nutricional de las poblaciones. En tal contexto, aparece lo que se ha denominado la *doble carga de la malnutrición* que incluye la desnutrición y la obesidad. Olivier de Schutter, Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, afirmó que "una de cada siete personas en el mundo está desnutrida, y muchas más sufren de "hambre oculta", de deficiencia de micronutrientes, mientras que 1300 millones tienen sobrepeso o son obesos. Frente a esta crisis de salud pública, seguimos prescribiendo remedios médicos." (de Schutter, 2012, s.p.)

Según Sarmiento et al (2014) "en Colombia, de menor a mayor, la prevalencia de sobrepeso y obesidad (3,4 a 51,2%), coexiste con una moderada a alta prevalencia de anemia (8,1 a 27,5%) y de retraso en el crecimiento (13,2%)." Otro asunto importante es que, en Colombia, la mayor parte de las personas más pobres son campesinos que dependen de la agricultura para subsistir, de tal manera que el vaivén de los precios de los alimentos los afecta tanto en su condición de productores como de consumidores.

1.2. Políticas alimentarias en Medellín

Es importante resaltar que en Medellín y en Colombia las políticas públicas de seguridad alimentaria son nuevas. A la creación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) el año 2008, le antecede el Acuerdo Municipal N° 38 de 2005: Por el cual se establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín. A su vez, tanto a la política nacional como a la política local les precede, en Antioquia, el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, conocido como MANA; el cual, fue adoptado como política pública de seguridad alimentaria y nutricional para los menores de 14 años y sus familias en el Departamento de Antioquia, a través de la Ordenanza N° 17 del 24 de noviembre de 2003. MANA ha sido reconocido internacionalmente como experiencia exitosa.

No obstante, Medellín, la ciudad capital del Departamento de Antioquia, presenta una alta prevalencia de inseguridad alimentaria en el hogar que, en la zona urbana es del 55,6%, mientras en la zona rural alcanza el 72.8%. Para 2010, la Caracterización de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los Hogares del Municipio de Medellín a través del perfil alimentario y nutricional, reveló que “en algunos casos el porcentaje de inseguridad alimentaria supera el 80%, en las comunas y corregimientos más pobres, en los hogares con menores ingresos, en aquellos en los que alguno de los miembros ha sido forzado a desplazarse, y en los estratos sociales uno y dos. Esto significa que la mayor parte de los hogares de la ciudad tienen incertidumbre sobre sus posibilidades de acceder a los alimentos, han variado la calidad o cantidad de su alimentación por falta de dinero y, en algunos casos, experimentan hambre”.

En Medellín, el Acuerdo Municipal N°38 de 2005 del Concejo municipal, en su Artículo 3, ordena la creación del “Sistema Municipal para la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional, como instrumento que articula los procesos e instancias comprometidas en acciones pertinentes, para el diseño, planificación, ejecución y evaluación de esta política pública dirigida a dar continuidad, consolidar y crear

programas y proyectos que posibiliten la alimentación integral, la producción y transformación de alimentos, la comercialización y distribución justa de los mismos”. Los componentes de este sistema son: (1) La Política Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional que incluye un enfoque, unos principios y unas estrategias. (2) El Plan Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional definido por la Administración Municipal. (3) El Comité Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional. (4) La Gerencia del Plan Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional.

A pesar de que el problema de la inseguridad alimentaria en la ciudad de Medellín, ya ha sido diagnosticado; no se encuentra lo suficientemente estudiado con relación a las sinergias que pueden darse entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para abordar su solución. Sin embargo, para estudiar dichas sinergias se requiere conocer antes la percepción de las políticas públicas de seguridad alimentaria desde la visión de los diferentes actores sociales que intervienen, bien sea en su diseño o ejecución, o bien sean beneficiarios de éstas. Mediante el conocimiento de tales percepciones es posible identificar categorías de análisis que permitan comprender el desarrollo de las políticas alimentarias.

En el ámbito local, dado lo reciente de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria, resultan escasas las investigaciones académicas sobre ellas. Por tanto, los conocimientos disponibles no aportan suficiente claridad para comprender las problemáticas ligadas las políticas alimentarias y plantear alternativas de abordaje que conduzcan a su solución. A diferencia de la PSAN la política alimentaria de Medellín involucra el principio de la soberanía alimentaria. Para superar los inconvenientes al desarrollo de una política pública bajo tal enfoque y pasar del discurso a la acción se requieren algunos cambios en la forma de concebir las estrategias de intervención. Al interior de la política, pensar en la soberanía alimentaria requiere del fortalecimiento de la democracia. En tal sentido, resulta importante analizar los diferentes discursos de los actores involucrados en el diseño y el desarrollo de la política; así como también

conocer su incidencia en los procesos cotidianos en donde tiene lugar la materialización de la política.

Asimismo, se requiere explorar la manera como vienen funcionando las acciones que viabilizan las políticas alimentarias y su relación con la salud pública. Ésta, debe centrar cada vez más su interés en el estudio de los efectos del sistema alimentario en el estado nutricional de las poblaciones. Dada la complejidad de los temas y las problemáticas que confluyen en las políticas alimentarias se requiere acercar las agendas de las instituciones gubernamentales desde un enfoque intersectorial y, asimismo, reconocer las acciones y las propuestas de organismos no gubernamentales, encaminadas a proteger, tanto la seguridad alimentaria y nutricional como la soberanía alimentaria. El campo de la salud pública constituye un espacio privilegiado para reflexionar sobre lo anterior; dado que existe una indudable relación entre las políticas alimentarias y la salud de las poblaciones humanas.

En síntesis, el problema de la alimentación es un asunto complejo, que trasciende los cinco ejes de la SAN (disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico y calidad e inocuidad de los alimentos), definidos en la PSAN. Dichos ejes, aunque indudablemente fundamentales, se encuentran atravesados por factores macroeconómicos y políticos, como el sistema alimentario global y las medidas de ajuste estructural que afectan el desarrollo de las políticas alimentarias a escala local, como en el caso de la ciudad de Medellín. En tal sentido, esta investigación tiene el propósito de conocer y analizar los discursos de actores gubernamentales y no gubernamentales en torno a las políticas de seguridad y soberanía alimentarias. Para ello, es necesario partir del análisis de los referentes que han intervenido en el diseño de las políticas alimentarias y que han configurado el contexto en el que éstas tienen lugar. Entendiendo lo referencial de la política, a la manera de Muller (2009), como *ideas y normas en acción* y lo contextual como el espacio y el tiempo en donde tienen lugar las acciones y los hechos que le dan curso a la política.

Al momento de ser elaborado el proyecto de investigación se partió de los componentes acabados de describir; sin embargo, a medida que se fue desarrollando la investigación se obtuvo información empírica y teórica, que permitió complejizar la problemática inicial. Dicha información, no fue descrita en detalle en el apartado del planteamiento del problema, sino que constituyó una parte central sobre la que se fue estructurando la elaboración de cada capítulo. Una vez identificados, mediante el proceso de codificación, categorización y análisis, los principales temas que generan debate, controversia y polarización por parte de los actores que intervienen en el diseño y ejecución de la política, el problema de la alimentación pasó a comprenderse desde una visión más compleja, integral y global. La cual, dio inicio a las reflexiones para la construcción de una metanarrativa de las políticas alimentarias en el contexto de la salud pública.

1.3. Preguntas de investigación

Teniendo como referentes la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (PSAN) y la *Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional* de la ciudad Medellín, se plantea como interrogante central de la investigación: ¿cuál ha sido el alcance de los discursos y referentes de los actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de construcción y ejecución de políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria?

Para responder a los interrogantes centrales se plantean cinco interrogantes específicos, bajo los cuales se estructuran los objetivos específicos de la investigación: a) ¿Cuál es la percepción de actores gubernamentales y no gubernamentales acerca, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria? b) ¿Cuáles han sido los referentes y los discursos de los actores que intervienen en las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria a escala nacional y local? c) ¿Cuál debe ser el interés y la actuación de la salud pública al interior de las políticas alimentarias? d) ¿Cuáles son los principales temas de interés para la formulación de las políticas alimentarias que generan

debate, controversia y polarización entre los actores políticos, gubernamentales y no gubernamentales? e) ¿Qué referentes conceptuales se requieren para el desarrollo de políticas públicas que salvaguarden la seguridad, la soberanía y la autonomía alimentarias, en el marco de la salud pública?

1. 4. Justificación

Interrogarse acerca de cuál ha sido el alcance de los discursos y referentes de los diversos actores, que han intervenido en el proceso de construcción y ejecución de políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria, es un propósito encaminado a la comprensión de renovar el interés político, que subyace en el vínculo entre la alimentación y la salud pública. Esto, dado que las políticas alimentarias se traducen en programas y proyectos que no solo tienen incidencia en las poblaciones beneficiarias, sino en el contexto y la dinámica social.

Igualmente, bajo el enfoque del análisis argumentativo de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria, es posible estudiar los discursos de los diferentes actores que intervienen en el desarrollo de dichas políticas. Asimismo, la mirada a dichos discursos políticos, resulta importante para conocer la forma en la cual opera la política en la realidad; bien sea solucionando eficazmente la problemática de la inseguridad alimentaria y la pérdida de soberanía alimentaria o, bien sea, de forma paliativa sin que se modifiquen sus causas estructurales.

En consecuencia, el análisis de las políticas alimentarias desde la narrativa de sus actores, permite identificar las categorías centrales que generan debate y polarización en su proceso de diseño y ejecución. La identificación y el análisis de dichas categorías, permite aportar elementos de juicio para generar consenso entre los actores políticos. Dicho análisis, resulta importante para comprender los diversos intereses en torno a problemas fundamentales, inherentes a la formulación de políticas públicas en seguridad y soberanía alimentaria.

Asimismo, el carácter multidisciplinario de las políticas alimentarias y la importancia de un enfoque intersectorial para su desarrollo, hace necesario atender el llamado de la OMS, cuando afirma que entre las *políticas de primera importancia* existe la denominada: *la salud en todas las políticas* que se fundamenta en “el reconocimiento de que es posible mejorar la salud de la población mediante políticas controladas principalmente por sectores distintos del sanitario”. En este sentido, la OMS es enfática en expresar que “los contenidos de salud de los planes de estudio escolares, las políticas industriales en pro de la igualdad de género, y la seguridad de los alimentos y los bienes de consumo son cuestiones que pueden influir profundamente en la salud de comunidades enteras o incluso determinarla, y trascender las fronteras nacionales. No cabe abordarlas sin una colaboración intersectorial intensiva que conceda la debida importancia a la salud en todas las políticas”. (OMS, 2008)

En Colombia, el conflicto armado, el proceso de concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra, el aguje del libre comercio y, en general, la problemática agraria, han generado consecuencias importantes en materia de inequidad e injusticia social que ponen en riesgo la seguridad y la soberanía alimentaria en las poblaciones campesinas productoras de alimentos a pequeña escala. Esta situación, configura un escenario complejo en el que la garantía del derecho a la alimentación debe superar las intervenciones asistencialistas y estar en concordancia con otros derechos como el derecho a la salud.

El abordaje del interrogante sobre cómo construir políticas alimentarias socialmente justas y económicamente sostenibles, debe partir del análisis de las narrativas de los diversos actores que concurren al debate político. De esta forma, el hambre y la malnutrición constituyen asuntos políticos que deben ser de interés primordial para la salud pública. En razón de la justicia social, investigar estas problemáticas resulta decisivo. Por ejemplo, los retrasos irreversibles acusados a la población infantil por la carencia de alimentos, generan, a su vez, daños que trascienden

lo biológico y tienen repercusiones psicológicas y sociales. Así, abordar el problema de la seguridad y la soberanía alimentarias, bajo el enfoque integral de los determinantes sociales de la salud y de la alimentación requiere avanzar en el estudio de sus componentes estructurales como el acceso a una alimentación de calidad, la nutrición, la gobernanza, la tenencia de la tierra, las políticas públicas, el derecho a la alimentación y las inequidades en salud, entre otros.

1.5. Postura y enfoque ético

Si el poder comunicativo tiene la facultad de intervenir en el poder administrativo, la sociedad civil se encuentra, cada vez más, imbuida de la responsabilidad de consolidar un tipo de política deliberativa, con el propósito de corregir las fallas de los sistemas democráticos actuales. Asimismo, dicho poder comunicativo, exige al investigador en políticas públicas un compromiso social con responsabilidad ética. En este sentido, la postura ética para la investigación en políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria, desde un enfoque argumentativo, no desligado del enfoque de la teoría crítica, debe ser consecuente con una postura epistemológica cuyo criterio de validez se encuentra relacionado con el asunto de los juicios morales.

La filosofía moral de Habermas, conocida como ética del discurso, constituye uno de los productos del corpus teórico de la Teoría de la Acción Comunicativa. Habermas opone al denominado paradigma de la conciencia de la filosofía moderna el paradigma del lenguaje. De esta forma, mientras que en el primero se defiende la construcción del conocimiento por medio de la representación del objeto por parte del sujeto, en el segundo se aboga por la construcción pragmática del conocimiento a través del lenguaje. Asimismo, en el primer paradigma el conocimiento se guía por la búsqueda de resultados definitivos, al tiempo que, en el segundo, dicha búsqueda se halla orientada por la posibilidad de producir conocimiento flexible y susceptible de crítica, en razón de una construcción dialógica por medio de la intersubjetividad del lenguaje.

Con base en el paradigma del lenguaje, Habermas desarrolla su ética del discurso. En ella, las normas morales no dependen de preferencias o juicios subjetivos, sino de lo que es justo. Así, Habermas (2000) expresa que "sólo una máxima universalizable desde la perspectiva de todos los afectados vale como una norma que puede encontrar aquiescencia universal y por tanto, merece reconocimiento, es decir, es obligatoria moralmente. La pregunta: ¿qué debo hacer? se responde moralmente haciendo referencia a lo que se debe hacer. Los mandatos morales son imperativos categóricos o incondicionados que expresan normas válidas o hacen referencia a ellas implícitamente."

La ética del discurso es un procedimiento de elaboración de normas, cuyo objetivo es de construir argumentaciones que hagan explícitos los intereses de todos los actores involucrados y, por tanto, se obtenga su aprobación en el proceso discursivo. En palabras de Habermas (1989), "la ética del discurso se refiere a aquellos presupuestos de la comunicación que cada uno de nosotros intuitivamente tiene que hacer, siempre que quiere participar seriamente en una argumentación, en virtud del saber preteórico en que consiste su competencia comunicativa, suponen en común que la situación de habla efectiva cumple determinadas condiciones, que, en efecto son bien exigentes."

Las estadísticas mundiales sobre la pobreza, la inequidad y la distribución desigual de las condiciones de bienestar plantean dilemas éticos para el ejercicio de la investigación científica, en particular para el estudio de las políticas en seguridad y soberanía alimentaria, relacionadas con el hambre que padecen millones de personas en el planeta. El bienestar del mundo desarrollado y sus circuitos planetarios de confort, se presentan como el camino a seguir por parte de la opinión construida a partir de la manipulación hegemónica de los medios masivos de comunicación. Así, los escenarios de la investigación asumen matices complejos y contradictorios, pero a la vez complementarios y cooperativos, en donde convergen las acciones de organismos estatales y las organizaciones no gubernamentales.

En tal contexto, si seguimos la orientación ética de la investigación con enfoque constructivista y crítico en el tema de las políticas públicas en seguridad y soberanía alimentaria, necesariamente tendremos que remitirnos al asunto de la bioética. Asimismo, si consideramos ésta última, a la manera de Reich (1995) “como el “estudio sistemático de la conducta humana en el ámbito de las ciencias de la vida y de la salud, analizada a la luz de los valores y principios morales”, entramos a un campo de naturaleza transdisciplinaria. En este sentido, los contextos sociales y culturales deben ser tenidos en cuenta para comprender las acciones de los sujetos sociales y políticos.

De esta manera, para lograr construir un enfoque teórico coherente desde una concepción ontológica constructivista y crítica, resulta importante adoptar un horizonte bioético transdisciplinario que se aparte del discurso hegemónico; el cual, revela las conocidas dicotomías entre sujeto-objeto, deducción-inducción y naturaleza-cultura, entre otras. En tal horizonte, el postulado de Morin (2006) acerca de la complejidad de la ética, adquiere relevancia: “la ética es compleja porque es de naturaleza dialógica y debe afrontar con frecuencia la ambigüedad y la contradicción. Es compleja porque está expuesta a la incertidumbre del resultado y comporta opción y estrategia. Es compleja porque carece de fundamento aunque sí sea posible reencontrar sus fuentes. Es compleja porque no impone una visión maniquea del mundo y renuncia a la venganza punitiva”.

El anterior postulado ético resulta consecuente con la postura epistemológica de esta investigación, ya que expresa una visión interna, desde su naturaleza dialógica, para afrontar la comprensión de las ambigüedades y contradicciones del mundo exterior con relación a las políticas públicas. Así, en el tema de las políticas de seguridad y soberanía alimentarias, es posible afirmar que mientras algunos países se han beneficiado del auge de las corporaciones alimentarias transnacionales; en otros, en donde se ha instaurado la tendencia a reemplazar el policultivo de subsistencia por el monocultivo agroindustrial, los sectores más pobres de su población, han experimentado inseguridad alimentaria. La situación, para muchos colombianos, se convierte en crítica si a esto se le suma el despojo de tierras y el desplazamiento forzado.

La investigación en políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria plantea la necesidad de una mirada ética en dos vías. La primera, tiene que ver con la postura ética del investigador con respecto al saber reflexivo que genera su quehacer. En este sentido, la ética del discurso propuesta desde la teoría crítica de Habermas, constituye el principal referente ético, a la hora de estudiar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, como un asunto que tiene que ver con la justicia social, la racionalidad en el diseño de políticas públicas, la moral y la equidad en salud. Según Habermas (2000) “el programa de fundamentación que desarrolla la ética del discurso se marca como objetivo el de obtener de las suposiciones de la racionalidad de ese tipo una regla de argumentación para los discursos en los que se pueden fundamentar las normas morales. Con ello se aspira a mostrar que las cuestiones morales sí se pueden decidir racionalmente.”

La segunda mirada ética, se articula con la visión ética del mundo de Edgar Morin (2006), para quien: “no se puede ni disjuntar ni confundir ética y política. Las grandes finalidades éticas necesitan las más de las veces una estrategia, es decir, una política, y la política necesita un mínimo de medios y finalidades éticas, sin por ello reducirse a la ética.” De allí, Morin deriva la idea de que no sea posible entender la relación entre ética y política más que en términos complementarios, concurrentes y antagonistas.

1.6. Referentes normativos

A pesar de no tratarse de una investigación médica en el sentido estricto, señalado por la Declaración de Helsinki (2008), para su ejecución se tienen en cuenta los principios de dicha declaración. En tal sentido, la presente investigación se “sujeta a normas éticas que sirven para promover el respeto a todos los seres humanos y para proteger su salud y sus derechos individuales.” Por esta vía, se reconoce que la población participante en esta investigación, se encuentra en disposición de aceptar o

rechazar el consentimiento informado, sin que se sea objeto de coerción. A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948, se da paso, en 1966, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dicho Pacto, no solo constituye un referente legal y normativo para el desarrollo de esta investigación, sino que además representa un referente ético. El Artículo 7 del Pacto señala que "nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos". En este sentido, el Consejo de Organizaciones Internacionales de las Ciencias Médicas (CIOMS), refiere que "la sociedad expresa el valor humano fundamental considerado para guiar toda investigación en seres humanos: la protección de los derechos y bienestar de todos los sujetos humanos en la experimentación científica."

Asimismo, el CIOMS, resalta la discusión acerca de "hasta qué punto los principios éticos son considerados universales o culturalmente relativos: la visión universalista versus la pluralista. El desafío para la ética de la investigación internacional es aplicar principios éticos universales a la investigación biomédica en un mundo multicultural, con una multiplicidad de sistemas de salud y una variación considerable en los estándares de atención de salud." En consideración a lo anterior, se hace explícito que en la presente investigación se vigilará por el cumplimiento de los estándares éticos universales, cimentados en los derechos humanos, respetando a su vez la autonomía individual y los valores culturales de los sujetos participantes. Teniendo en cuenta la clasificación de riesgo de las investigaciones de la Resolución 008430 de 1993, en su Artículo 11, la presente investigación entra en la categoría de *investigación de riesgo mínimo*. Dado que es un estudio que utilizará técnicas y métodos de investigación documental y no se realizará ninguna intervención o modificación intencionada de variables biológicas, fisiológicas, psicológicas o sociales de los participantes. Al tratarse de una investigación cualitativa se realizan entrevistas a profundidad, entrevistas narrativas y revisión de fuentes documentales.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Analizar el alcance de los discursos y referentes de actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de construcción e implementación de políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria; a partir del caso de la ciudad Medellín, en el marco de la salud pública.

2.2. Objetivos específicos

- Conocer la percepción de actores gubernamentales y no gubernamentales acerca de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria.
- Identificar los referentes y los discursos de los actores que intervienen en las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria a escala nacional y local.
- Identificar los principales temas de interés para la formulación de las políticas alimentarias que generan debate, controversia y polarización entre los actores políticos gubernamentales y no gubernamentales.
- Explorar cual debe ser el interés y la actuación de la salud pública al interior de las políticas alimentarias en el contexto nacional y local.

3. Aspectos Teórico-Methodológicos

En el análisis de políticas públicas, las últimas dos décadas han estado fuertemente marcadas por el post empirismo. En 1993 Fischer y Forester editaron el libro *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, como un cambio al dominio del enfoque empírico. Su énfasis en la argumentación se dio a la par con el desarrollo de enfoques de las ciencias sociales basados en los métodos interpretativos y el constructivismo social. Con el *giro argumentativo*, el análisis de políticas con orientación post positivista fue expandiéndose a ámbitos muy variados que van desde el análisis del discurso hasta asuntos como la gobernanza o la planificación colaborativa.

Fisher y Gottweis (2012), refieren que el giro argumentativo ha tenido “aportes epistemológicos de filósofos como Ludwig Wittgenstein, JL Austin, y Jacques Derrida, que se reflejan en las teorías de la fenomenología, el interaccionismo simbólico y la etnometodología, entre otras” (Fischer & Gottweis, 2012, s.p.). El análisis de políticas y la planificación fue de gran interés para Habermas. La investigación en políticas desde el giro argumentativo se ha centrado en la interpretación de la agenda política, así como en el desarrollo y aplicación de políticas; en donde el uso de narrativas es solo una de muchas herramientas. De acuerdo con Roth (2008) la perspectiva constructivista:

Refuta la utilidad de pruebas empíricas para las políticas públicas, así mismo, propone teorías y metodologías que las consideran, principalmente, como construcciones discursivas —hechas de argumentos y de elementos retóricos— que se constituyen en narraciones o en relatos (...) (Roth, 2008, p. 69).

Fischer y Forester (1993), se preguntan *¿qué pasa si nuestro lenguaje no se limita a reflejar la imagen del mundo, sino que en primer lugar le da forma a nuestra visión de éste?* dicho interrogante, aún se mantiene en el centro de las controversias de

las ciencias sociales; con lo cual, estos autores advierten que si las *formas de representar la realidad son selectivas, estarían necesariamente ligadas a las relaciones de poder el establecimiento de una agenda, la inclusión, la exclusión y la negligencia* (Fischer & Forester, 1993). En este sentido, el lenguaje y la argumentación se convierten en elementos fundamentales de las políticas públicas. Si bien, resulta paradójico el hecho de que mientras los políticos tienen claro el valor de la retórica para agenciar sus intereses, muchos analistas de políticas no le otorgan la importancia que requiere.

El lenguaje y la argumentación están presentes en el debate político y, los resultados de éste, tienen implicaciones que van mucho más allá de la retórica. Cuando un discurso político adquiere el poder suficiente para institucionalizarse tiene una fuerte influencia en la forma en como se definen e intervienen los problemas de naturaleza política. Fischer y Forester (1993), señalan que se requiere entender que los analistas y planificadores de políticas son constantemente moldeados por el lenguaje y, por tanto, el análisis y la planificación son procesos prácticos de argumentación. Asimismo, estos autores llaman a sospechar de los argumentos políticos que no se puedan evaluar por la evidencia pública. “Debemos reconocer que los argumentos políticos con poca relación con los procesos de toma decisiones sólo pueden ser justificaciones retóricas para el ejercicio del poder” (Fischer & Forester, 1993, p. 3).

El énfasis en los enfoques discursivos y narrativos ha sido fundamental en el cambio epistemológico en donde han dominado los enfoques empiristas. A diferencia del empirismo, que tiende a dejar de lado las explicaciones que considera guiadas por motivaciones subjetivas; desde una postura postempirista, se plantea que:

Es la fuerza de las intenciones y los motivos la que hace que las cosas sucedan en el mundo real de la acción social. Ellas son inherentes a la descripción y la explicación de los mecanismos causales subrayados en los fenómenos políticos y sociales. Una ciencia social sin ellos es un pobre esfuerzo (Fischer, 2003, s. p.)

A partir de lo anterior, la interpretación se convierte en un elemento central de análisis y conocimiento de las políticas públicas. La interpretación que los actores políticos hacen de un problema público y de sus posibles soluciones es un elemento crucial, no solo el diseño de políticas públicas sino en su posterior seguimiento y evaluación. No obstante, el analista debe ser consciente de que dicha interpretación, se encuentra condicionada por los intereses (ocultos o manifiestos) del actor en cuestión.

En el denominado *giro argumentativo*, los enfoques narrativos en el análisis de políticas públicas han tenido desarrollos teóricos importantes. Fischer (2003) reseña que los más importantes han provenido de: (Rein, 1976), (D. A. Stone, 1988), (Kaplan, 1986), (Kaplan, 1993), (Roe, 1994) y (Hajer, 1995). Resaltado además, como de importancia significativa, aunque con mayores contribuciones a la teoría de la administración y organización pública, el trabajo de (Czarniawska-Joerges, 1997, 1998). De todos ellos, el de mayor interés para nosotros es el análisis narrativo de políticas de Roe, dado que plantea una metodología en la que se pueden recoger los diversos puntos de vista de actores políticos que se hacen presentes en el debate de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria.

Pero, antes de entrar de lleno en la propuesta de Roe, con respecto al análisis de dichas políticas, es necesario hacer algunas presiones, en relación con el contexto y los interrogantes de deben guiar un análisis narrativo. Retomando una clásica afirmación de (Burke, 1945, 1950), Fischer (2003) señala que existen cinco preguntas básicas en el análisis narrativo, cuya interrelación y coherencia le otorgan calidad al análisis. ¿Qué se hizo? Es decir el acto. ¿Cuándo o donde se hizo? Que corresponde al escenario. ¿Quién lo hizo? El agente. ¿Cómo él o ella lo hicieron? La agencia, y ¿Por qué? El propósito. En el discurso de los actores políticos se tejen pistas para rastrear estos interrogantes, aunque en ocasiones le resulta difícil al analista dar cuenta de cada uno de ellos, dado que las intenciones expresadas por los hacedores de las políticas no siempre corresponden a lo finalmente se hace. Es allí donde aparecen contradicciones y

complejidades que pueden develarse por el analista en lo que Roe denomina la metanarrativa.

Asimismo, el contexto de la narrativa política es determinante. Al igual que en la jurisprudencia, en donde los jurados analizan los argumentos y toman una decisión. Generalmente, en el análisis narrativo, las narrativas se interpretan al interior de un contexto, en donde están presentes relaciones de poder. De acuerdo con Fisher (1989), “el paradigma narrativo *no niega ni reniega del poder, la ideología, la distorsiones de las manipulaciones, o las fuerzas autoritarias que son características significativas de las prácticas comunicativas*” (Fisher, 1989, s.p.). Al tenerlas en cuenta, se hace evidente que la posición dominante de un discurso en particular obedece a su capacidad de persuasión que, en términos de Fischer, es la lucha por el poder a través de los argumentos de la “mejor historia”.

Entonces, desde el punto de vista práctico ¿qué tiene que ver todo esto con la formulación de políticas públicas? Para Fischer (2003) el papel de las historias de los diversos actores que intervienen en la formulación de políticas, resulta ser crucial. Dado que estas son el lenguaje de la acción humana, no sorprende que los asesores de políticas y otros participantes, desarrollen sus interpretaciones de las problemáticas de índole político, a través de historias; es decir, de su visión política y social de la realidad. En la cual, es posible identificar los propósitos de los argumentos expresados.

Roe (1994) y Fischer (2003) entienden que al trasladar la estructura narrativa de una historia a la política pública; el comienzo de la historia tendría que ver con situación problemática que se debe resolver con la formulación de la política. En la parte del medio de la historia, se hallarían las acciones de intervención y, al final de la historia, se encontrarían las consecuencias de la implementación de la política. En este recorrido, cada actor político o participante, construye interpretaciones y argumentaciones para hacer frente al debate que se genera en torno a la construcción de la política. Así, reconocer el papel constitutivo de las historias en las políticas *permite considerar las*

prácticas políticas como narrativas. Del mismo modo, reconocer que en dichas prácticas se hace presente la ambigüedad y la incertidumbre; las cuales pueden generar conflicto entre los actores políticos involucrados, permite al analista internarse en terrenos poco explorados por el positivismo.

Stone (2002), planteó que un “análisis de políticas que no otorgue un espacio central a las ambigüedades de las políticas puede ser considerado como de uso limitado en el mundo real. Además, en la definición del problema también suele estar presente la ambigüedad y la incertidumbre” (Stone, 2002, p. 157). En tal sentido, Fischer señala que “en la naturaleza política, siempre la definición del problema generalmente involucra un esfuerzo por representar una situación social de tal manera que favorezca el propio argumento y el curso de acción de acuerdo con el interés público” (Fischer, 2003, s.p.). Por ejemplo, en Colombia los sectores políticos de extrema derecha no están de acuerdo en desarrollar una política de seguridad alimentaria que involucre el asunto de la soberanía alimentaria o una reforma agraria.

Así, la afirmación de Fischer, resulta particularmente importante en el análisis de las políticas alimentarias en Colombia. La PSAN define la problemática de la SAN circunscripta a cinco ejes (disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico y calidad e inocuidad de los alimentos), esta forma de definir la problemática fijó el rumbo de acción en torno a la intervención de éstos ejes, dejando de lado aspectos fundamentales de la problemática como el despojo de tierras o el cambio en el uso del suelo que generan pérdida de soberanía alimentaria y condiciones de inseguridad alimentaria. Otro ejemplo, que genera una cadena de consecuencias es el aumento de los precios de los alimentos que puede ser ocasionado por múltiples factores, entre ellos, el aumento en los precios de los insumos agrícolas. Dicho aumento, presiona a la gente a reducir el consumo de frutas, verduras y proteína animal y, para poder cubrir los gastos de su canasta básica, a reducir los gastos en educación, salud, planificación familiar y vivienda. Como puede apreciarse, en Colombia, las problemáticas alimentarias que pretende solucionar la política son complejas.

Para Stone (1988, p. 122), los problemas no están dados en el mundo esperando que un analista inteligente los defina correctamente; si no que éstos son creados en la mente de ciudadanos, líderes, organizaciones y agencias gubernamentales. Las políticas públicas de alimentación son una clara muestra de ello. De esta forma, dado que no existe consenso entre los actores políticos acerca de asuntos tan cruciales como la definición de las causas del problema del hambre a escala global; es difícil generar un acuerdo acerca de su solución. Mientras que para algunos dicha solución radica en un incremento cuantitativo en la producción de alimentos, para otros se debe tener una orientación cualitativa con respecto a las causas estructurales que generan pobreza y exclusión. Del mismo modo que en la construcción e interpretación de un problema, en el análisis de políticas resultan cruciales las decisiones acerca de lo que se debe medir o cuantificar.

Fischer (2003) critica los enfoques empiristas por su énfasis en la “dureza de los números”, ignorándose los aspectos retóricos en los políticos y en la política. “Tradicionalmente, los problemas de las políticas son definidos de acuerdo con la significancia numérica que se les asigne” (Fischer, 2003, s.p.). No bastante, como Stone (2002) lo ha demostrado, los números son a su vez símbolos que irónicamente tienen funciones similares a las metáforas. Fischer (2003), refiriéndose a Stone (2002, p. 165), señala que contar algo es categorizarlo y, al hacerlo, se selecciona una característica pasando por alto las otras características importantes. Desde la perspectiva de Stone, contabilizar cumple una función metafórica. En la PSAN, la selección de indicadores limitados a los cinco ejes de la política cumple una doble función; de un lado dar el mensaje de que otros indicadores, como por ejemplo el despojo de tierras, no son relevantes para la solución del problema del hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria y, de otro lado, afianzar el modelo hegemónico que se niega a debatir asuntos claves como la soberanía alimentaria.

Así, compartimos la idea de Fisher de que cada selección de conteo puede ser un acto político. Lo cual lo conduce a preguntarse: “¿qué elementos encajan en una determinada categoría? ¿Cuáles asuntos se incluyen en la categoría y cuales se dejan fuera?” Aquí, la idea de que una política pública es todo lo que los actores gubernamentales decidan hacer o no hacer y lo que en realidad hagan o no (Mény & Thoenig 1992.), adquiere bastante sentido. De otro lado, pensamos que la fortaleza de las categorías utilizadas en los análisis postempiristas, radica en que gran parte de éstas son de carácter emergente; es decir, que provienen del proceso de indagación.

Roth subraya que en Colombia, en materia de análisis de políticas públicas, “predomina una postura intelectual, por lo general implícita, de tipo positivista o neopositivista que, en las ciencias sociales, se apoya en gran parte en los postulados de la microeconomía y en instrumentos desarrollados por la sociometría y la econometría” (Roth, 2007, p. 47). Por tanto, la propuesta del análisis narrativo de Emery Roe nos parece una alternativa importante para iniciar exploraciones analíticas con interpretación cualitativa.

3.1. El análisis narrativo de políticas de Emery Roe

El análisis narrativo de Emery Roe, fue desarrollado originalmente en los noventas, argumentando que la clave del análisis narrativo de políticas es que “las historias de uso común para describir y analizar cuestiones de política son una fuerza en sí mismas, y deben ser consideradas de manera explícita en la evaluación de opciones políticas” (Roe, 1994, s.p.). Estas historias, a las que Roe denomina narrativas, “a menudo se resisten al cambio o la modificación, incluso en presencia de contradecir los datos empíricos, porque continúan asegurando y estabilizando los supuestos para la toma de decisiones frente a una elevada incertidumbre, complejidad y polarización” (Roe, 1994, s.p.). Esta forma de análisis permite estudiar las implicaciones políticas que tienen las narrativas de los tomadores de decisiones. Dado que éstos, y otros actores sociales,

usan sus narrativas para dar coherencia a asuntos que presentan ambigüedad y que permanecen sin consenso.

Roe (1994) establece un proceso metodológico para analizar posiciones antagónicas que generan controversia. El núcleo del análisis narrativo de Roe es la identificación de la controversia; para lo cual, el autor propone dos vías: la construcción de la metanarrativa y el análisis intertextual. El presente análisis de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria, se basa en la construcción de la metanarrativa. De acuerdo con Roe, el análisis narrativo resulta útil en situaciones con problemas de política de alta incertidumbre, desacuerdos y polarización. Su interés a su vez se centra en problemas que tienen una gran cantidad de incógnitas de muy diverso tipo, desde políticas hasta técnicas. Así, la alternativa más apropiada es recoger las historias de sus protagonistas para comprender su complejidad e incertidumbre. Un fundamento del análisis narrativo es la necesidad de aceptar la ambigüedad y aprender de ella. Roe señala que esto es un asunto descuidado en el análisis de políticas públicas ya que hasta el momento se ha hecho hincapié en la búsqueda de la certeza. A pesar que los analistas pueden tomar partido, deberían oponerse a la idea equivocada de rechazar otras ideas que, dada su señalada subjetividad, han sido ignoradas, pero que, de hecho, contribuyen a configurar la realidad de las políticas públicas.

Este sentido, en el analista debe involucrar las historias de las voces marginales que han sido veladas por los discursos dominantes. Existen una multitud de voces que el analista debe identificar y escuchar. Teniendo en cuenta que es a partir de ellas que el analista puede construir su interpretación; es decir su metanarrativa. En este sentido, dice Fisher, el análisis de la metanarrativa en el campo de las políticas de Roe es altamente compatible con la participación democrática, a pesar de que en general se subestima esta implicación de su método. Este es un potencial poco explotado en el análisis narrativo de Roe. Creemos que si el analista ha considerado las diversas voces en la definición del problema, también deberá tenerlas en cuenta a la hora de plantear su solución.

Según Roe (1994, p. 72), para asuntos de política que resultan muy complejos e inciertos en los que no es posible determinar cuales los *argumentos objetivamente más débiles*, lo importante es encontrar las asimetrías en las narrativas; para reflexionar sobre si esos asuntos revelan relaciones de poder inequitativas. Las diferencias de poder entran en juego a la hora de entender como las personas argumentan o cambian sus historias. Un rol muy importante del analista es permitir que las personas puedan expresar sus historias. Roe insiste en que (1994, p. 73), el acceso diferencial a la información utilizada en la toma de decisiones debe convertirse en interés de intervención.

Roe toma la *incertidumbre*, la *complejidad* y la *polarización* como elementos principales del análisis narrativo de políticas, afirmando que con frecuencia *la complejidad y la polarización causan incertidumbre, y los esfuerzos para reducir la incertidumbre o la polarización terminan incrementando la complejidad de la cuestión*. En este tipo de análisis, la controversia es vista como generada a partir de las historias, escenarios y argumentos de las partes, de cara a la complejidad, la incertidumbre y la polarización.

Un análisis narrativo de políticas, se estructura a partir de cuatro pasos. El primer paso consiste en la definición convencional de *historias* y la identificación de narrativas de políticas de alta *complejidad e incertidumbre*. El analista debe ser consciente de si se trata de *historias* con comienzo, parte intermedia y final, como sucede en las historias cotidianas, o si se trata de historias en forma de argumentos que contienen premisas y conclusiones. Roe aclara que las *historias* no son el único tipo de narrativas, existen también las *no historias*, que posteriormente denominará *contra-historias* y los metarrelatos.

El segundo paso consiste en identificar otras narrativas del tema que no se adecuen a la *historia* o que vayan en contra de las narrativas políticas dominantes al interior de la *controversia*. El tercer paso es comparar los dos grupos de narrativas (las

historias y las *no historias*) con el propósito de generar una *metanarrativa* por medio de dicha comparación. Roe señala que los metarrelatos *vienen en todas las formas y tamaños*, para explicar que el analista debe escuchar múltiples voces, porque es a partir de ellas que se construye la metanarrativa. “Una metanarrativa cuya relevancia política no se basa en menospreciar las historias de aquellos u otros que continuamente nos tientan con su unilateralidad” (Roe, 1994, p. 148).

Finalmente, en el cuarto paso, el analista determina sí o de qué manera, la metanarrativa que ha construido, reformula la cuestión de manera que contribuya a la toma de decisiones o la elaboración de políticas. Cuando un problema de naturaleza política se muestra como fuertemente complejo y polarizado, de tal manera que se obstaculiza la toma de decisiones, la metanarrativa puede ser una herramienta alternativa de mucho valor frente al análisis convencional. Según Hukkinen, Roe y Rochlin (1990):

Cuando la imprecisión se convierte en funcional a los actores, las historias y los escenarios pueden ser la mejor (y a veces la única) herramienta para exponer cuestiones de gran incertidumbre o de poco acuerdo, en la medida en que los hace más sensibles que a las herramientas de análisis de políticas convencionales de la microeconomía, el análisis legal, la estadística y la teoría de la organización (p. 307).

3.2. Críticas al análisis narrativo de Roe

De acuerdo con Fischer (2003), hay algo de orientación tecnocrática que sustenta el enfoque de Roe. A pesar de que Roe tiende a explicar su método como algo diferente, es difícil no verlo como una forma de ayudar a los analistas de políticas a que reformulen los problemas. *De hecho, la tarea consiste en apoyar el análisis empírico.* Fischer (2003), ha planteado tres críticas al enfoque de Roe. La primera de ellas tiene que ver con el hecho de que Roe parte de los relatos recogidos por los participantes inmediatos. De acuerdo con Fischer, esto resulta problemático debido a que con

frecuencia el problema que origina una controversia pública se origina por asuntos que están fuera del alcance de la argumentación cotidiana. Esta preocupación de Fischer es legítima, dado que puede haber reflexiones importantes que actualmente no han tenido cabida en el debate.

La segunda crítica de Fischer a Roe gira en torno a la que éste no incorpora la participación de los actores involucrados en la política para la elaboración de la metanarrativa, quedando esta labor en manos del analista. Asimismo, no obstante hacer referencia a la participación, la metanarrativa, en términos generales, se presenta como una manera de ayudar a *estabilizar supuestos de toma de decisiones gubernamentales de cara a la complejidad y la incertidumbre* (Fischer, 2003). Por tanto, involucrar la participación de los actores políticos en la construcción de la metanarrativa, ampliaría el horizonte analítico en la construcción de soluciones, la toma de decisiones o la reformulación de la política.

En la tercera crítica, Fischer afirma que Roe debería haber aplicado el análisis narrativo para el análisis de políticas en sí, en lugar de percibir el análisis de políticas como un tipo de narración y una herramienta analítica, junto a otras como el análisis costo-beneficio. Para Fischer, desde una perspectiva postempirista estas herramientas serían vistas como parte de una narrativa mayor de análisis de políticas. Centrarse en el uso de ellas, significa entonces mantener un modelo concebido para ayudar a los agentes políticos a tomar decisiones sobre los problemas a los que se enfrentan, con una postura acrítica. Esta instrumentalización podría llevar a mantener una actitud convencional en el análisis de políticas, alejada de posturas críticas postempiristas.

A pesar de lo plausible de ésta crítica de Fischer, compartimos la apreciación de Van Eeten al señalar la compatibilidad del enfoque de Roe con la indagación postempirista.

Roe elige una orientación más instrumental, con el objetivo de contribuir con una nueva metodología para el campo del análisis de políticas. Todo lo que uno puede pensar de estas opciones, es que no son inherentes al enfoque en sí, sino más bien que reflejan la agenda en las que se emplean. El análisis narrativo de políticas puede ser empleado por diferentes actores -no sólo por los analistas- y es bastante compatible con diferentes agendas, ya sean empiristas, postempiristas o de otros lados (Van Eeten, 2007, p. 257).

Teniendo conciencia de estas limitaciones en el enfoque de Roe, en esta investigación no sólo se ha tenido en cuenta el punto de vista de los protagonistas inmediatos de la controversia política, en torno al tema de las políticas alimentarias en Colombia, sino también la perceptiva de los actores políticos con alcance global que influyen en el diseño de tales políticas a escala nacional y local. Lo anterior, con base en la propuesta de análisis referencial desarrollada por Pierre Muller; en la cual, se considera al referencial como una *representación del lugar del papel de un sector en una sociedad dada y en una época determinada* (Muller, 2009). Bajo este enfoque, el referencial de una política pública puede descomponerse en *referencial global y referencia sectorial* para analizar la relación entre ambos. Esta estrategia se explica en al final del presente apartado.

Asimismo, consideramos que, como en todo proceso investigativo, es finalmente el analista quien orienta su enfoque hacia las categorías que considera más importantes que, en este caso, tienen que ver con los determinantes estructurales de las problemáticas alimentarias en relación con la salud pública y las políticas implementadas para su solución. En el contexto de esta investigación en donde se ha detectado un alto contenido de asuntos controversiales, amplias manifestaciones de incertidumbre y una abierta polarización, el hecho de hacer evidentes estas cuestiones y la forma como operan en las políticas alimentarias, constituye un avance importante para hacer visibles las problemáticas alimentarias en relación con las políticas públicas y la salud pública.

Las críticas a Roe, reconoce Fischer, no obvian la utilidad de un énfasis en metanarrativa. Las críticas pueden ser fácilmente remediadas con una concepción postempirista del análisis narrativo de políticas. Para ello, Fisher propone una reconstrucción metodológica a partir de “montar” el enfoque de Roe en un discurso narrativo más amplio. Por ejemplo, si se quiere desarrollar un enfoque de la metanarrativa de la controversia política que se base en los participantes, se puede involucrar los enfoques fundamentados en el discurso y la argumentación, a los cuales se han referido Fisher y Forester (1993) como el *giro argumentativo*.

Fisher (2003) sostiene que:

Las narrativas contienen afirmaciones que pueden ser aisladas y examinadas con métodos analíticos estándar. De hecho, los teóricos de la narrativa argumentan que la mayoría de lo que pasa por la ciencia empírica sólo se ha abstraído de narraciones en forma de tablas, gráficos y ecuaciones. ¿Qué significa esto para el análisis de la política? Mientras Roe busca estructurar el análisis narrativo para apoyar el análisis empírico, el enfoque postempirista enfatizaría en el análisis empírico para apoyar el análisis narrativo (s.p.).

Aunque Roe combina la narrativa con el argumento, Fisher llama la atención en que no son una misma cosa. Mientras la narrativa enlaza las partes de una trama (comienzo, parte media y final), el argumento se estructura en torno a premisas lógicas que conducen a conclusiones. La narrativa, aclara Fisher, es un modo de explicación que nos dice lo que sucedió y lo que significa. Mientras que el argumento es acerca de “lo que es”. En este sentido, la argumentación es una manera de persuadir a una audiencia acerca de lo que “debe” ser el caso; que es una acción particular sobre lo que debería uno debería hacerse. Eso no quiere decir que las narrativas descansan implícita o explícitamente en argumentos. Así, la labor del analista consiste no sólo en contar la historia, si no en desentrañar la argumentación implícita en ella y sus intereses subyacentes.

En el denominado giro argumentativo, expuesto por Fischer y Forester, el interés por la argumentación en el análisis de políticas se basa tanto en perspectivas teóricas como prácticas. Desde el punto de vista teórico este enfoque ha estado influenciado por la escuela de Frankfurt y el posestructuralismo francés. La teoría crítica y la acción comunicativa de Habermas, con su crítica a la tecnocracia, otorgó solidez teórica al giro argumentativo. El carácter instrumental de la propuesta de Roe, no invalida la posibilidad de concertar el análisis de las políticas alimentarias a escala nacional y local, con las argumentaciones que hacen parte del referencial global, sobre el cual se trazan directrices para la formulación de dichas políticas. De hecho, ignorar las fuerzas globales que influyen en la dinámica social, económica y política, en el análisis de las políticas nacionales y locales, constituiría una omisión peligrosa.

Esta investigación parte de identificar la narrativa utilizada por los gobiernos nacional y local en torno a las políticas públicas de SAN y soberanía alimentaria, estableciendo las categorías centrales que le dan coherencia a su discurso. El segundo asunto es identificar la contra-narrativa, que es la versión opuesta a la narrativa gubernamental, estableciendo las categorías centrales que le dan coherencia a su discurso que, en asuntos como la categoría de soberanía alimentaria, tienen un carácter contrahegemónico. La tercer cuestión, es construir la meta-narrativa que se deriva de la identificación de los argumentos derivados del análisis de las categorías de la narrativa y la contra-narrativa, que se ponen en debate y generan controversia.

El interés por efectuar un análisis narrativo en donde se presta bastante atención a los relatos de los entrevistados, no quiere decir que nos encontremos en un terreno de ficción. Aunque en ocasiones se revista de retórica demagógica, hipócrita y sensacionalista, el discurso político nos es ficción. Dado que a través de él, se puede intervenir y modificar la realidad. Como lo plantea Arturo Escobar, en su análisis de la construcción y deconstrucción del desarrollo en el Tercer Mundo, las narraciones:

Están siempre inmersas en la historia y carecen de inocencia; que logremos desmantelar el desarrollo e incluso despedirnos del Tercer Mundo dependerá por igual de la invención social de nuevas narrativas, y de nuevos modos de pensar y de obrar (Escobar, 2007, p. 49).

La estructura inicial que guió el análisis, mediante el proceso de categorización, fue la identificación de categorías que revelen objetivos, beneficiarios y obstáculos de las políticas públicas alimentarias en Colombia. Lo anterior, para cada tipo de actor que construye una argumentación particular que refleja sus expectativas e intereses con respecto a las políticas. La narrativa y la contra-narrativa, revelan formas particulares de definir el problema a intervenir con la política. El interés por identificar beneficiarios, objetivos y obstáculos, puede orientar la identificación de asuntos claves que generan controversia, debate y polarización. Por ello, del interés por establecer como, tanto la narrativa como la contra-narrativa, hilvanan sus argumentaciones, deriva el conocimiento acerca de cómo, una y otra, definen las problemáticas alimentarias en Colombia. Por ejemplo, el problema del hambre en Colombia que puede ser percibido desde la argumentación de la narrativa gubernamental como un problema menor, al que se la ha venido dando solución, desde la argumentación de la contra-narrativa es considerado como un problema grave, frente al cual el Estado permanece indolente.

Por medio de las entrevistas con actores clave de la política se construyó la contra-narrativa, que ilustra una visión contrapuesta a la narrativa gubernamental para definir las problemáticas del hambre y la inseguridad alimentaria en Colombia. Las diferencias ideológicas y la falta de consenso en la manera de definir estas problemáticas, conlleva a plantear estrategias y soluciones desde posturas opuestas. En este sentido se identificaron cuatro categorías generadoras de controversia, debate y polarización en torno a las políticas alimentarias en Colombia: a) la perspectiva del territorio; b) el concepto de soberanía alimentaria; c) el libre comercio de alimentos y; d) el derecho a la alimentación.

3.3. Análisis referencial

Como se esbozó anteriormente, la anterior estructura analítica, se articula con el análisis referencial de Muller, según el cual:

Elaborar una política pública se reduce a construir *una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción (Muller, 2006, p. 97).

Esto es a lo que Pierre Muller denomina el *referencial* de la política pública. Por ejemplo, parodiando a Miller, es posible plantear que las políticas alimentarias dependerán de la representación que se hace tanto del hambre, la nutrición y la salud, como del sistema alimentario en una sociedad dada. De tal manera que una política pública alimentaria asistencialista se deriva de una representación del hambre como falta de disponibilidad y acceso a los alimentos. Mientras que una política pública dirigida a garantizar el derecho a la alimentación, podría derivarse de la representación del hambre como una injusticia social.

Según Muller (2009):

El referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten elegir entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado (p. 385-386).

Muller también aclara que “el referencial de una política no es sólo el de unas ideas sino de unas *ideas en acción*” (2009, p. 389). Por ejemplo, si el referencial de una

política alimentaria se encuentra basado en el libre mercado, asuntos como la tierra y los alimentos en comunidades pobres, serán vistos como *commodities*, con escasa o nula vinculación a los derechos a la alimentación y a la tierra. Estas *ideas en acción*, en el caso de las políticas alimentarias en Colombia, se han derivado en buena parte del referencial global basado fundamentalmente en las ideas del desarrollo, la planeación y el mercado de los organismos multilaterales e instituciones internacionales. En tal sentido, del significado que los actores sociales le den, tanto a estas ideas como a los fenómenos sociales, dependerá el diseño de las políticas públicas y su práctica.

El referencial global no solo se refiere a los valores y las normas de las directrices de los organismos multilaterales, tiene que ver además con la configuración de las imágenes globales que pueden afectar las políticas públicas alimentarias. Ya se trate de procesos de extranjerización en la propiedad de la tierra, el cambio en el uso del suelo destinado a la agricultura por la producción de biocombustibles o los tratados de libre comercio que amenazan la pequeña economía campesina, el poder de las fuerzas globales que se expresa en problemáticas locales, debe ser tenido en cuenta en el diseño de políticas alimentarias.

3.4. Pluralismo metodológico

Es precisamente Muller el que señala que *no existe un marco metodológico estándar para el análisis de las políticas públicas*. (Muller, 2001) En este sentido, nos hace la invitación a preguntarnos sobre la adecuación entre el método elegido y el resultado que deseamos obtener. Asimismo, la evidente relación entre la pregunta de investigación y el método utilizado también puede llevar al investigador a poner en práctica la estrategia del *pluralismo metodológico* defendida por Roth, basada en el *anarquismo epistemológico* de Feyerabend. Roth (2007), plantea que actualmente, en el análisis de políticas públicas, en asuntos epistemológicos y metodológicos, ha habido:

Una aceptación casi general de un cierto pluralismo metodológico, es decir de la necesaria “combinación de todas las formas de lucha” en el análisis de las políticas públicas. En el sentido de que una explicación particular de las políticas es un punto de vista obtenido desde un ángulo particular (p. 62).

La pertinencia del pluralismo metodológico, es defendida por Cairney (2009), Rayner (2009) y Roth (2007), entre otros. Para éste último, la apuesta por un enfoque pluralista, constituye una crítica al enfoque empirista, al considerar que la política es el resultado de un trabajo permanente sobre los valores y que un pequeño desplazamiento de su ámbito:

Genera una percepción o un juicio diferente de dicho problema y, por lo tanto, de la adecuación o no de la política pública en relación a este problema. Lo que dificulta, o prácticamente imposibilita, encontrar la política “perfecta” o “científica” válida universalmente. Eso explica también los más o menos frecuentes cambios en las políticas públicas, ya que corresponden a desplazamientos de los puntos de vista sobre el problema o sobre la solución dada a este (Roth, 2007, p. 62).

El uso del pluralismo metodológico en esta investigación se debe entender no como una serie de pasos adecuados secuencialmente, sino como una construcción holística en la que se integran dos marcos de análisis: el Análisis Referencial de Muller y el Análisis Narrativo de Roe.

3.5. Participantes

La población de este estudio está compuesta por dos tipos de actores: a) actores pertenecientes a organizaciones gubernamentales nacional y local, encargados del diseño y la ejecución de políticas públicas en seguridad y soberanía alimentaria; b) actores miembros de organizaciones no gubernamentales orden nacional y local, que realizan

programas y proyectos en seguridad y soberanía alimentaria en Colombia y en la ciudad de Medellín.

Flick (2007) señala que en investigación cualitativa la selección gradual constituye un principio general para realizar el muestreo. Para esta investigación se utilizará el muestreo teórico que consiste en seleccionar “casos o grupos de casos según criterios concretos acerca de su contenido en lugar de utilizar criterios metodológicos abstractos. El muestreo procede según la relevancia de los casos, en lugar de hacerlo según su representatividad” (Flick, 2007, p. 80).

A diferencia de la investigación cuantitativa, las decisiones de muestreo en la investigación cualitativa se toman durante el proceso de investigación. De este modo, en una que requiera la aplicación de entrevistas abiertas, dicho proceso tiene inicio con la selección de las personas a entrevistar “(el muestreo de casos) y de qué grupos deben provenir (el muestreo de los grupos de casos)” (Flick, 2007, p. 75). Posteriormente, surge la decisión acerca de cual es el material que resulta más relevante para interpretar; el cual, es referido por Flick (2007) como muestreo de material. Mientras se lleva a cabo la interpretación, surge de nuevo la decisión sobre qué partes de los datos textuales deben elegirse para las interpretaciones generales o particulares; es decir, el muestreo dentro del material. Finalmente, se presenta el interrogante acerca de cuales fragmentos del texto son más adecuados para ilustrar los hallazgos, donde es necesario hacer el muestreo para la presentación. Así, dado que la población de este estudio está compuesta por los dos grupos de actores (gubernamentales y no gubernamentales), se seleccionaran informantes claves de cada grupo. Teniendo en cuenta el pluralismo metodológico planteado para esta investigación.

3.6. Entrevistas narrativas

Roth (2008) señala que “metodológicamente la generación de los relatos se obtiene mediante la realización de entrevistas abiertas y el análisis de los discursos de

los actores activos en la controversia de la política pública” (p. 87). Este tipo de entrevistas, denominadas entrevistas narrativas deben partir de una pregunta que genere una narración. De acuerdo con Uwe Flick (2007) debe haber "indicios claros sobre el desarrollo de los acontecimientos que deben contarse, lo que incluye varios estadios y la petición explícita de una narración y de detalles sobre ella” (Flick, 2007, p. 112). Asimismo, Barreto et al (2010), señalan que mediante el análisis narrativo se

Busca descubrir narraciones conflictivas que denoten diferentes posiciones o perspectivas sobre un mismo tema. En este sentido, el analista busca confrontarlas y determinar cómo su diferencia explica diferentes visiones de un mismo problema (...) El analista narrativo expone las diferentes narrativas encontrando a veces (...) narrativas dominantes más no por ello más valiosas o ciertas que otras (Barreto, 2010, p. 358-359).

Las entrevistas narrativas son enfocadas a obtener relatos de actores gubernamentales y no gubernamentales con respecto al desarrollo de las políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria; desde su diseño hasta su ejecución. Con la entrevista narrativa, se busca además conseguir información acerca de intereses, creencias, valores, comportamientos y actitudes de los diferentes actores con respecto a las políticas. Del mismo modo, identificar posibles tensiones y conflictos entre dichos actores. Asimismo, mediante esta técnica se busca ubicar en el presente, eventos del pasado que pueden tener repercusiones en el futuro; por ejemplo, la ejecución de programas y proyectos relacionados con la soberanía y la seguridad alimentaria.

Se realizaron 29 entrevistas narrativas con actores políticos, académicos, gubernamentales y no gubernamentales, participantes del diseño, el desarrollo y la ejecución de la PSAN y de la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín. Se analizaron algunos debates parlamentarios, conferencias, foros y pronunciamientos institucionales en torno a las políticas y problemáticas de la SAN y la soberanía alimentaria a escala nacional y local.

3.7. Estrategia de análisis de la información

El análisis se orientó por medio de la triangulación metodológica. De acuerdo con Denzin y Lincoln (2005) la utilización de múltiples métodos o triangulación en la investigación cualitativa, refleja un intento de asegurar una comprensión detallada del fenómeno en cuestión; ya que la realidad objetiva nunca puede ser captada. Asimismo, ambos autores señalan que la investigación cualitativa, como conjunto de actividades interpretativas, no privilegia ninguna práctica metodológica por sobre otra; ya que, en el ámbito de la discusión o el discurso, ésta no cuenta con una teoría o paradigma que le sea estrictamente propio (Denzin & Lincoln, 2005).

Denzin (1989), distingue cuatro tipos de triangulación (triangulación de datos, triangulación del investigador, triangulación teórica y triangulación metodológica). Siguiendo esta clasificación, en esta investigación se implementó: a) la triangulación de datos, referida al cruce de información proveniente de diversas fuentes de datos (tiempos, espacios y personas); b) la triangulación teórica, referida a la utilización de tres marcos de análisis cognitivo de políticas públicas y; c) la triangulación metodológica, referida al cruce de información de diversas técnicas como la entrevista narrativa y el análisis documental.

En una primera fase analítica hizo una valoración de la información recolectada mediante las diferentes técnicas de recolección de información. En este sentido, de acuerdo con los datos deben ser al mismo tiempo contextualizados, criticados, comparados y triangulados (Gomes, Ramos de Zousa, Souza Minayo, Malaquias, & Ribeiro Da Silva, 2005). Según Wolcott (1994), se trata de un procedimiento de organización de la información que demanda una clasificación a partir de los procedimientos de cómo fueron construidos o encontrados (Wolcott, 1994).

En una segunda fase analítica, se efectuó el proceso de triangulación teniendo como referente contextual las narraciones de los diversos actores entrevistados, los

debates públicos y los documentos escritos de las organizaciones no gubernamentales e instituciones estatales consultadas. Una tercera fase analítica, involucró la elaboración de estructuras de análisis; las cuales constituyen una construcción teórica a partir de la categorización. De acuerdo con Cisterna (2005) las categorías pueden ser “apriorísticas, es decir, construidas antes del proceso recopilatorio de la información, o emergentes, que surgen desde el levantamiento de referenciales significativos a partir de la propia indagación” (Cisterna, 2005, p. 64). De este modo, teniendo en cuenta que la investigación tiene como objeto de estudio las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria, las técnicas de recolección de información, exploraron inicialmente las categorías apriorísticas para adentrarse, durante el proceso de recolección y análisis de la información, en la búsqueda de las categorías emergentes.

El proceso de codificación y categorización de la información se hizo utilizando el software MAXQDA versión 11. A partir de este proceso, se obtuvieron 1447 segmentos codificados con un sistema de códigos compuesto por 86 códigos bajo los que se fueron conformando las diversas categorías hasta llegar a 10 categorías. Finalmente, bajo la orientación de identificar las principales categorías generadoras de debate, controversia y polarización entre los diversos actores de la política se agrupó la información en cuatro categorías, bajo las cuales se estructuró el análisis de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria.

4. Revisión Temática de Políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria

Para establecer la situación actual en torno a la producción académica relacionada con las políticas alimentarias se realizó una revisión temática. Dicha revisión, sobre seguridad y soberanía alimentarias, permitió identificar el desarrollo que ha tenido el estudio y el tratamiento de las políticas públicas desde los ámbitos global, regional, nacional y local. Este recorrido bibliográfico y exploración documental, constituye una lectura preliminar de los desarrollos sobre los conocimientos y procesos sistemáticos en dichos temas, antes de iniciar la recolección de información por medio de entrevistas abiertas. En este sentido, la elaboración del estado del arte no sólo es importante para obtener información con respecto al tema de esta investigación, sino para identificar ideas, conceptos, teorías, enfoques y metodologías desde las cuales se han estudiado las problemáticas relacionadas con la soberanía y la seguridad alimentaria.

4.1. Estrategia de búsqueda y origen de la información

Para la búsqueda y organización de la información, en español e inglés, se utilizaron cuatro descriptores: política (policy) políticas públicas (public policy), seguridad alimentaria (food security) y soberanía alimentaria (food sovereignty). Dada la enorme cantidad de información que arroja la búsqueda al considerar estos descriptores ubicados en cualquier parte de los documentos, se optó por considerar las publicaciones que contuvieran los descriptores en el título y en el resumen. Inicialmente se usó el buscador Google Académico. Luego, se consultaron las bases de datos bibliográficas: Bio One, Blackwell Reference Online, Wiley Online Library, Cambridge Journals Online, DialNet, Ebsco, PubMed, Scielo y Science Direct. La búsqueda se realizó para trabajos publicados en el período 2000 - 2013. No obstante, en este estado del arte se encontraron referencias a algunos documentos de años anteriores que se consideran publicaciones obligadas para abordar el tema.

Existen varios frentes desde los cuales se produce conocimiento acerca de la seguridad y la soberanía alimentaria. La mayor parte de la literatura se concentra en los informes generados por los organismos multilaterales, siendo la FAO el que más documentos ha publicado sobre el tema. Dichos informes, presentan datos que van desde el estado nutricional hasta la exposición de directrices para las políticas públicas en los países con poblaciones en riesgo de inseguridad alimentaria. Asimismo, con respecto a las investigaciones académicas sobre seguridad alimentaria (food security) y soberanía alimentaria (food sovereignty) se cuenta con una basta literatura en inglés. Sin embargo, al cruzar estos descriptores con el de políticas públicas (public policy) el número de publicaciones se reduce ostensiblemente.

4.2. Contenido de la información y hallazgos

A partir de la búsqueda se organizó la información en tres ámbitos: internacional, nacional y local para, a su vez, establecer el enfoque de las publicaciones; según si provienen de instancias gubernamentales, no gubernamentales o de investigaciones académicas, referidas al tema de la investigación. Así, se encontró que buena parte de los marcos teóricos, los datos empíricos y las formulaciones conceptuales sobre el tema de la seguridad alimentaria provienen de organismos multilaterales, que recogen los planteamientos de investigadores y académicos. Otro tanto ocurre con las metodologías, los diseños instrumentales y las técnicas utilizadas para el estudio de la seguridad y la soberanía alimentaria; así como de sus políticas.

Un hallazgo importante consiste en haber podido establecer que existe mayor producción de la investigación orientada a la evaluación de las políticas que investigación orientada al análisis de dichas políticas, con predominio de las evaluaciones que trabajan modelos cuantitativos. Con base en este hallazgo, la revisión se orientó hacia publicaciones que avanzaran en la conceptualización y que aportaran referentes teóricos tanto para el análisis de la seguridad y la soberanía alimentaria como

de las políticas públicas de éstas. Además, se encontró que las tendencias (teóricas, metodológicas) en el diseño de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria en América Latina, varían de un país a otro. Por ejemplo, mientras en países como Bolivia la política pública abarca los dos conceptos, en Colombia sólo contempla el concepto de seguridad alimentaria, enfocado bajo la teoría del manejo social del riesgo.

Sin embargo, en el plano local, concretamente en la política pública de la ciudad de Medellín, aparecen ambos conceptos. En total se encontraron 503 publicaciones cuyo resumen fue revisado para ser sometidas a una selección más rigurosa dada la enorme variedad de contextos y temáticas. El criterio para elegir los trabajos encontrados fue la calidad de la información, basada en rigor metodológico. Luego de aplicar todos los criterios de selección se llegó a un total de 35 publicaciones que fueron leídas e incluidas en el estado del arte.

Los enfoques teóricos y metodológicos en el estudio de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria parten, en su gran mayoría, de analistas y teóricos del tema, provenientes de muy diversas disciplinas que van desde las ciencias de la salud, la economía, la ingeniería y la jurisprudencia hasta las ciencias sociales. En síntesis, dentro de esta búsqueda bibliográfica inicial, con el propósito de conocer la producción científica en el tema de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria, se rescatan como significativas las publicaciones que se reseñan en los siguientes apartados.

4.3. Conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria

Al concepto de seguridad alimentaria, pilar de la política pública se le han planteado críticas que han posibilitado conceptualizaciones provenientes de organizaciones de la sociedad civil, de esta forma emerge el concepto de soberanía alimentaria. De acuerdo con Carrasco y Tejada (2008) no es casual que este concepto:

Surja en el periodo de la globalización neoliberal y la relativa pérdida de autonomía de los Estados. Se trata de un concepto transformador, de carácter político y global, que muestra la resistencia a aceptar que los caminos ya están trazados y definidos al margen de la voluntad popular y, en determinadas dimensiones, en contra de los intereses de los pequeños productores, los campesinos, las poblaciones indígenas, etc. (Carrasco & Tejada, 2008, p. 14).

En 2006, la FAO en su Informe de Políticas: Seguridad Alimentaria elaboró una síntesis acerca de la evolución de los conceptos normativos de la seguridad alimentaria. En ella, se afirma que la evolución de dichos conceptos durante las últimas tres décadas refleja los cambios del pensamiento normativo oficial (Clay, 2002). El concepto se creó en 1974 en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de ese año que definió la seguridad alimentaria con base en la idea del suministro de alimentos: “(...) que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos... para mantener una expansión constante del consumo... y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” (FAO, 1974, s.p.).

Para 1983, el análisis de la FAO se centra en el problema del acceso a los alimentos y en la preocupación por el equilibrio entre la demanda y el suministro de alimentos para asegurar la seguridad alimentaria, definida bajo el propósito de “asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (FAO, 1983, s.p.). Dicha definición fue objeto de revisión para incluir en el análisis de la seguridad alimentaria a las personas y sus hogares. Con los aportes teóricos de Amartya Sen (1983) quien plantea que las declaraciones acerca del suministro de alimentos dicen cosas acerca de los productos considerados en sí mismos, mientras que las declaraciones sobre el hambre son acerca de la relación de las personas con los productos básicos. Por tanto, según Sen, dichas declaraciones se relacionan con la propiedad de los alimentos por las personas. Así, para comprender la inanición, se requiere entrar en la estructura de la propiedad. De esta forma, Sen enfatiza en el asunto del derecho de las personas al acceso a los alimentos,

vinculando con asuntos fundamentales como el trabajo, la producción, la comercialización (Sen, 1983).

En 1990, la UNICEF plantea un marco conceptual sobre las causas de la nutrición. Dicho marco:

Revela que las causas de la desnutrición son multisectoriales y abarcan la alimentación, la salud y las prácticas de atención. También se pueden clasificar como inmediatas (a nivel individual), indirectas (a nivel del hogar y la familia) y básicas (a nivel de la sociedad), de tal modo que los factores a un nivel influyen sobre otros niveles. El marco se utiliza, a nivel de distrito y en el plano local, como un instrumento de ayuda en la planificación de acciones eficaces para mejorar la nutrición. Sirve de guía en la apreciación y análisis de las causas del problema de la nutrición y contribuye a establecer la combinación más apropiada de medidas a tomar (UNICEF, 1998, s.p.).

El marco de la UNICEF fue bastante aceptado a escala internacional y constituyó un referente importante en el desarrollo conceptual de la seguridad alimentaria. El esquema conceptual de la UNICEF tiene en cuenta que no sólo que las enfermedades diarreicas y respiratorias agudas se relacionan con los problemas de nutrición, sino que además enfatiza en la utilización eficiente de los sistemas de salud y de distribución de alimentos; además de los cuidados adecuados en el hogar. De acuerdo con Gross y Schoeneberger (1999).

Este modelo relaciona los factores causales de la baja-nutrición con los diferentes niveles socio-culturales. Las causas inmediatas afectan a los individuos, las causas subyacentes se relacionan con las familias, y las causas básicas están relacionadas con la comunidad y la nación. Como resultado, mientras más indirectas son las causas, más afectado se verá el estado nutricional de los pueblos (Gross & Schoeneberger, 1999, p. 8).

La FAO, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), define que “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996, s.p.). Dicha definición plantea cuatro dimensiones primordiales de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso utilización y estabilidad.

De otro lado, Gross y Schoeneberger (1999), plantean que:

Se alcanza seguridad alimentaria, si la comida adecuada (cantidad, inocuidad, calidad y aceptabilidad socio cultural) esta disponible y es accesible y satisfactoriamente utilizada, por todos los individuos, en todo momento, con el fin de alcanzar una buena nutrición para una vida feliz y saludable (Gross & Schoeneberger, 1999, p. 5).

Asimismo, afirman que con la inclusión de la utilización *"la seguridad nutricional"* es más que *"la seguridad alimentaria"* para llegar a plantear que el concepto de seguridad alimentaria y nutricional tiene cuatro dimensiones: A) una dimensión categórica, referida a los elementos de seguridad alimentaria y nutricional; b) una dimensión socio-estructural, referida los diferentes niveles sociales; c) una dimensión administrativa, relacionada con la administración de programas y proyectos y; d) una dimensión de situaciones relacionadas, que tiene que ver con las diferentes etapas de inseguridad alimentaria y nutricional.

En relación con la soberanía alimentaria, Pingali, Alinovi y Sutton (2005), han estudiado los vínculos entre la seguridad alimentaria y la crisis prolongada en diferentes contextos y a partir de diversas experiencias de las cuales se han extraído directrices para políticas nacionales e internacionales. Estos autores, han propuesto un enfoque de doble vía para mejorar la seguridad alimentaria a través de políticas específicas para

situaciones de crisis prolongadas, vinculando intervenciones inmediatas con estrategias a largo plazo de crecimiento sostenible. (Pingali, Alinovi, & Sutton, 2005). El doble enfoque de Pingali, Alinovi y Sutton (2005), ha sido tenido en cuenta por la FAO (2006), el cual denomina marco teórico de doble enfoque. El cual, con el propósito de combatir el hambre, “combina la agricultura y el desarrollo rural sostenibles con programas específicamente dirigidos a incrementar el acceso directo a los alimentos para los sectores más necesitados” (FAO, 2006, s.p.).

El primer componente del marco teórico de doble enfoque se refiere al desarrollo rural y al incremento de la productividad, ocupándose de medidas de recuperación con el propósito de establecer sistemas alimentarios con capacidad de recuperación. Se enfatiza en que:

Los factores que afectan a esta capacidad de los sistemas alimentarios son la estructura de la economía alimentaria en su conjunto, así como sus componentes, como la producción agrícola, la tecnología, la diversificación de la industria alimentaria, los mercados y el consumo (FAO, 2006, s.p.).

El segundo componente se encuentra encaminado a evaluar las opciones para apoyar a grupos vulnerables. De esta forma, “el análisis de la vulnerabilidad ofrece una perspectiva de la dinámica de la seguridad alimentaria que requiere dar atención especial a los riesgos y a las opciones para su gestión” (FAO, 2006, s.p.). Finalmente, en 2009, la FAO, plantea que:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social 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 (FAO, 2009, s.p.).

De otro lado, según, Beuchelt y Virchow (2012), el concepto de soberanía alimentaria está empezando a encontrar su camino en los debates y las políticas de las organizaciones de las Naciones Unidas y los gobiernos nacionales tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados. Éstos, señalan que más allá de su relación con los movimientos de la sociedad civil y la escasa atención académica, el concepto de soberanía alimentaria resulta apropiado para la adecuación de las políticas internacionales de desarrollo dirigidas a la reducción del hambre y la pobreza, especialmente con relación al derecho humano a una alimentación adecuada.

Montagut y Dogliotti (2006), desde la perspectiva militante de la sociedad civil abordan la soberanía alimentaria en relación con la defensa de los derechos de las comunidades campesinas e indígenas afectadas por la globalización económica. Sus tesis propenden por reivindicar “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de trabajo, pesqueras, alimentarias y de recursos (tierra, agua, semillas, biodiversidad) adecuadas a las necesidades específicas desde un punto de vista ecológico, socioeconómico y cultural” (Montagut & Dogliotti, 2006, p. 10). Como ésta, existen muchas publicaciones que anteponen el concepto de soberanía alimentaria al concepto de seguridad alimentaria adoptado por las agencias internacionales.

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es “una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil que trabajan en colaboración para fomentar y garantizar el acceso equitativo a la tierra, así como su control, para las mujeres y los hombres pobres” (ILC, 2011, s.p.). Dicha coalición está compuesta de 81 miembros en más de 40 países, entre los que se incluyen organizaciones de la sociedad civil, agencias de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e institutos de investigación.

De acuerdo con el Informe Anual (2010) de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra:

Desde el 2009, ONU-HABITAT ha incluido esta estrategia mediante una asociación con el Gobierno Nacional y la Agencia de Refugiados de las Naciones Unidas, a fin de tratar los asuntos de tierras en el Este de la RDC, y así promover la cohesión social e impulsar la economía. (...) este trabajo tiene que ser apoyado mediante la implementación de un marco judicial nacional que tome en consideración estas realidades, así como una adecuada política de tierras (ILC, 2011, p. 49).

La definición de los conceptos acabados de presentar y las dimensiones que de ellos se desprenden han tenido implicaciones en el diseño de políticas públicas. Por ejemplo, de la definición de la FAO de 1996, se desprenden los componentes de disponibilidad, utilización, estabilidad y acceso, que se convierten en ámbitos potenciales de intervención mediante políticas públicas. De esta forma, en 2005 la FAO publica el libro Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina, el cual se convierte en una directriz importante en la materia para las naciones de la región. El texto, parte de la elaboración de un marco teórico de la seguridad alimentaria, partiendo de la descripción de la evolución del concepto de seguridad alimentaria para llegar a la definición actual de la FAO. Luego, se desglosan los componentes señalados arriba en factores. Así, el componente de disponibilidad es relacionado principalmente con la producción de alimentos, señalando que se vuelven indispensables instrumentos de política en el fomento a la producción eficiente y competitiva, la integración comercial sub-regional e internacional y la utilización eficiente de los recursos naturales.

En una perspectiva similar para América Latina se desarrolla el Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre en el marco de la Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, creados por Red Internacional de Apoyo a la Investigación (RIAI), la Universidad de Córdoba y la Oficina de Cooperación Internacional de Desarrollo de la Diputación de Córdoba. Con un abordaje interdisciplinario, en el que confluyen trabajos acerca del hambre, la seguridad

alimentaria, la soberanía alimentaria y las políticas públicas, relacionados con un sinnúmero de temas, se intenta construir una visión integral de la lucha contra el hambre. La cátedra, reconoce el carácter multifacético de las problemáticas relacionadas con la alimentación incluyendo aspectos económicos, sociales, políticos, jurídicos, antropológicos, agronómicos, sanitarios, etc.

4.4. Globalización, seguridad y soberanía alimentarias

En el ámbito global la institución que más investigaciones genera en el tema de las políticas públicas relacionadas con la alimentación es el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, IFPRI por su sigla en inglés, cuyo propósito es plantear soluciones sostenibles para acabar con el hambre y la pobreza. En 2003, el IFPRI publicó el documento de estrategia a largo plazo: Hacia la seguridad alimentaria y nutricional: Investigaciones sobre políticas alimentarias, fortalecimiento de la capacidad y comunicación; el cual, fue elaborado a través de un proceso de consulta entre los asociados, la sociedad civil, el sector privado y los investigadores del IFPRI. (International Food Policy Research Institute, 2005).

El IFPRI, reconoce que desde la publicación de dicho documento:

Han ocurrido varios cambios significativos en el contexto de las políticas alimentarias internacionales (...) muchos de esos cambios son de particular relevancia para la estrategia a largo plazo del IFPRI: la creciente importancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los rápidos cambios en la naturaleza de los mercados y el comercio que afectan a los pobres (...) (IFPRI, 2005, p. iv).

Este reconocimiento de que el contexto político está cambiando plantea retos a la investigación; ya que:

La autoridad de los gobiernos centrales en la formulación de la política alimentaria se está volviendo más difusa y hay muchos más participantes en el proceso. Del mismo modo, las crisis mundiales de salud plantean considerables amenazas a la seguridad alimentaria y la nutrición (International Food Policy Research Institute 2005, p. vii).

En este sentido, el IFPRI se ha comprometido a aportar directrices para poner en práctica los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Consciente de estos cambios en el entorno político, el IFPRI ha propuesto un marco conceptual para explicar el proceso de formulación de políticas; el cual, involucra los siguientes pasos: “conseguir que se trate el tema, identificar los objetivos, presentar opciones para alcanzar esos objetivos, evaluar las opciones, hacer recomendaciones, llegar a un consenso, legislar, aplicar las políticas, evaluar las políticas y determinar los efectos” (IFPRI, 2005, p. 7).

La relación entre globalización y seguridad alimentaria ha cobrado una importancia inusitada a partir de la Asamblea de la ONU del año 2000; en la cual, 189 países asumieron los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio. El primero de ellos, orientado a erradicar la pobreza extrema y el hambre en el mundo, ha despertado el interés de actores políticos, académicos y de la sociedad civil sobre el estado de la cuestión y las estrategias propuestas para lograr dicho objetivo; teniendo en cuenta que todo ello tiene lugar en el marco de una economía globalizada que ha afianzado relaciones de inequidad entre y al interior de los países. Lo cual, lleva la discusión del problema del hambre al terreno de la soberanía alimentaria.

Un enfoque, de corte crítico, considera a la soberanía alimentaria como un requisito fundamental para la seguridad alimentaria en el contexto de la globalización (Menezes, 2001). Desde este enfoque se dice que con la globalización, la idea de la soberanía alimentaria debe reafirmar los derechos de los pueblos a su autonomía para

decidir sobre los alimentos que desean producir y consumir. En este sentido, se requiere establecer acuerdos en los que la seguridad alimentaria, sea prioritaria sobre los objetivos comerciales o de otros fines relacionados con la dominación de una nación sobre otra. Así, según Menezes (2001), es importante considerar que la soberanía alimentaria no es suficiente para garantizar la seguridad alimentaria, aunque se reconoce como un elemento vital. Por tanto, se requiere que la seguridad y la soberanía alimentaria sean compatibles con la equidad social, en el sentido de garantizar el acceso y la distribución universal de alimentos de buena calidad, nutritivos y adecuados culturalmente.

Adicionalmente, se producen investigaciones que aportan análisis conceptuales y empíricos a la comprensión de los factores complejos que entran en juego en la seguridad alimentaria, al interior de las economías en los ámbitos internacional, nacional y local. Por ejemplo, en el caso de Marruecos Aker y Lemtouni (1999) parten del interrogante acerca de cómo las políticas vinculadas a la globalización de la economía de los alimentos afectan a la seguridad alimentaria nacional. En su trabajo, estos autores presentan un marco para evaluar la seguridad alimentaria a escala nacional como un esfuerzo para comprender cómo la seguridad alimentaria y se ve afectada por la integración de los mercados nacionales y mundiales. Se trata de un modelo cuantitativo que ofrece un marco de los factores de oferta y demanda, basados en el mercado que afectan a la economía nacional de alimentos (Aker & Lemtouni, 1999).

A partir de la Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria (2002), se han tomado en cuenta una serie de consideraciones hasta llegar a la definición del International Planning Committee for Food Sovereignty, según la cual:

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y

a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada, y a los recursos para la producción de alimentos y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades (IPC, 2002, s.p.).

Este concepto representa una ruptura con respecto al concepto de seguridad alimentaria definido por la FAO, centrado en el asunto de la disponibilidad de alimentos pero que deja de lado la importancia de las formas de producción.

La soberanía alimentaria es un concepto que tiene una intención estratégica, que ha venido siendo desarrollada desde los años noventa por la coalición internacional de campesinos: La Vía Campesina. De acuerdo con McMichael (2012), la soberanía alimentaria se refería inicialmente a la soberanía nacional sobre la política alimentaria, como un primer paso político y; en última instancia, a una visión democrática de la comunidad y el control regional de las características multifuncionales de la agricultura. Dichas características comprenden la preservación de la tierra, la administración ecológica, el suministro de alimentos, el empleo rural y sostenibilidad cultural. La estrategia de la soberanía alimentaria se ha desarrollado a través de un movimiento internacional que comprende campesinos, personas sin tierra, pequeños ganaderos, pescadores e indígenas.

Un abordaje importante, que no puede dejarse de lado, es la mirada de la relación entre globalización, seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y producción de alimentos genéticamente modificados. En el estudio: *The GMO Emperor Has No Clothes: A Global Citizens Report on the State of GMO*, coordinado por la organización Navdanya International y la Comisión Internacional para el Futuro de la Alimentación y la Agricultura, hace referencia a la ingeniería genética como una tecnología fallida con respecto a aumentar el rendimiento de las cosechas para alimentar a las personas que padecen de hambre. Este estudio, integra la mirada desde la base del activismo político con la interpretación de un grupo de científicos que hacen parte organizaciones de la

sociedad civil alrededor del mundo. En dicho trabajo, se pone en discusión el poder de las empresas agroalimentarias multinacionales frente al problema de la alimentación en el mundo (Shiva, 2011). Asimismo, se revelan los problemas asociados al uso intensivo de semillas modificadas genéticamente como la pérdida de la biodiversidad y los efectos en la soberanía alimentaria.

En la línea de los estudios que ven en la globalización una oportunidad para mejorar la seguridad alimentaria se encuentra el de Hashemian y Yach (2007); quienes señalan que la salud pública en un mundo globalizado, presenta desafíos y oportunidades. Estos autores, desde una visión liberal de la economía, afirman que los beneficios de la globalización para la salud son potencialmente enormes, como consecuencia de compartir valores, conocimientos, avances tecnológicos y ofrecer mejores perspectivas de crecimiento económico y el comercio. Desde este enfoque instrumental de la seguridad alimentaria, relacionada con la salud pública se llega a afirmar que las oportunidades no han llegado aún a cientos de millones de pobres del mundo y que las fuerzas mundiales han acelerado profundamente la salud y las divisiones de la riqueza dentro y entre países. En un mundo cada vez más interdependiente, la vulnerabilidad mutua ofrece un potencial de interés para todas las naciones para mejorar sistemáticamente la salud pública mundial y el crecimiento económico con equidad. (Hashemian & Derek, 2007)

El abordaje de la seguridad alimentaria desde el contexto de la globalización se ha dado, en el ámbito latinoamericano con enfoques críticos como el de Arango (2004) quien afirma que:

La globalización y la liberalización de la economía, a pesar de generar crecimiento a escala mundial, perjudican los países y campesinos pobres por carecer de ventajas comparativas para insertarse en un mercado internacional. La liberalización de los mercados ha aumentado la desigualdad en la distribución de

los recursos tanto entre países, como entre sectores de la sociedad reduciendo el bienestar de los más pobres (Arango, 2004, p. 103).

Desde esta perspectiva se propende por políticas públicas redistributivas y de apoyo al desarrollo, que posibiliten el funcionamiento adecuado de la estructura productiva para garantizar la seguridad alimentaria.

Otro trabajo importante lo constituye la mirada retrospectiva de acerca de los efectos de la apertura comercial la seguridad alimentaria en América Latina. Tomando como referente los países industrializados de la región, Rodríguez (2007), hace un análisis desde las ciencias económicas en el que se concluye que:

Se detectan tres grupos de países: por un lado, los países agroexportadores con elevadas ventajas comparativas en la producción de alimentos básicos, como Brasil y Argentina que presentan elevados niveles de autosuficiencia; un grupo intermedio que comprende a Colombia y Chile que carecen de ventajas comparativas en la producción de cereales y que presenta niveles críticos de dependencia externa en la provisión de este tipo de alimentos, aunque poseen una balanza agroalimentaria positiva; en tercer lugar, los países petroleros (México y Venezuela), donde la dependencia externa del sector agroalimentario adquiere mayor relevancia, en particular en el caso de Venezuela (Rodríguez, 2007, p. 116).

Además, se encuentra literatura académica que aborda la controversia sobre el uso o el no uso de la bioingeniería para reducir la inseguridad alimentaria en el mundo. En este sentido, trabajos como los de Sairam y Prakash (2005) plantean que la bioingeniería ofrece oportunidades sin precedentes para reducir la pobreza, la inseguridad alimentaria, la malnutrición infantil y la degradación de los recursos naturales. Estos autores, sostienen que la ingeniería genética ofrece un potencial excepcional para aumentar la eficiencia de los cultivos; además que la biotecnología

agrícola podría aumentar la producción mundial de alimentos y la disponibilidad de una manera sostenible (Sairam & Prakash, 2005).

Estos autores, también marcan la oposición al uso de esta tecnología en muchos países, especialmente de Europa; así como la oposición de los grupos de intereses especiales. No obstante, su posición al respecto es a favor de la integración de la biotecnología en la investigación agrícola en los países en desarrollo, considerando que dichos países pueden aprovechar los beneficios de esta tecnología con un mínimo de problemas y que deben hacerse esfuerzos concertados para crear conciencia de sus beneficios potenciales y abordar las preocupaciones relacionadas con su uso a través del diálogo entre los diferentes actores: políticos, científicos, grupos de comercio, industria alimentaria, organizaciones de consumidores, grupos de agricultores, medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales.

4.5. La seguridad y la soberanía alimentarias en las políticas públicas

En julio de 1996, como preparativo a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación que celebraría la FAO de ese mismo año, tuvo lugar en la ciudad de Madrás (India) una reunión de representantes de 25 academias científicas de todo el mundo, así como representantes gubernamentales e intergubernamentales. Su propósito, fue el de plantear directrices científicas acerca de los asuntos que deberían tratarse en la cumbre. La Declaración de la Cumbre de Academia de Ciencias de Madrás: Uncommon Opportunities for Achieving Sustainable Food and Nutrition Security: An Agenda for Science and Public Policy, sintetiza diez puntos de la agenda científica y la política pública para la seguridad alimentaria y nutricional sostenible, tanto para el ámbito nacional como internacional.

Algunos de los diez puntos de la agenda abarcan aspectos como: a) una revolución verde permanente para aumentar la producción de forma económicamente viable, socialmente equitativa y ambientalmente sostenible; b) la ciencia y la tecnología

como bien público clave para mejorar la productividad agrícola entre los pobres; c) políticas ambientales para sentar las bases de la sostenibilidad agrícola; d) políticas macroeconómicas basadas en la sostenibilidad del medio ambiente, la equidad de género y la equidad social y; e) políticas públicas para la alimentación sostenible y la seguridad alimentaria y nutricional con procedimientos centrados en la producción y el acceso (Swaminathan, 1997, p. 183-184).

Flores, Khwaja y White (2005), exploran la seguridad alimentaria en crisis prolongadas para proponer la creación de marcos de política más eficaces. Su estudio examina algunos de los retos de las políticas en este ámbito, identificando los requisitos fundamentales para hacer frente a ellos. De acuerdo con Flores, Khwaja y White (2005), mientras las crisis prolongadas amenazan el acceso de las personas a alimentos suficientes, el compromiso internacional para reforzar la seguridad alimentaria en esos contextos se ha caracterizado por un fracaso de la formulación de políticas de respuesta, acorde con las cambiantes condiciones económicas, sociales y políticas. Asimismo, estos autores señalan que las intervenciones en seguridad alimentaria han tendido a reflejar un estrecho rango de respuestas estandarizadas; en las que existe un sesgo hacia proyectos a corto plazo, en el que predomina el suministro de ayuda alimentaria e insumos agrícolas, con sólo algunas referencias al conjunto más amplio de opciones que existen para promover la seguridad alimentaria a largo plazo.

Oliveira et al (2010), realizaron un estudio con el objetivo analizar las políticas públicas de seguridad alimentaria adoptadas en países con diferentes niveles de desarrollo, teniendo como referente la metodología del Banco Mundial para establecer los niveles de desarrollo e ingreso del país. En dicho estudio se plantea que:

Las principales causas de la inseguridad alimentaria en los países con ingreso alto y medio alto son las disparidades relacionadas con el origen étnico/raza, el género, el nivel de ingresos y la educación. En los países con ingresos medios bajos y bajos, la ineficiencia en las instituciones, la baja tecnología empleada en

la agricultura y, a su vez, la baja productividad a ella asociada, son los factores determinantes de la inseguridad alimentaria. (...) Las intervenciones deben llevarse a cabo con el fin de lograr que los alimentos saludables sean más accesibles a la población de bajos ingresos. Para lograr esto se requiere la combinación de la política agrícola, la política de precios y las acciones de regulación, así como el uso de la educación sobre el consumo (p. 16).

De otro lado, la gestión de la seguridad alimentaria en las políticas públicas ha sido objeto de interés, particularmente en el contexto africano con el trabajo de Amani (2002), que resalta la importancia de las políticas públicas para hacer frente a la inseguridad alimentaria. Amani (2002), sostiene que el marco conceptual para la seguridad alimentaria debe tener la finalidad de asegurar alimentos disponibles y accesibles a cada persona en cantidades suficientes para garantizar una dieta nutritiva y una buena salud. En cuanto a la disponibilidad de alimentos, este autor aborda tres aspectos: la producción, el comercio con inclusión del mercado y la ayuda alimentaria; considerando que, en todos estos aspectos, las políticas públicas resultan cruciales para asegurar un buen rendimiento.

En estas recomendaciones, que enfatizan en la disponibilidad de alimentos, Amani (2002) considera que el acceso a los mismos debe estar guiado mediante el desarrollo de políticas que promuevan la inversión en activos productivos y la mejora de las capacidades humanas y técnicas. Ello, con el fin de ampliar los mercados de productos básicos y las oportunidades comerciales para la agricultura y los productos no agrícolas, para promover el capital social. Estos planteamientos dejan de lado el asunto de la soberanía alimentaria, circunscribiéndose en que el problema de la inseguridad alimentaria puede ser solucionado mediante medidas para la generación de empleo de amplia base que generen crecimiento económico y contribuyan al desarrollo sostenible.

En Colombia, la mirada conceptual, política e ideológica de los actores de la sociedad civil no coincide con la de los actores gubernamentales encargados del diseño

de la política; ya que mientras los primeros abogan por la seguridad alimentaria enmarcada en el contexto de la soberanía, los segundos permanecen anclados en la seguridad alimentaria bajo la concepción del manejo social del riesgo. En el ámbito local, la política pública de Medellín parte del reconocimiento tanto de la seguridad como de la soberanía alimentaria.

Con base en los componentes de la seguridad alimentaria establecidos por la FAO, en Colombia se han realizado varios estudios sobre la situación de seguridad alimentaria y la evaluación de sus políticas. Uno de ellos que a pesar de que el país cuenta ya con un marco normativo, aún no se cuenta con resultados importantes.

El débil desempeño de Colombia en revertir su nivel de pobreza, exclusión y hambre, así como de inseguridad alimentaria, sobre todo en grupos específicos, no se condice con su capacidad para desarrollar un marco legal coherente, políticas y programas bien definidos, comunicación, capacitación y una creciente justiciabilidad en materia del derecho a la alimentación. Colombia cuenta, indiscutiblemente, con los recursos normativos, financieros y humanos para incidir de manera más contundente en el cumplimiento del derecho a la alimentación (Vallejo, 2008, p. 32).

A raíz de la convocatoria de la FAO a la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996, Colombia llevó a cabo un proceso de preparación para establecer su posición en la dicha cumbre. Este proceso fue liderado por el Ministerio de Relaciones Internacionales y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien convocó a un grupo de expertos que se reunió para reflexionar y discutir sobre el tema. Los resultados de ese trabajo se encuentran en el libro *El Pan Nuestro: Problemas de Seguridad Alimentaria* Editado por Carlos Rivera. Dado que, además de ofrecer un marco conceptual y algunos acercamientos teóricos, al interior de este texto se consigna la posición oficial de Colombia en la cumbre, éste se convierte en un referente obligado para el análisis de las políticas públicas de seguridad alimentaria en Colombia.

En 2005, La CEPAL en su informe: *Hambre y desigualdad en los países andinos: La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, aborda asuntos fundamentales para el estudio de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria en los que se cuentan: la pobreza y hambre frente a las metas del Milenio, la desnutrición en los países andinos con relación a las desigualdades y otros factores asociados como la pobreza y la indigencia y las diferencias urbano-rurales, geográficas y étnicas, entre otros y las políticas y programas alimentarios.

El mismo informe de la CEPAL, señala que:

Un tema transversal en Colombia sigue siendo su crisis humanitaria tras 40 años de conflicto que ha ocasionado un desplazamiento en el interior del país de más de 1,5 millones de personas, lo que lo convierte en uno de los países con mayor número de personas desplazadas del mundo. Forzar a las personas a huir de sus hogares y de sus tierras es una estrategia deliberada del conflicto, que surge de disputas acerca de la tenencia de las tierras y el control de territorios. El problema afecta en medida desproporcionada a afrocolombianos y grupos indígenas y ha tenido un efecto negativo en la seguridad alimentaria de las personas desplazadas. Los principales problemas se relacionan con el difícil acceso a los alimentos y la menor calidad de los mismos, así como con los problemas de producción (CEPAL, 2005, p. 65).

El libro *Desarrollo rural y seguridad alimentaria: Un reto para Colombia* que recopila las ponencias del Seminario sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria (2001) en la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, es un referente importante en el debate nacional sobre las políticas públicas más adecuada en lo referente al desarrollo rural y la seguridad alimentaria. La discusión que en él se plantea trasciende la discusión sobre la injusticia y la inequidad social para llevarla al plano de

la viabilidad de Colombia como nación. El texto recoge las visiones de académicos y las visiones institucionales de organismos del orden nacional e internacional.

Asimismo, el libro de Absalón Machado (2003) Ensayos sobre seguridad alimentaria, analiza los problemas estructurales que afectan la disponibilidad y el acceso a los alimentos en Colombia, concibiendo la seguridad alimentaria como un asunto estratégico para el desarrollo. El texto constituye un referente significativo en la discusión académica sobre la seguridad alimentaria; ya que aborda asuntos que van desde el modelo de desarrollo, el papel de la agricultura, el problema de la alimentación y el marco conceptual y estratégico de la seguridad alimentaria, hasta proponer algunas bases para una política del sistema agrario.

El texto Seguridad Alimentaria en Colombia de Diego Morales (2008) reviste una importancia particular ya que, por primera vez en Colombia, analiza la seguridad alimentaria en relación con la perspectiva múltiple de la seguridad; es decir, abordando el estudio de cómo la situación actual de seguridad alimentaria afecta la seguridad nacional. El estudio explica el porqué Colombia pasó de ser un país autosuficiente a ser un país dependiente en producción de alimentos, lo cual aumenta la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en las poblaciones pobres. Asimismo, estudia los factores que generan inseguridad alimentaria como el acceso a la tierra, el conflicto armado y el desplazamiento forzado. El autor, plantea cómo el incremento del índice de dependencia alimentaria que pasó de 3.1% en el período 1986-1990 a 7.9% en el período 2000-2001, ha tenido relación con el problema de la inseguridad alimentaria.

Las investigaciones realizadas por el PMA y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) demuestran que los factores que intervienen en el incremento de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en familias víctimas del desplazamiento forzado, convierten a este grupo poblacional en el de mayor riesgo de inseguridad alimentaria. Los estudios realizados por estos organismos parten de la identificación de

las necesidades de las familias desplazadas como un insumo fundamental orientado a asegurar una respuesta social efectiva.

En 2004, a partir de intereses comunes, el PMA y el CICR realizó en Colombia el estudio denominado: Identificación de las Necesidades Alimentarias y No Alimentarias de los Desplazados Internos; el cual, fue realizado mediante la recolección de datos de encuestas en hogares y discusiones con grupos focales en seis departamentos de Colombia. En su informe, se presenta una imagen de la condición socio-económica de los hogares desplazados para proponer criterios asistenciales y ofrecer recomendaciones iniciales con respecto a políticas y programas.

Las recomendaciones políticas que plantea el informe apuntan a: a) implementar las prioridades de las políticas existentes para asegurar la protección de la población civil; b) fortalecer y adaptar las políticas y mecanismos existentes para asegurar el restablecimiento social y económico de la población desplazada; c) los esfuerzos actuales por armonizar la forma en que los desplazados son identificados, caracterizados y apoyados deben mejorarse para responder a la naturaleza dinámica del desplazamiento; d) extender el enfoque y cobertura de los programas actuales de protección social y; e) reducir las barreras para obtener acceso y beneficiarse de los servicios sociales básicos (PMA – CICR, 2005).

Con respecto a las investigaciones realizadas en Colombia relacionadas con políticas de seguridad alimentaria, se tiene la tesis doctoral: Análisis de las Políticas de Seguridad Alimentaria de Colombia, elaborada por M^a del Rocío Ortiz (2004). Se trata de un diseño observacional para valorar la fase de gestión del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición de Colombia. En él se usan métodos cuantitativos y cualitativos. La investigación consta de un estudio descriptivo y otro analítico de carácter transversal con datos primarios y secundarios retrospectivos y concurrentes. La principal conclusión de esta tesis doctoral es que “la política de seguridad alimentaria de

Colombia puesta en marcha en un momento de la mundialización de la economía y de la crisis económica no ha alcanzado sus objetivos originales” (Ortiz, 2004, p. 241).

En síntesis, la revisión de la literatura acerca de la seguridad y la soberanía alimentaria, revela el debate entre la visión institucional de los organismos multilaterales, comprometidos con la seguridad alimentaria y, el discurso de las organizaciones de la sociedad civil, congregado en torno a la soberanía alimentaria como el derecho de autodeterminación de los pueblos para definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra.

En presencia de tal debate, una investigación sobre políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria, debe partir del reconocimiento de los puntos de vista de los diferentes actores que entran en juego en el diseño y la ejecución de la política. En este sentido, la elaboración del estado del arte permitió establecer tres grandes grupos de actores (la academia, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones gubernamentales) desde los cuales se generan diversos enfoques teóricos, conceptualizaciones, investigaciones, evaluaciones y directrices de políticas.

En Colombia, las políticas públicas de seguridad alimentaria son nuevas. Su desarrollo sólo se ha dado a lo largo de la última década; con lo cual resultan muy escasas las investigaciones sobre el tema en el país. Por tanto, fue necesario revisar investigaciones en otros contextos geográficos como algunos países de África y Brasil. Éstas, si bien constituyen un referente importante, deben ser consideradas con cuidado ya que en Colombia las problemáticas asociadas a la seguridad y la soberanía alimentaria, adquieren características particulares debido a problemáticas sociales de larga trayectoria como el conflicto armado, el despojo de tierras y el desplazamiento forzado, entre otras.

5. Discursos y Referentes en Torno a las Políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria

5.1. La salud pública y las políticas alimentarias

A pesar de la clara relación entre la salud humana y las políticas alimentarias, no existen muchas investigaciones académicas que estudien la conexión entre dichas políticas y la salud pública. (Coveney, 2003), ha señalado que la política alimentaria es un asunto crítico para la salud pública, cuestionando el hecho de que exista una distancia analítica entre la salud pública, la política alimentaria y la promoción de la salud. Actualmente, según Coveney (2003), las políticas alimentarias se encuentran más cerca del fomento del comercio y el desarrollo de la industria de alimentos que de la promoción de la salud y el bienestar de las personas. Colombia no ha sido la excepción. Las políticas alimentarias son determinantes sociales de la alimentación; con lo cual, también resultan fundamentales para la salud pública.

En el apartado en el que se analizó el referencial global de las políticas alimentarias en Colombia, se efectuó una breve mirada retrospectiva de la conexión entre la nutrición, la salud, la agricultura y las políticas públicas. Consideramos como la alimentación se instauró como un tema clave para la salud pública desde los años treinta, bajo una orientación del desarrollo basado en la ayuda y el asistencialismo, hasta convertirse en un asunto clave de los procesos de liberalización de la economía global, desde finales del siglo XX, hasta la actualidad. Ahora bien, para el año 2010, con la *Declaración de Adelaida sobre Salud en todas las Políticas* la OMS llama la atención sobre las acciones de gobierno conjuntas que se pueden desarrollar en diversos sectores y temas. Entre ellos, la *agricultura* y la *alimentación*, al afirmar que: “la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos mejoran cuando la salud es tomada en cuenta en la producción, fabricación, comercialización y distribución de los alimentos, se

fomenta la confianza del consumidor y se garantizan prácticas agrícolas más sostenibles” (OMS, 2010, p. 4).

El llamado de la OMS resulta un desafío importante para la salud pública, dado que en el contexto de una economía globalizada la alimentación se convierte en un campo de intervención e investigación clave para explorar asuntos como el control global de la salud, las inequidades sanitarias y los intereses subyacentes en el denominado régimen alimentario corporativo. Ello, podría percibirse como la oportunidad a una apertura de la salud pública hacia una comprensión más holística de la alimentación y la nutrición que pudiera trascender de la visión individual de la seguridad alimentaria a la perspectiva comunitaria de la soberanía alimentaria. Al tenor de esta reflexión, aunque sin hacer referencia a la soberanía alimentaria y centrándose en las comunidades indígenas, con respecto al tema de *tierras y cultivos*, la Declaración de Adelaida señala dos asuntos claves: a) “La mejora del acceso a la tierra puede contribuir a la mejora de la salud y el bienestar de los pueblos indígenas, que están espiritual y culturalmente vinculados a un profundo sentido de pertenencia a la tierra y al país” (OMS, 2010, p. 4). b) “La mejora de la salud de los pueblos indígenas puede fortalecer las comunidades y la identidad cultural, mejorar la participación de los ciudadanos y contribuir al mantenimiento de la biodiversidad” (OMS, 2010, p. 4).

Actualmente, las anteriores apreciaciones de la OMS con respecto a los pueblos y comunidades indígenas, resultan especialmente válidas para las comunidades campesinas de los países pobres, dado que tanto unas como otras están viendo amenazada su autonomía alimentaria a causa del aumento del control corporativo del sistema alimentario global. En tal contexto, un factor significativo para la salud pública, desde el enfoque de los determinantes sociales de la salud, podría ser el de *pobreza alimentaria*, de la que habla Coveney (2003). Lo cual, llevaría a interrogarse acerca de los intereses que configuran las actuales políticas alimentarias, que hacen énfasis (y con razón) en asuntos como la educación de los consumidores, la inocuidad de los alimentos o el asistencialismo, pero que (sin justificación) dejan de lado las acciones para atacar

las condiciones que generan *pobreza alimentaria*; no obstante, esta problemática sea permanentemente reconocida en la retórica de la política.

En contexto del sistema alimentario global, (Pinstrup-Andersen, 2006), señala que existen relaciones de causalidad bidireccional entre el sistema alimentario global, la salud y la nutrición. Las políticas públicas alimentarias deben estar ligadas a otras políticas, especialmente a las políticas agrarias. Bajo este enfoque, se deben considerar los factores políticos, económicos, sociales y culturales que enmarcan las políticas alimentarias que buscan mejorar nutrición y la salud de las poblaciones.

El sistema alimentario global es un medio para un fin, no un fin en sí mismo. Un sistema global que deja una gran parte de la población mundial en un estado de mala salud y nutrición no es un sistema alimentario deseable. Tampoco lo es un sistema alimentario global que explota los recursos naturales escasos de forma insostenible. (...). Al rápido aumento de la prevalencia de enfermedades crónicas causadas, en parte, por el sobrepeso y la obesidad le siguió la amplia prevalencia de deficiencias de energía y nutrientes, causando la muerte de más de 5 millones de niños en edad preescolar anualmente, el crecimiento deficiente y la mala salud en muchos más; así como el hambre en millones de adultos, el uso no sostenible del agua, la degradación del suelo y una variedad de otros insultos a la ecología (...) (Pinstrup-Andersen, 2006, p. 4).

Bajo la anterior perspectiva se argumenta que tanto la investigación como la política agrícola deben considerar los efectos del sistema alimentario global en la salud y la nutrición. En el enfoque de Pinstrup-Andersen, que podría ser visto como un enfoque integral, se afirma que en el contexto del sistema alimentario global, se deben tener en cuenta los factores económicos, sociales, culturales y políticos, para lograr objetivos sociales e individuales encaminados a mejorar la nutrición y la salud humana. Lo que este razonamiento muestra de manera convincente es que la relación entre el sistema alimentario global, controlado por el poder corporativo, y las condiciones de salud de,

por ejemplo, una pequeña comunidad rural de un país pobre, deben ser objeto de interés para la investigación y la intervención de salud pública.

La tesis central de nuestra argumentación es que la salud pública debe ser la principal conductora de las políticas alimentarias. Los conceptos, principios, estrategias que estructuran una política alimentaria deben estar integrados bajo el propósito de garantizar una alimentación adecuada a toda la población. La salud pública debe integrar entonces políticas, acciones y programas gubernamentales. Asimismo, los conceptos y los principios sobre los que se defina y estructure una política alimentaria tienen impacto en la salud pública. Aunque de paso, sea necesario aclarar que, cuando los principios de una política no están conectados con sus estrategias, éstos quedan reducidos a una declaración bienintencionada.

Como resulta evidente, los resultados de una política alimentaria, en materia de salud pública, varían de acuerdo con los conceptos utilizados para estructurarla. Por ejemplo, el impacto en la salud de la población de una política de seguridad alimentaria, basada en una concepción del alimento como una mercancía, será diferente del de una política de soberanía alimentaria, que lo concibe como un derecho de las comunidades. En la primera, el énfasis se mantendrá la adquisición de recursos para atender a la población más vulnerable. En la segunda, el énfasis estará en crear las condiciones necesarias para garantizar este derecho a la población.

En Colombia, para mediados de los años 2000, se fueron sumando a la reflexión sobre las políticas alimentarias, cada vez con más fuerza, sectores de la sociedad civil, miembros de organizaciones internacionales y académicos, entre otros. Esta situación, y otras que serán abordadas a continuación, caracterizaron el establecimiento, en 2007, de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). La definición de seguridad alimentaria adoptada en la PSAN, plantea que:

Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa (Planeación, 2007, p. 3).

Esta definición implicó que la PSAN se estructurara con base en cinco ejes a) Disponibilidad de alimentos; b) Acceso físico y económico a los alimentos; c) Consumo de alimentos; d) Aprovechamiento o utilización biológica y e) Calidad e inocuidad.

A partir de estos ejes de política, se elaboró el diagnóstico que da cuenta de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia, se definieron problemas y se plantearon estrategias de intervención. Al abordar la discusión acerca del impacto en la salud pública de la forma como se encuentre definida la seguridad alimentaria, Bellows y Hamm (2003), defienden la tesis de que los debates internacionales sobre seguridad alimentaria influyen en los actores locales de la salud pública. Tomando como referencia la experiencia norteamericana, plantean que los actores locales e internacionales también pueden tener incidencia en las políticas públicas. Así,

La estrategia de formación de coaliciones permite a los actores locales de la comunidad participar en el desarrollo de la política nacional e internacional (...)
La creación de coaliciones aumenta la posibilidad de un análisis sistémico de las fuentes de inseguridad alimentaria debido a las diversas perspectivas participantes (Bellows & Hamm, 2003, p. 117).

Para el caso de Colombia, el concepto sobre seguridad alimentaria y nutricional de la PSAN, según el Conpes 113,

Parte del reconocimiento del derecho de toda persona a no padecer hambre, tiene en cuenta los diferentes tratados internacionales que el país ha adoptado, la

evolución histórica conceptual de la temática, y se basa fundamentalmente en la construcción conjunta que se realizó con los diferentes agentes y actores del orden nacional y territorial, con una visión multidimensional” (Planeación, 2007, p. 3).

Dicha *construcción conjunta*, tuvo bastante injerencia de actores internacionales que en su momento generó debate frente a los sectores que abogaban por incluir el concepto de soberanía alimentaria.

Un entrevistado participante del debate afirma:

(...) tanto el Conpes como el Plan, tienen esa limitación, que están en función de... ¿y porque tienen esa camisa de fuerza? Porque es que los dineros que vienen para familias en acción, para jóvenes en acción, para el RESA para todos esos programas institucionales vienen de organismos multilaterales, que son controlados por los países con los que se están firmando estos tratados de libre comercio. Entonces, por supuesto que ellos defienden sus intereses y, desde el punto de vista de ellos, está bien hecho. Mal hecho es de nuestros gobiernos que firman tratados que son lesivos para el país y lesivos para la mayoría de la población (07INVUNALBOG).

Si bien la opinión de los actores internacionales fue tomada en cuenta para diseñar la PSAN y definir el concepto de la SAN, bajo el cual se estructura la política. No obstante, al momento de su implementación esta situación cambia. Una funcionaria entrevistada expresó:

(...) pues digamos que la construcción del CONPES 113 en cierta medida fue muy participativa, y tuvo muchas miradas internacionales, y el tema de participación ciudadana territorial. Ya cuando empezamos a implementar la política, pues, cambia un poquito esa fuerza, o la intención más o menos del

CONPES. Pero, digamos que se siguen escuchando a los organismos internacionales en sus recomendaciones (...) Por ejemplo UNICEF es un aliado importante en el tema de nutrición en emergencias, que está contemplado en el CONPES 113 todo el tema de atención a la desnutrición y al riesgo de muerte por desnutrición (08FUNICBFBOG).

Asimismo, ¿cómo podría articularse en la práctica el concepto de la SAN, expresado en la PSAN, con la salud pública? A pesar de la clara relación entre la SAN con la salud pública, son escasas las alusiones directas a esta última que se pueden encontrar la PSAN. Al presentar la situación actual de la SAN en Colombia, el CONPES 113, hace referencia a la salud pública con respecto al aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos, señalado que la anemia es un problema de salud pública. Además de referir que según la ENSIN de 2005 *la deficiencia de vitamina A ha disminuido durante los últimos años en niños menores de cinco años, y que, este hecho constituye un problema de salud pública leve, según los parámetros de la OMS (1995).* La salud pública también se menciona en relación con las Enfermedades Transmitidas por Alimentos que, de acuerdo con el Sistema de Vigilancia en Salud Pública - SIVIGILA-, en el año 2005, fue de 8.000 casos en el país.

Estas pocas referencias a la salud pública en la PSAN concluyen expresando el propósito de articular la SAN:

Con las acciones prioritarias en salud pública que buscan mejorar la situación nutricional de la población, especialmente de los grupos más vulnerables, como los niños y niñas (primera infancia, infancia y adolescencia), mujeres gestantes, madres en lactancia, adultos mayores, desplazados y grupos étnicos (...) Se articularán los programas de seguridad alimentaria y nutricional con otras acciones prioritarias en salud pública, como salud sexual y reproductiva, promoción de estilos de vida saludables, prevención y control de enfermedades

crónicas no transmisibles, reducción de enfermedades infecciosas inmunoprevenibles prevalentes de la infancia (Planeación, 2007, p. 36).

Se evidencia entonces que el ánimo de articular la SAN con la salud pública se enfoca en acciones prioritarias en *grupos vulnerables*; lo cual, es importante, pero revela un escaso direccionamiento de la SAN desde la salud pública.

Las pocas alusiones a la salud pública en la PSAN, evidencian un escaso desarrollo en la política alimentaria con respecto a la crucial relación de ésta con la salud pública. No obstante, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019, al tener como uno de sus objetivos específicos el de *fortalecer la vigilancia en salud pública*, hace un avance importante al plantear la necesidad de “incluir el modelo de vigilancia del estado nutricional en el sistema de vigilancia en salud pública definido para el país, a cargo del Instituto Nacional de Salud” (G. d. Colombia, 2013, p. 18). Además de expresar la necesidad de que el MSPS, garantice que el PDSP esté articulado con la PSAN y el PNSAN. Ello, constituye un avance con respecto al inicio de la integración de las políticas alimentarias, que debiera verse reflejado en resultados positivos en cuanto a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria, la malnutrición, la pérdida de autonomía alimentaria y la desnutrición. Así como la disminución de las enfermedades asociadas a estos factores.

En primera instancia, las políticas alimentarias constituyen determinantes sociales de la alimentación, pero, principalmente de la salud pública. Un ejemplo, donde resulta notoria la relación entre seguridad alimentaria, salud pública y políticas públicas se da en la provincia canadiense de la Columbia Británica. Seed (2011) afirma que allí, la salud pública ha reemergido como conductora de la seguridad alimentaria, integrando políticas, programas e infraestructura al sector sanitario y a otras áreas gubernamentales, incluyendo la seguridad alimentaria como un programa básico de salud pública. En el contexto micro de la Columbia Británica, afirma Seed, numerosos factores clave contribuyeron al surgimiento de iniciativas de seguridad alimentaria en el gobierno, uno

de los más clave fue la renovación de la salud pública, así como el desarrollo de programas básicos de salud pública que incluyen la seguridad alimentaria (Seed, 2011).

El PDSP, asume un abordaje conceptual de *enfoques múltiples: salud como derecho, determinantes sociales de la salud, enfoque diferencial y enfoque poblacional*. El desarrollo de los diferentes modelos de los determinantes sociales de la salud, han sido una herramienta importante para revelar como éstos tienen consecuencias sanitarias. Con respecto a estos determinantes, el PDSP retoma la propuesta de 2009 de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la OMS y expresa que dichos determinantes:

Son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud; las características sociales dentro de las cuales la vida tiene lugar; apuntan tanto a las características específicas del contexto social que influyen en la salud, como a las vías por las cuales las condiciones sociales se traducen en efectos sanitarios y los diferentes recursos a nivel mundial, nacional y local, lo cual depende a su vez de las políticas adoptadas (MinSalud, 2013, s.p.).

Tales circunstancias, en el ámbito de la alimentación, adquieren un carácter complejo. Reconocer que existe un contexto social, político y económico que crea y reproduce desigualdades socioeconómicas, lleva a pensar que, en presencia de dichas desigualdades, el derecho a una alimentación adecuada puede verse amenazado. Los factores sociales determinantes de las desigualdades en salud, también son, en primer orden, factores determinantes de la desnutrición y la malnutrición. No obstante, el discurso gubernamental se centra en el asunto de la seguridad alimentaria y rara vez habla de la inseguridad alimentaria. El PDSP, hace un análisis de la situación de salud en Colombia, presentando su perfil epidemiológico; en el cual, sólo hay una referencia a la inseguridad alimentaria. Allí, se plantea que la inseguridad alimentaria por hogares, según la clasificación por niveles del SISBEN para el año 2010, es “2,26 veces mayor en

el nivel 1 (60,1%) al compararlo con el nivel 4 o más (27,8%)”. Este dato no se recoge en el desarrollo de la Dimensión Prioritaria de la SAN, ni se tiene en cuenta para el establecimiento de una de las metas del PDSP.

En la construcción del PDSP, se llevó a cabo un proceso de consulta para lo cual se convocó a participar a diversos actores comunitarios e institucionales. Según el texto del PDSP; “para describir la percepción ciudadana y de los actores se analiza la información recolectada a través de técnicas cualitativas, utilizando la metodología de la teoría fundamentada” (MinSalud, 2013, s.p.). Las categorías de análisis fueron: “a) determinantes estructurales de la salud; b) ejes de desigualdad y c) determinantes de la salud: condiciones materiales, sociales, culturales y de los servicios de salud” (MinSalud, 2013, s.p.). Como producto del análisis se generaron *propuestas estratégicas* en salud pública desde una *prospectiva colectiva*, con una visión al año 2021. Desde una orientación incluyente en el *reconocimiento de las necesidades ciudadanas*. Llama especialmente la atención, la afirmación de que a partir de esto “es posible identificar en cada dimensión las exigencias no negociables, definir la agenda transectorial con los diferentes Ministerios y Agencias de Gobierno” (MinSalud, 2013, s.p.).

A partir de las voces sentidas de los actores y la comunidad, sometidas a un análisis cualitativo, el PDSP presenta una caracterización de los problemas y necesidades por cada dimensión del Plan, que son asumidos como *desafíos priorizados por los ciudadanos y actores en las regiones*. Con respecto a la dimensión prioritaria de la SAN, se identificaron 13 desafíos:

Malnutrición infantil y del adulto mayor, inseguridad alimentaria, obesidad en niños y adolescentes, inadecuados hábitos de consumo, dificultad para el acceso a los alimentos desde la seguridad alimentaria, estilos y hábitos alimentarios, lactancia materna, acceso a la canasta alimentaria, vigilancia y control sanitario a los comedores infantiles y de adulto mayor, soberanía alimentaria, acceso y disponibilidad de alimentos por inadecuado uso de la tierra, trastornos

alimentarios como malnutrición, obesidad, anorexia y bulimia especialmente en adolescentes y jóvenes, higiene y cuidado personal, formulación de políticas y planes de acción para comentar el mercado verde y los productos colombianos (MinSalud, 2013, s.p.).

La inseguridad alimentaria, identificada como uno de los 13 *desafíos priorizados por los ciudadanos*, que según el PDSP contribuyen *exigencias no negociables*, se convierte en un asunto fundamental de análisis, dado que es un problema crítico de salud pública. De hecho, en términos de Jouve, Aagaard-Hansen y Aidara-Kane (2010),

La inseguridad alimentaria es un importante problema de salud pública global con estrechos vínculos con la inequidad. Puede existir a nivel nacional (o regional) debido a una variedad de factores que afectan el suministro de comida, tales como el desequilibrio de la producción de alimentos en la población; la falta de empleo; el bajo ingreso nacional; los cambios en los precios internacionales de los alimentos; los desastres naturales; el bloqueo y la interrupción de las rutas de transporte; la guerra y los disturbios civiles; y la degradación del medio ambiente (Jouve, Aagaard-Hansen, & Aidara-Kane, 2010, p. 100).

Asimismo, la inseguridad alimentaria se relaciona con la inequidad sanitaria.

La amplia gama de factores que inciden en la inseguridad alimentaria, a la que hacen referencia estos autores, se encuentra presente en el contexto colombiano. Por ello, no es de extrañar que la inseguridad alimentaria fuera priorizada por los ciudadanos que participaron en la caracterización de los problemas y necesidades, como un desafío y una exigencia no negociable para el PDSP. A pesar de esta exigencia ciudadana, en el análisis de la situación de salud en Colombia de 2010 del PDSP, sólo se hace alusión a la inseguridad alimentaria mencionando que en los hogares colombianos *según la clasificación por niveles del SISBEN durante el año 2010 es 2,16 veces mayor en el nivel 1 (60,1%) al compararlo con el nivel 4 o más (27,8)*. Asimismo, dada importancia

de esta problemática y la relevancia de los factores que intervienen ella, resulta fundamental plantear una meta en relación con la superación de la inseguridad alimentaria. Al revisar los componentes de la SAN del PDSP: a) Disponibilidad y acceso a los alimentos; b) Consumo y aprovechamiento biológico y; c) Inocuidad y calidad de los alimentos, se observó que sus metas no hacen referencia directa a la *exigencia no negociable* de solucionar la problemática de la inseguridad alimentaria.

De acuerdo con Gordillo, González, del Castillo, Ramírez y Morales (2012):

Si se hace un análisis desde todos los determinantes sociales de la inseguridad alimentaria en Colombia, el grupo poblacional afectado mayoritariamente por su fragilidad biológica y social son los niños y niñas menores de cinco años. Es en ellos donde los indicadores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, si bien muestran algunas mejorías, aún evidencian imperdonables problemas y vulneraciones del Derecho a la Alimentación, la mayoría de estas producto de situaciones prevenibles que, al no serlo, generan altos costos sociales, económicos y humanos para el país (p. 194).

La integración de la PSAN con las demás políticas encaminadas a reducir la pobreza, la iniquidad social y la problemática agraria es, entre otras, la mejor estrategia para reducir la inseguridad alimentaria en Colombia. Entre los modelos existentes de los determinantes sociales de la salud, el desarrollado en Canadá en una Conferencia de la Universidad de York, contempla la inseguridad alimentaria como uno de los 14 factores sociales determinantes. De acuerdo con Mikkonen y Raphael (2010):

Las deficiencias dietéticas -más comunes en los hogares con inseguridad alimentaria- se asocian con una mayor probabilidad de enfermedad crónica y dificultades en el manejo de estas enfermedades. Las enfermedades del corazón, diabetes, presión arterial alta, y las alergias alimentarias son más comunes en los hogares con inseguridad alimentaria incluso cuando se tienen factores como la

edad, el sexo, los ingresos, y la educación en cuenta. Además, la inseguridad alimentaria produce estrés y sentimientos de incertidumbre que tienen efectos nocivos para la salud (p. 26).

Existe la tendencia a reconocer la importancia del acceso a los alimentos en el contexto doméstico y de enmarcarla en un contexto social más amplio. En palabras de Jouve, Aagaard-Hansen y Aidara-Kane (2010):

La inseguridad alimentaria en el hogar va más allá de la disponibilidad insuficiente de alimentos e incluye la incertidumbre y la preocupación sobre el suministro de alimentos; la inadecuada calidad de los alimentos, incluida la seguridad alimentaria; y la inaceptabilidad social de las prácticas de obtención. La inseguridad alimentaria puede tener amplias implicaciones sociales, incluyendo un estado de frustración debido a la privación de acceso a los alimentos, sentimientos de culpa, vergüenza y desigualdad asociada a la falta de control sobre la situación (p. 100).

En Colombia, la complejidad en torno a las problemáticas de inseguridad alimentaria adquiere una magnitud significativa debido a la crisis social prolongada generada por fenómenos sociales como el conflicto armado, el despojo de tierras y narcotráfico.

En el abordaje de enfoques múltiples del PDSP, también se reconoce la salud como derecho. “Derecho al disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social” (OMS, 2010, s.p.). Muy acertadamente, el PDSP parte del:

Reconocimiento de que no es viable el goce de este derecho, si no se establecen condiciones que les permitan a las personas tener mejores oportunidades para poder gozar de bienestar y de buena salud. Se trata de garantizar que todas tengan al menos las mismas oportunidades para gozar de buena salud y de acuerdo con

los diferenciales, puedan contar con acciones afirmativas orientadas a la equidad y goce efectivo de derechos (dignidad, no discriminación). (MinSalud, 2013, s.p.).

Sin duda, el derecho a una alimentación adecuada es requisito fundamental para el bienestar y la buena salud humana. Así, las acciones estatales para garantizar que las personas no padezcan hambre deben estar encaminadas a modificar los factores sociales determinantes de las desigualdades; lo cual, va mucho más allá de los límites que impone un modelo asistencialista. Muchos de los retos de la incorporación de programas y estrategias gubernamentales, son reflejo de tensiones entre el discurso gubernamental, que vislumbra soluciones a las problemáticas del hambre en estrategias como los tratados de libre comercio y, el discurso de los grupos opositores, que ven en ellos una amenaza que agrava dichas problemáticas.

De esta forma, la visión de la integralidad, junto con las estrategias de intersectorialidad, pueden fracasar, en un modelo de desarrollo que genera desigualdad y perpetúa condiciones de inequidad. Por ejemplo, en Colombia, resulta paradójico que una de las poblaciones con mayor riesgo de inseguridad alimentaria y desnutrición sea la población campesina, encargada de producir los alimentos. Debido, entre otras cosas, por que el gobierno no otorga precios de sustentación a sus productos, con lo cual los campesinos quedan sujetos a las oscilaciones del mercado. De esta forma, acciones gubernamentales como el fomento a la extranjerización de la propiedad de la tierra y el desarrollo de la minería a gran escala que deja sin tierras de labranza a los más pobres, entran en contradicción con los principios y enfoques conceptuales que dicen orientar tanto la PSAN, como el PNSAN y el PDSP.

Evidentemente el PDSP, es una buena oportunidad para iniciar la integración de la preocupación por el problema del hambre en Colombia a la salud pública. La incorporación de la SAN como una de las dimensiones prioritarias del PDSP, lleva a pensar en la posibilidad de que la salud pública adquiriera protagonismo en la orientación

de la PSAN y, en términos generales, en el ordenamiento de las políticas alimentarias en Colombia. Sin embargo, ello se vislumbra apenas como un inicio. De acuerdo con Vega (2006):

Es necesario lograr que al menos las políticas, programas y procesos relacionados con la alimentación, la nutrición y la salud vayan de la mano en los territorios y poblaciones más pobres y vulnerables de las ciudades y regiones. Hay buenas razones para que ello sea así: la salud, la alimentación y la nutrición se requieren una a la otra para reforzar la eficacia de sus procesos y mejorar su impacto global en la población. Se conoce que la nutrición mejora los resultados en la salud, el acceso y el rendimiento escolar, así como la salud hace más eficiente los esfuerzos nutricionales y ayuda al rendimiento escolar. De otra parte, la educación es fundamental para que la salud mejore y el uso y escogencia de los alimentos sea más adecuado (p. 112).

Los hallazgos de la consulta a los ciudadanos para la elaboración del PDSP, señalan algunas categorías emergentes de acciones requeridas para la intervención de los determinantes de la salud. En este sentido, como determinantes estructurales de la salud se menciona el *desarrollo y cumplimiento de las políticas sociales y públicas centradas en el desarrollo humano sostenible*, entre las que se cuenta las políticas de *desarrollo agrario*. Esta importante vinculación de la salud pública con el desarrollo agrario, constituye un paso fundamental, al menos en el documento, para intervenir las causas estructurales que generan inseguridad alimentaria y afectan negativamente las condiciones de salud de las comunidades. No obstante, para alcanzar el desarrollo agrario no resulta suficiente una política gubernamental promulgada exclusivamente desde el Estado. Es necesario iniciar un proceso democrático para la búsqueda de soluciones concertadas a la crisis del sector agrario. Para ello, existen en la literatura académica interesantes propuestas, como el método de la *democracia alimentaria* planteado por Hassanein (2003) que aporta elementos para:

La toma de decisiones cuando los valores entran en conflicto y cuando las consecuencias de las decisiones son inciertas. Ese método abarca la pragmática, es decir, el logro de lo que es posible en la actualidad, junto con la investigación por una ciudadanía activa e informada (Hassanein, 2003, p. 85).

Asimismo, la democratización del sistema agroalimentario, fundamental en Colombia, que tiene que ver con el establecimiento de coaliciones entre diversos grupos de interés, puede sentar las bases de la autonomía alimentaria y ser un terreno fértil para la solución de las problemáticas de inseguridad alimentaria.

El segundo determinante estructural de la salud en el PDSP, que resulta relevante para la participación democrática en asuntos de SAN tiene que ver con “el desarrollo de espacios, mecanismos y recursos para que la participación de los ciudadanos y organizaciones social que influya la decisión, involucre la ejecución y ejerza el control social” (MinSalud, 2013, s.p.). Para que se materialice esta apertura a la participación se requiere, a su vez, abrir la discusión sobre el impacto en la salud pública del desarrollo de la PSAN y las directrices de los organismos multilaterales como la OMC y la FAO. Al respecto, Bellows y Hamm (2003), sostienen que los debates sobre la seguridad alimentaria a escala global influyen en los actores locales de la salud pública. Lo comunitario, no se reduce al desarrollo de programas sino a la participación de la comunidad en la política de salud pública, en lo relacionado con la alimentación.

Teniendo como referente la experiencia de Estados Unidos con respecto a la creación de coaliciones, Bellows y Hamm (2003) refieren que en 1995 se conformó la Coalición Comunitaria de Seguridad Alimentaria para presionar al Congreso de Estados Unidos sobre la Ley Agrícola. Dicha coalición contó con diversos actores del sistema alimentario, entre ellos los agricultores.

Este marco de capacidad política, justicia social, desarrollo sostenible y derechos económicos, refleja los progresos realizados a escala internacional en la

definición de la seguridad alimentaria. (...) La estrategia de formación de coaliciones permite a los actores locales de la comunidad participar en el desarrollo de la política nacional e internacional. (...) La creación de coaliciones aumenta la posibilidad de un análisis sistémico de las fuentes de inseguridad alimentaria debido a las diversas perspectivas participantes (Bellows & Hamm, 2003, p. 117).

El tercer determinante estructural de la salud en el PDSP, relacionado con la SAN, se refiere al “acceso al trabajo y condiciones laborales dignas; para el acceso a la tierra y al desarrollo rural” (MinSalud, 2013, s.p.). Este asunto, remite de inmediato al debate sobre la necesidad de realizar una reforma agraria integral, así como también al debate en torno a la soberanía alimentaria. Ambos debates, son abordados en otros apartados de esta tesis como generadores de controversia, polarización e incertidumbre. El vínculo entre acceso a la tierra, derecho a la alimentación y salud pública, debe ser uno de los puntos centrales en estos dos debates. Al respecto, compartimos la idea de Windfuhr y Jonsén (2005) de que "mientras que la seguridad alimentaria es más de un concepto técnico, y el derecho a la alimentación uno legal, la soberanía alimentaria es esencialmente, un concepto político” (p. 15).

Como determinantes intermedios de la salud en el PDSP, que tienen relación con la SAN se identificó la *cultura alimentaria relacionada con el acceso y disponibilidad* de alimentos. Trabajar en esta vía, significa diseñar programas y proyectos en SAN culturalmente acordes con las poblaciones en las que se desarrollan. Asimismo, esto tiene que ver con la preservación de la agrobiodiversidad y el patrimonio culinario; sin los cuales, las poblaciones campesinas se colocan en riesgo de inseguridad alimentaria. La SAN se encuentra definida en la PSAN en términos de disponibilidad, acceso, cantidad, calidad e inocuidad de los alimentos por parte de *todas las personas* del territorio nacional. En el marco de una economía globalizada, el sistema colombiano de alimentos se encuentra cada vez más afectado por la dinámica del mercado global, influyendo en la seguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables, entre las que se encuentra la

población campesina. En este trabajo se ha hecho especial hincapié en problemas como la extranjerización de la propiedad de la tierra, el hambre, la pérdida de autonomía alimentaria y la inequidad en el sistema de producción agrario, entre otros.

Asimismo, la soberanía alimentaria, fue otro de los 13 *desafíos priorizados por los ciudadanos* en la elaboración del PDSP, que no aparece abordado de manera directa en el plan. Este es un asunto abordado en el apartado referente al debate suscitado en torno a la soberanía alimentaria al interior de las políticas alimentarias. Las tensiones que genera éste debate, vienen revelando paulatinamente los intereses subyacentes por parte de los actores políticos, corporativos, sociales y comunitarios, que pugnan por la inclusión o exclusión de la soberanía alimentaria en las políticas públicas. Lo cierto es que, teniendo en cuenta la complejidad, la magnitud y la importancia de este debate en Colombia, éste debe ser objeto de interés para los salubristas, toda vez que la forma como sea resuelto tendrá incidencia en la situación nutricional y de salud de la población colombiana. ¿Qué es lo que está en juego en materia de salud pública?: una dieta adecuada, asequible y acorde a la diversidad cultural alimentaria, ciudadanos informados y con capacidad de decidir sobre el consumo de alimentos modificados genéticamente, el mantenimiento de la autonomía alimentaria de las comunidades campesinas productoras de alimentos, la conservación de la agrobiodiversidad y la preservación del patrimonio culinario, entre otros asuntos relacionados con el medio ambiente y la salud humana.

5.2. Políticas alimentarias en Colombia: entre referencial del desarrollo y el referencial del mercado

¿Cuál es la relación entre las políticas alimentarias y la salud pública? ¿Cómo terminó imponiéndose la lógica del mercado en dichas políticas? Una breve mirada retrospectiva puede ser útil para entender como ha ido cambiando esta relación con el correr del tiempo. Desde los años treinta, se inicia la conceptualización del problema de la nutrición como un asunto que no solo tiene que ver con la salud, si no con la

agricultura y la política económica. En 1937, la Sociedad de Naciones o Liga de las Naciones publicó el *Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations on the Relation of Nutrition to Health, Agriculture and Economic Policy*. En este informe, partiendo de la mejora en la salud pública, se aborda el problema de la nutrición por un grupo mixto de expertos que estudian la conexión de la nutrición con la salud, la agricultura y la política económica (Tobey, 1938). De acuerdo con Nussio & Pernet (2013), a partir de esta re-conceptualización la nutrición pasa de ser un asunto exclusivo de la salud, a ser un tema de desarrollo al interior de las naciones. Ello, con la concepción de que el desarrollo, a la manera occidental, vendría a ser el camino, fundamental y suficiente para lograr el bienestar en todo el mundo.

La idea de que con hambre no puede haber desarrollo y que sin desarrollo habrá hambre, hizo curso en la posguerra. El discurso del desarrollo, se difundió a través de las políticas y fue llevado a la práctica por medio de intervenciones concretas. Colombia creó en 1947, el Instituto de Nutrición a partir de un convenio entre el Ministerio de Higiene y el Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública y, en 1950, se publicó la Tabla de Composición de Alimentos Colombianos. En 1967, Colombia formuló su primera política de alimentación y nutrición, considerando la desnutrición como un factor determinante en el desarrollo socioeconómico. El propósito era concertar el desarrollo apuntalado en la ayuda externa. Hacia finales de los sesentas se instauró el Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo (Planalde), cuyo fin era coordinar la ayuda externa.

Contar con un plan en esta materia, fue una oportunidad importante para fortalecer la institucionalidad para abordar el problema del hambre. Sin embargo, como afirma Machado, (2003) “el aparato institucional se fue adecuando al manejo de las ayudas; fueron pues las ayudas externas, las que fundamentalmente promovieron los programas desarrollados en el campo alimentario y de nutrición” (p. 19-20). A pesar de que en los cincuenta se hizo evidente la relación del problema del hambre con la salud pública, dado que la FAO reconoció la desnutrición como un problema de salud pública,

la mayor preocupación se mantuvo en el manejo de la ayuda externa hacia los grupos más vulnerables.

Un examen de la problemática alimentaria en Colombia, durante la década de los setentas, revela una fuerte relación con el contexto internacional en donde las ayudas externas se mantienen. De acuerdo con Machado (2003), los recursos de agencias voluntarias como Care y Caritas, el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, la OMS y la UNICEF, “fueron protagonistas principales de estos programas internacionales, los cuales encontraron y promovieron en el país una estructura institucional adecuada a la ejecución de la ayuda” (Machado, 2003, p. 15). Todo ello, enmarcado en el discurso del desarrollo nacional y la planeación. A la par con la ayuda, se seguía la estrategia de aumento de la producción de alimentos por medio de la reforma agraria y la posteriormente fallida revolución verde.

Según Machado (2003):

La debilidad de los gobiernos y las clases políticas de los países del tercer mundo, facilitó la penetración de la ayuda alimentaria externa. La falta de una concepción clara sobre las posibilidades de nuestro desarrollo y la potencialidad de nuestros recursos y capacidades, traducida en la ausencia de políticas agrarias alimentarias a largo plazo a partir de los años de 1940, condujo a aceptar ayudas que habrían podido sustituirse rápidamente por producciones internas, si hubiera existido una conciencia nacional sobre la necesidad de usar nuestros recursos y capacidades para el bien de las mayorías nacionales (p. 16).

En una concepción desarrollista que incluso aún se mantiene actualmente en algunos salubristas, la cooperación internacional fue vista como una alternativa importante para abordar la solución de problemas de salud pública, sin preguntarse por las causas estructurales que los originaron. Muchas de ellas, resultado del hegemonismo ejercido desde el Norte hacia el Sur.

En 1971, tuvo lugar la primera conferencia internacional sobre nutrición, desarrollo nacional y planeación, en el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Aunque ya se habían dado encuentros entre expertos para abordar la relación entre agricultura, nutrición y salud, propiciados por organismos multilaterales como la OMS, la FAO, USAID y la Fundación Rockefeller, lo importante de la conferencia en Massachusetts fue que las discusiones se dieron en el marco del desarrollo y la planeación. Escobar (2007), señala que dicho encuentro dio lugar al nacimiento de una nueva disciplina: *la planeación y políticas de alimentación y nutrición* (FNPP, por su denominación en inglés).

Hasta entonces, nada exigía considerar la nutrición como parte del desarrollo nacional. La nutrición y la salud seguían bajo el firme control de la profesión médica. Pero ninguna de las estrategias propuestas por los expertos de la medicina parecía tener efecto significativo sobre la prevalencia de la desnutrición y el hambre, a pesar de los avances en el conocimiento de la ciencia alimentaria y en la fisiología y la bioquímica de la nutrición (Escobar, 2007, p. 220).

En términos del referencial de Muller, podría afirmarse entonces que el desarrollo, junto con la planeación, se convirtieron en dos de los *valores* que definieron *el marco global de la acción pública* para afrontar el problema del hambre y la desnutrición. En 1972, una visión interdisciplinaria toma fuerza con un proyecto desarrollado entre el Departamento de Nutrición y Ciencia Alimentaria y el Centro de Estudios Internacionales del MIT, en donde convergieron no solo profesionales del área de la salud, si no también de las áreas de la economía, la política, la ingeniería y las ciencias sociales. Posteriormente, al asociarse con el Programa Mundial de Hambre de la Universidad de las Naciones Unidas y la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard, el programa avanzó en la capacitación de estudiantes extranjeros que requerían formación en el campo de la alimentación y la nutrición internacional. De esta forma, el enfoque del desarrollo y la planeación, fue calando cada vez más en los países del tercer

mundo, cuyos profesionales regresaban a su país de origen a aplicar en sus gobiernos lo aprendido en el exterior.

Para 1973, Berg publica el libro *The Nutrition Factor*, que cumplió un rol protagónico en el ámbito de las políticas alimentarias. Según (Berg, 1973), la nutrición es un factor fundamental a tener en cuenta en las políticas de desarrollo nacional. Su enfoque, le dio avance a una nueva orientación de la problemática del hambre, desde un importante grupo de profesionales de organismos internacionales, entre ellos USAID. De este enfoque se derivó la *Food and Nutrition Policy and Planning* (FNPP); en la cual, la criticada y fallida *revolución verde*, quedó inmersa. (Escobar, 2007) La fe ciega en el uso de tecnología cada vez más sofisticada en la agricultura para afrontar el problema del hambre, fue una de las *normas* por excelencia del referencial global.

De acuerdo con Escobar (2007):

Las agencias técnicas de Naciones Unidas con injerencia en la alimentación y el hambre (la FAO y la OMS) habían santificado el nuevo enfoque (...) y, junto con el Banco Mundial y un grupo de agencias internacionales de desarrollo, trabajaban asesorando y financiando los nuevos programas (Escobar, 2007, p. 226).

Con el desarrollo y la planeación como *valores* y la fe en la tecnología agrícola como *norma*, el referencial global de las políticas alimentarias también se apalancó en la *imagen* de la ayuda a los países del tercer mundo por parte del mundo desarrollado. El campo de acción se concentró en los programas de ayuda para la superación del hambre y la pobreza, por la vía del fomento al desarrollo agrícola, en plena *revolución verde*. Así mismo, la producción de alimentos también seguía la estrategia de la reforma agraria, bajo la cual se presionaba a los terratenientes a favorecer prácticas agrícolas más eficientes.

En los setentas, con el auge del enfoque de la planeación y el desarrollo, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos tuvo un interés especial en Colombia para mostrar los “avances” de sus programas de ayuda. De acuerdo con Galli (1975), Colombia constituye un excelente caso para estudiar conjuntamente los efectos de las agencias internacionales y los gobiernos en desarrollo. Esos efectos, son una consecuencia lógica de las relaciones entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos y una expresión concreta del referencial global de los setentas, basado en el desarrollo, la planeación y la ayuda externa. Galli (1975), señala, entre varios ejemplos, el hecho de que Colombia fue el primer país en aplicar el programa de ayuda económica, política y social desarrollado por Estados Unidos para América Latina denominado Alianza para el Progreso. Colombia, también fue el primer país latinoamericano en aplicar a gran escala el concepto de desarrollo rural del Banco Mundial. Galli, ilustra como la asistencia internacional para el desarrollo implicó un proceso de cambio en la agricultura colombiana. El poder de las élites agrarias colombianas, se tradujo en beneficios como medidas de protección y acceso privilegiado a créditos.

De otro lado, la crisis alimentaria de los años setenta creó un contexto favorable para la perspectiva del desarrollo en torno al problema de la malnutrición y desató el interés de las agencias internacionales, dando lugar al “Consejo Mundial de la Alimentación, el Comité de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola” (Nussio & Pernet, 2013). En la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974, se adhiere a la conceptualización de la alimentación como un asunto de desarrollo y elabora el concepto de seguridad alimentaria (Nations, 1975). El cual, ha ido evolucionando al pasar de ser un asunto de inventario y existencias de alimentos en los setentas, a ser materia de autosuficiencia alimentaria en los ochentas y, a convertirse en un concepto amplio en los noventas que incluye la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad de los alimentos. En contraste, en los noventas, por parte de actores de la sociedad civil, emergería el concepto de soberanía alimentaria que busca incidir en el origen y el modo de producción de los alimentos y que introduciría fuertes cuestionamientos al referencial

global del desarrollo, la planeación y la ayuda externa. Logrando crear algunas fisuras en el discurso oficial de la seguridad alimentaria y llamando a la acción a los pueblos por la defensa de su soberanía alimentaria.

Escobar (2007), recuerda que:

Varias agencias de Naciones Unidas (FAO, OMS, la Organización Panamericana de la Salud, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Comisión Económica para América Latina, Cepal, y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Unesco) crearon en 1971 el Proyecto interagencial de Promoción de Políticas de Alimentación y Nutrición (PIA/PNAN). El proyecto, con sede en Santiago de Chile, fue crucial para la difusión de la nueva ortodoxia de la planeación alimentaria y nutricional en América Latina (Escobar, 2007, p. 228).

Colombia fue también el primer país en aplicar dicho proyecto, a través de su *Guía Metodológica para la Planificación de Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición* (PIA/PNAN, 1973a).

En reunión interagencial del proyecto, se definió la política alimentaria y nutricional como:

Un conjunto coherente de principios, objetivos, prioridades y decisiones adoptadas por el Estado y llevadas a cabo por sus instituciones con el propósito de proporcionar a toda la población del país la cantidad de alimento y de otros elementos sociales, culturales y económicos indispensables para el adecuado bienestar alimentario y nutricional (PIA/PNAN, 1973b, p. 6).

Se planteó además que dicha política debería ser un *componente integral del plan nacional de desarrollo del país*, y que se debería luchar para llevarla a cabo de acuerdo

con las *capacidades, recursos y estadio de desarrollo* de cada nación. En este intento de dar coherencia a la política alimentaria y nutricional, prevaleció la orientación asistencialista en donde primaron las soluciones técnicas y estuvieron ausentes las soluciones a las causas estructurales del problema del hambre y la desnutrición.

En los primeros años de los setentas, Colombia experimentaría un desmonte progresivo de los programas de ayuda. Con la crisis mundial alimentaria, vino el anuncio por parte de algunos organismos internacionales de que los programas de ayuda alimentaria serían desmontados gradualmente en América Latina. Según Nussio y Pernet (2013):

A mediados de los setenta había quedado claro que la ayuda, sobre la base de la Ley Pública 480 de 1954 (que permitió la exportación de los excedentes agrícolas estadounidenses por debajo del valor de mercado), tuvo un impacto negativo en la seguridad alimentaria de Colombia. La producción agrícola local declinó porque la ayuda alimentaria importada hizo bajar los precios (p. 650).

Esta situación, contribuyó a que en 1975, durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, Colombia desarrollara el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN). El cual, pretendió intervenir el problema de la alimentación en Colombia, sin tocar el problema de la propiedad de la tierra; es decir, sin abordar el problema estructural de la distribución desigual de la tierra que exigía una reforma agraria.

Con el componente de la ayuda externa menguado, se siguió insistiendo en el desarrollo rural por la vía de la planificación. En ese sentido,

Las propuestas internacionales de planificación alimentaria intersectorial resultaron una buena oportunidad para combinar la política alimentaria con el desarrollo rural, entendido como mejorar la productividad a través de la

asistencia técnica, la formación profesional y una infraestructura más adecuada (Nussio & Pernet, 2013, p. 652).

No obstante, dado que la nutrición estaba siendo concebida como un requisito para incrementar la capacidad productiva de los pobres, el gobierno de López Michelsen terminó “enmarcando la cuestión agraria como un problema nutricional”. Ad portas de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma-Ata, que marcaría un hito en la salud pública y demandaría el abordaje intersectorial, en Colombia la solución del problema de la desnutrición se mantuvo centrada en el suministro de alimentos y el apoyo a la producción campesina.

El PAN, se estructuró principalmente a partir de dos componentes: el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), conformado por programas de fomento a la producción agrícola a pequeña escala y, un paquete de programas de nutrición y salud para incrementar el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos; bajo la estrategia de la Atención Primaria en Salud (APS). El PAN, contaba con un sistema para hacerle seguimiento y evaluación. Sin embargo, no era fácil evaluar el impacto de los programas con base en los objetivos planteados, que eran la reducción del hambre y la desnutrición en el 50% de la población objetivo. El DRI, consideraba al pequeño productor agrícola como un factor importante para el desarrollo rural.

No obstante, como lo plantean Ellis y Biggs (2001), el coqueteo en los setentas con las ideas de las *necesidades básicas* y la *redistribución con crecimiento*, que contribuyeron a la aplicación de políticas y programas como los proyectos de desarrollo rural integrado, tuvieron más que ver con la identificación de lo *rural* con la *pobreza*, más que con lo *rural* o lo *agrícola* para la formulación de ideas o teorías de desarrollo. Tanto sectores críticos al discurso del desarrollo rural, de orientación marxista como enfoques de las ciencias sociales de corte neo-marxista, se manifestaron enfáticamente en contra de dicho modelo. Su énfasis crítico, señalan Ellis y Biggs (2001), tanto en aquel entonces como en la actualidad, está en “la clase, el poder, la desigualdad y la

diferenciación social en los entornos agrarios impulsados por las fuerzas de gran escala y las tendencias de desarrollo en el capitalismo” (Ellis & Biggs, 2001, p. 440).

En Colombia, el DRI, que comenzó como un programa centrado en la asistencia técnica, terminó desplazando las funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). De esta forma, de las dos estrategias que se tenían para alcanzar el anhelado desarrollo rural: la revolución verde y la reforma agraria, esta última terminó diluyéndose, hasta la desaparición del INCORA, que fue reemplazado en 2003 por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Un entrevistado comenta:

Se le dio énfasis al DRI y al INCORA se le fueron quitando funciones. Entonces, después se unieron el DRI y el PAN, y entre los años... mediados de los 70 y hasta los 90, el DRI prácticamente reemplazo lo que era la reforma agraria en Colombia y, para los años 90: ¡olvidémonos de la reforma agraria! Ya aquí en Colombia no va haber reforma agraria, ya la reforma agraria se hizo, ¡nunca se hizo! Por eso es que están ahora negociando en la Habana eso. Lo de la reforma agraria (07INVUNALBOG).

Hacia finales de los setentas, durante gobierno de Julio Cesar Turbay (1978–1982), el interés por las problemáticas alimentarias decayó. No obstante que durante el gobierno de Turbay se dio continuidad al enfoque multisectorial, debido a que la “alimentación todavía era reconocida como un “problema”, (...) los atributos de excepcionalidad o emergencia desaparecieron, a pesar de que la desnutrición seguía siendo generalizada, especialmente en las zonas urbanas” (Nussio & Pernet, 2013, p. 653-654). Hacia 1982 el PAN empezó a desaparecer en algunos departamentos de Colombia, quedando buena parte de la política en manos del DRI. De acuerdo con Escobar (2007), las evaluaciones del PAN se:

Fundamentaban en encuestas cada vez más complejas y costosas. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (“definitiva”), llevada a cabo en 1981, solo

fueron entregados en 1984, cuando el PAN estaba ya desapareciendo para la mayor parte de sus efectos prácticos (Escobar, 2007, p. 263-264).

Con la apertura económica del gobierno de César Gaviria (1990–1994) las políticas de protección a la producción nacional fueron desapareciendo y el asunto de la inseguridad alimentaria, fue visto como un problema individual que podría ser solucionado a través del crecimiento económico. Asimismo, la importación de alimentos fue concebida como una alternativa para suplir las necesidades de productos alimentarios que no se producían en el país. De otro lado, la intensificación del conflicto armado y el narcoterrorismo desvió la atención pública de la seguridad alimentaria.

Con la Constitución Política de Colombia de 1991, el derecho a la alimentación se convierte en un derecho fundamental de los niños (Art. 44); con lo cual, las demás poblaciones vulnerables quedan excluidas. Asimismo, los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución establecen los deberes del Estado sobre la producción agrícola (R. d. Colombia, 1991). A la par que Colombia otorgaba poca importancia a las políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria, organismos multilaterales como la FAO desarrollaron herramientas para su abordaje y, en 1996, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de Roma, se renueva el concepto de seguridad alimentaria. El mismo año, Colombia adopta el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), 1996-2005, en donde se mantiene el enfoque intersectorial y se exhortan los derechos constitucionales. El PNAN, que prometía acciones intersectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente, fue duramente criticado por su falta de articulación con las políticas agrarias y por entrar en contradicción con las políticas económicas.

Ortiz et al (2003), realizaron un estudio Delfos con la participación de expertos para identificar las principales barreras del PNAN. Las barreras más importantes fueron:

1) la desarticulación del PNAN del resto de las políticas sociales y económicas y su falta de correspondencia con las políticas agraria y exterior; 2) la falta de coordinación entre diferentes sectores e instancias de la administración colombiana; 3) la corrupción administrativa, agravada por la violencia y la inseguridad; 4) la falta de equidad en la distribución de los recursos; y 5) la falta de continuidad de los compromisos de los diferentes sectores involucrados (Ortiz, et al, 2003, p. 186).

Con ello, se puso en evidencia que la ejecución y la gestión del PNAN mostraban deficiencias; por lo cual, se recomendó fortalecer la institucionalidad mediante acciones conjuntas de los diferentes sectores encargados de su ejecución.

Colombia liberalizó su economía en la década de los 90; lo cual, tuvo efectos en el sector agrícola y, por consiguiente, en la situación de la SAN. Aunque en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se dio continuidad al DRI y al PAN como elementos de la estrategia de la *lucha contra la pobreza absoluta*, también se preparó el entorno para un proceso sucesivo de apertura económica y, durante la administración de Cesar Gaviria (1990–1994) se llevó a cabo dicha apertura. Sobreviniendo una avalancha de importaciones agrícolas, especialmente de maíz y frijol, que afectaron negativamente a la pequeña economía campesina. Para 1993 hubo un cierto consenso sobre la existencia de una crisis del sector agrario en Colombia. Algunos analistas como Darío Fajardo, sostienen que confluyeron otros factores que hacen difícil *trazar una relación lineal entre las políticas de apertura y la crisis del sector agropecuario*. Entre ellos, la sequía de 1991, la caída de los precios internacionales, la agudización del conflicto armado y, justamente, el problema de varios sectores para adaptarse a las nuevas políticas macroeconómicas.

Según Fajardo (1999), dicha crisis:

Implicó la pérdida de 230 mil puestos de trabajo durante los primeros años de la década de los 90. El descenso del empleo rural estuvo acompañado de una caída significativa en los ingresos de los hogares rurales, tanto en ganancias como en salarios, lo que se tradujo en un incremento de la población bajo la línea de pobreza, la cual, entre 1991 y 1995 pasó del 65.0% al 72.0% (...) y en una ampliación de la brecha entre ingresos rurales y los ingresos urbanos (p. 46).

Este deterioro de las condiciones de vida del campesinado colombiano se mantiene hoy en día a pesar de los esfuerzos por revertirlo.

En tal contexto, antediciendo las directrices organismos multilaterales como la FAO, que llamaron la atención sobre un mayor compromiso del Estado en la política de seguridad alimentaria y nutricional, así como en la integración institucional, en 1994, el Estado colombiano creó el Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria (CONSA), junto con la aprobación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN 1996-2005). El objetivo general del PNAN, se centró en mejorar la situación alimentaria y nutricional especialmente en la población más vulnerable. Se mantiene la idea de *integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente*. De acuerdo con algunos analistas, el PNAN fue un inocuo proyecto que según Nussio y Pernet (2013), se trato:

Principalmente de una política de nutrición orientada a la salud en el marco del ICBF, que carecía de articulación con las políticas agrarias y comerciales y en conflicto con las políticas económicas, mientras contendía con el aumento de los niveles de pobreza (p. 656).

Esta falta de articulación del PNAN con otras políticas fue especialmente evidente en el caso de la política agraria. Durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se consolidó la idea de que en Colombia era necesaria una reforma agraria. La

Ley 160, por la cual se creó el *Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino* (R. d. Colombia, 1994), se sumó entonces al amplio conjunto normativo de reforma agraria, iniciado en 1936 con la Ley 200 *Sobre Régimen de Tierras* (R. d. Colombia, 1936). A pesar de la oportunidad para integrar el PNAN a las disposiciones de la Ley 160 y a los Planes Nacionales de Desarrollo, esto nunca ocurrió. A pesar de que el PNAN habló de integración de acciones *multisectoriales* en la áreas como *agricultura y medio ambiente* y que la Ley 160 señaló que el subsistema de *mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial*, debía tener *en cuenta las políticas y estrategias de especial protección del Estado a la producción de alimentos*, dicha integración estuvo lejos de concretarse en la práctica. Incluso, en aras de la integración intersectorial, el Ministro de Salud Pública o el viceministro del despacho, como su delegado, hacían parte del *Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*, conformado además por otra serie de ministerios y entidades estatales.

En el contexto de la apertura económica, la Ley 160 podría lucir como contradictoria a las políticas del referente global del libre comercio. No obstante, entre uno de sus objetivos se encuentra el de “reformular la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos (...)” (Ley 160 de 1994, s.p.). Así, el ambiente de promoción de la *paz*, la *justicia social*, la *democracia participativa* y el *bienestar de la población campesina* a través de la *reforma de la estructura agraria*, como objetos de la Ley 160, parecían ir en contravía del ambiente macroeconómico del referencial global que insistía en la apertura y la liberalización del mercado, sin prestar mucha atención a sus consecuencias negativas sobre la pequeña economía campesina.

El referencial del desarrollo basado en la protección a la producción agrícola nacional, comenzó a desdibujarse, en el discurso político oficial y el referencial global del libre mercado hizo carrera aceleradamente. Empezó a apagarse la seguridad

alimentaria como uno de los motores del desarrollo nacional. La reducción de las barreras arancelarias a la importación de productos agrícolas, desestimuló la producción nacional; toda vez que los pequeños productores campesinos no estaban en condiciones de competir con los productos del exterior. No obstante, en 2004, con la visita a Colombia del Director General de la FAO, Jacques Diouf, se ofreció al gobierno colombiano asistencia para la elaboración de una nueva política alimentaria en el contexto del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), desarrollado por la FAO.

La asistencia de la FAO se tradujo en un proyecto de cooperación internacional denominado Proyecto para el Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia (PROSEAN) entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social- y la FAO. En 2005, el PROSEAN, a través de un equipo interdisciplinario, brindó apoyo al gobierno en la formulación de planes de SAN a escala nacional, departamental y municipal. En el mismo año, mediante el documento Conpes Social 91 *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015*, Colombia se compromete, con el logro del objetivo 1, referente a erradicar la pobreza extrema y el hambre. Las metas nacionales para erradicar el hambre fueron: a) “Reducir a 3% los niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad). Línea de base 1990: 10%. b) “Reducir a 7.5% las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria. Línea de base 1990: 17%” (Planeación, 2005, p. 9).

Con el propósito de alcanzar dichas metas el Conpes Social 91, planteo cuatro estrategias para la erradicación del hambre:

1. Para prevenir la desnutrición infantil se utilizará la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna temprana, capacitación a las madres y mantenimiento del plan de alimentación y nutrición.
2. Desarrollar e implementar la política de seguridad alimentaria.
3. Realizar estrategias de educación,

información y comunicación (EIC), con el fin de promover hábitos de consumo alimentario que contribuyan a una nutrición adecuada en la población. 4. Mantener y expandir programas focalizados para las familias más pobres, con impacto favorable en la nutrición (Planeación, 2005, p. 11-12).

No obstante, de acuerdo con el informe de la FAO sobre “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo; 2013”, Colombia no ha logrado cumplir con los ODM, mostrando *progresos insuficientes para alcanzar la meta si continúan las tendencias vigentes* (FAO, 2013).

Con el compromiso de los ODM, las metas y estrategias del Conpes Social 91 y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 que *reconoce la importancia de formular una política de seguridad alimentaria y nutricional*, en 2008, tecnócratas y funcionarios gubernamentales de tercer nivel trataron de convertir la seguridad alimentaria, una vez más, en una cuestión de "seguridad nacional" y propusieron una nueva política integrada con el fin de hacer frente a los problemas alimentarios de Colombia, que son en su mayoría relacionados con el acceso (Nussio & Pernet, 2013, s.p.).

En 2006, teniendo como principal referencial global el compromiso de Colombia con los ODM, plasmado en el documento Conpes Social 91 de 2005, el Departamento Nacional de Planeación lideró la iniciativa de elaborar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), consignada en el documento Conpes Social 113 de 2008. Es importante anotar que durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010), la atención permanece centrada en la disponibilidad de alimentos, a pesar de que con la PSAN, el discurso de la política gubernamental proclamó a la SAN como “una de las estrategias para lograr la garantía de los derechos fundamentales, económicos y sociales; el fortalecimiento del capital humano, de las condiciones regionales de desarrollo y paz, de la institucionalidad del Estado y la reducción de la pobreza” (Planeación, 2008, p. 3).

El Conpes 113, expresa que la SAN “determina en gran medida la calidad de vida de la población de un país, e involucra aspectos fundamentales de la macroeconomía, la política, la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente, la alimentación, la nutrición, entre otros” (Planeación, 2007, p. 25). Sobre la base de esta afirmación puntualiza que la SAN es un *asunto de Estado y de seguridad nacional*. Conjuntamente, se señala que su abordaje debe ser intersectorial. Reconocer la relación de la SAN con *aspectos fundamentales de la macroeconomía*, debería llamar la atención de los hacedores de la política sobre la incidencia de las decisiones y estrategias en materia de política macroeconómica en la SAN. Por ejemplo, el referencial global del desarrollo, que se reafirma con los ODM, aparece acompañado por el referencial global del libre mercado, generando una situación paradójica en la problemática del hambre en Colombia. El asunto con el libre mercado es que siempre deja ganadores y perdedores y, en el caso de la agricultura, es precisamente la economía campesina a pequeña escala la que ha llevado la peor parte. El Acuerdo sobre la Agricultura de 1994 de la OMC, presionó a los países de bajos ingresos como Colombia a aumentar el ingreso de productos agrícolas extranjeros, a la par de reducir los subsidios internos.

La paradoja es simple: mientras que la ONU llama a los países en vía de desarrollo al compromiso universal de los ODM, entre ellos la erradicación del hambre y la pobreza extrema, las políticas comerciales internacionales impuestas por la OMC dejan en situación de vulnerabilidad de hambre y pobreza a miles de campesinos en todo el planeta. Varios analistas, entre los que se encuentra, la *Commission on Global Governance for Health* de *The Lancet* de la Universidad de Oslo, al estudiar *los orígenes políticos de la inequidad en salud* han señalado una

Gama de factores a nivel global que tienen efectos potenciales en la seguridad alimentaria, incluidos los acuerdos de comercio agrícola, la volatilidad de los precios, la especulación financiera, la sustitución de cultivos alimentarios nacionales con la exportación cultivos, y la comercialización de alimentos poco saludables de las grandes corporaciones (Ottersen et al., 2014).

A estos factores podrían agregarse la producción industrializada de alimentos que disminuye la diversidad agraria y causa deterioro al medio ambiente.

Por el momento, examinemos brevemente, en el contexto colombiano, algunos de los factores identificados por los analistas. Con respecto a los acuerdos de comercio agrícola, Garay, Barberi y Cardona (2006) han realizado concienzudas proyecciones sobre los efectos del TLC de Colombia con Estados Unidos. Estos analistas señalan, entre otros, como efectos negativos a corto plazo que:

La producción (en volumen) en cada año de vigencia del Tratado sería inferior a la que se presentaría en ausencia del mismo, en un 13% en el caso del maíz, en un 27% en sorgo, en un 23% en soya, en un 15% en fríjol y en un 23% en trigo (Garay, Barberi, & Cardona, 2006 p. 172).

La reorganización del desarrollo del sector agrario colombiano en torno a los principios del libre mercado, no considera importantes los efectos sobre la economía campesina. El TLC de Colombia con Estados Unidos, es un reajuste al referencian global del mercado. Para Garay, Barberi y Cardona (2006):

Se trata de un Tratado que busca profundizar los compromisos multilaterales existentes en el contexto de la OMC, específicamente en algunas disciplinas en las que los Estados Unidos pueden beneficiarse con la liberación de la competencia a escala cada vez más global, en tanto que en temas como el comercio agrícola mantiene una política precautelativa, defensiva y proteccionista (...) (p. 180).

Con respecto a la volatilidad de los mercados la Oficina del IICA en Colombia y el PMA, plantean que en Colombia alta volatilidad “está atentando contra la viabilidad de la producción agrícola (cuando los precios bajan) y contra la seguridad alimentaria

(cuando los precios suben) y hace mucho más difícil la toma de decisiones de inversión, producción y comercialización” (IICA & PMA, 2011, p. 52). Buena parte de la crisis del sector agrario por la que actualmente atraviesa Colombia y que en el 2013 generó un paro agrario, no sólo tiene que ver con la volatilidad de los precios, sino con la confluencia de otros factores, además de los expresados por los analistas, convirtiendo a Colombia en un país con problemáticas de especial complejidad. Por ejemplo, el prolongado conflicto armado que ha dejado, desde 1985, 5,9 millones de personas desplazadas según el CODHES, aunque para la Unidad de Víctimas es de 5,5 millones. El despojo de tierras que ondea entre 6,8 y 10 millones de hectáreas de acuerdo con el CODHES. La concentración de la propiedad de la tierra, cuyo GINI en Colombia es de 0.87, uno de los más altos del planeta, en donde el 0,4% de los propietarios poseen el 62,6% de la superficie. Para el CODHES:

Preocupa que el gobierno fije los criterios para cesar la condición de desplazado, si estos se van a basar en la entrega de ayuda humanitaria y no en la atención y reparación integral de las víctimas, por lo menos partiendo de la restitución, como medida preferencial para la reparación (2012, p. 47).

Esta complejidad en la que convergen factores estructurales de la problemática del hambre en Colombia, no ha sido tomada en cuenta, juiciosamente, en el diseño de políticas alimentarias. El referencial global del desarrollo y la planeación, al que se suma ahora el referencial global del mercado parecen no ser suficientes para intervenir y solucionar dicha problemática. En tal contexto, insistiendo en el peligro de la volatilidad de los precios de los alimentos, la Oficina del IICA en Colombia y el PMA hacen un llamado urgente a:

Intervenciones de política que, por un lado, atenúen los riesgos de bajo o ningún control por parte de los actores en el agro; y por otro, apoyen a los agentes de cadenas productivas, en la gestión de aquellos riesgos de mayor incidencia (riesgo de negocios y vulnerabilidad climática, etc.) (IICA & PMA, 2011, p. 52).

A la problemática interna sociopolítica y económica colombiana se le suman los efectos de un sistema agroalimentario globalizado. Las condiciones de hambre y desnutrición en Colombia están relacionadas con procesos políticos globales. El sistema alimentario colombiano está cada vez más influenciado por actividades económicas de escala global, que imponen condiciones de subordinación a las pequeñas economías campesinas locales y crean condiciones de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, la pérdida de las autonomías alimentarias y el menoscabo de la soberanía alimentaria.

De acuerdo con Holt-Giménez y Patel (2010):

El abandono del campo es la única opción que el Banco Mundial ve para arreglar el problema de la agricultura y el desarrollo. En realidad, esta política encubre la expropiación política de los pobres rurales. Esto es especialmente claro en el caso de Colombia—en donde el campo se ha vaciado como consecuencia de la violencia política, de la expropiación de los pequeños propietarios y por la habilidad de los grandes terratenientes de tomar posesión de la tierra (...) (p. 31).

Con relación al orden económico global alimentario, Colombia ha llamado la atención de corporaciones multinacionales como Cargill que buscan la adquisición de tierras a gran nivel. Una vez que el presidente Juan Manuel Santos exhortó a la inversión extranjera a contribuir al desarrollo de la región de la Altillanura, la multinacional Cargill adquirió allí, según un estudio de Oxfam Colombia:

Al menos 52.576 hectáreas que habían sido anteriormente adjudicadas por el Estado a beneficiarios de la reforma agraria, y por lo tanto destinadas exclusivamente a la producción campesina. La compañía fragmentó la compra por medio de 36 sociedades, de manera que cada transacción no superase individualmente el límite legal (OXFAM, 2013, p. 26).

Lang, Barlin y Caraher (2009), señalan que en:

La cadena mundial de suministro de alimentos, así como las decisiones y acciones con respecto a la comida, sobrepasan los continentes; con lo cual, las distinciones bipolares como: pobre – rico; desarrollado – en desarrollo; masculino – femenino; urbano - rural; producción - consumo, etc. a pesar de que son importantes pueden restringir la comprensión si se aplican singularmente (Lang, Barling, & Caraher, 2009, p. s.p.).

Su enfoque, por contraste, explora la *diversidad de tensiones*, sin el propósito de otorgar más importancia a un elemento sobre otros, siguiendo el curso real de los problemas. El interés de Lang, Barlin y Caraher (2009), se centra en los países desarrollados como el problema dado que son éstos los que manejan los actuales e insostenibles sistemas alimentarios. Sus apreciaciones señalan que la comprensión que tienen los responsables de las políticas alimentarias de la *arquitectura política, las instituciones y los actores*, así como de sus *temas, tensiones y posibilidades* no es difundida ampliamente.

Con el referencial global del libre mercado, la persistencia del referencial del desarrollo y la planeación, así como con la fe ciega y descontrolada en la inversión extranjera, Colombia continúa estructurando sus políticas alimentarias sin prestar mucha atención a su soberanía alimentaria y a la protección de las autonomías alimentarias locales de las pequeñas comunidades rurales. Un vistazo a esta realidad se da con el fenómeno de la extranjerización de la propiedad de la tierra, la vehemente apuesta gubernamental por los tratados de libre comercio y exigua atención sobre la posibilidad de construir modelos alternativos de desarrollo sostenible, como es el caso de los modelos y sistemas de producción agroecológicos.

Con lo planteado anteriormente, se afirma que existe un sistema global alimentario que afecta directa e indirectamente la situación de la SAN en los países

pobres. Organismos multilaterales como el Banco Mundial y la OMC, evitan tratar el tema de las causas estructurales que generan pobreza, exclusión y hambre. Dando la razón a las soluciones propuestas por medio del sistema agroalimentario industrial, en el marco del imperio global de empresas transnacionales que, paradójicamente, han contribuido a generar pobreza y exclusión social. Bajo este enfoque, y con un discurso retorico que se renueva según las circunstancias, las soluciones siguen siendo las mismas: incrementar el libre comercio, fomentar la inversión extranjera en los países pobres, aumentar la ayuda alimentaria, extender el uso de semillas transgénicas e introducir tecnología foránea.

Las directrices de los organismos multilaterales, no cuestionan el control corporativo global de la producción de alimentos, por el contrario, lo refuerzan; poniendo en cuestión su efectividad para enfrentar y superar las crisis alimentarias.

Desde la década de 1970, la producción de alimentos se ha globalizado y concentrado cada vez más. Un puñado de países dominan el comercio mundial de alimentos de primera necesidad. El 80% de las exportaciones de trigo provienen de seis exportadores, al igual que el 85% del arroz. Tres países producen el 70% del maíz exportado. Esto hace que los países más pobres del mundo, deban importar alimentos para sobrevivir, a merced de las tendencias económicas y las políticas de esas pocas empresas exportadoras (Angus, 2008, p. s.p.).

Asimismo, a la luz de la enorme amplitud del fenómeno de la globalización en materia alimentaria, la desigualdad entre países ricos y pobres se sigue fomentando a través de las acciones de los organismos multilaterales. A pesar de los grandes desarrollos tecnológicos en agricultura, el problema del hambre en todo el mundo sigue siendo grave e inaceptablemente injusto. No obstante que los organismos multilaterales como la FAO tienen un rol crucial en su solución, con frecuencia sus directrices entran en conflicto con los intereses de poderosos actores corporativos con alcance global.

Incluso, las acciones de la OMC, como la terminan favoreciendo los intereses corporativos y fomentando el desequilibrio entre el Norte y el Sur.

La integración de la agricultura del Sur dentro de una “granja mundial” privatizada, ha sido orquestada por los protocolos de la OMC -desde las normas del comercio a través de vehículos de inversión (MIC) a los derechos de propiedad intelectual (ADPIC). El Acuerdo sobre Agricultura apoya precios “artificiales” fuera de la ley, que requieren que los estados en el Sur global desregulen sus sectores agrícolas, mientras que los estados del Norte mantienen los subsidios bajo el disfraz del llamado sistema de “caja (McMichael, 2012, s.p.).

Este desequilibrio en las reglas de juego tiene efecto en la economía rural campesina a pequeña escala en los países pobres que, incapaz de competir con la producción agrícola industrializada, busca aferrarse a los salvavidas ofrecidos por el gobierno. En el caso de Colombia, se trató del Programa *Agro Ingreso Seguro* que dejó una estela de corrupción y cuya evaluación aún está pendiente.

Los sistemas alimentarios locales, incluida la producción y la comercialización de alimentos, se encuentran cada vez más intervenidos por las acciones de las corporaciones alimentarias transnacionales. Los alimentos han entrado al sistema especulativo global, transformándolas reglas de juego que arruinan los pequeños mercados locales de la economía campesina, generando inestabilidad alimentaria. En dicho sistema, basado en la competitividad y el incremento acelerado de la productividad para maximizar la rentabilidad, predomina el monocultivo; el cual, no solo demanda un alto despilfarro de energía si no que ha venido destruyendo el patrimonio agrícola ancestral y devastando la biodiversidad. La FAO, ha calculado que en el último siglo se perdió el 75% de la diversidad agrícola del planeta. Es decir, que, en unos cuantos años, la humanidad ha perdido tres cuartas partes del patrimonio agrícola que le tomó conseguir 10.000 años, a través de la domesticación de especies vegetales. Según la FAO, “una caída fuerte en la cantidad de agricultores que cultivan

una variedad en particular y un cambio a una única variedad o a un número limitado de ellas pueden crear una limitación genética y generar una pérdida de diversidad genética” (FAO, 2011, p. 41).

Muchas de las respuestas y alternativas de solución a las problemáticas que dejan los actuales sistemas alimentarios insostenibles ambientalmente de los países ricos, se encuentran en los sistemas tradicionales de las pequeñas economías campesinas locales de los países pobres. El argumento de que la adopción de tales sistemas de producción no resulta suficiente para cubrir una demanda creciente de alimentos, en las condiciones actuales puede resultar cierta. Sin embargo, lo que resulta ilógico e impropio es fomentar estrategias de expansión productiva, que contribuyan a desaparecer formas de producción sostenibles para las pequeñas economías campesinas, al tratar de imponer un modelo de producción agroindustrial. Las políticas alimentarias en Colombia no han estado ajenas a la influencia del referencial global del mercado, el desarrollo y la planeación, alejando su ejecución de la preocupación por la salud pública. Si bien ésta se encuentra presente en las disposiciones normativas, el contexto de la ejecución de la política en el que se aprecia una fuerte adhesión gubernamental a las promesas de desarrollo del libre mercado, no ha permitido que la incuestionable relación entre salud pública y políticas alimentarias, oriente la ejecución de las políticas alimentarias.

6. Políticas Alimentarias: de la Controversia a la Polarización

6.1. La polarización del debate de la soberanía alimentaria, del contexto global al contexto local

La revisión de la literatura acerca de la seguridad y la soberanía alimentaria, revela el debate entre la visión institucional de los organismos multilaterales, entre ellos la FAO, comprometidos con la seguridad alimentaria, principalmente con su Declaración de la Cumbre Mundial Sobre Seguridad Alimentaria (FAO, 2009) y, el discurso de las organizaciones de la sociedad civil, congregado en torno a la soberanía alimentaria, expresado en varias declaraciones internacionales como la del Fórum de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria, celebrado en Roma en 2002 (Campesina, 2002).

Las directrices de los organismos multilaterales se desarrollan a partir del concepto de seguridad alimentaria. Sin embargo, al concepto de seguridad alimentaria, pilar de la política pública se le han planteado críticas que han posibilitado conceptualizaciones provenientes de organizaciones de la sociedad civil, de esta forma emerge el concepto de soberanía alimentaria. La presión política de estas organizaciones de la sociedad civil ha hecho que los organismos multilaterales hayan comenzado a reconocer el asunto de la soberanía alimentaria y, prueba de ello, es la aceptación de la FAO de incluirla en el debate político.

De acuerdo con Carrasco y Tejada no es casual que este concepto:

Surja en el periodo de la globalización neoliberal y la relativa pérdida de autonomía de los Estados. Se trata de un concepto transformador, de carácter político y global, que muestra la resistencia a aceptar que los caminos ya están trazados y definidos al margen de la voluntad popular y, en determinadas

dimensiones, en contra de los intereses de los pequeños productores, los campesinos, las poblaciones indígenas, etc. (Carrasco & Tejada, 2008, p. 14).

De otro lado, la relación entre globalización y seguridad alimentaria ha cobrado una importancia inusitada a partir de la Asamblea de la ONU del año 2000; en la cual, 189 países asumieron los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio. El primero de ellos, orientado a *erradicar la pobreza extrema y el hambre* en el mundo, ha despertado el interés de actores políticos, académicos y de la sociedad civil sobre el estado de la cuestión y las estrategias propuestas para lograr dicho objetivo. Teniendo en cuenta que todo ello tiene lugar en el marco de una economía globalizada que ha afianzado relaciones de inequidad entre y al interior de los países, algunos actores sociales y académicos han llevado, cada vez más, la discusión del problema del hambre al terreno de la soberanía alimentaria.

En 2012, el Parlamento Latinoamericano, promulgó la Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, que la da cabida a la soberanía alimentaria, definiéndola:

Como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales (Latinoamericano, 2012, p. 18).

No obstante, el hecho de que la soberanía alimentaria comience a ser incorporada en la legislación de algunos organismos multilaterales, no agota el debate entre si es por la vía de la seguridad alimentaria o por la vía de la soberanía alimentaria que finalmente se podrá garantizar el derecho a la alimentación de la población mundial. En este sentido,

el Informe de la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, celebrada en Buenos Aires en 2012, sugirió que la FAO:

Organice un debate amplio y dinámico que cuente con la participación de la sociedad civil y de la academia para analizar el concepto de soberanía alimentaria, cuyo significado no ha sido consensuado por los Estados Miembros de la FAO y el Sistema de Naciones Unidas (FAO, 2012, p. 5).

En el contexto de la globalización, algunos enfoques de corte crítico, consideran la soberanía alimentaria como un requisito fundamental para lograr la seguridad alimentaria (Menezes, 2001). Por tanto, se requiere establecer acuerdos en los que la seguridad alimentaria, sea prioritaria sobre los objetivos comerciales o de otros fines relacionados con la dominación de una nación sobre otra. Según Menezes (2001), es importante considerar que la soberanía alimentaria no es suficiente para garantizar la seguridad alimentaria, aunque se reconoce como un elemento vital. Adicionalmente, se vienen desarrollando investigaciones que aportan análisis conceptuales y empíricos a la comprensión de los factores complejos que entran en juego en la seguridad alimentaria, a escala macro, meso y micro económica.

La Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria de 2002, definió que:

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades (Campesina, 2002, s.p.).

Este concepto representa una ruptura con respecto al concepto de seguridad alimentaria definido por la FAO, centrado en el asunto de la disponibilidad de alimentos pero que no enfatiza en la importancia de las formas de producción.

La soberanía alimentaria es un concepto que tiene una intención estratégica, que ha venido siendo desarrollada desde los años noventa por la coalición internacional de campesinos: *La Vía Campesina*. De acuerdo con McMichael (2012), la soberanía alimentaria se refería inicialmente a la “*soberanía nacional sobre la política alimentaria, como un primer paso político y; en última instancia, a una visión democrática de la comunidad y el control regional de las características multifuncionales de la agricultura*”. El énfasis en la participación democrática que amplía el horizonte y el alcance de las estrategias para afrontar la problemática del hambre en los Estados nacionales, ha dado lugar a diversas interpretaciones acerca de los efectos de una economía globalizada en la alimentación y en la salud pública.

A pesar de la irrupción del concepto de soberanía alimentaria, en las directrices de los organismos multilaterales continúa predominando la orientación de las políticas alimentarias con arreglo a la seguridad alimentaria. Un participante en la discusión de la política alimentaria local de Medellín expresó que:

La FAO no ha hablado mucho del tema, no le interesa mucho el tema de la soberanía alimentaria, porque iría muy en contra de esos principios del mercado que ellos... si bien son Naciones Unidas, dentro de ese ideal, tienen amarrados dentro de esos intereses históricos (22COORMESA).

Asimismo, a pesar de la evidente relación de las políticas alimentarias con la salud pública la discusión se ha desarrollado en el plano de la sostenibilidad y el comercio de alimentos. De acuerdo con Lang, Barling y Caraher (2009), este énfasis en el enfoque del "comercio" se convirtió en el centro en el diálogo internacional sobre la política alimentaria, marginando su relación con la salud pública y el medio ambiente,

creándose una fisura en la política (Lang, et al., 2009). Al respecto, es importante agregar que, de hecho, la producción académica sobre la relación entre políticas alimentarias y salud pública, se desarrolla principalmente sobre la orientación de la seguridad alimentaria, sin ocuparse aún de la soberanía alimentaria.

Esta situación no ha sido ajena a la comprensión de funcionarios estatales que ven la inclusión de la soberanía alimentaria en las políticas como una necesidad apremiante. A propósito de la labor de *La Vía Campesina*, una funcionaria entrevistada comenta:

Ellos acuñaron el tema y el asunto de la soberanía alimentaria y ellos le plantearon al mundo que no podía haber seguridad alimentaria, sino había soberanía alimentaria. Toda la vida mucha gente siempre ha hablado primero de la seguridad y después de la soberanía, pero es ilógico, porque la soberanía tiene un montón de elementos y de asuntos que hay que tener en cuenta (27FUNCORANT).

En la literatura académica predomina el uso del concepto de seguridad alimentaria sobre la utilización del concepto de soberanía alimentaria. Por esta razón, la mayor parte de las investigaciones se centran en los cuatro ejes de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad; siendo escasas las investigaciones académicas que se ocupen del concepto de soberanía alimentaria. No obstante, la preocupación por la soberanía alimentaria comienza a hacerse presente en el ámbito del debate académico. De acuerdo con Windfuhr y Jonsén (2005) las *causas principales del hambre y las barreras a la reducción de la pobreza que son relevantes para el debate de soberanía alimentaria*, son de orden nacional e internacional. Las causas de orden nacional se relacionan con la *marginación*, el *acceso a los recursos productivos* y la *política agraria*, la *asignación de presupuestos*, el *empleo rural* y la intervención de *otras áreas de política* como: la *atracción de inversiones extranjeras directas*, la *privatización de servicios primarios*, las *industrias extractivas* y el

VIH/SIDA. Con respecto a las causas de orden internacional, se señalan los *precios/dumping*, los *mercados (concentración de empresas, monopolios, etc.)* y el *espacio de políticas*, entendido como las *condiciones relacionadas con asignación de presupuestos, políticas agrarias, regulaciones de las industrias extractivas y la orientación macroeconómica* (Windfuhr & Jonsén, 2005).

En Colombia, tanto las causas de orden nacional como las del orden internacional, definidas por Windfuhr y Jonsén (2005), adquieren relevancia especial. Varias de ellas, como las políticas agrarias y el incremento de la inversión extranjera, son abordadas en otros capítulos de este trabajo; por tanto, lo que interesa resaltar en este momento es que, en Colombia, los cambios que han traído la interdependencia global, no han sido favorables para amplios sectores de la población campesina. Los datos fundamentales sobre su situación alimentaria y nutricional, su bienestar y su salud, constituyen evidencias indiscutibles sobre algo que no está bien.

El debate sobre las causas nacionales e internacionales del hambre no está exento a intereses diferentes a la solución del problema; haciendo que actores políticos con poder decisorio, evadan la discusión sobre temas importantes como por ejemplo la destinación de grandes extensiones de tierra para la producción de agrocombustibles. Un investigador entrevistado expresó:

(...) no se pone en discusión es porque ahí, sí que hay unos intereses políticos grandes que se tocan, y no solo de país, a nivel internacional también. El tema de los agrocombustibles nos afecta grandemente la soberanía alimentaria. El maíz para el consumo humano se está trayendo del exterior, en un país como Colombia, porque el maíz que vamos a producir en el país es para etanol y para todos los combustibles (04INVUDEA).

Quienes defienden la idea de la industrialización de la agricultura y la apertura de mercados se reusan a discutir el asunto de la soberanía alimentaria y sacan partido de la

posición radical de los defensores de la soberanía alimentaria para calificarla de utópica. Una participante en los debates locales y departamentales sobre políticas de SAN, trajo a colación que:

Frente a lo de la soberanía alimentaria, cerrar las fronteras para que en Colombia no entre un alimento de otro país, digamos, sería utópico en este momento, sería una discusión de nunca acabar, la discusión de soberanía alimentaria llegó una vez a la gobernación y dijo el gobernador: no volvamos a hablar de soberanía alimentaria porque es una discusión tan polarizada que no se llega a una conciliación del discurso. Entonces, son jornadas eternas hablando sobre lo que es soberanía alimentaria, pero no se llega ni a una definición, ni mucho menos se acerca a una planificación que permita realmente hablar de soberanía alimentaria, en un país o en un departamento (25INVUDEA).

Frente a esta polarización del debate han surgido alternativas como la propuesta de la ONG FIAN en Colombia que busca promover medidas para la realización del derecho a la alimentación, en el marco de los derechos humanos. Al respecto, uno de sus representantes en Colombia señaló que:

El derecho a la alimentación tiene unas escalas de realización social: una escala de la soberanía alimentaria, otra escala son las autonomías alimentarias; es reducir la soberanía a territorios y localidades y, otra escala, es la seguridad alimentaria. Entonces, si la seguridad alimentaria se quiere seguir viendo, a la larga, como un tema del individuo, de la familia, del hogar; entonces, aceptémoslo como una escala de la realización del derecho a la alimentación pero el derecho a la alimentación tienen otras escala de realización, en la comunidad, en el pueblo, en la región, y otros mayores en el tema de soberanía nacional, aun cuando el concepto de seguridad alimentaria se usa de manera distinta para países, para una comunidad, etc. A nosotros nos gusta hacer esa

diferenciación porque creemos que con el concepto de soberanía alimentaria también va ocurrir como ocurrió con el de seguridad alimentaria, que el poder va terminar instrumentalizando ese concepto para ciertos intereses (16MIEONGFIAN).

La plausibilidad de la propuesta de FIAN radica en que, en primer orden, pone en el centro de la discusión el asunto del derecho a la alimentación, algo en que pueden estar de acuerdo la mayoría de los actores que intervienen en el debate. En segundo orden, plantea que la realización del derecho a la alimentación tiene tres escalas: la seguridad alimentaria que se encuentra a nivel de los hogares y las personas, la autonomía alimentaria, a nivel de las comunidades y la soberanía alimentaria al nivel general de la nación. En vista de que estas tres escalas de realización del derecho a la alimentación son consideradas como complementarias, en lugar de antagónicas, tener en cuenta la propuesta de FIAN aportaría elementos para organizar la discusión y reducir el grado de polarización del debate. Asimismo, aunque el debate se desarrolle a escala local, resulta fundamental considerar los tres niveles de realización, toda vez que lo que se pretende es la construcción de la integralidad de las políticas.

Es importante aclarar que a pesar de la polarización existente a escala local y nacional en torno al debate de la soberanía alimentaria, éste continúa ampliándose. Según Beuchelt y Virchow (2012), el concepto de soberanía alimentaria está empezando a encontrar su camino en los debates y las políticas de las organizaciones de las Naciones Unidas y los gobiernos nacionales tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados. Éstos autores, señalan que más allá de su relación con los movimientos de la sociedad civil y la escasa atención académica, el concepto de soberanía alimentaria resulta apropiado para la adecuación de las políticas internacionales de desarrollo dirigidas a la reducción del hambre y la pobreza, especialmente con relación al derecho humano a una alimentación adecuada (Beuchelt & Virchow, 2012).

Un asunto crítico de la controversia generada por la defensa de la soberanía alimentaria en Colombia es que pone en evidencia el dilema gubernamental entre el fomento a las políticas económicas aperturistas y la protección a la soberanía alimentaria. En tal controversia, la narrativa estatal disiente enérgicamente con la contra-narrativa de las ONG defensoras del derecho a la alimentación. Uno de sus representantes comenta:

(...) es un tema todavía muy... falta inclusión en ese sentido. Entonces, la política no trasciende ese toque. Entonces, nosotros vamos al Ministerio de Agricultura a hablar del actual plan de desarrollo. Se hace una consulta previa con las comunidades de grupos étnicos y ellos hablan de que necesitan una política de autonomía alimentaria o de soberanía alimentaria y, el ministro de agricultura responde que no podemos hablar de soberanía alimentaria cuando tenemos unos tratados de libre comercio. No podemos, en este momento, nosotros, el Ministerio de Agricultura, meternos a decir que sí, que vamos a luchar por la soberanía alimentaria del país, cuando lo que estamos haciendo es una apertura económica (08FUNICBFBOG).

El aumento de la conciencia pública en algunos sectores de la sociedad colombiana de los riesgos de los tratados de libre comercio para la soberanía alimentaria, incrementó considerablemente la controversia sobre su inclusión en las políticas de SAN a escala nacional y local. En opinión de un académico entrevistado, se trata de intereses enfrentados entre actores políticos:

(...) ellos saben muy bien que cuando se meten en el terreno de la soberanía, se tocan asuntos como los TLC, o toda esa dinámica del mercado, que iría en contra de una misma política. Yo creo que por eso, no en vano, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para nada dice: soberanía, no la menciona para nada, ni siquiera en el diagnóstico, pues, muy tangencialmente. Entonces, es una omisión, yo creo deliberada, intencionada por las implicaciones que tiene el término de soberanía alimentaria (06INVUDEA).

Un aspecto de la importancia de que en Colombia el debate en torno a la soberanía alimentaria permanezca abierto, radica en evidenciar que las estrategias de PSAN se contraponen al nuevo orden del TLC. El sector agrario es uno de los temas más sensibles del TLC. De acuerdo con Garay, Barberi y Cardona (2006) se trató de una negociación desigual, que “contempló varios elementos de inequidad, resultó asimétrica a favor de los Estados Unidos y no logró acordar compromisos concretos e ineludibles para el desmonte de las barreras no arancelarias” (Garay, et al., 2006, p. 83). Para estos autores, el asunto se encuentra relacionado con el tamaño del mercado, el nivel de desarrollo y las políticas de seguridad alimentaria de ambos países. En el TLC, Colombia centró sus expectativas de las exportaciones de hortalizas y carne sin tener un mercado desarrollado y careciendo de la capacidad de cumplir con las normas fitosanitarias. No obstante, para 2014, pasados dos años de la firma del TLC, Colombia aún continúa trabajando para exportar carne bovina hacia Estados Unidos. Asimismo, mientras Estados Unidos sigue manteniendo su política de protección a sus productos agrícolas, independientemente del TLC, Colombia la ha venido desmantelando. Mientras Estados Unidos no negocia su política de seguridad alimentaria; es decir, no negocia los subsidios a la producción agropecuaria; Colombia si lo hace. Estados Unidos exceptuó algunos bienes, Colombia ninguno.

Con la incursión de la sociedad civil transnacional como actor importante del debate de la soberanía alimentaria y del desarrollo de su discurso, se logró llamar la atención sobre asuntos fundamentales de las políticas alimentarias que terminaron creando fisuras en el discurso de la seguridad alimentaria orientada por el comercio; a pesar de que siga predominado dicha orientación. Montagut y Dogliotti (2008), desde la perspectiva militante de la sociedad civil abordan la soberanía alimentaria en relación con la defensa de los derechos de las comunidades campesinas e indígenas afectadas por la globalización económica. Sus tesis propenden por reivindicar “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de trabajo, pesqueras, alimentarias y de recursos (tierra, agua, semillas, biodiversidad) adecuadas a las necesidades específicas

desde un punto de vista ecológico, socioeconómico y cultural” (Montagut & Dogliotti, 2006, p. 10).

En entrevista a un diputado, éste afirmó que:

En terreno de la producción de comida, de la seguridad y la soberanía alimentaria, desde luego con esta política se afecta; sobre todo por una especie de decisión que hay en el mercado mundial, en la Organización Mundial de Comercio y en esos órganos de crédito: hacen una nueva división del trabajo, para decirlo de alguna forma, a las potencias o a las naciones desarrolladas o los países imperialistas, como usted lo quiera llamar, se les asigna la función de producir la dieta básica de la humanidad y, a las naciones del tercer mundo, se les asigna la función de producir los tropicales, que ellos no pueden producir y que tienen como destino principal el mercado, pero que no hacen parte de la dieta básica (15DIPASAANT).

En Colombia, la preocupación de actores sociales por los efectos de globalización en la economía campesina e indígena a pequeña escala, ha venido en aumento, generando movilizaciones campesinas. En 2013, dichas movilizaciones llevaron a un Paro Nacional Agrario debido a serios desacuerdos con el gobierno en asuntos como: los costos elevados de insumos agrícolas, los efectos del TLC en la economía campesina, entre ellos la prohibición del uso de semillas nacionales y, en general, la crisis de la producción agropecuaria. Como uno de los resultados de las movilizaciones se conformó el movimiento *Dignidad Agropecuaria Colombiana* y, con ello, el proceso de fortalecimiento del discurso de la soberanía alimentaria tuvo un nuevo impulso.

No obstante, al hacer referencia al ámbito de las políticas alimentarias, un entrevistado señaló que:

Al término de soberanía alimentaria hay que darle fuerza teórica y argumentativa como la tiene la seguridad alimentaria, para poder argumentar con la misma fuerza que ya tiene la seguridad alimentaria, porque si no, se queda en un discurso muy romántico (06INVUDEA).

No obstante, aunque el desarrollo teórico de la soberanía alimentaria no tiene un recorrido amplio en Colombia, ha prosperado mucho más en la literatura científica anglosajona. Además, debe considerarse que se trata de un concepto cuya aparición y desarrollo se ha dado en las últimas dos décadas, a diferencia de la larga trayectoria del concepto de seguridad alimentaria.

A pesar del desarrollo teórico y conceptual de la soberanía alimentaria impulsado por investigaciones alrededor de todo el mundo, en Colombia, su inclusión en las políticas alimentarias como un eje orientador y articulador de acciones, enfrenta dos grandes dificultades. La primera, y más importante de ellas, es la fuerte oposición de sectores corporativos y políticos, que ven en la soberanía alimentaria una amenaza a la expansión a gran escala de la agricultura industrializada. La segunda, la falta de consenso entre actores sociales, políticos e, incluso, académicos, que reconocen la importancia de la soberanía alimentaria para el desarrollo y la seguridad del país, pero que aún no se ponen de acuerdo sobre sus alcances, posibilidades, potencialidades y limitaciones. Ni mucho menos, sobre de las consecuencias que conllevaría para Colombia la pérdida de la autonomía y la soberanía alimentarias. Con excepción de los defensores radicales de la soberanía alimentaria como el movimiento *Dignidad Agropecuaria Colombiana*, este asunto permanece sin claridad, quedando abierta la necesidad de darle continuidad al debate.

Se reclama entonces que en el ámbito de la formulación de políticas públicas:

(...) la parte de soberanía alimentaria... ese discurso... hay que aterrizarlo más, desde el punto de vista de protección de la cultura alimentaria, la protección de

los pequeños productores de alimentos y, que esos pequeños productores de alimentos, pudieran tener todo un proceso para la producción, transporte y comercialización de los alimentos, que les garantizara su sostenibilidad, cooperativas de productores... por ejemplo, Colombia podría ser autónoma en producción de huevos, frutas, verduras, de algunas leguminosas, pero... por ejemplo, en lenteja no, porque Colombia no es un país productor de lenteja. Entonces, se podrían importar para que la población tenga una variedad de alimentos (25INVUDEA).

Los defensores de la soberanía alimentaria a escala nacional y local se nutren de los postulados políticos de la ONG internacional *La Vía Campesina*, cuyas iniciativas han alimentado el debate local en la política pública. Según Pimbert (2009):

Detrás del desarrollo del marco político la soberanía alimentaria se encuentra una red global de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y una serie de conferencias, foros y declaraciones que han dado lugar a varias declaraciones importantes sobre la soberanía alimentaria (p. 7).

6.2. Política de seguridad y soberanía alimentaria de Medellín

A inicios del siglo XXI, hubo mayor interés por parte de los gobiernos locales en las políticas de seguridad y la soberanía; la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín, es un ejemplo de ello. El Acuerdo 38, por medio del cual se ordena dicha política sostiene que:

Es necesario priorizar la producción, el transporte y el consumo de los alimentos locales y reducir en la medida de lo posible la dependencia con respecto a la importación de alimentos, reconociendo que puede ser necesaria para complementar el suministro local (Acuerdo 38, 2005).

El hecho de que exista una política pública local que le de cabida a la soberanía alimentaria es un paso importante en la dirección correcta pero también suscita una serie de importantes interrogantes para los participantes en el debate político.

Por ejemplo, en 2007, durante el *Cuarto Congreso de Ciudad*, realizado en Medellín, la *Mesa de Seguridad Alimentaria*, que recogió las disertaciones en torno a la garantía del derecho a la alimentación, se preguntó si la soberanía alimentaria podría lograrse *en el caso de una ciudad o si sólo es aplicable en entidades territoriales más amplias, como la región o la nación*. En el documento elaborado por la *Mesa de Seguridad Alimentaria*, se deja abierto el interrogante señalando que:

De lo que tenemos certeza es que nuestros esfuerzos por el logro de la seguridad alimentaria deben apuntar hacia ese ideal de soberanía, como aquello que nos acerque a generar menos dependencia de factores externos contingentes que amenazan el derecho de todos y todas a alimentarnos adecuadamente para tener vidas plenas y saludables, según nuestras preferencias individuales y culturales, y en el contexto de medios dignos para obtener la alimentación (Alimentaria, 2007, p. 6-7).

La dificultad de llegar a un consenso sobre de la posibilidad de lograr la soberanía alimentaria en Medellín, se pudo establecer a lo largo de las entrevistas con diversos actores políticos, académicos y comunitarios. Un hecho importante, tiene que ver con que a pesar de que la mayoría de los entrevistados manifestaron la importancia de trabajar en pos del *ideal* de la soberanía alimentaria, su percepción del problema acerca de cómo lograrlo, varía ampliamente. No obstante, mientras el debate sigue su curso, varios actores sociales, entre los que se cuentan algunas ONGs de la ciudad, se encuentran enfocados en la acción. Iniciativas ciudadanas en defensa de la seguridad y la soberanía alimentarias, como la Campaña SALSA, promovida por la Corporación Ecofondo, con el propósito de evidenciar la problemática alimentaria a escala nacional y

global. Además con la intención de difundir la amplia gama de estrategias y experiencias desarrolladas por las comunidades campesinas colombianas para producir alimentos.

La proposición de Ecofondo es a redefinir las políticas alimentarias en Colombia, a partir de las potencialidades de la megadiversidad, hacia el desarrollo de una política de soberanía alimentaria. De acuerdo con Roa, Correa y Galeano (2010):

Dicha diversidad no sólo comprende la variedad de ecosistemas, especies y genes (semillas), sino también las construcciones regionales recreadas por la diversidad étnica y cultural. En estas construcciones subyacen múltiples agroecosistemas afines a la conservación natural y a la sustentabilidad de un sistema urbano diversificado como pocos en el mundo (Roa, Correa, & Galeano, 2010).

Dado que Medellín cuenta con variedad de territorios rurales y pisos térmicos; así como de una buena disponibilidad de fuentes hídricas; además que posee los recursos naturales para el abastecimiento alimentario, la iniciativa de sistemas agroalimentarios regionales respaldada por Ecofondo y algunos sectores académicos, parece plausible, considerando la ciudad de forma integrada con los municipios que conforman el área metropolitana. Las potencialidades de las zonas rurales de Medellín fue llevada al debate en defensa de la soberanía alimentaria, generando inquietudes sobre sus alcances. Al respecto de la discusión acerca de los sistemas agroalimentarios regionales y sobre si los recursos naturales de Medellín resultan suficientes para abastecer a la totalidad de la población de la ciudad, un integrante de la *Mesa de Seguridad Alimentaria* afirma:

Uno pensaría que la temática de soberanía alimentaria apareciera más en lo regional que en lo municipal, sobre todo cuando hablamos de una ciudad como Medellín. Creo que en un momento hubo una emocionalidad, muy idealista también, de meter el tema pensando en la ruralidad del municipio. Pero la ruralidad del municipio no nos da para hablar de una soberanía alimentaria;

como se pudo pensar en sus inicios, desde el autoabastecimiento. Pero si es importante empezar a que se metan esos discursos políticos (22COORMESA).

A la par con la idea de sistemas agroalimentarios regionales, existen múltiples iniciativas basadas en la agroecología como la protección de semillas, con los denominados *custodios de semillas*, la constitución de *zonas de reserva campesina*, la declaración de *territorios libres de transgénicos* y los *mercados campesinos*, entre otras. Según Roa, Correa y Galeano (2010), se requiere:

Cualificar políticamente estas iniciativas sociales ante los nuevos retos creados por el modelo de desarrollo dominante y los intereses multinacionales, en defensa de la producción del agua, el buen vivir, la conservación de la naturaleza, la paz y la soberanía, seguridad y autonomía alimentarias (Roa, et al., 2010).

El debate entre seguridad y soberanía alimentaria se encuentra atravesado ideológicamente y, en ocasiones, los actores políticos protagonistas no tienen totalmente claro el significado y el alcance de la soberanía alimentaria, llevando a dificultades en la ejecución de los programas de la política. Asimismo, en la emergencia del debate alrededor de la soberanía alimentaria existe una relación continua entre los momentos coyunturales y el contexto de la política. Esto es, la relación entre la presión que ejercen actores sociales a los actores políticos en un momento determinado y la respuesta de los hacedores de políticas. Una investigadora entrevistada comenta:

(...) mi apreciación al respecto es que cuando se habla de soberanía alimentaria: primero, no hay comprensión de todos los actores de que se está hablando y de qué es soberanía alimentaria y, segundo: que hay muchos momentos coyunturales que hacen que la política tenga como ese sobrenombre seguridad alimentaria pero que no todos los actores están seguros, sino que es un momento coyuntural porque hay presión de campesinos, hay presión de sociedad civil, porque hay presión de organismos internacionales; entonces, se

le mete como el apellido ahí de soberanía alimentaria, pero en el momento en que ya se aplica la política entran en contradicción, entran en contradicción los programas, los planes, proyectos (25INVUDEA).

La forma en que tales ajustes operan en la realidad revela asuntos importantes. De un lado, ofrece un cierto margen para las acciones de actores de la sociedad civil que defienden la inclusión de la soberanía alimentaria en las políticas alimentarias. De otro lado, su mera inclusión en el discurso y la redacción de los documentos rectores de la política no garantiza un impacto para efectuar cambios requeridos. De hecho, son las acciones de los ejecutores de la política las que finalmente operan como agentes de cambio institucional. Por lo tanto, es posible percibir las relaciones entre los partidarios de la seguridad alimentaria y los defensores radicales de la soberanía alimentaria como un asunto dialéctico, que genera conflicto y polarización. Lo cual, a su vez, apunta a la necesidad de construir consenso. En Colombia, el debate político en torno a la soberanía alimentaria, ha estado presente en los ámbitos local, regional y nacional, generando amplias discusiones con respecto a su alcance y posibilidades de desarrollo al interior de las políticas alimentarias.

Una académica participante del debate señala:

(...) ha sido una discusión muy fuerte -una discusión en la cual yo he estado- por parte de los funcionarios de la alcaldía, por parte de la sociedad civil, por parte de los académicos. Yo pienso que en esas discusiones se llega a unos extremos que no son buenos, frente a lo que es la soberanía alimentaria. Porque hay discursos donde se dice que la soberanía alimentaria es cuando el país sea autónomo en la producción de alimentos y se pueda autoabastecer, toda Colombia, con la cantidad y calidad de los alimentos que requieren los 48 millones de colombianos (25INVUDEA).

En vista de que a diferencia de la PSAN, la política alimentaria de Medellín, ordenada en el Acuerdo 38 (Medellín, 2005) y complementada en el Acuerdo 100 (Medellín, 2013), contempla como uno de sus principios la soberanía alimentaria, se ha logrado aumentar la conciencia pública sobre su importancia. Actualmente son varias la ONGs que se han sumado no solo al debate político sino al desarrollo de iniciativas de intervención. Con presencia en los corregimientos de Medellín, la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila, desarrolla el Programa de Soberanía Alimentaria y Economía Solidaria cuyo objetivo es el de “*establecer formas alternativas de producción y de vida frente al modelo hegemónico, que contribuyan a una mayor autonomía, soberanía y seguridad alimentarias y a la conservación de la biodiversidad y la sostenibilidad económica*”.

Asimismo, la Asociación Red Colombiana de Agricultura Biológica (RECAB) en Antioquia, con su articulación a la campaña internacional *Semillas de Identidad*, se centra en la defensa de la biodiversidad y la soberanía alimentaria en Colombia, Nicaragua, Ecuador. Esta iniciativa, promueve el rescate de semillas criollas ancestrales como parte de una cultura productiva con enfoque ambiental. Otras ONGs como la Corporación para la Investigación y el Ecodesarrollo Regional (CIER), la Corporación Gaia y Corporación Vamos Mujer, desarrollan trabajos articulados que revelan el interés, cada vez mayor, por asuntos relativos a la problemática del hambre en la ciudad, el diseño de políticas públicas concernientes a la soberanía alimentaria, el impacto social de los programas y proyectos, la educación de las comunidades campesinas y la promoción de la factibilidad política de sus iniciativas.

Del análisis de la información obtenida a través de entrevistas con los principales actores del debate político se identificó el tema de la soberanía alimentaria en Medellín como un asunto de alta complejidad. Los resultados políticos de estas discusiones, los conflictos y el escaso grado de consenso alcanzado, han dado forma al alcance de las políticas alimentarias de esta ciudad. Un entrevistado comenta:

El tema alimentario en Medellín es complejo. Tenemos unas dependencias grandísimas y unas potencialidades también interesantes de explorar pero viéndolo mucho desde la relación ciudad – región, no como ciudad. Y esa es una de las cuestiones que del Acuerdo 38, uno cuestiona. Porque en el Acuerdo 38 hay partes donde hablan y asocian la soberanía alimentaria como un tema de autoabastecimiento y autosuficiencia ¡y eso es complicadísimo! (22COORMESA).

La adopción de una perspectiva acorde con las necesidades y la realidad de Medellín, es decir, una perspectiva que identifique las limitaciones estructurales fundamentales en cuanto a la producción, distribución y acceso a los alimentos, parece estar aún lejana. A la par, el discurso de la soberanía alimentaria ha evolucionado, llamando la atención sobre las limitaciones de la capacidad de los Estados pobres para alcanzar la soberanía alimentaria, en el marco de una economía globalizada. Actualmente se mantiene el debate entre los actores políticos que defienden la soberanía alimentaria en la ciudad y quienes plantean que ello no es posible en un entorno urbano. No obstante, quienes defienden la soberanía alimentaria continúan realizando acciones en procura de su logro.

6.3. Hacia un enfoque agroecológico de base territorial en Medellín

En 2012, tuvo lugar en Medellín, la segunda Cumbre de las Regiones del Mundo sobre Seguridad Alimentaria, en donde se discutió acerca de la *gobernanza sostenible, social, económica y medioambiental de la seguridad alimentaria* y se reiteró, entre otras cuestiones, que:

El enfoque territorial del desarrollo (el llamado ATD) promueve el territorio local regional como nivel pertinente para crear soluciones estructurales integradas a largo plazo en temas de seguridad alimentaria; donde el ATD está

presente en asociación y la estrecha colaboración con los niveles nacional e internacional (ORU-FOGAR, 2012, p. 2).

Las zonas rurales del municipio de Medellín ocupan el 70% de su territorio y se encuentran conformadas por cinco corregimientos: Santa Elena, Palmitas, San Cristóbal, Altavista y San Antonio de Prado, en las que se ubican 52 veredas. De acuerdo con el Atlas Veredal de Medellín, la ciudad se caracterizó en tres Microrregiones, cada una destinada a un tipo de planeación. La primera destinada a la planeación del desarrollo ambiental, la segunda a la producción agropecuaria y la tercera a la planeación de las centralidades y áreas suburbanas. La Microrregión de Planeación del Desarrollo Ambiental, adquiere importancia estratégica para la ejecución de proyectos de producción agroecológica, en concordancia con la recuperación y conservación ambiental.

En las áreas rurales de Medellín existen brotes de sistemas agroecológicos que presentan alternativas promisorias para conservar la agrobiodiversidad. Según información del el Atlas Veredal en la vereda El Llano hay una recocida vocación campesina y liderazgo a las prácticas agroecológicas, con la participación de varios agricultores en la Escuela Agroecológica de la Corporación Penca de Sábila y en la Asociación de Productores Agroecológicos de Boquerón, varios campesinos de la vereda San José de la Montaña, también participan de en esta asociación. En la vereda Mazo, más de treinta familias producen hortalizas y flores con base en la agroecología. Las veredas La Frisola, El Uvito, La Ilusión, La Sucia, La Loma, San José del Manzanillo y El Yolombo, presentan potencial para el uso del territorio agroecológico.

El enfoque territorial de base agroecológica para mejorar la seguridad alimentaria y preservar las autonomías alimentarias debe tener en cuenta las particularidades regionales y locales, en lo referente a la vocación del suelo, su utilización tradicional y el patrimonio cultural alimentario. Lo cual, contrasta con el modelo homogéneo de la agricultura a gran escala basada en el monocultivo. Un participante de la Mesa de

Seguridad Alimentaria de Medellín, en donde se debaten lineamientos de la política pública, plantea que:

Lo que pasa es que a nivel nacional, a mí todas esas políticas nacionales... me parece... como que no tienen enfoque poblacional, ni territorial heterogéneo, sino muy homogenizador. Entonces, diseñan una política nacional de alimentación y nutrición, de seguridad alimentaria desde Bogotá, con la cultura alimentaria central, definen unos alimentos prioritarios, pero que si uno va a preguntarle a una comunidad de Yagua, en el Amazonas, si eso hace parte de los alimentos prioritarios, están totalmente descontextualizados (22COORMESA).

El Acuerdo 38 y el Acuerdo 100, que constituyen el marco normativo de la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín, trazan importantes directrices para superar el enfoque asistencialista en las políticas públicas alimentarias. Sus principios, que recogen asuntos como el derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria, la identidad cultural, la conservación de la biodiversidad, la equidad ambiental, territorial y entre géneros, las formas justas y democráticas de propiedad de la tierra, la participación comunitaria y la integralidad, configuran un cuadro complejo para reflexionar en torno al diseño de los programas y proyectos que viabilizan y desarrollan la política. De hecho, estos principios superan algunas limitaciones conceptuales de la PSAN, al involucrar cuestiones como la soberanía alimentaria y la conservación de la biodiversidad; lo cual, a su vez, plantea grandes retos al diseño de instrumentos en relación con las políticas alimentarias de Medellín. Por ejemplo, a pesar de que se han hecho diagnósticos con respecto al territorio y la ruralidad en la ciudad, para algunos actores aún se encuentra lejos llevarse a intervenciones concretas. Una funcionaria entrevistada comenta:

(...) yo pienso que si tenemos una buena política, unas buenas políticas publicas. Las políticas normalmente, las políticas nacen de los COMPES, de los consejos de política social, eso normalmente se convierte en política y eso política hay

que volverla acción que obviamente ese plan de acción requiere de recursos para poderlo volver cooperativa, entonces, para eso se necesita la voluntad política que es muy importante, pero también además de voluntad política decisión y la coherencia de los funcionarios. Medellín en este momento está revisando el plan de desarrollo territorial y se les había olvidado el tema de la ruralidad y la soberanía alimentaria, en este momento están en un problema y una pelea (...) desde lo ambiental para el tema de la soberanía alimentaria, que es tema de agroecología (27FUNCORANT).

Uno de los retos de mayor relevancia es la articulación de la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín con el Plan de Desarrollo municipal y el Plan Municipal de Salud. Con respecto al primer plan, se cuenta con el componente de seguridad alimentaria que se desarrolla principalmente a través de dos programas: a) el Sistema de Gestión Alimentaria, de responsabilidad de la Secretaria de Bienestar Social y de corresponsabilidad de Planeación y; b) el programa de Complementación Alimentaria y Nutricional de responsabilidad de la Secretaria de Bienestar Social y de corresponsabilidad de las secretarías de Educación y Salud. Dado que la equidad ambiental y la conservación de la biodiversidad son dos de los principios del Acuerdo 38, desde el Componente de Seguridad Alimentaria del Plan de Desarrollo, podría pensarse en el diseño un programa con orientación agroecológica, liderado por la Secretaría de Medio Ambiente, como una oportunidad para desarrollar el potencial del recurso humano y ambiental de las zonas rurales de la ciudad.

6.4. Debate sobre el derecho a la alimentación

En el debate sobre el derecho a la alimentación confluyen varios discursos. De un lado la retórica de la narrativa institucional que lo incluye dentro de sus instrumentos de política pública, pero que, al no existir un marco legal para su aplicación queda con insuficiente efectividad. De otro lado, el discurso de los defensores del derecho alimentación, entre los que se cuentan algunos sectores políticos y organizaciones de la

sociedad civil, apoyados por académicos, que propugnan por la creación y el desarrollo urgente de dicho marco legal.

En 2004, la FAO, planteo las *Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*. En este primer intento de interpretar un el derecho económico, social y cultural de la alimentación, se hacen recomendaciones a los gobiernos sobre las medidas necesarias para su realización. Las Directrices Voluntarias, engloban las medidas que los gobiernos nacionales deben adoptar para “establecer un entorno propicio para que su población pueda alimentarse por sí misma con dignidad y de crear redes de seguridad apropiadas para quienes no estén en condiciones de hacerlo” (FAO, 2004, p. iii).

Las Directrices recalcan que los marcos jurídicos e institucionales del orden nacional son herramientas decisivas para el ejercicio del derecho a la alimentación y que éstas “pueden emplearse para reforzar y mejorar los marcos de desarrollo existentes, especialmente en relación con las dimensiones social y humana, colocando los derechos de las personas de forma más resuelta en el centro del desarrollo” (FAO, 2004, p. iii). A pesar de que las Directrices no tienen un carácter vinculante, constituyen una herramienta transcendental para la formulación de políticas públicas centradas en el derecho a la alimentación, dada su amplia pero concreta gama de aspectos a tener en cuenta para garantizar el derecho a la alimentación en el contexto nacional, desde una dimensión multisectorial.

Las 19 directrices, abarcan asuntos que van desde la buena gestión pública, las políticas de desarrollo económico y los sistemas de mercado, hasta los marcos jurídicos, el acceso a los recursos y bienes, la nutrición, la educación, la vigilancia, los indicadores y la dimensión internacional, entre otros. En la Directriz 7, referente al marco jurídico:

Se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y sus políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2004, p. 16).

En 2012, en la vía de proveer de un marco jurídico, como lo sufrieren las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*, el Parlamento Latinoamericano, proclamó la *Ley Marco “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”*, como un conjunto de normas elaborado con el apoyo de FAO y la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre. En su exposición de motivos, esta Ley Marco hace referencia al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el instrumento internacional más exhaustivo en el derecho a la alimentación, señalando que éste es “jurídicamente vinculante para los 160 Estados Partes del Pacto. El artículo 2º obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas necesarias, y en particular medidas legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos enumerados en el Pacto” (Latinoamericano, 2012, p. 11).

La *Ley Marco “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”*, tiene como objeto:

Establecer un marco jurídico de referencia, que permita a cada Estado establecer políticas y estrategias para garantizar de manera permanente y con carácter de prioridad nacional “El Derecho a la Alimentación”, la seguridad alimentaria y nutricional de la población, para el disfrute de una vida sana y activa (Latinoamericano, 2012, p. 16).

Aclarando que los Países que hayan adoptado el concepto de soberanía alimentaria deben adecuar el objeto de la ley. Con una orientación de ese estilo los países del Parlamento Latinoamericano, cuentan con una serie de disposiciones,

definiciones, ámbitos específicos de protección y obligaciones estatales que, junto con los marcos jurídicos internacionales preexistentes, generar las condiciones necesarias para que el derecho a la alimentación pase de la retórica a la acción.

En el caso de Colombia, la PSAN hace referencia a la Constitución cuando expresa que la alimentación equilibrada es un derecho fundamental de los niños (Art. 44). La idea de que éste debe ser un derecho constitucional sólo para los niños, se ha instalado con gran fuerza en algunos círculos del discurso burocrático, sin dar oportunidad para acoger ideas nuevas. Entonces, ¿cómo se garantiza el derecho a la alimentación de acuerdo con los lineamientos de la PSAN? Según ésta, “el conjunto de los ejes garantiza el ejercicio de los derechos y deberes, precisa la acción del Estado, la sociedad civil y la familia y define las condiciones necesarias y suficientes para lograr la seguridad alimentaria y nutricional”. A la par, el derecho a la alimentación empieza a parecer como un *enfoque* en algunos instrumentos de políticas. Por ejemplo, el PNSAN 2012 – 2019, señala que la SAN *es un compromiso de Estado enmarcado en el enfoque de derechos* y, citando la definición de la SAN del CONPES 113, dice que ésta “*reconoce el derecho de la población a no padecer hambre y a tener una alimentación adecuada*” (Planeación, 2007, p. 7).

Sin embargo, el discurso gubernamental del PNSAN no enlaza el reconocimiento de este derecho con las obligaciones del Estado; si no con asuntos discursivos como la *apropiación social* de la SAN y la *sensibilización* en pos de una *nueva concepción de institucionalidad*. Para ello, se limita a hacer un llamado a *todos los sectores sociales para trabajar conjuntamente hacia la garantía del derecho a la alimentación*. No obstante, para volver operativo el derecho a la alimentación es necesario definir criterios e indicadores comunes, de acuerdo con los cuales, todas las personas, y no sólo las que están en riesgo de padecer hambre, puedan tener una alimentación adecuada. El llamado a *todos los sectores sociales* puede contribuir a crear un ambiente propicio para la garantía del derecho a la alimentación. Pero, por si solo, no constituye dicha garantía.

Asimismo, el asunto de los derechos es retomado en cuanto a la necesidad de prevenir y reducir la desnutrición. De nuevo, se reitera el compromiso de *todos los sectores sociales* y *la sociedad en su conjunto*, para lo cual, destaca la *formación en derechos*. Llama la atención que, por un lado, el PNSAN convoca al conjunto de la sociedad a trabajar para *la realización de los derechos de manera independiente* y, por otro lado, focaliza la *formación en derechos* exclusivamente en la:

Orientación a las familias, padres, madres, cuidadoras/es, educadores y profesionales de primera infancia en los derechos humanos, en especial en temas de alimentación y nutrición y desarrollo integral de la primera infancia, estableciendo su conexión con los demás derechos, incluidos los derechos de los grupos étnicos (G. d. Colombia, 2013, p. 32).

La formación en derechos debería hacerse en todos los sectores sociales, haciendo especial énfasis en los ejecutores del PNSAN, de lo contrario, su operación sería meramente instrumental y carecería de funcionalidad con respecto a la garantía del derecho a la alimentación.

Un defensor del derecho a la alimentación comenta:

(...) una verdad que es innegociable es entender que los derechos humanos, la garantía de los derechos humanos, es la base sobre la cual se puede construir cualquier propuesta en relación con esos derechos que se dice defender. Entonces, en ese sentido, la política pública debe ser funcional a una perspectiva de derechos humanos, la política pública no puede estar desligada a una visión de derechos humanos, (...) Cualquier política: salud, educación, cultura, ambiente, alimentación, trabajo, que se construya a espaldas de una perspectiva de derechos humanos es una política que está condenada a fracasar, si su misión es en realidad tratar de solucionar los problemas de esas poblaciones o de esos

asuntos que busca resolver, porque sabemos que en una política pública, el fin último, es superar problemas (16MIEONGFIAN).

Desde la perspectiva de organizaciones de la sociedad civil, como FIAN Colombia, las políticas públicas relacionadas con la alimentación son un apenas un instrumento para lograr el fin último que es la garantía del derecho a la alimentación, que contribuiría al bienestar y la salud de todas las poblaciones. El mismo entrevistado agrega:

Para nosotros el vínculo entre política pública y derechos humanos es muy estrecho. En la medida que consideramos que la política pública es una herramienta, apenas una herramienta; por la cual, los Estados cumplen con sus obligaciones. La sociedad también adquiere unas obligaciones y unos deberes, que tienen como fin último la realización de los derechos humanos (16MIEONGFIAN).

Rastreando las alusiones al derecho a la alimentación en los instrumentos de política, llegamos al Plan Decenal de Salud Pública 2012 -2021 (PDSP 2012 -2021). El PDSP, tiene como uno de sus objetivos *garantizar el goce efectivo del derecho a la salud para todos*. Al igual que el PNSAN, el PDSP se enmarca en un enfoque de derechos, que reconoce la salud como un derecho establecido en la Constitución Política, en la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional (Constitucional, 2008) y en la Ley 1450 (C. d. Colombia, 2011). Con respecto al derecho a la alimentación, el PDSP, lo menciona en la definición de la dimensión prioritaria de la SAN, como *acciones que buscan garantizar el derecho a la alimentación sana con equidad*, ligado a la estrategia de construcción y desarrollo de la institucionalidad para el abordaje multidimensional de la SAN.

Tanto el discurso del PNSAN como el del PDSP, dicen estar enmarcados en un enfoque de derechos. Sin embargo, a la luz de la su enorme amplitud, puede pensarse

que sea necesario un marco jurídico más detallado y concreto para llevar a la práctica de dicho enfoque. Ni el PNSAN ni el PDSP, recogen las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación* de la FAO, por tal motivo se hace necesario avanzar en la construcción de un marco jurídico nacional, que sea consecuente con el propósito de poner en práctica las acciones y los compromisos suscritos por Colombia el ámbito internacional; sin olvidar el más reciente de ellos como la *Ley Marco “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”* del Parlamento Latinoamericano.

A escala de las políticas locales, concretamente en el caso de Medellín, el derecho a la alimentación se contempla como uno de los principios del Acuerdo 38 de 2005, “Por el cual se establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín. El Acuerdo 38, revela interés en el derecho a la alimentación con carácter de universalidad, enfatizando en que éste debe ser garantizado por el Estado y basarse en la autosuficiencia local. Esta declaración corresponde a un hecho político importante que guarda relación con la soberanía alimentaria, al destacar el derecho de los pueblos a una *autodeterminación sustentable con dignidad*. Además, al reconocer la identidad cultural como otro de sus principios, se conecta el derecho a la alimentación con la cultura alimentaria.

Otro hecho importante del Acuerdo 38 es que rescata su nexo con otros derechos, al señalar que éste *debe comprenderse desde la interdependencia con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en su integralidad*. El derecho a la alimentación también está presente en la estrategia de educación e investigación de dicho acuerdo afirmando que *se deben fortalecer y articular programas educativos que promuevan el derecho a la alimentación y hábitos alimentarios saludables*. Esta concepción del derecho a la alimentación en la política pública local, remite a la idea de *escalas de realización social del derecho a la alimentación* propuesta y desarrollada por FIAN en Colombia, en la que la seguridad alimentaria, las autonomías alimentarias y la soberanía alimentaria, constituyen tres escalas fundamentales del derecho a la alimentación.

Un entrevistado manifiesta:

La soberanía alimentaria tiene que ver con las decisiones que tomamos desde una lectura que hagamos de país y nación, las autonomías alimentarias son un grado de realización del derecho a la alimentación, que tiene que ver con las comunidades, con las regiones, con lo local, con los pueblos y el tema de seguridad alimentaria tiene que ver mucho con hogares e individuos, en tanto la seguridad alimentaria en casi todas son definiciones apunta hacia eso, hacia como se garantiza en ese nivel el acceso a los alimentos y que las personas no sufran hambre o privaciones alimentarias, entonces, digamos que esas son las tres escalas de realización (16MIEONGFIAN).

Todas estas referencias e inclusiones del derecho a la alimentación en la política y sus instrumentos de política, a escala nacional y local, se han dado en ausencia de un marco legal para la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. En un intento por resolver este problema, varios años antes de que el PNSAN y el PDSP vieran la luz, se presentó a debate en la Comisión Quinta del Senado de la República el Proyecto de Ley N° 79 de 2008. Dicho proyecto, resalta como conclusión:

La ausencia de una política integral de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que no sólo abarque el problema de llevar los alimentos al consumidor, sino que también dirija, supervise y oriente todo el proceso productivo, por ello la elaboración de una ley marco que abarque todos estos temas es una necesidad, teniendo en cuenta la problemática actual (Congreso de la República, 2010, p. 10).

Este proyecto de ley no hizo curso en el Congreso de la República y fue archivado. Lo cual, para las organizaciones defensoras del derecho a la alimentación

constituye una *total falta de compromiso del Estado colombiano para asumir sus obligaciones* en relación con el derecho a la alimentación (FIAN, 2013, p. 138).

En 2012, otra iniciativa legislativa que buscaba el reconocimiento explícito del derecho a la alimentación en Colombia, también fue truncada. Luego de una alterada reacción por parte del entonces Ministro de Justicia y del Derecho, fue retirado el Proyecto de Acto Legislativo 002/11 Senado – 142/11 Cámara, “por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación”. El ministro, se refirió burlescamente al proyecto en los siguientes términos: “esto podría pedirse en una carta al Niño Dios, pero hacerlo realidad por la vía de la Constitución es imposible de ponerlo en práctica”. Con ello, se perdió la oportunidad de avanzar constitucionalmente en la garantía ese derecho, dado que su inclusión como derecho fundamental había que las demás leyes se adecuaban a las disposiciones constitucionales. Ignorándose además las directrices internacionales que enfatizan en la necesidad de hacer las reformas constitucionales requeridas para garantizar el derecho a la alimentación.

No obstante, el debate está lejos de cerrarse. En el contexto internacional, existen 24 países que han incluido el derecho a la alimentación en sus constituciones y, en Colombia las deficiencias de la PNSAN que revelan la necesidad de una ley marco, como la falta integralidad y el escaso desarrollo de la intersectorial, se mantienen. Por el momento, los defensores del derecho a la alimentación deberán seguir apelando al denominado *bloque de constitucionalidad*, compuesto por los seis artículos de la Constitución (arts. 9º, 53, 93, 94, 102 y 204) que definen la adopción de normas internacionales, para defender este derecho según los pactos y normas internacionales suscritos por Colombia.

Esta controversia, pone de manifiesto una de las dificultades centrales de la PNSAN. Si bien en CONPES 113, que tiene como uno de sus principios orientadores el derecho a la alimentación, señala que: “estar bien alimentado es decisivo para la libertad y el ejercicio de otros derechos” y que “el hambre es un atentado contra la libertad”,

estás afirmaciones se quedan en el campo de la retórica cuando el Estado colombiano no cuenta con herramientas jurídicas suficientes (en el sentido de expeditas), para garantizar el derecho a la alimentación de toda la población colombiana.

Así, la narrativa, la historia en términos de Roe (1994), del tajante discurso ministerial termina imponiéndose sobre la contra-historia de los grupos y sectores políticos defensores del derecho a la alimentación. La controversia que subyace en las ideas y creencias de actores políticos, gubernamentales y no gubernamentales sobre la problemática del derecho a la alimentación en Colombia, ha conducido a un alto grado de polarización. Mientras que para el citado ministro el incluir la alimentación balanceada como un derecho fundamental en la Constitución es una "bomba atómica y significaría el despiporre de las arcas del Estado"; para sus defensores esto no sólo resulta esencial si no que además se requiere un marco legal para garantizar la SAN.

Mientras no se cuente con un marco legal, las alusiones al derecho a la alimentación permanecerán como una declaración de buenas razones e intenciones. Ante la falta de consenso y la permanencia de la polarización en torno al derecho a la alimentación, se revela la incertidumbre sobre cuales serán finalmente los mecanismos o marcos jurídicos que deberán adoptarse para hacer prácticos los principios, entre ellos el derecho a la alimentación y, viabilizar las estrategias, tanto de la PSAN, como los de las políticas públicas locales, entre ellas el Acuerdo 38 y el Acuerdo 100 del municipio de Medellín. Al ser un tema de escaso interés para el gobierno actual, el asunto del derecho constitucional a la alimentación en Colombia, seguirá profundizando su polarización y acrecentando la incertidumbre.

6.5. La controversia del libre comercio en las políticas alimentarias

En el debate acerca de que si es por la vía del fomento al libre comercio o por la protección a las pequeñas economías locales que se resolverá la problemática de la inseguridad alimentaria y la desnutrición, se encuentran varias narrativas. Los

detractores del libre comercio en la agricultura, plantean que ésta no debe regirse por un sistema de comercio internacional. La tarea de la seguridad alimentaria, en manos de las empresas multinacionales genera inseguridad alimentaria y pérdida de la soberanía alimentaria. Lo cual; conlleva a la vulneración de los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a una alimentación adecuada.

Por su parte, quienes defienden el libre comercio ven en la importación de alimentos la forma de mejorar la SAN. Kalmanovitz, y López (2006) señalan que:

Los indicadores muestran que las mayores importaciones de alimentos durante los 90 garantizaron e incluso mejoraron la seguridad alimentaria, pues los niveles de consumo de nutrientes registraron una evolución positiva y se logró un abaratamiento considerable de las proteínas de consumo masivo (p. 310).

Entre los factores importantes que han contribuido a generar controversia en torno a los efectos del libre comercio en la SAN, se encuentran las medidas de ajuste estructural y la apertura económica.

En Colombia, el auge del libre comercio se desarrolló con la apertura económica de César Gaviria en los años 90. El modelo operativo de la apertura económica influyó sobre el sistema agrario colombiano. El país puso en práctica el conjunto de políticas catalogado como el Consenso de Washington, en donde asuntos como la liberalización financiera, la privatización, la desregulación de empresas estatales y la apertura comercial, modificaron el panorama de la producción agraria. Un entrevistado expresó que:

(...) a partir de ahí se acentúa el sesgo anti agrario, en Colombia desde finales del gobierno de Barco y a principios del gobierno de Gaviria hay un giro que elimina las pocas ayudas que el Estado tenía con el sector agropecuario,

subsidios, créditos, apoyo de riego y algunas cosas que venían del pasado se eliminan (15DIPASAANT).

Algunos defensores de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación señalan que entre los factores importantes que han influido en la problemática de inseguridad alimentaria, se encuentran la liberación del sistema financiero y la apertura económica que castigó severamente la producción nacional de alimentos, basada en el minifundio y la pequeña economía campesina no industrializada. Así, el discurso de la economía política neoliberal se vio enfrentado al discurso de la narrativa contrahegemónica de sectores políticos de izquierda y algunos sectores de la sociedad civil. La estrategia de desarrollo desplegada por la apertura económica en Colombia, generó una crisis agraria. En los 90 las regulaciones a las importaciones se vieron debilitadas gracias a la puesta en marcha de la apertura económica. Con las políticas agrícolas de ajuste estructural se logró devastar buena parte del autoabastecimiento de alimentos. A ello se venía sumando los cambios en materia de políticas comerciales agrarias de alcance global. Areskurrinaga (2008) señala que:

La agricultura, que durante décadas había estado exenta de las negociaciones comerciales internacionales por voluntad expresa de los países del Norte en virtud de su carácter estratégico en la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, entra a formar parte de las negociaciones comerciales internacionales en el transcurso de la Ronda Uruguay del GATT, que se inician en 1986 a petición de estos mismos países (p. 4).

Con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a mediados de los 90, se agregó a su agenda la agricultura y los derechos de propiedad intelectual. Ello, dio paso a la aparición de interpretaciones desde posiciones contrarias que generaron debate y polarización en torno a los defectos las políticas comerciales de la OMC, junto con las medidas de ajuste estructural, en la seguridad y la soberanía alimentaria de los países pobres. De un lado, sus detractores señalan que tales políticas

constituyen una injerencia grave en la autonomía alimentaria que genera la destrucción de las pequeñas economías locales campesinas, poniendo a sus gentes en riesgo de inseguridad alimentaria y desnutrición. Ello, según McMichael (2009), crea “*un sistema privatizado de la “seguridad alimentaria” internacional, institucionalizado en los protocolos de la OMC*” (s.p.).

En Colombia, al otro lado del discurso se encuentran los defensores de la seguridad alimentaria cimentada en el libre comercio. Stevens, Greenhill, Kennan y Devereux, (2000) plantean que “*debería ser posible conciliar el objetivo de la liberalización del comercio agrícola internacional con la aplicación de políticas eficaces de seguridad alimentaria en los países en desarrollo*” (s.p.). Estas apreciaciones, irían preparando el terreno para la posterior firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El Presidente Juan Manuel Santos en un encuentro sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional como Estrategia para la Reducción de la Pobreza, señaló como *complemento perfecto* al logro de la seguridad alimentaria el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. En su discurso en dicho encuentro, el Presidente afirmó lo siguiente:

Colombia es uno de los pocos países que tiene oportunidades de aumentar su producción de alimentos (...) uno comienza, por esto que estamos viendo aquí, a por lo menos tener los suficientes alimentos para alimentar a la familia, pero luego entonces empieza a cambiarlo. Yo estoy produciendo un poco más de zanahorias y usted está produciendo más repollos, entonces le cambio (...) eso se puede volver el día de mañana voy a producir un poco más y viene alguien y me dice le compro los repollos. Y los exporto a Estados Unidos (...) es una forma de generar prosperidad. Eso es lo que estamos viniendo a hacer. Por eso hemos dicho que la locomotora del sector agropecuario es una de las locomotoras con más futuro aquí en Colombia.

En mayo de 2012, entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos. A pesar de que el Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, reconoció cálculos en los que el 70% de la población campesina perdería en promedio el 16% de sus ingresos con dicho tratado; lo cual, constituye un obstáculo para la PSAN, el Estado colombiano no desarrolló estrategias previas para proteger la economía campesina de esta situación. De inmediato hubo pronunciamientos de actores académicos y de la sociedad civil con respecto a los efectos del tratado.

En el Segundo Encuentro Internacional de Investigación sobre Seguridad Alimentaria, organizado por la Universidad Libre de Barranquilla, el Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo afirmó que *“el único asomo de inseguridad alimentaria es la baja producción de maíz”*. En su exposición, además dijo que Colombia no tiene riesgos de inseguridad alimentaria. Sus apreciaciones se encuentran enmarcadas en una idea de la seguridad alimentaria basada principalmente en la cantidad de alimento requerida para alimentar a una población determinada; es decir, en la autosuficiencia y el libre desarrollo del mercado. De acuerdo con el ministro, *“somos un país bastante autosuficiente en materia de alimentos (...) Lo importante es que haya recursos financieros para que el comercio de alimentos asegure unos balances alimenticios en cada región”*. Bajo esta perspectiva, se insiste en la estrategia de los tratados de libre comercio con la idea de que éstos tienen la capacidad de incrementar la oferta y la demanda de los alimentos en Colombia. No obstante, lo importante es preguntarse acerca de cómo estaría distribuida dicha oferta y demanda; además de cuestionarse sobre el balance en términos costos sociales versus sus beneficios.

De acuerdo con Garay, Barberi y Cardona (2006):

No es claro que el sector agropecuario colombiano, como actividad productora, haya resultado ganador neto en la negociación del Tratado, como era uno de los objetivos principales del país. En efecto, al analizar el balance de beneficios y costos para el país derivados de lo negociado en el capítulo agrícola del TLC, en

términos de los efectos sobre los productores, los trabajadores, los consumidores y el recaudo aduanero, se encuentra que a corto plazo las pérdidas netas en producción y empleo, sumadas a los menores aranceles recaudados, no podrían ser compensadas con la mejora en el bienestar de los consumidores, generándose un balance neto negativo por valor anual de \$357 mil millones (en pesos de 2005) (p. 185-186).

De esta forma, el debate entre quienes ven la liberalización del comercio como una oportunidad y quienes la perciben como una amenaza para la SAN, debe tenerse en cuenta como una categoría central en el análisis de las políticas alimentarias en Colombia. Sin duda se trata de un problema complejo que genera polarización. Lo cual, en términos de Roe, causaría incertidumbre sobre los efectos de dichas políticas en situación de SAN y en la soberanía alimentaria.

En palabras de Garay, Barberi y Cardona (2006):

El debate ha sido intenso porque como contrapropuesta a los modelos previos de desarrollo, la manera muy particular de expresarse este enfoque —de apertura, del “Consenso de Washington” o neoliberal, como se quiera llamar— ha vendido la ilusión de reestructurar los procesos sociales, privados y públicos, la organización institucional estatal y las esferas de la economía, la política, la cultura, etcétera, para alcanzar mejores niveles de competencia, libertad para la movilización de las mercancías y el capital, mayor eficiencia en los procesos, índices más elevados de crecimiento y, por deducción, reducción de la pobreza (p. 17).

No obstante, la complejidad e impacto del tema agrario en los tratados de libre comercio, convierte este debate en un asunto trascendental para la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentarias en Colombia. Por ejemplo, las ventajas competitivas que tiene Estados Unidos con respecto a Colombia en materia de

producción agraria, lleva a pensar que a futuro, la producción de cereales pueda verse seriamente disminuida en Colombia. El riesgo consiste en la dependencia que se genera en razón de abastecimiento de alimentos y en efecto nocivo las comunidades campesinas productoras de cereales a pequeña escala. Al respecto, es importante anotar que las problemáticas alimentarias que ocasionan inseguridad alimentaria, no se agota en la situación de que los campesinos dejen de producir sus alimentos, tiene que ver además con la pérdida de autonomía alimentaria, el deterioro de la agrobiodiversidad, la pérdida del patrimonio cultural alimentario, el aumento del consumo de productos alimenticios altamente procesados, como resultado de las importaciones provenientes de las corporaciones multinacionales agroalimentarias y la tendencia en Colombia a especializarse en la producción de productos tropicales.

Esta última preocupación es señalada, en medio de la controversia política, por el Senador Robledo (2010) de la siguiente forma:

A la gravedad de la especialización en productos tropicales, que al debilitar el mercado interno empobrece al país como un todo, incluida la industria, se suma un aspecto que puede ser aún peor: como éstos no constituyen dieta básica -hay quienes los llaman “productos postre”-, especializarse en ellos le arrebató a Colombia la seguridad alimentaria, uno de los fundamentos nada menos que de la soberanía nacional, soberanía que constituye el derecho político, sin el cual ninguna nación podrá responder a sus necesidades de progreso y bienestar (Robledo, 2010, s.p.).

Si se tiene en consideración que una política pública bien diseñada debe tener en cuenta los posibles obstáculos que se presenten al logro de sus objetivos, así como sus eventuales estrategias de solución, la identificación de tales obstáculos es crucial. No obstante, si a su vez, se presentan dificultades para detectar dichas amenazas, o lo que podría ser visto como una oportunidad, en realidad constituye una amenaza, la incertidumbre se incrementaría aún más. De esta forma, en el ámbito de la PSAN, el

complejo asunto a cerca de los efectos del libre comercio en la SAN, ha generado controversia, polarización e incertidumbre.

La tendencia evidente es que hay dos posiciones opuestas:

El libre comercio de alimentos y insumos agropecuarios contribuye a mejorar la SAN” y “el libre comercio amenaza la SAN”; lo cual dificulta las posibilidades de establecer acuerdos y afrontar los obstáculos a la política. Un entrevistado comenta: “una política de seguridad alimentaria y un plan de seguridad alimentaria necesitan una coordinación. Primero, un acuerdo que a nivel institucional, de Estado, debería de ser sencillo, pero es muy complicado. Entonces, si por ejemplo, el Ministerio de Agricultura está embarcado en lo que es el desarrollo de los tratados de libre de comercio, es imposible que por otro lado este apoyando una política y un plan que trate de proteger, no solamente de proteger sino de desarrollar, a los grupos más vulnerables. Porque es que una cosa es que les de asistencia y otra cosa es que de verdad el Estado este pensando en que esas comunidades deben salir de la pobreza (07INVUNALBOG).

La incapacidad para ponerse de acuerdo sobre el impacto del libre comercio en la SAN, se hace aún más evidente y compleja cuando se le adiciona el tema de las medidas de ajuste estructural que ha conllevado obstáculos para el desarrollo autónomo de la agricultura en los países con economías emergentes. El problema de la deuda externa acumulada en los países pobres fue lo que suscitó la justificación de implementar el enfoque económico impuesto por los países ricos. Así, como precondition para algún tipo de redefinición de la deuda se exigió a los países periféricos a aplicar programas de ajuste estructural, con una fuerte incidencia en el sector agrícola. Colombia no fue la excepción y, al seguir la liberalización externa, a través de la apertura económica, las medidas de ajuste estructural y el TLC, priorizaron la producción agrícola de productos con potencial para el mercado externo.

Mientras que para algunos actores políticos de izquierda, entrevistados en el desarrollo de esta investigación, resulta claro que las circunstancias actuales de la crisis del sector agrario han sido conformadas, en muy buena medida, por el proceso de apertura económica y la inserción descontrolada de Colombia a la economía global; para varios actores políticos de derecha, se trata de la confluencia de múltiples factores, entre ellos, la agudización del conflicto armado. Un factor importante en tal confluencia es el asunto de la corrupción en Colombia, al cual no se le ha prestado la debida atención como uno de los principales factores generadores de inequidad, pobreza y exclusión en el país. Al referirse a este problema, bastante generalizado en los países pobres Pogge (2009), expresa que:

Las élites políticas y económicas de los países pobres interactúan con sus inferiores domésticos, por un lado, y con otros gobiernos y corporaciones extranjeros, por otro. Estos dos colectivos difieren enormemente en riqueza y poder. Los primeros tienen una escasísima formación y están absolutamente preocupados con la lucha diaria para sobrevivir. Los últimos, por el contrario, tienen una gigantesca superioridad en recompensas y castigos a su disposición. Puede esperarse, entonces, que los políticos con un interés normal en su propio éxito económico y profesional, satisfagan los intereses de los gobiernos y corporaciones extranjeras más que los intereses rivales de sus paupérrimos compatriotas (Pogge, 2009, p. 145).

¿Porque insistir entonces en el asunto de la corrupción? En Colombia, la pobreza y la exclusión es mucho más alta en el área rural que el área urbana. Ellos se debe en buena parte a la falta de control y seguimiento de los programas políticos, en donde opera impunemente la corrupción. Por ejemplo, mientras que el porcentaje de personas en situación de pobreza a causa de Necesidades Básicas Insatisfechas, en los centros urbanos es de 33,42%, en los municipios con una alta población rural esta situación

alcanza al 74,66% de sus pobladores (Machado, 2011), que paradójicamente, en su gran mayoría son productores agrícolas pobres, en riesgo de inseguridad alimentaria.

Un político entrevistado agrega:

Entonces, ya entramos en terreno de la producción de comida, de la seguridad y la soberanía alimentaria, que desde luego con esta política se afecta, sobre todo por una especie de decisión que hay en el mercado mundial, en la Organización Mundial de Comercio y en esos órganos de crédito y hacen una nueva división del trabajo, prácticamente para decirlo de alguna forma a las potencias o a las naciones desarrolladas o los países imperialistas, como usted lo quiere llamar, se le asigna la función de producir la dieta básica de la humanidad, y a las naciones del tercer mundo se les asigna la función de producir los tropicales que ellos no pueden producir y que tienen como destino principal el mercado pero que no hacen parte de la dieta básica (15DIPASAANT).

6.6. Producción industrializada, concentración y extranjerización de la tierra

Malassis (1996) dividió la historia alimentaria humana en tres edades de alimentación, cada una caracterizada respectivamente por el predominio de un sistema alimentario: a la edad pre-agrícola, la edad agrícola y la edad agroindustrial. La edad pre-agrícola se basa en un sistema de recolección, caza y pesca, en donde los humanos obtienen su alimentación directamente de las plantas y los animales en un entorno de ecosistemas naturales. En la edad agrícola aparece la agricultura, hace alrededor de 10.000 años y se cambia el uso de los ecosistemas naturales por agro-sistemas artificiales. La agricultura creó una nueva estructura social basada en la explotación del territorio. Según Malassis (1996):

La transición de la recolección a la agricultura es un salto cultural excepcional, pero probablemente también una cierta regresión social para los agricultores. La

igualdad relativa de las sociedades agrarias tempranas, fue reemplazada por la desigualdad social. El poderoso, rico e inteligente se dio cuenta de que al poseer la tierra, también se poseen los hombres y que la tierra era un medio de dominación (s.p.).

En la edad agroindustrial, la revolución industrial del siglo XVIII alteró el sistema alimentario de la edad agrícola reemplazándolo por el sistema agroindustrial; lo cual, trajo consigo consecuencias directas e indirectas fundamentales para la agricultura y la alimentación. Malassis refiere como consecuencias indirectas el crecimiento industrial que desarrolló la economía alimentaria de los productos básicos y la comercialización de la agricultura, creando grandes mercados nacionales e internacionales. “Esto dio lugar a la especialización regional de la agricultura y a la división internacional del trabajo agrícola” (Malassis, 1996, s.p.). Entre las consecuencias directas, está el hecho de que la industria entró a participar, cada vez más, en la producción de alimentos. “Este es el período del triunfo de la alimentación agroindustrial” (Malassis, 1996, s.p.). No obstante, a pesar de contar con este enorme desarrollo industrial, que comenzó hace más de dos siglos, no ha sido posible erradicar el hambre del planeta.

Actualmente, a raíz del auge de la transnacionalización de la economía, los alimentos han ingresado a un sistema especulativo global. Como bien señala Kucharz (2012) en un contexto de expansión económica y demográfica, los inversionistas ven poco probable que disminuya la demanda de materias primas y alimentos. Con los precios de estos productos en alza la agricultura se ha convertido en un atractivo para la inversión. En palabras de Kucharz (2012):

El hecho de que la comida haya mutado en objeto de especulación en Wall Street y muchas otras plazas financieras tiene que ver con cambio fundamental, que la UNCTAD (siglas en inglés de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas) describe como la metamorfosis del mercado de productos

alimentarios en mercado o financiero (...) se calcula que un 75% de la inversión financiera del sector agrícola es de carácter especulativo, repercutiendo en un aumento del precio de la comida en el consumidor final.

En tal escenario, por la vía de la especulación financiera de los bienes alimentarios se produce inestabilidad agroalimentaria en los sectores vulnerables de los países pobres. Por ejemplo, en Colombia la especulación con los precios de la tierra ha generado controversia política. El gobierno colombiano tiene proyectado convertir la Altillanura en centro desarrollo agrícola, lo cual, ha traído el interés de capitales privados interesados en comprar tierras, generando una creciente especulación y, al mismo tiempo, mordicando patrones poblacionales. Con la propagación de nuevos intereses en el territorio de la Altillanura, se han iniciado problemáticas territoriales que afectan la seguridad y la autonomía alimentarias como el cambio en la utilización del suelo, el despoblamiento de áreas rurales y la puesta en marcha de dinámicas sociales excluyentes, en donde persiste la carencia de servicios básicos sociales, incluido la prestación de servicios de salud.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo de Colombia, en el departamento del Vichada, los proyectos agroindustriales a gran escala, a la par con la explotación petrolera y la minería, ha ocasionado:

El despoblamiento de zonas rurales y la migración de la población “criolla” hacia los cascos urbanos o a nuevos frentes de colonización, dada la incursión de un modelo de desarrollo que no es incluyente con el estilo de vida tradicional regional. Dadas las expectativas generadas en términos de trabajo, ha aumentado la influencia de población foránea y su concentración en diversos caseríos y centros urbanos con el consecuente incremento de la demanda de servicios públicos y sociales que no se encuentran garantizados dadas las debilidades institucionales locales, todo lo cual profundiza la crisis estructural en la

prestación de servicios sociales básicos que, como en el caso de la salud, es uno de los más graves problemas del departamento (p. 22).

De esta forma, con especulación financiera de bienes agropecuarios como la tierra, sobrevienen o se agravan problemáticas territoriales directamente conectadas con la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentarias, cuyos efectos no son considerados en su debida complejidad, al interior del modelo de desarrollo de protección a la inversión extranjera y explotación industrializada intensiva para el mercado de exportaciones. El Estado colombiano y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), a partir de un informe de éste último, han denominado la Altillanura como la *última frontera agrícola colombiana*. No obstante, una investigación de OXFAM considera que:

Existen tierras disponibles con mucho mayor potencial para el desarrollo agrícola en otras regiones del país, actualmente ocupadas por la explotación ganadera. Éstas representarían la verdadera frontera agrícola en Colombia, pero debido al “acaparamiento improductivo de la ganadería extensiva” y al alto precio por la especulación con la tierra en estas zonas, la Altillanura se ha convertido en un área mucho más atractiva hacia donde expandir la actividad agrícola (OXFAM, 2013).

De esta forma, mientras en la narrativa del Estado colombiano se ve a la Altillanura como una oportunidad de crecimiento económico que no debe desaprovecharse, desde la contra-narrativa de la oposición de sectores políticos los mayores beneficiados serían los inversionistas foráneos, cuyos intereses se mueven entre la producción industrializada y una eventual especulación con el valor del suelo. Al respecto, un diputado entrevistado plantea que:

¡En Colombia! en la Altillanura, Cargill es una de las beneficiarias y ellos no lo hacen para alimentar al pueblo colombiano, allí hay proyectos para cultivar

soya o para cultivar palma de aceite. Esos son los proyectos que hay hasta ahora planteados ahí. Aunque si esa tierra se habilita con cal y con esos tratamientos, porque eso es una tierra muy acida, es una tierra que podría producir cualquier producto tropical (...) Pero la tendencia, en la política colombiana es liquidar al empresario nacional productor de comida, a los arroceros, y beneficiar a esas grandes multinacionales. Pero habrá que esperar, porque lo otro es que también se está viendo que todos esos proyectos son más unos proyectos de especulación con el suelo, que de producción, o sea, la valorización que han registrado las tierras en la altillanura, la zona del Vichada (15DIPASAANT).

La transformación de los mercados alimentarios que trae consigo la especulación financiera puede afectar negativamente el desarrollo de los mercados locales. El escalamiento del comercio globalizado, basado en la competitividad, la productividad y la rentabilidad, exige la producción, la distribución y la comercialización de grandes volúmenes de mercancías. Por tanto, la producción a pequeña escala, que generan las comunidades campesinas pobres de países en vías de desarrollo, utilizando métodos tradicionales de aprovechamiento del suelo, no está en capacidad de competir con la producción generada a partir de los métodos industrializados desarrollados por las corporaciones multinacionales agrícolas, ganaderas, pesqueras o productoras de alimentos altamente procesados.

Asimismo, la lógica de la explotación agrícola industrializada, ha desarrollado un modelo de producción basado en el monocultivo, que no sólo ha modificado el paisaje sino que ha amenazado la agrobiodiversidad, deteriorado el patrimonio agrícola ancestral y demostrado ser insostenible ambientalmente. La estandarización de la forma de producir alimentos, extendida por la agroindustria, ha degradado los ecosistemas alimentarios a causa de la sedimentación y el deterioro de los suelos. Además, el fenómeno del *acaparamiento de tierras* por parte de corporaciones agroindustriales extranjeras que ha sido empezado a ser estudiado por diversos sectores académicos y de

la sociedad civil, plantea una problemática aún más compleja. De acuerdo con Kucharz (2012):

El acaparamiento de tierras significa que la población rural pierde sus tierras debido a la adquisición (arriendo, concesión, compra directa) de grandes áreas de tierra agrícola (más de 10.000 ha) por corporaciones o Estados foráneos, a largo plazo (a menudo entre 30 y 99 años), para la producción de alimentos básicos o cultivos energéticos para la exportación. Debido a su magnitud, agrava la situación de pobreza, hambre y malnutrición, vulnera el derecho a la alimentación, y conduce a desalojos forzados, desplazamientos forzados de personas y violencia (p. 243-244).

Colombia no ha resultado ajena esta situación, que ha sido complicada aún más por eventuales casos de corrupción. En el caso de la Altillanura, el desbordado interés por parte de las empresas ha generado debates de control político sobre posibles prácticas ilegales en el proceso de adquisición de tierras, denunciadas por sectores políticos de oposición. Un estudio de la Contraloría General de la República solicitó abrir investigaciones sobre 14 apropiaciones ilegales en la Altillanura que ascienden a 101 mil hectáreas. Los casos denunciados corresponden a empresas o personas naturales que al parecer, adquirieron y acumularon tierras baldías de manera contraria a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994. Para citar uno de los casos más conocidos por la opinión pública, OXFAM afirma que la multinacional Cargill:

Adquirió en la región de la Altillanura, concretamente en el departamento de Vichada, al menos 52.576 hectáreas que habían sido anteriormente adjudicadas por el Estado a beneficiarios de la reforma agraria, y por lo tanto destinadas exclusivamente a la producción campesina. La compañía fragmentó la compra por medio de 36 sociedades, de manera que cada transacción no superase individualmente el límite legal. (..) De esta forma, Cargill habría logrado evadir

la restricción que impone la Ley 160 de 1994 sobre las tierras destinadas a la reforma agraria (OXFAM, 2013).

De otro lado, la competencia de los capitales internacionales por el acaparamiento de tierras alrededor del mundo ha llevado a la extranjerización de la propiedad de la tierra, con énfasis en África y América Latina. En Colombia, ha habido un incremento la inversión de capital extranjero para el aprovechamiento de la tierra y el subsuelo. De acuerdo con Garay, el desarrollo global/territorial tiene lugar a través del:

Proceso actual de titularización de bienes agrícolas y recursos naturales en los mercados mundiales de capitales, la adquisición masiva de tierras, el licenciamiento extensivo del subsuelo para la explotación de recursos naturales no renovables, la implantación de modalidades para la mercantilización del uso de la tierra como el derecho real de superficie (DRS) y la apertura a la inversión extranjera, y acaparamiento del uso del suelo y del subsuelo y/o de la propiedad de tierras en países en desarrollo, por parte de capitales extranjeros y nacionales poderosos, productivos y financieros (Garay, 2013).

El problema de la concentración de la propiedad de la tierra en corporaciones multinacionales que utilizan modelos de explotación industrial, tiene repercusiones importantes en la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentarias. No obstante, la opinión acerca de tales consecuencias, varía de acuerdo con el actor político, social o económico al que se haga referencia. Así, mientras para la visión gubernamental el desarrollo agrícola de Colombia en la región de la Altillanura debe realizarse por medio de la inversión privada por grandes empresas agroindustriales, los sectores opositores propenden por un desarrollo con mayor participación democrática que involucre el respeto por la economía campesina de pequeña escala, el fomento del acceso a la tierra y al agua por parte de los campesinos pobres, así como la protección de la agrobiodiversidad, entre otros aspectos fundamentales.

Una de las herramientas importantes para la adquisición de tierras por parte de grandes corporaciones y orientar la estrategia de desarrollo del sector agrícola en Colombia, podrían ser las *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* de la FAO. Por ejemplo, en materia de inversiones:

Considerando que los pequeños agricultores y sus organizaciones en los países en desarrollo realizan una parte importante de las inversiones agrícolas, las cuales contribuyen significativamente a la seguridad alimentaria, la nutrición, la erradicación de la pobreza y la capacidad de recuperación ambiental, los Estados deberían apoyar las inversiones de los pequeños agricultores, así como también las inversiones públicas y privadas con sensibilidad hacia los mismos (FAO, 2012, p. 21).

Frente a la *gobernanza responsable de la tenencia de la tierra*, es importante que el Estado colombiano genere estrategias y espacios de participación política, en los que las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo agroindustrial tengan la oportunidad de aportar sus conocimientos, manifestar sus inquietudes y aportar propuestas. Por ejemplo, la perspectiva de los actores académicos con más de quince años de experiencia en temas ambientales de la región de la Altillanura, resulta clave para evaluar los impactos ambientales de un eventual desarrollo desbordado de la agroindustria bajo la modalidad de monocultivo en esta región colombiana. El debate que trae consigo el tema de la gobernanza responsable de la tierra es complejo, dado que del lado de quienes defienden la producción agroindustrial, se desvaloriza la puesta en marcha de las iniciativas agroecológicas de la sociedad civil y las comunidades campesinas que consideran ineficientes con respecto al volumen de alimentos que pueden producir. No obstante, el modelo de producción agroindustrial ha generado debate, controversia y polarización con respecto a el acceso a la tierra, el impacto ambiental de los monocultivos y sus efectos sobre la agrobiodiversidad; lo cual, tiene a su vez consecuencias sobre el bienestar y la salud de las poblaciones humanas.

Para que el modelo de producción agroindustrial resulte rentable se debe combinar el uso de biotecnología, como la utilización de semillas modificadas genéticamente, con la explotación de grandes extensiones de terreno, impulsando la concentración de la propiedad de la tierra en las grandes corporaciones dedicadas a su explotación. En Colombia, la incuestionable fe que ha depositado el gobierno nacional en el modelo agroindustrial, cómo en el caso de la Altillanura, ha dificultado el desarrollo de un debate político amplio con respecto al modelo de desarrollo agrícola que se desea impulsar en el país. La contra-narrativa de los grupos políticos que se plantean de manera crítica con respecto al modelo agroindustrial ha generado fuertes debates parlamentarios, cuyos desenlaces están aún pendientes.

Frente a este panorama y, en medio del debate sobre la soberanía alimentaria, es importante hacer referencia a los intereses corporativos que orientan la inversión extranjera en Colombia y América Latina. En el lenguaje de los economistas, con la securitización de los bienes agrícolas en *commodities* se da lugar a su especulación financiera y, por consiguiente, la tierra adquiere un nuevo valor para el capital corporativo nacional y transnacional al poder ser objeto de reserva y especulación. Lo anterior, hace que se acentúe el fenómeno de la concentración y la extranjerización de la tierra. De acuerdo con la FAO (2012), la dinámica de las tierras es un fenómeno fundamental en los debates de política pública referentes a la pobreza y la seguridad alimentaria y se convierte en un tema de especial interés para identificar situaciones de concentración o extranjerización de la tierra.

Según Ibáñez y Muñoz (2011):

La concentración de la propiedad rural en Colombia aumentó en el periodo comprendido entre 2000 y 2010. En el 2000, el 75,7% de la tierra estaba en poder del 13,6% de los propietarios, mientras que para el 2010 estas cifras aumentaron a 77,6% y 13,7%, respectivamente.

Este asunto, junto con la problemática de la extranjerización de las tierras, adquiere particular importancia en el contexto nacional debido al alto grado de desigualdad socioeconómica. La expectativa gubernamental de que la inversión extranjera sea la que lidere el desarrollo agrario por medio de industrialización corporativa del sistema productivo, ha tenido una respuesta tangible en por parte de empresas multinacionales.

De acuerdo con la FAO, (2012):

La concentración y la extranjerización de la tierra son causantes de la degradación ambiental y de los recursos naturales, de la violación de los derechos colectivos de los grupos étnicos, del desconocimiento del derecho a la seguridad y soberanía alimentaria, y de la precariedad laboral y pobreza rural. A su vez, la concentración y extranjerización de la tierra por parte de grupos con poder político, económico y social incrementa la inequidad, atentando contra el derecho al desarrollo de las comunidades rurales y la construcción de la paz en Colombia.

Estas características excluyentes de la concentración y la extranjerización de la tierra, han generado controversias políticas, en vista del rol central que juegan en el control de los recursos naturales, el deterioro de la biodiversidad, la pérdida de la autonomía y la amenaza a la soberanía alimentaria. La movilización y la acción política llevo a que en 2013, el Senado de Colombia, aprobara un proyecto de ley que restringe la adquisición de tierras por parte de extranjeros, quienes podrán comprar y/o explotar hasta el 15% de las mejores tierras en los municipios con un territorio inferior a 500 mil hectáreas, el 10% en municipios de más de 500 mil hectáreas y el 5% en municipios de más de un millón de hectáreas.

A su vez, este asunto reviste continuidad a través de un seguimiento sistemático que vienen realizando organizaciones de la sociedad civil como OXFAM, cuyo

propósito es promover el debate público y evidenciar los riesgos para la producción familiar campesina y para el acceso a la tierra. En la voz de OXFAM, al hacer seguimiento a la adquisición de al menos 52.576 hectáreas por parte de la multinacional Cargill,

Se busca llamar la atención del gobierno, el poder legislativo y los organismos de control sobre la necesidad de regular adecuadamente la adquisición de tierras a gran escala, mejorar la legislación existente y asegurar los medios para que se respeten las leyes y los principios constitucionales (OXFAM, 2013, p. 5).

El trabajo de esta y otras organizaciones no gubernamentales se inscribe dentro del compromiso por la defensa del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. Es necesario recordar que en un país como Colombia, en donde la propiedad de la tierra se encuentra altamente concentrada, el fenómeno de la extranjerización de la tierra agrava las problemáticas de inequidad, injusticia social y pérdida del patrimonio agrario, que han venido suscitando protestas por parte del campesinado a escala nacional. Sin duda, resolver la controversia de esta problemática –que en Colombia reviste una complejidad especial- a favor de la protección de la economía campesina, esta estrechamente ligado a la revisión del modelo de desarrollo agrario.

El fenómeno de la concentración y extranjerización de la tierra es una preocupación global que ha sido abordada por la FAO que se acentuó en el año 2009, en pleno contexto de la crisis alimentaria global. Esta organización, junto con IFAD e IIED, publicaron un estudio el fenómeno de *Land Grabbing* o acaparamiento de tierras en África; el cual, sirvió de antecedente para que la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLC), indagara sobre el mismo asunto en la región, calificándolo de un tema prioritario debido a los altos niveles de desigualdad. La Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), que había tenido lugar en 2006, incluyó cinco importantes documentos temáticos para orientar la discusión que conectan la reforma agraria y el desarrollo rural con asuntos

fundamentales como las políticas y prácticas para garantizar el acceso a la tierra, el rol del Estado, las sociedades civiles y la comunidad, la justicia social, la soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación y la diversidad cultural. Llama particularmente la atención el asunto de la soberanía alimentaria, desde la perspectiva de la sociedad civil, que empieza a abrirse paso, aunque no con la fuerza que desean sus promotores, en las discusiones de la FAO.

Como se hizo referencia anteriormente, en Colombia la reforma agraria constituyó un intento imperfecto que no tuvo el alcance necesario para impulsar un desarrollo eficaz de la economía campesina. Asimismo, a pesar de la estrecha relación de las problemáticas alimentarias con la problemática de la tierra, históricamente ha existido la tendencia, por parte de grupos hegemónicos con elevado poder político, a ejercer presión para resolver el problema de la alimentación sin intervenir la problemática de la concentración de la tierra y la expansión del latifundio; las cuales, a su vez, son dos de las principales causas del conflicto armado en Colombia. Jorge Garay, reconocido académico colombiano, al participar en el Conversatorio en el Marco de la Iniciativa Ciudadana de Colombianos Residentes en Madrid para el Apoyo al Campesinado y el Paro Nacional Agrario de Septiembre de 2013, afirmó que:

Nosotros desde el siglo XVIII y el XIX, estamos en violencia, especialmente alrededor de la tierra. Colombia, a diferencia de todos los países de América Latina, nunca hizo reforma agraria ¡que quede claro! El hecho de haber hecho reforma agraria como en México, tampoco dice mucho. Pero hubo históricamente una lucha por el poder de la tierra y Colombia ¡siempre! El poder lo negó, y hoy lo vamos a clausurar negándolo de verdad, no obstante el discurso, es primer tema.

Se tiene entonces que el poder económico y político se ha ejercido históricamente a través del control sobre el territorio. El desplazamiento forzado acusado por el conflicto armado en Colombia, que ha dejado más de cinco millones de personas

desplazadas y alrededor de ocho millones de hectáreas despojadas o abandonadas, ha agravado el problema de la concentración de la tierra, incrementando la pobreza y el hambre en el sector rural. En tal contexto, una buena parte de la tenencia de la tierra, se rige de manera fraudulenta, generando dinámicas de uso y explotación de la tierra en la misma dirección. La minería ilegal, la ganadería extensiva sin control, la siembra de cultivos ilícitos y la falta de inspección sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental, continúan siendo factores fundamentales en la afectación de territorios otrora dedicados a la explotación agrícola bajo la modalidad de minifundio, aseguradora de la autonomía alimentaria.

6.7. Producción agroecológica y defensa del territorio local

Colombia es el segundo país con mayor megadiversidad del planeta después de Brasil, cuyas actividades agrícolas y ganaderas tienen una función determinante en la economía y en estrategias de desarrollo. La FAO refiere que, de acuerdo con el informe *The Resource of Outlook to 2050* del Foro de *Expertos de Alto Nivel sobre Cómo Alimentar el Mundo en 2050*:

Colombia pertenece al grupo de los 7 países que son considerados la canasta de pan del mundo, por tener dos tercios del total de la tierra apta para producir alimentos en el planeta, aunque es también uno de los tres más climáticamente vulnerables de la región. Lo anterior deja en evidencia, no sólo el potencial agrícola del país sino la importancia de administrar sus recursos adecuadamente.

La economía alimentaria colombiana afronta actualmente una crisis, en parte, debido a que las actividades agrícolas que más generan empleo, como los cultivos de ciclo corto, se han visto disminuidas; con lo cual, puede verse afectada la capacidad de autoabastecimiento. De acuerdo con el balance agropecuario del primer semestre de 2014 realizado por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), hubo un descenso en la producción de cultivos de ciclo corto de (-2.2%), destacándose *la caída en arroz*

(65%), *maíz amarillo* (2.2%), *sorgo* (27%), *soya* (17%), *papa* (5.3%) y *tabaco rubio* (5.9%). Para la SAC:

El comportamiento negativo en la producción de estos cultivos está asociada a la caída en las áreas sembradas, debido al desestimulo causado por el firme descenso en los precios desde mediado de 2013, que llevó a la quiebra a muchos agricultores, que canalizaron su descontento sumándose a las protestas de los productores cafeteros. Estos últimos enfrentaron en 2013 un fuerte deterioro en sus ingresos por tasa de cambio y precios (SAC, 2014).

Con los bienes agroindustriales convertidos en *commodities*, debido a su importancia estratégica en fase actual de la globalización de la economía y, el supuesto de que en Colombia, *el aumento de la producción agrícola solucionaría el problema de la inseguridad alimentaria y la desnutrición*, el gobierno nacional se ha dado a la tarea de impulsar la producción agroindustrial, a la par que fomenta el establecimiento de cultivos con semillas modificadas genéticamente. En la construcción de la contranarrativa aparecen numerosos estudios que señalan que dicha problemática no se soluciona con el incremento de la producción, dado que hay sufrientes alimentos para todos los habitantes del territorio nacional. Adicionalmente, otros estudios llaman la atención sobre los potenciales riesgos del uso descontrolado de las semillas genéticamente modificadas. La OMS, reconoce que en el debate sobre los efectos en la salud humana del consumo de alimentos modificados genéticamente, existen tres temas principales: la alergenicidad, la transferencia de genes al cuerpo humano y la polinización cruzada.

En un informe de consulta de expertos de la FAO y la OMS, plantea que "no hay información concluyente sobre los posibles efectos sobre la salud de las modificaciones que cambiarían significativamente las características nutricionales de cualquier alimentos" (FAO & OMS, 2001). Esta afirmación dio pie para que organismos no gubernamentales como Greenpeace, llamaran la atención sobre la incertidumbre que

genera la *liberación descontrolada* de organismos transgénicos y alertaran sobre la necesidad de regular con mayor efectividad la inclusión de transgénicos en los alimentos. Asimismo, el informe FAO/OMS, refiere que "es necesaria una mejor comprensión del impacto y la interacción de los alimentos con el sistema inmune para descifrar cómo los alimentos convencionales y genéticamente modificados (GM) causan problemas de salud y de inocuidad específicos, y si lo hacen" (FAO & OMS, 2001, p. 28).

De acuerdo con el "Informe Anual sobre la situación mundial de la comercialización de cultivos modificados genéticamente en 2013" presentado por *International Service for the Acquisition of Agri-Biotech (ISAAA)*, el área global de cultivos modificados genéticamente (MG) llegó a 175,2 millones de hectáreas en 2013. El informe del ISAAA, cuyo primer centro se inauguró en 1992 en Estados Unidos dentro de la Universidad de Cornell, sostiene que 18 millones de agricultores sembraron semillas MG en el año 2013 y que más del 90% de ellos son pequeños agricultores pertenecientes a países en vías de desarrollo. Además, desde 1996, año que se dio inicio a la siembra de semillas MG, es la segunda ocasión en que el área sembrada en los países en vía de desarrollo es mayor a la de los países desarrollados. Colombia se encuentra entre los 27 países que sembraron cultivos biotecnológicos con 0.1 millones de hectáreas en algodón y maíz.

A partir del año 2002 en Colombia se dio vía libre a la comercialización de dos clases de cultivos modificados genéticamente: el algodón BT, que requiere una menor utilización de insecticidas y cinco tipos de maíz. Desde entonces, se ha generado controversia acerca de sus efectos sociales, culturales, económicos y ambientales; así como en la salud humana. Dicha controversia, ha impulsado iniciativas de la sociedad civil como la campaña *Semillas de Identidad* que promueve en las comunidades campesinas la estrategia de declarar sus tierras como *Territorios Libres de Transgénicos*. Actualmente, en Colombia existen cinco resguardos indígenas declarados como libres de transgénicos, continuando la táctica desarrollada en la Unión Europea de declarar *Zonas Libres de Transgénicos*. En América Latina, Perú aprobó una moratoria de diez años

para el uso de cultivos transgénicos y en Bolivia y Ecuador no está permitida su siembra, como disposición de sus constituciones políticas.

Así las cosas, lo que para algunos países de América Latina es considerado un asunto que genera riesgos socioeconómicos, sociales, sanitarios y ambientales, el gobierno colombiano lo considera una oportunidad de desarrollo. En Colombia, la contra-narrativa de actores de la sociedad civil y algunos actores políticos de oposición que confronta radicalmente el uso de semillas transgénicas, no ha sido aceptada por los tomadores de decisiones. Ésta controversia, ha generado una fuerte polarización entre los actores que defienden el uso de la biotecnología y aquellos que se oponen a ella, con algunas implicaciones políticas.

Para el Primer Encuentro Nacional de Zonas y Territorios Libres de Transgénicos (TLT), celebrado en Colombia en 2011 en el Resguardo Indígena de Cañamomo Lomapieta, ubicado en el municipio de Riosucio, Caldas, con participación de organizaciones indígenas, campesinas y afrodescendientes, se hizo el siguiente planteamiento:

Quienes defienden las supuestas bondades de los transgénicos los presentan como más productivos y amigables con el planeta, dado que al ser modificados para resistir a ciertos tipos de plagas, reducirían el uso de plaguicidas. Sin embargo, hasta ahora su cultivo solo ha beneficiado a las empresas dueñas de las semillas y los insumos que acompañan su siembra (Grupo Semillas, 2011, p. 2).

Al mismo tiempo, en el relato gubernamental, se dice que los esfuerzos para hacer frente al problema de la inseguridad alimentaria en Colombia, deben basarse en el aumento de la producción industrializada de alimentos. A la par, en el contra-relato de las organizaciones de la sociedad civil, se defiende la producción agroecológica de alimentos para garantizar la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentarias. Esta controversia, se entrelaza con la polarización política con respecto al uso, la

concentración y la extranjerización de la tierra. Como consecuencia, algunos sectores políticos de derecha, acusados por sus detractores de defender los intereses de las corporaciones multinacionales, continúan defendiendo la industrialización agraria, la tecnificación de cultivos y la adquisición de tierras por parte de empresas multinacionales.

La posición gubernamental se muestra bastante reacia a desistir de su visión del desarrollo del sector agrario basado en la industrialización y el uso de biotecnología, al tiempo que las organizaciones de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes van adquiriendo un enfoque cada vez más crítico y mejor argumentado del asunto. Por otra parte, además del problema del hambre, el sistema de producción agrícola colombiano viene enfrentando una crisis -negada en principio por el gobierno- que llevó a los campesinos colombianos a adelantar un paro agrario en 2013. En un marco de debate altamente polarizado sobre el problema agrario en Colombia, en donde el gobierno nacional insiste en defender su política agraria a través estrategias como los tratados de libre comercio y el uso de semillas transgénicas, mientras que el movimiento social campesino califica como desastrosos dichos tratados y la utilización de tales semillas, persiste la incertidumbre sobre los efectos de estas prácticas más allá del sector agrario.

Transitoriamente, el clima de incertidumbre sobre el futuro del campesinado colombiano fue sosegado por el gobierno mediante un proceso lento de negociaciones en las cuales se llegaron a algunos acuerdos para levantar el paro. Entre ellos, la expedición de salvaguardas por dos años para la importación de algunos productos agrícolas como papa, cebolla, frijol, arveja, pera y tomate; además de la “congelación” de la Resolución 970 del ICA, expedida en 2010, que impone sanciones a los campesinos que no cultiven con semillas certificadas. A pesar de que los campesinos exigían la derogación de dicha norma el gobierno solo accedió a revisarla y a detener su aplicación bajo lo que denominó su *congelación*; lo cual, ha generado incertidumbre para el movimiento

campesino dado que dicho término no existe jurídicamente y, el hecho de que actualmente se haya detenido su aplicación, no significa que no esté vigente.

La preocupación de las comunidades campesinas con respecto a la Resolución 970, se deriva del hecho que la mayoría de las semillas certificadas son transgénicas y entre dos o tres veces más costosas que las semillas criollas; además, únicamente sirven para una sola cosecha. Incluso, los campesinos manifiestan que las semillas certificadas, en ocasiones no resultan de buena calidad. En la Resolución 970 se estipula que quien utilice semillas criollas *similarmen te confundibles* con las semillas certificadas pueden ser penalizados y judicializados. En opinión del campesinado, el ICA se encuentra sesgado con respecto a la aplicación de la normatividad a favor de las corporaciones.

El 5 de septiembre de 2013, un comunicado de prensa expresó que: “el Gobierno nacional se compromete a no aplicar la resolución 970 del 2010 a las semillas nacionales, y a trabajar en una mesa técnica el tema de semillas con delegados de la presente mesa, en la estructuración de una nueva propuesta sobre semillas certificadas que no afecten a productor agropecuario”. No obstante, siete semanas después, en una reunión con los líderes campesinos, la directora técnica de semillas del ICA, Ana Luisa Díaz, afirmó que: “en este momento estamos haciendo todos los análisis jurídicos posibles para decir si se congela o deroga la resolución”.

La táctica del gobierno de *congelar* la aplicación de la Resolución 970, no ha logrado reducir la polarización del debate en torno a la crisis agraria, cuyas razones esenciales, según el movimiento campesino, son los efectos nocivos de los tratados de libre comercio, los altos precios de los insumos agropecuarios y la falta de una política agropecuaria que defienda el bienestar de los pequeños y medianos productores. Los campesinos e indígenas colombianos pobres, manifiestan que a pesar de ser los mayores afectados por las medidas gubernamentales en el tema de semillas transgénicas, no han sido tenidos en cuenta en la toma de decisiones.

La movilización campesina que llevó a los mencionados acuerdos, puso en evidencia para la opinión pública el abandono histórico de las comunidades campesinas en Colombia. Igualmente, puso al descubierto las fallas de la política agraria y las deficiencias del modelo de desarrollo agrario que mantiene en condiciones de desventaja a los habitantes pobres de las zonas rurales. Con el documental 9.70 de Victoria Solano, el debate paso a ser de interés público. Sectores de la ciudadanía colombiana que hasta entonces no se habían interesado en tema, comenzaron a opinar y discutir sobre la relación entre la Resolución 970 y los tratados de libre comercio.

De otro lado, la Corte Constitucional de Colombia, al realizar control constitucional a la Ley 1518 de 2012, que aprueba el *Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales* de 1991, conocido como UPOV 91, la declaró inexecutable debido a que no fue consultada previamente con las comunidades indígenas y afrocolombianas. De acuerdo con un pronunciamiento de la *Campaña por las Semillas Libres en Colombia*, de la que hacen parte varias organizaciones sociales, se ve en la derogatoria del UPOV 91 un avance en la *garantía de los derechos patrimoniales de la nación sobre los recursos fitogenéticos*. Además de insistir en la significancia que esto tiene para el ejercicio de los derechos colectivos de las comunidades rurales, en lo que respecta a la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentarias.

Al lado de la controversia política y las disputas legislativas sobre el problema agrario en Colombia, se han venido desarrollando iniciativas sociales y ciudadanas por un modelo agroecológico como motor de desarrollo del sector agrario. Si bien los alcances en el país de estas iniciativas aún están en etapa de germinación, es posible afirmar que el debate generado en torno a la cuestión agraria, que en el contexto colombiano adquiere características de mayor complejidad que el resto de países de la región, ha hecho voltear la mirada hacia el enfoque agroecológico. Si bien en Colombia se continúan extendiendo las áreas destinadas a la explotación agroindustrial y la producción de agrocombustibles, los conceptos de autonomía y soberanía alimentaria emanados del seno del enfoque agroecológico, han comenzado a ser adoptados y

utilizados por las organizaciones de algunas comunidades rurales, ONGs e iniciativas ciudadanas que propenden por la defensa del derecho a la alimentación y a un medio ambiente sano.

En el plano político, el Estado colombiano se encuentra ante la disyuntiva de fomentar la utilización de biotecnología para aumentar la producción agrícola, incentivar el desarrollo del sector agroexportador a escala industrial, acrecentar el latifundio y proteger las ganancias de los inversionistas extranjeros, o fortalecer la economía campesina de minifundio, proteger la agrobiodiversidad, defender las autonomías alimentarias locales y garantizar la soberanía alimentaria. Igualmente, dado que estos temas han generado debate, controversia y polarización entre diversos actores políticos y sociales, si el Gobierno nacional optara por prestarle mayor atención y brindarle apoyo a las iniciativas de desarrollo con enfoque agroecológico, tendría abierta la posibilidad de avanzar en la solución democrática de la crisis y la problemática del sector agrario, históricamente ligadas al conflicto armado colombiano. De otra forma, ignorar el potencial del enfoque agroecológico para el desarrollo sustentable en el debate para la toma de decisiones políticas en el alto gobierno, no solo significaría el desaprovechamiento del potencial de la agrobiodiversidad del país, sino que representaría riesgos para su conservación.

Marsden (2012), al estudiar al hacer una diferenciación del paradigma alimentario dominante que denomina bio-económico y un paradigma basado en la modernización ecológica, que denomina eco-económico, enfatiza en que se han subestimado aspectos políticos, sociales y culturales claves en los debates políticos. En lo político, como las barreras de regulación del mercado que afectan gravemente a los pequeños productores, frenan el intercambio de conocimientos ecológicos y obstaculizan la innovación cooperativa. En lo social se ha dejado de lado; por ejemplo, el deterioro del empleo agrícola. En lo cultural, se dice que el "medio ambiente" se ha reducido a una serie de preocupaciones sobre la escasez de recursos; con lo cual, se reducen las necesidades culturales a valores que no son antropocéntricos. Para Marsden (2012), la

cultura agrícola expresada en la producción artesanal con una gran variedad de estilos, se ha convertido en marginal por la influencia y el dominio de las agencias externas y la investigación científica bio-económica.

Colombia no ha resultado ajena a este fenómeno. Así, mientras que para el discurso de la seguridad alimentaria orientada por el comercio, la tierra es un sustrato para la producción y las semillas un insumo al que se puede incrementar su productividad y rentabilidad mediante la biotecnología, en el discurso agroecológico la tierra y las semillas son el sustrato fundamental para la reproducción, física, social y cultural de las poblaciones humanas y una de las bases de la sostenibilidad ambiental. El enfoque de la agroecología a tenido mayor eco al interior de los actores la sociedad civil, tanto en el amito nacional como local; convirtiéndose en una herramienta fundamental de organizaciones defensoras del derecho a la alimentación y organizaciones ambientalistas, entre otras. De otro lado, se ha observado que las comunidades campesinas se encuentran con la agroecología a través de diferentes vías. Don Carlos Osorio, un agricultor del Carmen de Viboral, muy conocido ahora por sus prácticas agroecológicas, narró lo siguiente:

(...) después de 30 años de estar trabajando con agro tóxicos y teniendo yo 40 años, empecé a sentir unas molestias de salud, varios médicos me mandaban antibióticos, pero yo seguía con la fumigadora en la espalda, yo seguía fumigado. Yo fui jornalero toda mi juventud y parte de la edad adulta. Entonces, un médico naturista que había en la vereda en ese entonces, lo que llamamos yerbateros, que consultan a base de hierbas, me dijo que era una intoxicación que tenía en la sangre, de absorber tanto químico, porque yo cuando eso fumigaba sin ninguna protección. Esto fue finalizando el 93, ya en el 94 empecé de lleno a trabajar la agricultura orgánica, porque yo no quería salirme del campo. Entonces, mi familia, también mis hijas, eran tres hijas mayores y un muchacho menor, pero las tres hijas menores empezaron a tener síntomas de enfermas y hasta mi esposa, entonces el médico atendió a toda la familia (...) entonces ese

fue el motivo de yo cambiar la forma de trabajo, de lo químico a lo orgánico (28COMUAGROEC).

Según Campeau (2013):

El uso de un enfoque agroecológico supone numerosos beneficios. Un suelo más sano significa una mejor retención del agua y los nutrientes, mientras que una mayor variedad de recursos genéticos lleva a un mejor entorno de crecimiento para las plantas. El agua no se contamina con los insumos sintéticos. A través de la minimización de las emisiones de carbono, se crean hábitats mutuamente beneficiosos para la vida salvaje. Esto implica que los agricultores pueden reducir la compra de semillas patentadas, fertilizantes y herbicidas químicos, así como de equipos que dependen de combustibles fósiles (p. 32).

En el caso de Colombia, la apuesta por la agroecología contribuiría a preservar las autonomías alimentarias de las comunidades rurales; toda vez que implicaría que los campesinos tengan la posibilidad de diversificar sus cultivos y no dependan de la práctica del monocultivo.

En esta perspectiva, existen iniciativas de la sociedad civil que avanzan en la preservación de la autonomía y la soberanía alimentarias por medio de la agroecología. Igualmente, el discurso y las acciones gubernamentales se mantienen rezagados a la hora de involucrar la preservación de la agrobiodiversidad en las políticas agrarias, alimentarias y de desarrollo. Al mismo tiempo, otros países de la región, con mayor avance en el tema, han comenzado a desarrollarlo e integrarlo en la normatividad y en acciones políticas concretas. Altieri y Tolero (2011) hacen referencia a *cinco polos de innovación agroecológica en América Latina*: Brasil, Cuba, Centroamérica (Nicaragua, Honduras y Guatemala), Región Andina (Perú, Ecuador y Bolivia) y México. Para hacer referencia a sólo uno de ellos, a manera de ejemplo, en Brasil, uno de los países con mayor desarrollo investigativo y formación académica en agroecología, varias

universidades públicas han incorporado su estudio en diferentes programas. En esta línea, el *Ministerio do Desenvolvimento Rural* apoya proyectos educativos y de investigación. Además, la *Associação Brasileira de Agroecologia* convoca a numerosas ONGs, campesinos, académicos e investigadores a discutir y aprender acerca de los avances y estrategias del enfoque agroecológico.

De acuerdo con Altieri y Tolero (2011):

La expansión de la agroecología en América Latina ha iniciado un interesante proceso de la innovación cognitiva, tecnológica y socio-política, íntimamente ligado a nuevos escenarios políticos, así como a la aparición de gobiernos progresistas y movimientos de resistencia campesina e indígena. De esta forma, el nuevo paradigma científico-tecnológico de la agroecología se está construyendo recíprocamente con los movimientos sociales y los procesos políticos.

El enfoque agroecológico constituye una respuesta crítica al enfoque agroindustrial que proyecta resolver el problema del hambre en el mundo a través del uso de biotecnología y grandes monocultivos. Se trata de una perspectiva cuya innovación tecnológica es flexible y se adapta a las particularidades territoriales y culturales de cada región. Es un enfoque de doble vía en el que los profesionales deben aprender del conocimiento ancestral de las comunidades. Al respecto, una funcionaria comenta:

(...) ¿qué es la agroecología? De la agroecología han dicho muchas cosas, pero agroecología no es más que volver a prácticas ancestrales para producir la comida, sin tener que utilizar químicos, un rescate. Solo que ahora hay doctorado y especializaciones en agroecología, la gente piensa que el campesino necesita que vayan de la ciudad a enseñarle, pero el campesino... por ahí hay una frase hay de Antonio Machado que dice: cada que hablo con el hombre del

campo, me doy cuenta de que el hombre del campo sabe más que aquel hombre de ciudad que llega a enseñarle al hombre del campo. Porque salimos de la universidad y pensamos que salimos sabiendo mucho y creemos que vamos a enseñarle a la gente. Es al contrario, tenemos que aprender mucho de ellos para poder devolverles algo (27FUNCORANT).

Algunos autores como Toledo (1995), Ruiz- Rosado (2006) y Altieri y Tolero (2011), han caracterizado las innovaciones epistemológicas de la agroecología en América Latina como: integradoras de disciplinas híbridas como la *ecología política*, la *economía ecológica* y la *etnoecología*; convirtiéndola así en una transdisciplina que aglutina conocimiento en torno al concepto de *agroecosistema*. Políticamente, la agroecología no es neutral, orientándose críticamente frente a los efectos sociales y ambientales de la agricultura industrializada. Su posición epistemológica, según estos autores:

Reconoce y valora la sabiduría y las tradiciones locales, proponiendo un diálogo con los actores locales a través de la investigación participativa, que lleva a una constante creación de nuevos conocimientos; (...) adopta una visión a largo plazo, que contrasta enérgicamente con la visión atomista a corto plazo de la agronomía convencional, (...) es una ciencia que lleva a una ética ecológica y social con una agenda de investigación orientada a una nueva relación de la sociedad con la naturaleza, a partir de sistemas productivos socialmente justos (Altieri & Toledo, 2011).

En Colombia, existen tres razones fundamentales, estrechamente interrelacionadas, por las cuales el Estado debe prestar mayor atención a los postulados epistemológicos y a las estrategias propuestas por la agroecología, dadas sus repercusiones en la salud y el bienestar de los ciudadanos: el problema del hambre, la pérdida de la agrobiodiversidad y el cambio climático. La *Revisión de Riesgos y*

Oportunidades Asociados al Cambio Climático del Sistema de Naciones Unidas, arrojó como resultado que:“

Colombia es un país especialmente vulnerable al cambio climático, por la ubicación de su población su población en zonas inundables de las costas y el suelos inestables de las partes altas de las cordilleras, y por presentar una alta recurrencia y magnitud de desastres asociados al clima.

Dos de los efectos esperados por el cambio climático en Colombia señalados en la revisión de riesgos de la ONU, tienen que ver con la salud y el sector agropecuario. Con respecto a la salud, se pronostica un aumento en la incidencia de enfermedades transmitidas por vectores como la malaria y el dengue; entre otras causas por deterioro de los recursos hídricos y el deterioro del hábitat. Con relación al sector agropecuario, se estima que:

Gran parte de los agroecosistemas del país son vulnerables a los efectos de la aridización, la erosión de los suelos, la desertificación y a los cambios en régimen hidrológico. También se estima un mayor riesgo de inundaciones y en cultivos y de otros eventos naturales que afectan la producción agrícola (vendavales, granizadas etc.) (Cote, Martin, Gonzales, & Cardona, 2010).

A pesar de que Colombia cuenta con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), sus bases conceptuales que enfatizan en la gestión del riesgo no hacen cuestionamientos importantes sobre las prácticas productivas presentes en el actual modelo de desarrollo que causan deterioro ambiental, contribuyendo al problema del cambio climático. Para enfrentar tales problemáticas es necesario diseñar estrategias de conservación que resulten rentables en el marco de la economía de las comunidades rurales; la cual, resulta fundamental en la conservación de la agrobiodiversidad. El PNACC plantea tres enfoques de adaptación: a) Adaptación Basada en Comunidades; b) Adaptación Basada en Ecosistemas y; c) Adaptación Basada en Infraestructura. De ellas,

resulta particularmente importante para el desarrollo del potencial de la agroecología la adaptación basada en las comunidades, toda vez se tenga valoración del conocimiento local de éstas y la participación de las ONGs e iniciativas ciudadanas que han acompañado procesos sociales al interior de sus territorios.

La realización de PNACC requiere de la revisión de las políticas públicas y de los marcos normativos que en la actualidad promueven y protegen prácticas con intereses adversos a la protección de la agrobiodiversidad y el medio ambiente en el contexto del cambio climático. Los marcos de legislación colombiana referentes a la destinación de amplias zonas del territorio nacional para la explotación agrícola industrializada, el incremento de monocultivos, la minería a cielo abierto, la ganadería intensiva y extensiva, etcétera, deben ser objeto de revisión a la luz del propósito de afrontar las contingencias del cambio climático y sus efectos en el medio ambiente y la salud de las personas.

Para la OMS existen *pruebas abrumadoras* de que las actividades antrópicas están afectando el clima global con *graves repercusiones* en la salud pública. De acuerdo con Margaret Chan, Directora General de la OMS, el cambio climático tendrá *profundas consecuencias negativas* en varios de los determinantes sociales y ambientales de la salud. Por ejemplo, el incremento de la variabilidad de las lluvias puede generar escasez de agua dulce, trayendo consigo el riesgo de enfermedades diarreicas, afectando el riego de los cultivos con su consecuente reducción de las cosechas; lo cual, agravaría el problema de la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la desnutrición en países tropicales. Otra serie de efectos desastrosos lleva consigo el aumento de las inundaciones que destruiría sembrados, contaminaría el agua potable, generaría desplazamientos poblacionales y arruinaría las condiciones y los medios de vida de las personas más pobres.

Con referencia a las políticas públicas, cada norma que se expide, puede llevar implícitas externalidades negativas, consecuencias contrarias a los principios que la

inspiraron, intereses no manifiestos que afectan los derechos de los ciudadanos, así como resultados inesperados. Por tal motivo, existe el debate político al que deben acudir todos los actores interesados y afectados por las políticas, para la toma de decisiones concertadas, a partir de una definición consensuada de la problemática que se pretende intervenir. Veamos un ejemplo con base en la amenaza a la seguridad alimentaria y la pérdida de la soberanía alimentaria a causa de la disminución en la producción de cereales por el cambio climático y la tendencia de Colombia a convertirse en un importador de éstos.

Como consecuencia de la apertura económica acompañada de los tratados de libre comercio en Colombia se ha reducido la producción de cereales que, según datos de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas (FENALCE) tuvo su mayor pico en 1991 con alrededor de 2'150.000 de toneladas y que a 2014 se redujo a 950.000 toneladas (FENALCE, 2014). Por efecto del cambio climático se anticipa que la producción mundial de cereales se verá afectada. De acuerdo con un estudio del IFPRI,

Los efectos negativos del cambio climático en la producción de cultivos son particularmente pronunciados en África Sub-sahariana y Asia Meridional. En Asia Meridional, el escenario con cambio climático da como resultado un declive del 14 por ciento en la producción de arroz en relación con el escenario sin cambio climático, un declive de 44 a 49 por ciento en la producción de trigo, y una caída de 9 a 19 por ciento en la producción de maíz. En África Sub-sahariana, las caídas en los rendimientos del arroz, trigo y maíz con cambio climático son, respectivamente, del 15, 34 y 10 por ciento (Nelson et al., 2009).

Dicho estudio, concluye que la agricultura, y por lo tanto el bienestar humano, se verán afectados por la disminución del rendimiento de los cultivos y el aumento en los precios de los alimentos (incluida la carne) que llevará a una reducción en el consumo de cereales; lo cual, conducirá al aumento de la malnutrición infantil.

Esta situación, afectará a Colombia si continúa convirtiéndose en un país que depende de las importaciones de cereales para suplir su demanda interna. De acuerdo con el DANE:

Las compras de productos agropecuarios, alimentos y bebidas presentaron un aumento de 19,9% al pasar de US \$475,2 millones CIF en junio de 2013 a US \$569,6 millones CIF en el mismo mes de 2014. Este comportamiento se explicó principalmente por el crecimiento en las importaciones de pienso para animales (147,9%) y cereales y preparados de cereales (25,0%) que aportaron en conjunto 20,3 puntos porcentuales a la variación del grupo (DANE, 2014).

De mantenerse esta tendencia, con el aumento de los precios de los cereales y la carne a causa del cambio climático, los sectores poblacionales más pobres, que irónicamente son las comunidades rurales productoras de alimentos, verían seriamente afectada su seguridad y autonomía alimentarias. A escala nacional, se aumentarían las amenazas a la soberanía alimentaria. No obstante la retórica política presente en la narrativa gubernamental aún no le da cabida, con la importancia que requiere, al debate en torno a las consecuencias del modelo agrícola industrializado y a las potencialidades del modelo agroecológico que, como o han expresado diversas voces de activistas, se encuentra en capacidad de *enfriar el planeta*. Altieri y Nicholls (2013), señalan que:

Sin lugar a dudas, la diversificación de cultivos representa una estrategia a largo plazo para los agricultores que están experimentando un clima errático. El uso de la diversificación al interior de los sistemas agrícolas puede reducir en gran medida la vulnerabilidad de los sistemas de producción al mismo tiempo que protege a los agricultores rurales ya la producción agrícola. Los agricultores que utilizan la diversidad como estrategia para el manejo de cultivos, por lo general añaden copiosas cantidades de materia orgánica a sus suelos, incrementando aun mas su capacidad para retener agua.

El avance de la alternativa agroecológica debe suponer alguna clase de consenso sobre la definición del problema de la inseguridad alimentaria, la desnutrición y el hambre que se presenta en Colombia como un complicación que afecta la salud y el bienestar de las poblaciones pobres, especialmente las que se encuentran asentadas en las zonas rurales. No obstante, existen varios obstáculos para el logro de dicho consenso. Colombia es el segundo país de mayor megadiversidad del planeta. Su potencial hídrico, biológico, agrario, minero y pesquero, ha llamado la atención de gobiernos y corporaciones extranjeras. El interés por la posesión de la tierra, convertida ahora en objeto de especulación financiera, alimenta la polarización política en torno a la concepción de su utilización. Igualmente, se presentan visiones contrapuestas acerca de la problemática del hambre, dependiendo del actor social o político al que se le indague.

6.8. La problemática del hambre y la alimentación desde la perspectiva del territorio

¿Hay hambre en Colombia? El término hambre, que en ocasiones parece estar ausente en el discurso de la narrativa oficial de la seguridad alimentaria, es utilizado frecuentemente en el discurso contrahegemónico; es decir, en la contra-narrativa. La historia reciente resulta útil para identificar cuál es la percepción de los diferentes actores políticos en tono la problemática del hambre en Colombia. Durante los años 2010 y 2011, el país experimentó una grave inundación que dejó 603.895 hogares con pérdidas agropecuarias en 998 municipios, una zona con daños de 3.523.400 hectáreas y aproximadamente dos millones de personas afectadas.

Este hecho, hizo que la FAO clasificara a Colombia en su Sistema Mundial de Información y Alerta Temprana como un *país en crisis que requiere asistencia externa*. De inmediato, el ministro de agricultura expresó que esto era un disparate dado que el país ha demostrado ser uno de los de mayor autosuficiencia alimentaria. Opinión similar fue la de algunos miembros de asociaciones agrícolas que consideraron desacertada la

clasificación de la FAO. El ministro planteó una queja ante la FAO y Colombia fue retirada de la lista de países con mayor inseguridad alimentaria.

No obstante, al tiempo que la narrativa política de los funcionarios de alto rango muestra a Colombia como un país ajeno a una crisis alimentaria, la ENSIN de 2010 revela lo contrario, al determinar que en Colombia la prevalencia de inseguridad alimentaria en el hogar es de 42.7%. Asimismo, un análisis de la SAN del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional y de FIAN, basado en los resultados de la ENSIN:

Evidencia sin duda que Colombia atraviesa una crisis alimentaria y nutricional, reflejada en los altos niveles de desnutrición, hambre oculta y de hogares en inseguridad alimentaria. Pese a esta situación, no existe una estrategia clara desde el Estado para resolver esta problemática y lo que se encuentra por el contrario es un variopinto número de acciones que no logran trascender el asistencialismo (Gordillo, González, del Castillo, Ramirez, & Morales, 2012, p. 237).

Para comprender la problemática del hambre y la alimentación en Colombia desde una perspectiva del territorio, es necesario comprender el proceso de globalización en el sector de la agricultura, así como la intervención de la banca multilateral en la región andina. En 2003, La CEPAL y el PMA establecieron un convenio a tres años para describir y analizar el problema del hambre y la desnutrición en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (Martínez, 2005). El estudio, abordó asuntos fundamentales para el estudio de las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria en los que se cuentan: la pobreza y hambre frente a las metas del Milenio, la desnutrición en los países andinos con relación a las desigualdades y otros factores asociados como la pobreza y la indigencia y las diferencias urbano-rurales, geográficas y étnicas, entre otros, así como las políticas y programas alimentarios. De acuerdo con Martínez (2005):

La región andina se ve afectada por las decisiones de instituciones financieras internacionales tales como el FMI, el Banco Mundial, el BID y la CAF. Algunos planes de estabilización apoyados por estas instituciones no han tenido los efectos esperados en cuanto al desarrollo económico y político de los países andinos.

En el caso de Colombia, en particular, tienen lugar factores que agravan la problemática del hambre como la vulneración del derecho de propiedad de la tierra a causa del despojo y el desplazamiento forzado, la corrupción política en el desarrollo de programas gubernamentales como el conocido caso de Agro Ingreso Seguro y el cambio en la destinación del uso del suelo agrícola para la explotación minera o la producción de agrocombustibles. En tal contexto, avanzar en el logro de la SAN requiere de políticas públicas que, además del abordaje sectorial, desarrollen un abordaje territorial, a partir del estudio de las problemáticas territoriales que generan hambre u obstaculizan el desarrollo de la PSAN. Teniendo en cuenta que una de las metas de política del PNSAN es *consolidar como mínimo una red territorial de seguridad alimentaria y nutricional en cada departamento a 2015*, dicha meta, no debería estar desligada de la participación activa de la sociedad civil, las organizaciones de las comunidades rurales y actores del sector agropecuario. Mediante el abordaje territorial no sólo es posible detectar las problemáticas y obstáculos para la PSAN, sino que se podrán prever futuros riesgos y amenazas a la SAN.

De acuerdo con el Índice Global del Hambre (GHI, por sus siglas en inglés) de 2012:

En las décadas venideras la seguridad alimentaria se verá crecientemente amenazada por la escasez de agua, tierras y energía. Si se pretende progresar y realizar mejoras en cuanto al bienestar y el estado nutricional de los pobres, se deberá contar mayor disponibilidad y acceso a un abanico diverso de alimentos, así como identificar y abordar las prácticas que propician el desperdicio de

recursos y asegurar a las comunidades locales un mayor acceso y control de los recursos productivos (Von Grebmer, et al., 2012, p. 47).

La mayoría de los países de América Latina tienen características y problemáticas similares como el alto grado inequidad, altos niveles de pobreza y malnutrición, entre otras. Las dificultades previstas por el GHI, deben ser consideradas teniendo con base en las particularidades del territorio.

Para el caso de Colombia, con el propósito de concebir los planes territoriales de SAN, considerando las particularidades socioeconómicas, culturales y ambientales, se debe estar atento a las dinámicas sociopolíticas y económicas que configuran cambios en los medios de subsistencia de las comunidades rurales con escaso poder adquisitivo. Los cambios en el uso del territorio, generan a su vez cambios en la dinámica del empleo, tanto urbano como rural, que pueden afectar la seguridad alimentaria. Por ejemplo, el incremento de cultivos de ciclo largo y la caída en los cultivos de ciclo corto, a la que se hizo referencia anteriormente, puede generar desempleo en las zonas rurales. Otro tanto ocurre con el cambio de explotación del territorio hacia actividades que requieren menor cantidad de mano de obra o que son mal remuneradas como en el caso del trabajo a jornal. En la mirada institucional, persiste una percepción de las comunidades rurales como receptoras de ayudas y con carencia de conocimiento. Mientras tanto, las comunidades rurales, de la mano de algunas ONGs nacionales e internacionales van adquiriendo una postura crítica frente a las políticas y capacidad de interlocución con los actores políticos. Un miembro de FIAN entrevistado, comenta:

Por lo menos en la experiencia que FIAN ha tenido en Colombia, y estoy seguro que en otras partes del mundo. Hemos encontrado que el empoderamiento de las comunidades, (...) ha hecho que le pierdan miedo a interactuar con tomadores de decisiones y hemos sido testigos de ejercicios en donde los tomadores de decisiones terminan “temblando” muy asustados porque encuentran un interlocutor o una interlocutora de origen campesino, con x o y tipo de

formación, muy poca o muy alta, que argumenta muy fuerte, que demuestra una propuesta además con cifras, con lecturas y diagnósticos propios, que han hecho en la comunidad, y que hace que esa capacidad de maniobra, a través del engaño, la palabra fluida, la manipulación de las normas, la tinterillada típica colombiana, esa capacidad de maniobra, cada vez sea más reducida para los tomadores de decisiones (16MIEONGFIAN).

A pesar de que poco a poco las comunidades han adquirido habilidades para el debate político, la visión asistencialista continúa predominando tanto países desarrollados como en países en vía de desarrollo. En estos últimos, los medios de subsistencia constituyen una variante fundamental a la hora de diseñar e implementar proyectos de intervención en seguridad alimentaria. Al describir las variantes internacionales del enfoque de los medios de subsistencia, Flores, Khwaja y White (2005) concluyen que existe “un sesgo hacia los proyectos a corto plazo, con predominio de la prestación de ayuda alimentaria y de insumos agrícolas” (Flores, Khwaja, & White, 2005). Con lo cual, hay escasas referencias a las opciones existentes para promover la seguridad alimentaria a corto y largo plazo. “La “brecha de la política” se debe en parte a las deficiencias en los sistemas de información y en el poco conocimiento de la compleja red de factores sociales, económicos y políticos que determinan la disponibilidad, el acceso y la estabilidad de los alimentos (Flores, et al., 2005) Puntualizan que se requieren políticas públicas adaptadas al contexto. Para ello, se requieren comunidades con capacidad crítica y de interlocución.

El enfoque de los medios de subsistencia, ha sido integrado a los marcos de políticas de ONGs como Oxfam y organismos multilaterales como la FAO. Dicho enfoque, concentra su trabajo en la responsabilidad y la participación de los ciudadanos, en colaboración con los sectores público y privado. Los procesos que se llevan a cabo con las comunidades, que combinan el enfoque de los medios de subsistencia con una perspectiva crítica de la seguridad alimentaria, que los lleva a preguntarse por el asunto de la autonomía de la soberanía alimentarias, resulta muy fecundo. Se trata de una

acción estratégica, que en muchas ocasiones, se basa en el ensayo y error. Una ventaja de la que carecen los planificadores de la política y que debería ser tomada en cuenta en los procesos del diálogo y participación con las comunidades.

En la vida cotidiana de las comunidades surgen ideas y estrategias que se ponen a prueba con el acompañamiento de las organizaciones sociales. Muchas de ellas, no llegan a concretarse como se esperaba. Sin embargo, de todas éstas se adquieren experiencias y conocimientos. Por ejemplo, en la idea de desarrollar los mercados locales, algunas comunidades campesinas se han dado cuenta que deben empezar a verse a sí mismas como las principales proveedoras de comida, dado que consuetudinariamente lo han sido. También han entendido que asociarse para competir con las corporaciones no es un asunto viable, dada la enorme capacidad de las empresas para imponer sus intereses en el contexto de un mercado globalizado, y que, asociarse con ellas, en muchas ocasiones, convierte al campesino en asalariado. Igualmente, han comprendido que en una economía globalizada, la demanda de alimentos está pasando de ser una necesidad de los consumidores locales, a ser un requerimiento de las corporaciones para atender el consumo en cualquier parte del mundo. Asimismo, han logrado percibir que con todo esto, se ha venido generando un proceso de pérdida de su autonomía alimentaria, donde otrora se sembraban gran variedad de productos autóctonos, ligados a los usos y costumbres locales.

Con estos y muchos otros aprendizajes, muchas comunidades rurales se ha dado cuenta de la importancia de recuperar la demanda local de alimentos. Ello, teniendo en cuenta que la economía campesina no puede adentrarse de lleno en la producción de alimentos que carezcan de demanda. Por ejemplo, antes de incentivar la producción de frutas y verduras, que pueden ser producidas a través de la economía campesina local, se requiere incentivar su demanda por medio de estrategias de información educación y comunicación al interior de las comunidades locales. No obstante, las estrategias gubernamentales se encuentran más enfocadas a incrementar el volumen de producción para atender la demanda global.

Durante el Acuerdo por la Prosperidad sobre Seguridad Alimentaria efectuado en Valledupar en 2011, confluyeron propuestas para el desarrollo de la SAN y el agro en la región. Las iniciativas presentadas por el alto gobierno basadas en la agricultura a escala industrial y las *Zonas de Reserva Alimentaria*, promovida por las comunidades del Cesar. Las iniciativas gubernamentales buscaban lograr el impulso del Plan “País Maíz” cuyos objetivos apuntan a *incrementar la seguridad alimentaria a través de aumentar la oferta nacional de maíz amarillo tecnificado de manera competitiva y sostenible*. De otro lado, las iniciativas comunitarias de Zona de Reserva Alimentaria, giraban en torno a la producción agrícola, encaminada proteger tanto el medio ambiente como las autonomías alimentarias. Además de contribuir a garantizar el derecho a la alimentación, bajo la perspectiva del territorio. Finalmente, sólo se llegó a firmar el *Acuerdo por la Prosperidad sobre Seguridad Alimentaria* con base la propuesta gubernamental.

Al respecto, Mendieta (2011) planteó tres consideraciones. La primera ellas tiene que ver con la destinación de grandes áreas para el cultivo de maíz, soya o trigo, bajo el

Mismo modelo de producción que se ha venido impulsando en las últimas décadas y que, por diferentes causas, ya no parece alcanzar su propósito de entregar alimentos baratos a los consumidores. En estos mega-negocios, que requieren insumos provenientes de mercados externos, si los precios del maíz suben en el resto del mundo, terminan también por incrementarse en las mismas zonas donde el grano se cultiva (Mendieta, 2011, s.p.).

La segunda consideración tiene que ver con el impacto ambiental que generaría la puesta en marcha proyectos que utilizan grandes sistemas de riego y un solo tipo de semilla tecnificada. El tercer cuestionamiento, en palabras de Mendieta (2011), señala que:

Para un departamento como el Cesar, que tiene las mejores tierras cultivables de la costa Atlántica pero que a la vez tiene a la mitad de sus familias en hambre, la situación puede ser muy contradictoria. El Cesar podría terminar siendo un territorio que alimenta muy bien a personas de ciudades lejanas pero que no logra mitigar el hambre de sus habitantes. Es imperativo que quienes promueven los grandes agro-negocios asuman que el territorio del Cesar es mucho más que sus codiciados suelos. El territorio del Cesar es un espacio poblado por seres humanos, en el que han hecho vida algunas de las culturas más representativas y maravillosas de nuestra nación (Mendieta, 2011, s.p.).

Es importante anotar que para el año 2014 el Plan País Maíz, comenzó a tener inconvenientes, entre otros motivos, por causa de un intenso verano que rebajó la productividad. Esta situación, ha puesto en evidencia la necesidad de tener en cuenta la dimensión ambiental que sustentan y defienden las propuestas de las comunidades rurales a partir de las Zonas de Reserva Alimentarias.

En esas condiciones, se requiere revisar lo qué pueden ofrecer los marcos normativos de la SAN que siempre están haciendo un llamado al trabajo integral, intersectorial e interdisciplinario. El mejoramiento de la SAN es una labor intersectorial e interdisciplinaria que podría ser iniciada por las instituciones de salud pública, con la promoción de la salud a través de hábitos alimenticios y nutricionales saludables. Al tiempo, se debería complementar con las instituciones educativas y sociales del Estado, por medio de labores pedagógicas y prácticas. Asimismo, se requiere integrar las labores de las instituciones del sector agrícola y de desarrollo rural, encaminadas a la protección de la economía campesina, con el trabajo de las instituciones de ambiente y desarrollo sostenible, que deben fomentar prácticas agrícolas sustentables, encaminadas a la protección de la agrobiodiversidad. En este proceso resulta fundamental sumar el trabajo de las demás instituciones que componen la CISAN.

El Estado, mediante la labor intersectorial, liderada por la CISAN, debe promover los mercados justos para las comunidades campesinas, haciendo vigilancia y control sobre las practicas de competencia desleal. Existen innumerables iniciativas de las comunidades rurales y las organizaciones sociales que deben ser apoyadas por el gobierno. Por ejemplo, teniendo como objetivo el desarrollo de los mercados campesinos locales, las ONGs han comenzado por conectar a los actores locales, desarrollando estrategias como: a) el acopio regional, partiendo de la producción local y complementándolo con productos que no se producen a escala local; b) la canalización de los excedentes hacia sitios asociados; c) la reconversión tecnológica por medio de diversos canales y; d) la creación de bases de datos de los cultivos campesinos.

La iniciativa de los mercados locales de alimentos, nace de la toma de conciencia de las comunidades rurales de que en una economía globalizaba su dinero invertido en alimentación, no permanece circulando en la economía local. Éste, sigue su rumbo hacia los países de origen de las corporaciones alimentarias multinacionales. ¿Es posible retomar los mercados locales? La propuesta es, entonces, crear circuitos locales para que las ganancias permanezcan en la economía local. Entre los principios que el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la ONU, Olivier De Schutter, señala que pueden contribuir a la propagación de las prácticas agroecológicas se encuentra la organización de los mercados locales.

El apoyo a las prácticas agroecológicas no logrará alcanzar los resultados deseados si no se organizan los mercados para proteger a los agricultores de la volatilidad de los precios y del dumping de productos subvencionados en sus mercados locales, que puede afectar seriamente a la producción local (De Schutter, 2010, p. 22).

En la cuestión alimentaria, tradicionalmente las comunidades campesinas sólo han sido productoras y consumidoras. Dado que en el autoconsumo solo se da la producción y el consumo, deben proponerse iniciativas que permitan el desarrollo de la

producción, la comercialización y el consumo, localmente. Como se esbozó anteriormente, el pasado la demanda estaba determinada por la producción y la cultura alimentaria en el ámbito local. Actualmente, en el contexto de una economía globalizada, es la demanda de alimentos la que determina la producción local. De esta forma, la competitividad del libre mercado presiona a los pequeños productores agrarios a establecer monocultivos y a crear asociaciones para intentar competir en un mercado global. Sin embargo, en muchas ocasiones, el volumen de producción sigue siendo bajo, como lo trazan los estándares internacionales en los que el container es la medida mínima para ser competitivo. De otro lado, a las comunidades campesinas que no están preparadas para la comercialización en una economía de tales dimensiones. Igualmente, le cuesta trabajo interpretar la demanda de productos agrícolas que no se genera localmente y se encuentra alejada de su conocimiento y de sus prácticas tradicionales.

A través de su portal, De Schutter también es enfático al firmar que: “mediante el apoyo a la multiplicación de los monocultivos a gran escala, corremos el riesgo de ampliar aún más la brecha entre este modelo y el de pequeña escala, la agricultura familiar, así como fomentar un modelo de agricultura industrial que ya es responsable de un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero de origen humano”. No obstante, las iniciativas de la sociedad civil deben ser cuidadosas y no intentar una competencia frontal con el mercado globalizado que impone el modelo hegemónico, sino concentrar las voluntades en el desarrollo de los mercados de proximidad. Esta es la estrategia de algunas ONGs, que retoma, en parte, las ideas Prahalad (2005) sobre la *Fortuna en la Base de la Pirámide*, fundamentada en hacer fraccionamiento, diseñar productos para el segmento y una cadena eficiente de suministro. Quienes ven plausibles las propuestas de Prahalad piensan que la base de la pirámide debe reconquistarse por los pobres.

Las iniciativas de la sociedad civil no intentan una competencia frontal con el mercado globalizado que impone el modelo hegemónico, si no concentrar las voluntades en el desarrollo de los mercados de proximidad. Esta estrategia de algunas ONGs,

retoma en parte las ideas Prahalad (2005) sobre la *Fortuna en la Base de la Pirámide*, fundamentada en hacer fraccionamiento, diseñar productos para el segmento y una cadena eficiente de suministro. Quienes ven plausibles las propuestas de Prahalad que la base de la pirámide debe reconquistarse por los pobres.

Por ejemplo, teniendo en cuenta que la producción agraria varía de acuerdo con los ciclos de los cultivos a lo largo de todos los meses del año, mientras que la demanda de productos agrícolas permanece constante durante todo el año, la idea de eliminar a los comercializadores intermediarios no resulta totalmente factible, dado que son ellos los que cumplen la función de atender la demanda durante todo el año. En ese sentido, lo que le corresponde al Estado es vigilar, controlar y sancionar las actividades especulativas en las que pudieran incurrir los intermediarios.

7. Hacia una Metanarrativa en Torno a las Políticas Alimentarias

En Colombia, la narrativa de los actores gubernamentales en torno a las políticas públicas de alimentación, se ha consolidado a partir de un sólido proceso de difusión que involucra el perfeccionamiento de un discurso basado en la idea de progreso por medio del desarrollo agroindustrial, la planeación estratégica, la seguridad alimentaria desde el incremento de la producción y el comercio y, la apertura de mercados de cara a la globalización tecno-económica. Como una respuesta crítica a esta orientación, emerge la contranarrativa proveniente de organizaciones sociales, iniciativas ciudadanas, sectores políticos de oposición y, más recientemente, algunos grupos de académicos. Su discurso rescata los postulados de la soberanía alimentaria, la agroecología, el desarrollo sostenible, el derecho de alimentación, la defensa de la agrobiodiversidad y la protección de las autonomías alimentarias, entre otros. No obstante, a pesar de sus grandes diferencias, no se trata de enfoques o paradigmas irreconciliables, toda vez que lo que está en juego es la nutrición, la salud y el bienestar de toda la población colombiana. Entre ambos discursos, existen varias coincidencias con respecto a principios, referentes conceptuales y logros que se deben alcanzar. Por ejemplo, garantía del derecho alimentación, pero las diferencias fundamentales, están en las maneras y estrategias para lograrlo.

A pesar que de la narrativa gubernamental, presente en la PSAN, involucra importantes principios como mencionado derecho a la alimentación, la equidad social, la perspectiva de género y el respeto a la identidad y la diversidad cultural, la institucionalidad gira en torno a los cinco ejes sobre los cuales se ha estructurado la política. Con lo cual, los principios se convierten en elementos discursivos que generan grandes expectativas pero que no tienen el alcance esperado. A modo de ejemplo, recordemos que principio orientador del Respeto a la Identidad y Diversidad Cultural, se define en la PSAN como:

El derecho de los pueblos a producir sus alimentos respetando la identidad cultural y la diversidad de los modos producción, de consumo y la comercialización agropecuaria, fortaleciendo los mercados locales. No significa autosuficiencia plena o la desaparición del comercio agroalimentario internacional, sino que defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de una producción agropecuaria nutritiva, sana y ecológicamente sustentable (Conpes 113, p. 27-28).

No obstante, en la práctica, ante la opción de formular proyectos que propendan por las defensa de las autonomías alimentarias por medio de la incentivación de la producción y la protección de los mercados locales, y la opción de impulsar proyectos basados en el monocultivo agroindustrial, existe la tendencia a acoger estos últimos.

La PSAN, define la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) como:

La disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa. (CONPES 113, 2008).

En coherencia con su marco conceptual, que delimitó la seguridad alimentaria en torno a cinco ejes, la PSAN, presentó un diagnóstico de la situación de la SAN. Dichos ejes son: “a) Disponibilidad de alimentos; b) Acceso físico y económico a los alimentos; c) Consumo de alimentos; d) Aprovechamiento o utilización biológica y e) Calidad e inocuidad”. Así, los ejes que parten de la conceptualización de la seguridad alimentaria y que seguidamente guiaron el diagnóstico, se convierten en los ejes de la PSAN.

De otro lado, Consecuente con la estrategia del abordaje de la SAN a través del manejo social del riesgo el CONPES 113, enfatiza en que las acciones para atacar el

hambre y la malnutrición por parte del Estado y la sociedad estarán dirigidas principalmente a la población que mayor grado de vulnerabilidad y exposición a amenazas concretas. Se dio prioridad, entonces, a la asistencia de los grupos más vulnerables de la población, como las personas en situación de desplazamiento forzado, las lactantes, las víctimas desastres, los menores de edad, las minorías étnicas y los campesinos más pobres. Esta estrategia ha sido oportunamente criticada por grupos opositores al gobierno y calificada de asistencialista, dado que lo que se espera es que se creen las condiciones necesarias para que se intervengan las causas estructurales, algunas de ellas relacionadas con los determinantes sociales de la salud y la alimentación, que originan hambre, pobreza, desnutrición y malnutrición.

Aunque los objetivos de la PSAN se desprenden principalmente de los ejes sobre los cuales se encuentra definida la SAN, no se encuentran centrados exclusivamente en ellos y tratan de abordar factores determinantes de la alimentación como promover e incentivar la producción nacional de alimentos de la canasta básica de manera sostenible y competitiva, crear condiciones de acceso a la canasta y a un mejor desarrollo educativo, promover hábitos y estilos de vida saludables y mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía, que permitan una mejor utilización y aprovechamiento biológico de los alimentos.

Para el logro de tales objetivos, el mejoramiento de la institucionalidad en torno a la SAN y la co-responsabilidad intersectorial, resultan cruciales. De hecho, asuntos como mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, que tienen relación directa con la SAN pero que a su vez tienen incidencia en el bienestar, la calidad de vida y la salud de las poblaciones humanas, deberían estar centrados en el SGSSS; el cual, como es de amplio conocimiento público, ha tenido serias dificultades en su realización. Con ello, se plantea el cuestionamiento de cuáles serían los mecanismos para la PSAN logre este objetivo, teniendo en cuenta que, incluso, el SGSSS ha mostrado fallas en ello.

En lo referente a la co-responsabilidad intersectorial, la PSAN ofrece una buena oportunidad para el abordaje conjunto de las problemáticas asociadas a la inseguridad alimentaria que tenga en cuenta análisis integrales acerca de las amenazas y obstáculos a la política. Como hemos visto, uno de los pioneros de la intersectorialidad fue Alan Berg que inspiró a la idea de un abordaje de las políticas de alimentación desde un enfoque de desarrollo con base en lo multisectorial. Colombia, como otros países en desarrollo, hizo un intento con el PAN, de llevar a cabo la planificación de la nutrición con un enfoque multisectorial, que ahora es retomado en la PSAN, pero que debe nutrirse de la participación activa de las comunidades rurales. En Antioquia, el programa MANA, que ahora se ha convertido en política departamental, es visto por el IFPRI como un ejemplo exitoso de intersectorialidad; lo cual, se debe en buena medida a la continuidad que ha tenido a lo largo de varias administraciones.

Por su parte, la contra-narrativa de actores no gubernamentales en torno a las políticas públicas alimentarias, difiere de la narrativa gubernamental con respecto sus propósitos y alcances. Los objetivos identificados en el discurso contrahegemónico en torno a dichas políticas, se orientan en buena medida por el concepto de soberanía alimentaria, con una amplia visión de la política, que trasciende los ejes de la SAN. Una diferencia importante con los objetivos y la orientación de la narrativa gubernamental es su énfasis en la relación del referencial global con el referencial sectorial. La concepción de una política alimentaria con tal orientación; en lugar de “presentar un menú fijo de instrumentos de política, identifica una serie de cambios en las políticas y orientaciones para los gobiernos nacionales y otros actores que buscan implementar la soberanía alimentaria dentro de sus sociedades” (Pimbert, 2009).

En el contexto colombiano, uno de tales cambios tiene que ver con la posibilidad de implementar una reforma agraria. La PSAN admite que una persona está en una situación potencial de hambre o malnutrición cuando se presenta pérdida de la tierra. También, que la disponibilidad de alimentos está determinada por la estructura productiva, los sistemas de comercialización (internos y externos) y los factores

productivos, entre ellos la tierra. Además, señala que “el país presenta una situación de ineficiencia reflejada principalmente en dos aspectos: el conflicto entre vocación del suelo y el uso actual, y la elevada concentración de la propiedad de la tierra” (Conpes 113, 2008, p. 11). A pesar de estas consideraciones, la PSAN no hace referencia al acceso a la tierra como una condición básica para lograr la SAN ni de la necesidad de una reforma agraria para contrarrestar los factores relacionados con el acceso a la tierra, que vulneran la seguridad alimentaria. Por su parte, el discurso de la contranarrativa, critica que el acceso a la tierra para la población campesina en situación de pobreza y vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, se dé por la vía del mercado; enfatizando en que dicho acceso debe realizarse por medio de reforma agraria equitativa con un enfoque basado en los DESC. De lo contrario, el abordaje de los demás factores que inciden en la problemática del hambre y la desnutrición en la población campesina, no tendría mucho sentido.

Para hacer referencia al discurso hegemónico Pimbert (2009) afirma que:

Estas narrativas políticas (o crisis) son por lo general robustas, difíciles de desafiar y reacias al cambio. Tienen un rol preponderante en lo político y en las decisiones a nivel de proyectos, estructuran las opciones, definen la información relevante, excluyendo puntos de vista distintos en sus círculos de burócratas y profesionales. Sin embargo, investigaciones recientes desmienten los mitos persistentes acerca de las interacciones de los pueblos y el medio ambiente (p. 14).

Poco a poco, las comunidades rurales han adquirido poder de interlocución frente a los actores estatales, toda vez que empiezan a percibirse a sí mismas como sujetos derechos. Su vieja actitud de entenderse como simples receptores del asistencialismo, va quedando atrás.

Al estar centrada en un enfoque de manejo social del riesgo, con énfasis en la población vulnerable, la PSAN tiende a desarrollarse bajo un esquema individualista en el que el interés por definir una problemática relacionada con la alimentación, se concentra en determinar su magnitud; es decir, el número de casos que se presentan. Bajo esta lógica, el interés por abordar un problema, está dado por solucionar el mayor número de casos posible y, si las estrategias se desarrollan a partir de la intención de brindar asistencia individual, lo más probable es que no se preste la atención requerida a los determinantes sociales de la salud y la alimentación que están generando las problemáticas. Por ejemplo, el riesgo de inseguridad alimentaria al que quedan expuestas las comunidades rurales que ven sus ingresos menguados ante de imposibilidad de competir en el marco de un mercado de alimentos globalizado y dominado por las corporaciones, la solución de ofrecer subsidios individuales sería meramente transitoria. En su lugar, la solución estaría dada por la estrategia de reconocer y garantizar los derechos de los agricultores a guardar sus semillas tradicionales y mejorar las variedades de cultivos, revisar la legislación inadecuada en materia del derecho de propiedad intelectual, volver a introducir salvaguardias de protección para garantizar la estabilidad de precios que cubran los costos de producción del pequeño productor, entre otras.

El discurso de la narrativa contrahegemónica apoya el concepto de soberanía alimentaria para el diseño y la implementación de políticas públicas relacionadas con la alimentación. Su argumentación se desarrolla a partir de la identificación de la necesidad de reformular elementos fundamentales del actual modelo de desarrollo agrario y rural. Los defensores de las ideas que orientan este discurso se han visto en la necesidad de aportar pruebas que demuestren que el modelo actual no se está desempeñando apropiadamente; bien sea por producir resultados contradictorios en el propósito de erradicar el hambre o bien se trate de que esté generando externalidades negativas.

En el marco del debate sobre la soberanía alimentaria se ha llegado a plantear que esta propuesta contrahegemónica está encaminada a atacar al comercio en sí mismo, lo cual no es cierto. En ese sentido Windfuhr y Josén (2005), aclaran que:

El marco de Soberanía Alimentaria es una contrapropuesta al marco de política macroeconómica neoliberal. No está dirigida contra el comercio *per se*, pero está basada en la realidad de que las actuales prácticas y reglas de comercio internacional no funcionan a favor de los productores de pequeña escala. Aunque la apertura de mercados en los países en vías de desarrollo es una exigencia clave de muchas ONGs de desarrollo, el marco de Soberanía Alimentaria clama por el derecho de las naciones y los pueblos a restringir el comercio, si esto fuera necesario para proteger a los productores de pequeña escala y otras comunidades rurales marginadas contra el dumping y la competencia desleal (p. 33).

En el debate sobre si el concepto de soberanía alimentaria resulta viable en el desarrollo de una política alimentaria en un contexto urbano, como es el caso de Medellín, el concepto de autonomía alimentaria a escala regional cobra particular importancia; dado que remite al derecho que tienen las comunidades productoras de alimentos, asentadas en zonas rurales de la ciudad, de controlar sus medios de subsistencia a través del control de sus procesos productivos alimentarios. A medida que la importancia de la idea de conservar y fortalecer la autonomía alimentaria de las comunidades rurales de Medellín vaya adquiriendo fuerza en el debate político, será posible desarrollar programas de seguridad alimentaria articulados con la soberanía alimentaria.

La metanarrativa de las políticas alimentarias en el contexto de la salud pública

En medio del debate en torno a las políticas alimentarias en Colombia a escala nacional y local, plantea siguiente interrogante: ¿cuáles serían los conceptos y enfoques más apropiados para intervenir la problemática del hambre desde la salud pública? Ni el concepto de la seguridad alimentaria ni el de soberanía alimentaria resultan suficientes.

Ambos conceptos pueden ser complementarios. Por tanto, además de desarrollar dicha complementariedad es necesario involucrar el concepto de autonomía alimentaria y el enfoque de la agroecología en el marco del derecho a la alimentación. Asimismo, la problemática del hambre en Colombia no ha sido definida con suficiente claridad. Para algunos actores sociales el hambre es un problema serio frente al cual el Estado se ha mostrado indiferente. Para otros actores políticos, el hambre constituye un problema menor que puede ser solucionado a través del asistencialismo, con ayudas focalizadas hacia la población más vulnerable. Esta falta de consenso, ha generado debate y polarización en torno a asuntos como la iniciativa de incluir el derecho a la alimentación como un derecho fundamental en la Constitución Política de Colombia.

Aquellos que ven el hambre como un problema menor en Colombia, tienen dificultades para vislumbrar los obstáculos a las políticas alimentarias, bien sea a nivel nacional como local. Asuntos como la extranjerización en la propiedad de la tierra, el desarrollo del sistema agroindustrial a gran escala, los tratados de libre comercio, la inserción en el sistema global alimentario y el uso de semillas modificadas genéticamente, son vistos por algunos sectores económicos y políticos como una oportunidad para lograr la seguridad alimentaria. Mientras tanto, para algunas organizaciones de la sociedad civil y algunos actores políticos de izquierda, estos asuntos son vistos como una seria amenaza tanto la seguridad alimentaria individual como a las autonomías alimentarios locales y a la soberanía alimentaria nacional.

Sin un consenso para definir el problema del hambre, la inseguridad alimentaria y la desnutrición en Colombia, se ha hecho igualmente difícil generar consenso en torno a su solución. Entre tanto, los factores sociales que generan inequidad y pobreza permanecen estables. Un asunto fundamental en las políticas públicas de alimentación es el tema de la inseguridad alimentaria que debe ser abordado con mayor firmeza en el desarrollo de los programas y proyectos que desarrollan las políticas alimentarias en Colombia, así como su eventual reformulación. Con el objetivo de disminuir la inseguridad alimentaria y nutricional, Medellín cuenta con el Plan Municipal de

Seguridad Alimentaria y Nutricional. Asimismo, para conocer las condiciones alimentarias y nutricionales de sus habitantes se elaboró el Perfil Alimentario y Nutricional de Medellín. Según este estudio:

Es de esperar que, en Medellín, la pobreza en que vive la mayor parte de la población se refleje en una alta prevalencia de inseguridad alimentaria, y que la distribución desigual de los recursos necesarios para obtener una alimentación suficiente se refleje en una distribución desigual de la malnutrición (Álvarez, Mancilla, González, & Isaza, 2010, p. 64).

Si se presta atención a la situación de inseguridad alimentaria en Medellín, se tiene que ésta afecta a más de la mitad de los hogares, especialmente a los estratos bajos y a los ubicados en la zona rural. De acuerdo con el mencionado estudio:

La proporción de hogares clasificados como seguros fue 41,4%, la proporción restante presentó algún grado de inseguridad alimentaria que se distribuyó en leve 36,7%, moderada 13,7% y severa 8,2%. (...) Por área de residencia, se observó que la urbana presentó la menor prevalencia de inseguridad alimentaria, sin embargo, el fenómeno se registró en la mitad de los hogares de esta zona (55,6%), de los cuales el 35% se clasificaron en inseguridad leve. En el área rural el promedio de hogares inseguros ascendió a 72,9%, distribuidos así: 44,9% en inseguridad leve, 18,6% en moderada y 9,3% en severa (Álvarez, Mancilla, González, & Isaza, 2010, p. 75-76).

Un asunto preocupante es la situación de inseguridad alimentaria de los hogares de las zonas rurales de la ciudad. Esta evidencia, debe llamar la atención de los hacedores de políticas sobre las estrategias que se requieren poner en marcha para abordar su solución. A pesar de que el marco normativo de la ciudad en materia seguridad y soberanía alimentaria y nutricional hace énfasis en la ruralidad, actualmente

las potencialidades que tienen estas zonas para autoabastecerse y abastecer a la ciudad, no se están aprovechando. Un exfuncionario participante del debate político afirmó que:

Ahora hay unas potencialidades que muchas veces no se exploran, el anuario estadístico del sector agropecuario, un producto de la Secretaría de Agricultura Departamental, muestra que de todos los municipios de Antioquia, si no es el que más, uno de los mayores productores de cebolla de rama es Medellín y la cebolla de rama que consumimos viene de por allá de Pasto y Bogotá. Entonces hay unas lógicas que uno a veces no entiende (...) Palmitas es el corregimiento que cultiva mayor cantidad de su territorio en producción agropecuaria y si lo comparamos con el Perfil Alimentario y Nutricional que hizo la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia, en el año 2010, es el corregimiento que mas inseguridad alimentaria tiene. Entonces, son paradojas bien grandes que uno dice: ¿por qué pasan esas situaciones? (22COORMESA).

Esta realidad, se presenta a pesar de que el marco normativo traza directrices para evitarla. El principio de integralidad del Acuerdo 38 y que se mantiene vigente en el Acuerdo 100, plantea la necesidad de “comprender la seguridad alimentaria como un proceso complejo e integral que contenga los intereses y necesidades de las familias productoras y de las y los consumidores, buscando una interrelación más estrecha y una comprensión mayor entre estos” (Acuerdo 38, 2005, p. 3). Es esencial que los y las agricultoras reciban beneficios justos por la práctica de la agricultura sustentable mediante la internalización de los costos ambientales y sociales de la agricultura. El mismo entrevistado aclara:

El Acuerdo 38, se dio en el año 2005, pero que nunca se reglamentó (...) con beneplácito vimos como el año pasado sale un acuerdo, el Acuerdo 100 del 2013, el 27 de diciembre del 2013, que retoma gran parte de esa propuesta de modificación que nosotros habíamos dejado en la administración anterior en la Unidad de Seguridad Alimentaria (22COORMESA).

Desde el acuerdo 38 se estipula la creación de un Plan Municipal de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional, a desarrollarse por medio de siete estrategias básicas, entre ellas, la estrategia de Salud, que se centra en la:

Educación familiar para el desarrollo infantil, la atención nutricional materno infantil, la vigilancia del desarrollo físico y la atención nutricional, focalizando la aplicación de recursos de las zonas del municipio en los que la población presenta los más altos índices de desnutrición (Acuerdo 38, 2005, p. 5).

La estrategia de Salud, focalizada en estos temas y en esta población, resulta limitada para la salud pública. Por lo tanto, se requiere extender esta estrategia de manera integral, vinculándola con dimensiones más amplias como en el caso de los determinantes sociales de la salud, con la participación permanente de las comunidades en el rediseño de la política, bajo la orientación de la salud pública.

Por ejemplo, el enfoque ambiental canadiense de Nova Scotia Nutrition Council y Atlantic Health Promotion Research Centre, estudia las estrategias nacionales para influir en la política de construcción de la seguridad alimentaria, utilizando informantes claves. Su trabajo, discute también la importancia de enmarcar la seguridad alimentaria como un problema de salud, estableciendo la conexión entre los entornos sociales y los de salud, usando el cabildeo y la abogacía para influir en la política. Bajo este enfoque, la investigación aparece como una estrategia esencial para la toma de decisiones políticas; además, sugiere que la inclusión social es un componente fundamental de la seguridad alimentaria, ligado a su vez a la participación en la toma de decisiones (Raphael, 2002) (Wotherspoon & Foundation, 2002). Sus autores, abogan por un enfoque basado en el desarrollo de las capacidades y la justicia social. A partir de allí, éstos presentan un modelo para influenciar la política pública hacia la construcción de la seguridad alimentaria.

En el asunto del desarrollo de las capacidades, retomando a Sen (2004), se debe prestar:

Especial atención a la expansión de las “capacidades” de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar. Estas capacidades pueden aumentarse por medio de medidas públicas, pero, por otra parte, el uso eficaz de las capacidades de la participación de los individuos puede influir en el rumbo de estas medidas (Sen, 2004, p. 34).

Esta dimensión política del desarrollo de capacidades, adquiere importancia fundamental en el contexto de la salud pública, a la hora de pensar el problema del asistencialismo en materia de SAN y la relación de las comunidades con algunos actores políticos. Un entrevistado al hacer referencia Medellín comenta:

Nosotros tenemos una problemática de una debilidad en el fortalecimiento de las capacidades y en el empoderamiento de la población. Que son problemáticas que se generan desde dos miradas, desde una mirada institucional hacia la población y desde una dependencia que, muchas veces, está relacionada con una exigibilidad de derechos, pero hay que entenderla muy bien, desde la población hacia la institucionalidad. Entonces, nos acostumbramos a tener esa parálisis de la mano extendida: “deme”. Pero hasta donde ¿yo que hago también? Un tema de la corresponsabilidad y, cómo usted Estado, usted institucionalidad, genera capacidades para que la población no vuelva a estas situaciones. (...) ¿Qué es lo que ha pasado históricamente en la ciudad y en el país? (...) la dependencia y la asistencia empieza a aumentar. Y casualmente, entre comillas, este aumento se da cada cuatro años, cada vez que hay elecciones. Eso se amarra a un tema político, porque si uno quiere coger votos, dé casa, dé vivienda, dé comida (22COORMESA).

En tal contexto, vale la pena preguntarse: ¿qué componentes de las políticas alimentarias, finalmente, generan mayor impacto en la situación de salud nutricional de la población? ¿cuáles de sus principios? ¿cuáles de sus estrategias? Si estos componentes no se encuentran debidamente integrados en los programas y proyectos, lo más probable es que uno, o algunos de ellos, termine predominando y direccionando la política; generando contradicciones, dudas e incertidumbre sobre el alcance de la política. Así como cuál debe ser el rol de la salud pública en las políticas alimentarias.

Como se aclaró anteriormente, en los años 70 se tenía clara relación entre la salud pública, la nutrición y el sistema agrario. Actualmente, aunque al revisar las políticas se encuentran presentes estos componentes, a los que se les suman otras ideas como la integralidad, la solidaridad y la participación democrática, lo cierto es que, en la práctica, dichos elementos no se articulan adecuadamente. Al respecto, un funcionario dice:

La articulación, yo creo que es un reto en todas las políticas, es más fácil decirlo que hacerlo, (...) aquí por ejemplo, Buen Comienzo con el ICBF tenemos unos retos grandes de articulación porque tienen un lineamiento y unas cosas por cumplir y nosotros otras, y eso no confluye en muchos sentidos, y el asunto es que finalmente es a la población a la que se pretende beneficiar. (...) yo siento que hay una debilidad institucional muy grande, yo siento que hay un problema que impide articulación con otros actores, que impide una adecuada ejecución de la política en la parte operativa, yo siento que no hay gente suficiente, o sea, yo no sé... el Estado... se supone que estamos en una época en que tiene que encogerse... pero yo no veo formas, o sea, ese discurso de la eficiencia yo siento que afecta la calidad, en últimas, no es que hagamos más cosas con menos recursos y con la calidad igual, no, porque es muy difícil que un funcionario en la parte operativa de una política responda bien a lo que busca la política. Eso se queda muy en papel y creo que ahí hay un obstáculo grande (26PROGRESA).

En ocasiones, las deficiencias en cuanto a la articulación, pueden afectar las acciones de salud pública que se realicen al interior de la política alimentaria, por ejemplo, cuando no se incluyen temas claves relacionados con la salud. Un funcionario entrevistado, al referirse al diseño de la política, explica:

Muchos temas no quedaron incluidos. Por ejemplo, el tema de abastecimiento de alimentos, logró quedar en el Plan de Desarrollo como Sistema de Gestión Alimentaria, pero no quedó como plan de abastecimiento, que era algo que se traía la administración anterior, hay un documento y una formulación. Por ejemplo, tampoco hubo una articulación clara, desde el principio, en el tema de calidad e inocuidad, ¡eso lo viene haciendo salud! pero por su propia cuenta, no porque responda a la política municipal, es porque la ley se lo pide. El tema de consumo, aunque se realizan algunas actividades educativas, apenas se empezó a estructurar algo parecido a un plan municipal de educación en seguridad alimentaria, amarrado a la ejecución de los contratos y de los proyectos de la Unidad de Seguridad Alimentaria, pero, igualmente, todavía no hay una actividad que abarque a toda la ciudad en el tema de consumo, y así sucesivamente... (24COORSISGESALI).

Las problemáticas en cuanto a la articulación le restan posibilidad a la salud pública de ejercer mayor liderazgo al interior de las políticas alimentarias. Aunque hoy se reconozcan abiertamente, en el discurso de la retórica gubernamental, los vínculos estrechos entre la política alimentaria y la situación de salud nutricional de la población, el desarrollo de la política, con un marcado énfasis en la intervención asistencialista, le disminuye posibilidades a la intervención en salud pública bajo enfoques holísticos. Un investigador entrevistado refiere lo siguiente:

Encontrar esa articulación permanente es muy complicado. Yo hasta principio de este año hice parte del Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el país, que es la CISAN, que lidera el Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural, y uno ahí ve, como toda la participación de las instituciones... que nos quedamos mucho en la tarea: en lo que a mí me compete. Pero lograr esa verdadera articulación ¡cuesta, cuesta! Que así debería ser y así logramos más, y dejamos de ver, dejar siempre como entredicho que la seguridad alimentaria se centra en la complementación alimentaria, y son dos cosas completamente distintas, la una apoya a la otra, pero eso no es seguridad alimentaria. Entonces, en ese sentido es muy difícil. Yo algún día me soñaré, con la política de esa manera, con la participación de todos los actores (04INVUDEA).

No obstante, es importante anotar que, más allá de las carencias en cuanto a la articulación de las políticas y la participación, se tiene que las prácticas discursivas de las instituciones no son neutrales, están inmersas en relaciones sociales y obseden a mecanismos de poder. La forma en que los actores sociales y políticos se relacionan con las agencias internacionales, los ciudadanos, los grupos de campesinos, y en general, con todos los agentes de las políticas alimentarias, está mediada por las categorías discursivas originadas en el relato institucional. Escobar destaca que las relaciones entre los diversos actores sociales, desde campesinos hasta organismos multilaterales y corporaciones se desarrollan por medio de un *conjunto de categorías originadas en el discurso profesional*. Asimismo, al estudiar el discurso del desarrollo, este académico alude a que las categorías utilizadas en el discurso institucional como los “grupos objetivo”, los “pequeños agricultores” o los “habitantes de los tugurios”, entre otras, “no son para nada neutrales; antes bien, incorporan relaciones concretas de poder e influyen en las categorías con las que pensamos y actuamos” (Escobar, 2007, p. 189).

Con Wood (1985), citado por Escobar (2007), se tiene que:

La validez de las categorías se convierte así en asunto no de objetividad sustantiva sino de la habilidad para usarlas eficazmente en la acción, como denominaciones que definen parámetros de pensamiento y conducta, que

estabilizan espacios y que establecen esferas de competencia y áreas de responsabilidad. Así la catalogación forma parte, mediante sus operaciones, del proceso de crear la estructura social. Se trata de personas que hacen historia al hacer reglas para sí mismas y para otros... Entonces no se trata de si catalogamos o no a la gente, sino de cuáles categorías se crean y de a quién pertenecen las categorías que prevalecen en la definición de toda una situación o un área de política, bajo qué condiciones y con qué efectos... Las categorías revelan más sobre el proceso de designación autoritaria, la definición de la agenda y así sucesivamente que sobre las características de los catalogados... En tal sentido, las etiquetas revelan de hecho la relación de poder entre quien la recibe y quien la otorga (Wood, 1985, p, 349).

En el discurso de la PSAN, por ejemplo, se incorporan las categorías de “grupos vulnerables”, “gestantes”, “desplazados”, etc. Lo importante del enfoque de Wood (1985), utilizado por Escobar (2007) es que estas categorías determinan en la práctica la forma en la cual las personas acceden a los recursos y cómo éstas deben apartarse a la categorización institucional para obtener éxito en su relación con el Estado.

Un mecanismo clave que opera aquí es que toda la realidad de una persona queda reducida a un único rasgo o característica (acceso a la tierra, por ejemplo, o incapacidad para leer y escribir). En otras palabras, la persona se convierte en un “caso (Escobar, 2007, p. 190).

Ahora bien, el hecho de que las personas se conviertan en casos tiene unas claras consecuencias para el desarrollo y la ejecución las políticas. Por ejemplo, al contar con las categorías (gestantes, adultos mayores, niños y niñas menores de 5 años y población pobre y vulnerable, entre otras) la PSAN construye sus metas e indicadores en el PNSAN sobre la idea de reducir el número de *casos*, apartándose, en buena medida, de los principios orientadores de la política. Asunto que se observa además en la forma de

evaluar y hacer seguimiento a la política. En palabras de Escobar (2007), al hacer referencia a las problemáticas agrarias que afectan la seguridad alimentaria:

Rara vez se entiende que el caso es más un reflejo de la forma en que la institución construye “el problema”, y toda la dinámica de la pobreza rural queda reducida a la solución de un número de “casos”, sin conexión aparente con determinantes estructurales, ni mucho menos con las experiencias comunes a la población rural (Escobar, 2007, p. 190).

Al revisar las 16 metas de política que la PSAN plantea para el PNSAN, la anterior observación se hace evidente, dado que una de ellas se orienta a *reducir* el número de casos según la categoría a la cual pertenezca un segmento de la población, otro tanto ocurre con las metas planteadas en el PDSP. Sin desacreditar la importancia de las metas planteadas en las políticas alimentarias y en sus instrumentos, en lo que se quiere llamar la atención es en que, al igual que los principios orientadores y los objetivos de las políticas hacen referencia a la totalidad de la población, las metas también deberían hacerlo. Como ejemplo, se nombra una de las metas de la dimensión de la seguridad alimentaria del PDSP que, con base en los compromisos de Colombia con los ODM, alude a *reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre*.

Centrarse excesivamente en las categorías poblacionales conlleva la dificultad de alejarse de la intervención de las causas estructurales y los determinantes sociales que intervienen en la problemática del hambre; además de perpetuar la insubstancial explicación de que se trata de asuntos inherentes a las personas pobres. En este sentido, Wood (1985) plantea que “debido a las explicaciones desvinculadas estructuralmente de los no pobres, la pobreza es fácilmente explicada como derivada de las características internas de los pobres. Éstos se convierten en casos” (Wood, 1985, p. 357). En este orden de ideas se tendrá que la evaluación de la política consistirá en mostrar la reducción de un considerable número de casos, sin atender las causas estructurales y las

prácticas sociales que intervienen en la problemática del hambre; manteniendo el status quo y perpetuando el fortalecimiento acrítico de intereses hegemónicos. En términos de Escobar (2007) ello se obtiene:

Concentrándose en una meta estrecha, y normalmente implica patologías o carencias que pueden ser aisladas y tratadas mediante algún tipo de componente tecnológico. Este tipo de catalogación implica no solo la abstracción de la práctica social sino la actuación de monopolios profesionales que comparten los intereses de la clase dominante (p. 190).

En el abordaje de las categorías; es decir, en las metas orientadas a reducir el número de casos prima el componente técnico y el asistencialismo. Éste último, ha empezado a ser percibido por las comunidades como insuficiente y poco efectivo para garantizar el derecho a la alimentación, la autonomía alimentaria y la soberanía alimentaria, desde el concepto de la seguridad alimentaria. Un activista comenta.

El tema de seguridad alimentaria lo vincula mucho con el tema de asistencialismo y, cuando uno habla con las comunidades tienen la misma percepción. Cuando uno habla además con movimientos campesinos o comunidades o redes, que están buscando algo más que eso, les molesta mucho. Porque identifican el concepto con todas aquellas políticas que desde el Estado les dice: ¡sí, sí, sí! ¡no proteste porque ya no puede producir lo suyo, porque igual de acá le vamos a mandar a Bienestar Familiar y tome! o ¡ahí están estos mercaditos! ya la gente tiene una molestia con eso (16MIEONGFIAN).

Los argumentos de la narrativa no consideran las iniciativas de la sociedad civil que llevan implícita la crítica al modelo hegemónico sobre el sistema productivo, ni dan valor al discurso y los argumentos de la contra-narrativa, presentes en los movimientos populares campesinos. Por tanto, la visión de la problemática del hambre, la inseguridad alimentaria y la pérdida de autonomía y la soberanía alimentarias, queda excluida de la

definición gubernamental del problema. De esta forma, las categorías poblacionales definidas en el discurso de la narrativa estatal, se desarrollan como mecanismos de poder en un proceso que es esencialmente político. En tal contexto, la problemática del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición desde la perspectiva de la salud pública, no debe limitarse a elaborar interpretaciones que consideren la SAN sólo desde su dimensión clínica, sino que éstas deben estar enmarcadas en un espacio analítico más amplio que involucre los asuntos de la soberanía y las autonomías alimentarias.

Desde una perspectiva holística, el salubrista debe ser consciente que definir el problema alimentario, estructurar sus estrategias de intervención y plantear sus metas, a partir de, por ejemplo, los ejes de la SAN en la PSAN, es una representación de la realidad que tiene, parafraseando a Escobar (2007), consecuencias *políticas, sociales y culturales*, e incluso, ambientales. Así, al excluir los asuntos referentes a la autonomía y la soberanía alimentarias de la PSAN, se elude el debate político en torno a estos temas y, con ello, se mantiene la amenaza con respecto a la pérdida de la agrobiodiversidad, problema sobre el cual la FAO y un sin número de organizaciones internacionales han llamado enfáticamente la atención. Además, desde el ámbito cultural, el deterioro de los sistemas agrícolas tradicionales, junto con una dieta poco variada y basada en altamente alimentos procesados, genera problemas de salud. Al respecto, la FAO, IFAD, Bioversity International, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de UN e IFAP, plantean que:

La tendencia mundial hacia la simplificación de la dieta está aumentando el hambre oculta y enfermedades crónicas como las disfunciones cardiovasculares, el cáncer y la diabetes. Ingerir una variedad de alimentos vegetales y animales es la mejor forma de alcanzar una dieta equilibrada y de revertir esta tendencia (FAO et al, 2007).

Las escasas referencias a la protección de la biodiversidad y la no inclusión de la protección de la agrodiversidad o la agrobiodiversidad en la PSAN y en sus instrumentos

de política como el PNSAN y el PDSP, simplifican la visión estatal de la problemática del hambre en Colombia.

El vínculo entre la salud pública en la soberanía alimentaria, se encuentra a partir de que desde ésta última defiende el derecho a una alimentación saludable, definida no sólo en términos de disponibilidad de alimentos en condiciones de inocuidad, sino además en lo referente a que se trate de alimentos culturalmente apropiados y producidos de forma ecológica y ambientalmente sostenible. Ello requiere del trabajo intersectorial e interdisciplinario. Una funcionaria entrevistada comenta:

El problema de la nutrición, no se lo debemos dejar solo al nutricionista, el sociólogo, el antropólogo, el economista, el médico, el psicólogo, el agrónomo, el zootecnista, o sea, todos jugamos un papel importante ahí. Pero somos poquitos, porque casi todos están en clínica, están haciendo charlitas a la comunidad o metidos en un servicio de alimentación, pero hay que tener una mirada holística de todo esto, que hay una interdisciplinariedad y una transdisciplinariedad ahí para poder abordar. Tuviéramos menos gente enferma si la gente comiera mejor y si produjéramos alimentos con menos riesgos para la salud. Porque ese es problema, tenemos demasiado riesgo por la forma como los cultivamos, porque asociado a eso, yo que trabajo con el tema ambiental, el asunto del patrimonio ambiental está asociado necesariamente a la comida ¿Por qué se acaba el bosque? Porque la gente tiene que comer (27FUNCORANT).

Para algunos de los participantes en el debate político y miembros de la Mesa de Seguridad Alimentaria de Medellín, la importancia del abordaje intersectorial e interdisciplinario, es un asunto ampliamente reconocido pero que históricamente ha tenido dificultades en su desarrollo y fortalecimiento. Un participante de la mesa señala:

(...) entonces, creo que eso si es uno de los principales retos. O sea, unos líderes que sean capaces de poner a trabajar a todo el mundo junto, eso todavía uno no

lo ve uno. Yo no sé por qué, a pesar de que decimos que son procesos intersectoriales, interdisciplinarios, siempre lo decimos pero eso todavía no se ve (23PARMESA).

Por su parte un investigador reitera que:

(...) tiene que tener un líder con una estructura administrativa que soporte todo. Donde se congregue toda la información. Si usted necesita información, la gente le pasa la información, pero usted tiene que tener alguien que la consolide, que permanentemente le este recordando, envíemela, envíemela, y yo la consolido, le voy dando vida a esa discusión. Porque con toda seguridad uno reúne a un grupo, o a dos, a ciertos segmentos de la población a hablar de seguridad alimentaria y siempre tendrán que decir, y siempre tendrán que proponer. Entonces, yo pienso que con una voluntad política, pero desde todos los actores, y con una estructura fuerte de seguridad alimentaria y de alguien que le guste la seguridad alimentaria, que crea que se puede hacer, que tenga la mente abierta: de que esto es intersectorial e interdisciplinario (04INVUDEA).

En Canadá, se comienzan a tener experiencias prácticas con respecto a la conexión del sistema alimentario con las políticas alimentarias y la salud pública. Se trata de iniciativas que se han venido gestando desde la sociedad civil y algunos sectores académicos y que finalmente han logrado el apoyo institucional. De acuerdo con Leslie (2014), citando a Dietitians of Canada (2010), Ministry of Education (2013), Ministry of Health (2013) y Seed, Lang, Caraher, & Ostry, (2013):

En la Columbia Británica hay evidencia de que se está produciendo un cambio en la política alimentaria en las áreas de promoción de la salud y en un impulso hacia un sistema agroalimentario más sostenible. Las medidas para aumentar el acceso a alimentos saludables, aumentar la ingesta de frutas y verduras (una medida aproximada de calidad de la dieta) y reducir el alto acceso en calorías,

alimentos nutritivos, son acciones de salud pública de promoción de la salud para reducir la prevalencia de la obesidad y la dieta relacionada con condiciones y enfermedades crónicas (Leslie, 2014, p. 11).

Esta experiencia, en la que la salud pública reconoce los beneficios de desarrollar un sistema agroalimentario sostenible desde el punto de vista ambiental, constituye un ejemplo claro de la necesidad de involucrar una perspectiva más holística en la definición de las problemáticas alimentarias y en las estrategias requeridas para su solución. Las intervenciones en salud pública relacionadas con la promoción de la salud y la prevención enfermedad en el tema alimentario no deben delimitarse a la reducción de un determinado número de casos de personas en riesgo de padecer hambre o desnutrición. Su trabajo debe estar atento a establecer diálogos transdisciplinarios, que lleven a explicaciones no reduccionistas y a definiciones holísticas de las complejas problemáticas alimentarias. Por el contrario, si la definición de los problemas es meramente técnica, las decisiones de intervención brotarán automáticamente como si se tratara de un análisis lógico, pero que en realidad encubre realidades estructurales mucho más complejas.

¿Qué significa todo esto para la política? ¿Qué ha venido aconteciendo con el desarrollo de la política? La dinámica del discurso y su poder. Al pretender solucionar el problema de la inseguridad alimentaria, sin abordar el problema del agro en Colombia, se dejan de lado asuntos estructurales importantes como la necesidad de realizar una reforma agraria, entendida como una estrategia fundamental para garantizar el acceso a la tierra de las comunidades campesinas pobres que en la actualidad padecen de hambre e inseguridad alimentaria. La delimitación de la problemática del hambre a los cinco ejes de la política podría ser vista como una estrategia racional. Sin embargo, la dinámica social, política, económica y cultural, revela un asunto de mayor complejidad; del cual, se han ocupado iniciativas de la sociedad civil, movimientos sociales e investigaciones académicas.

El modelo de gestión del riesgo despolitiza las causas estructurales de la pobreza; las cuales, constituyen un asunto esencialmente de naturaleza política. Dicho modelo, devela tanto lo que se hace políticamente, como lo que se deja de hacer para superar la problemática del hambre. Con el Manejo Social del Riesgo, la narrativa estatal tiene un efecto ideológico que apunta a despolitizar los factores sociales estructurales como la inequidad y la injusticia social que generan hambre, desnutrición e inseguridad alimentaria. De esta forma, los temas que tienen un alto contenido político y una gran relevancia social, se convierten en asuntos técnicos por la vía de la instrumentalización, alejada de los principios orientadores de la política.

Todos los indicadores destinados a medir nutrimentos llevarán a soluciones centradas en éstos; evitando el abordaje de las causas estructurales. Dichos indicadores quedan sujetos a la utilización funcional de intereses políticos. La focalización, el asistencialismo, la gestión del riesgo, constituyen elementos que utilizan indicadores de forma acrítica con respecto a los intereses hegemónicos. La forma en cómo se aplique la medición puede convertirse en hegemónica, dado que de ella depende, en buena parte, la definición de los problemas. De esta forma, el asistencialismo estatal, desarrollado a través del Manejo Social del Riesgo poco tiene que decir con respecto al mejoramiento de las condiciones sociales que generen justicia social.

En Colombia y Medellín, se presenta una doble carga en la malnutrición en donde el hambre y la desnutrición coexisten con la obesidad. En Medellín, el consumo excesivo de grasas y carbohidratos ha conducido a la obesidad; debido a que los productos alimenticios que los contienen, altamente procesados, suelen ser más baratos. Así, las condiciones sociales se convierten en un factor determinante en la calidad de la dieta que debe abordarse por medio de la educación. En opinión de un entrevistado:

Ahí hay un elemento importante de las políticas y también de los programas, o sea, no es solamente dar, es educar, y ahí es donde nos estamos quedando cortitos. Porque uno empieza a ver, en estas investigaciones, que el problema

está en todas las poblaciones, ricas o pobres. Entonces, se aduce que si la persona tiene ingresos debe tener acceso a alimentos de buena calidad. Pero la gente que tiene el ingreso, accede a cualquier alimento, menos a los saludables, generalmente. Entonces, en ese tipo de poblaciones, uno empieza a ver obesidad. Pero cuando uno se va para la población menos favorecida económicamente, uno empieza a ver que la obesidad va aumentando, y uno dice: ¿por qué? Entonces hay una línea de investigación que se ha venido desarrollando mucho, que es la obesidad en la pobreza, y es que usted tiene que llenar su alimentación, suplir su alimentación, y una forma de eso es: ¡alimentos baratos... y alimentos baratos! son alimentos con alta densidad calórica, grasas, carbohidratos ¿cierto? Entonces empieza a haber un consumo excesivo de productos grasos, de arroz, de papa, de yuca, de arepas. Entonces, yo no puedo consumir carne pero tengo que alimentar mi población. Entonces le empiezo a dar una cantidad de carbohidratos que eso los sacia, pero también los engorda. Entonces, los alimento pero no los nutro ¿cierto? Eso pasa también en los hogares de estos programas, hay falta de educación (02INVUDEA).

La información, la educación y la comunicación, son estrategias de la dimensión de la SAN del PDSP. Desde estas estrategias, se deben debe realizar labores educativas en salud pública para mejorar la dieta y fomentar su variedad por medio de la demanda frutas y verduras que estimulen la producción local. Para el caso de Medellín, las estrategias educativas y comunicativas, requieren ser pensadas desde las comunidades. Ese sentido, las iniciativas de organizaciones sociales que han impulsado proyectos agroecológicos con el acompañamiento a las comunidades, constituyen una buena experiencia de aprendizaje que podría ser ampliada buscando la conexión con la salud pública, bajo un enfoque territorial. Por ejemplo, las experiencias de los mercados campesinos locales con producción agroecológica, constituyen un escenario privilegiado de aprendizaje de doble vía, en donde profesionales y comunidades comparten y generan conocimiento mutuamente. La importancia para la salud de una dieta variada, la protección del medio ambiente, la defensa de la agrobiodiversidad, las implicaciones

políticas de los modelos de desarrollo, la alimentación saludable, el cambio climático y su relación con la salud, el derecho a la alimentación, la participación política, etcétera, son asuntos que se encuentran muy cercanos a las realidades las comunidades rurales y que algunas de éstas, ya han comenzado a debatir.

Según lo expresado en el PDSP, en éste:

Deben confluir políticas sectoriales e intersectoriales, concertadas y coordinadas, que permitan impactar positivamente los determinantes sociales, aspectos contenidos en la Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales de Salud de Río de Janeiro 2011 (OMS, 19 a 21 de octubre de 2011) y la Declaración de Adelaida sobre Salud en todas las Políticas (OMS, 2010), con el fin de mejorar la gobernanza en pro de la salud y el bienestar, en la nación y el territorio, la educación, la convivencia, la cultura, la justicia, el ingreso y el trabajo, la agricultura, la alimentación, el transporte, la infraestructura, la vivienda y el medio ambiente sostenible.

A partir de la estrategia de la salud en todas las políticas es posible analizar e intervenir la problemática de la inseguridad alimentaria, el hambre y la desnutrición, desde los determinantes sociales de la salud con un enfoque holístico para el diseño de políticas intersectoriales, que no entre en contradicción con otras políticas.

La Agenda de Salud para las Américas 2008-2017, al referirse a las variables de los determinantes sociales de la salud, relacionadas con la exclusión social, la exposición a riesgos, la urbanización no planificada y el cambio climático, señala que “este abordaje necesariamente pasa por la revisión de los marcos legislativos que, en la actualidad, proveen incentivos adversos a una mejora de estos elementos” (OPS, 2007, p. 14). Una clara ilustración de ello, son las contradicciones de un modelo de desarrollo -y los marcos normativos que lo sustentan- basado en el crecimiento descontrolado de la

producción agroindustrial que genera daños ambientales e impactos sobre la salud de las poblaciones.

El PDSP también indica que busca *alcanzar mayor equidad en salud y desarrollo humano sostenible, construir capital humano y disminuir la vulnerabilidad social*; lo cual, no puede ser posible sin garantizar el derecho a la alimentación, la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentaria, toda vez que ellas son pilares fundamentales bajo los que se sostiene el bienestar y la salud de las comunidades, sobre todo, en contextos rurales. Asimismo, dado que el derecho a la alimentación es uno de los principios orientadores de la PSAN y que PNSAN afirma que *la seguridad alimentaria y nutricional requiere de una nueva concepción de institucionalidad que implique la apropiación social del tema*, y exhorta a la *sensibilización de todos los sectores sociales para trabajar conjuntamente hacia la garantía del derecho a la alimentación*, las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* de la FAO, constituyen una herramienta fundamental para orientar las decisiones en torno a las problemáticas de SAN.

Conclusiones

La percepción de actores gubernamentales y no gubernamentales acerca de la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, difiere considerablemente. El discurso de los actores gubernamentales en materia de problemáticas alimentarias, se ha estructurado, en buena parte, en torno al concepto de seguridad alimentaria, bajo una idea de desarrollo basada en el incremento de la producción y el mercado de alimentos. Por su parte, el discurso de actores no gubernamentales comprometidos con la labor social, ha hecho suyo el concepto de soberanía alimentaria, que se ha convertido en una herramienta teórica y un instrumento político para defender no sólo el derecho a la alimentación de los pueblos, sino también su derecho a producir localmente sus alimentos, a través de medios ecológicamente sostenibles. Así, el asunto de la soberanía alimentaria pone en cuestionamiento el predominio del enfoque hegemónico de la seguridad alimentaria. Desde los organismos multilaterales, no existen políticas públicas ni compromisos gubernamentales con la soberanía alimentaria, excepto en casos aislados como la Ley Marco del sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria del Parlamento Latinoamericano.

En Colombia, la PSAN se ha desarrollado con base en la idea de la seguridad alimentaria y nutricional, sin involucrar el asunto de la soberanía alimentaria. Por su parte, la política alimentaria de la ciudad de Medellín (Acuerdo 38 y Acuerdo 100) que si ha tenido en cuenta en su diseño a la soberanía alimentaria, ha posibilitado un debate amplio sobre el tema, generando controversia e, incluso, polarización. Mientras que para algunos actores sociales la política no ha logrado consolidar en la práctica sus principios y estrategias, para otros actores se trata de un avance significativo, con potencialidades para el logro de un sistema agroalimentario local con enfoque territorial.

No solo se trata de dos discursos que generan controversia al tener visiones opuestas de las problemáticas alimentarias. Estas visiones, se materializan en la realidad a través de acciones concretas. Por ejemplo, frente al modelo agroindustrial basado en el

uso de semillas transgénicas algunas ONGs han emprendido acciones de recuperación y preservación de semillas tradicionales mediante el intercambio entre comunidades campesinas y la creación de bancos de semillas. Se trata de una defensa no beligerante que promueve el debate político, al tiempo que propone y ejecuta alternativas como la recuperación de semillas que, a su vez, se considera una acción política, dado que también se han originado movimientos sociales en torno a la defensa de la semillas tradicionales y en contra la utilización de semillas modificadas genéticamente.

A pesar de que existen muchos temas de interés para la formulación de las políticas alimentarias que han generado debate, controversia y polarización entre los actores políticos gubernamentales y no gubernamentales, en este trabajo se identificaron cuatro de ellos cómo los que mayor debate han suscitado: el derecho a la alimentación, el libre comercio, la soberanía alimentaria y el territorio. Así que, mientras para la narrativa de actores gubernamentales que actualmente dirigen y desarrollan las políticas alimentarias en Colombia, el derecho a la alimentación se encuentra garantizado por la legislación existente, desde la contranarrativa de muchas organizaciones sociales y actores políticos de oposición, se requiere de un marco normativo más sólido que reconozca constitucionalmente el derecho a la alimentación como un derecho fundamental para toda la población y no exclusivamente para los menores de edad..

Desde la narrativa del gobierno actual se considera que el Libre Comercio es una buena alternativa para mejorar la SAN. Por tanto, viene desarrollando proyectos productivos agroindustriales, impulsando la inversión extranjera en el sector agrario, consolidado Tratados de Libre Comercio y generando disposiciones normativas sobre la utilización de semillas modificadas genéticamente, entre otras medidas y estrategias. Por su parte, desde la contranarrativa de grupos políticos opositores y organizaciones de la sociedad civil, en Libre Comercio es visto con una seria amenaza a la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentarias. En ese sentido, tanto las unas como las otras, se ha comprometido con la promoción y la defensa de los mercados locales de alimentos,

buscando proteger las pequeñas economías agrarias de las comunidades rurales que, paradójicamente, son las que más padecen inseguridad alimentaria.

La crisis del sector agrario en Colombia condujo a que se profundizara el debate en torno a la soberanía alimentaria, en donde se hicieron evidentes las diferencias entre una política pública estructurada a partir del concepto de seguridad alimentaria y nutricional y, lo que puede ser una política alimentaria desarrollada a partir del concepto de soberanía alimentaria. Una importante consecuencia de esto, es que el debate político se ha ampliado a sectores y actores sociales que anteriormente no se habían interesado en las problemáticas alimentarias. La movilización política y social campesina ha visibilizado otra visión del modelo de desarrollo agrario, a partir de la práctica de la agroecología y la defensa de las autonomías alimentarias que constituyen la base de la soberanía alimentaria.

El asunto que genera más debate y controversia, y en el que se observa mayor polarización, es la cuestión del territorio, toda vez que éste ha sido, históricamente, un escenario de disputas. Igualmente, en el territorio se expresan y materializan, además de otras, las controversias acabadas de señalar. Fenómenos como el conflicto armado, la concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra, el deterioro ambiental por el uso y la explotación inadecuada del territorio y los megaproyectos agroindustriales impulsados por el gobierno, entre otros, hacen del asunto territorial un elemento central en el logro de la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentarias.

La seguridad, la soberanía y las autonomías alimentarias son componentes estructurales de la alimentación saludable. Por tanto, deben ser objeto de interés y de estudio de la salud pública. La comprensión compleja de estos componentes requiere de un trabajo intersectorial y transdisciplinario. Por lo tanto, se requiere desarrollar una coalición intersectorial (salud, agricultura, educación, etcétera) para el diseño de políticas públicas con relación al logro de seguridad alimentaria y la defensa de la soberanía alimentaria, en el marco de un enfoque holístico. Con la participación

comunitaria, dicha coalición, debe generar propuestas de intervención que aborden el nexo del sistema alimentario con las políticas alimentarias y la salud pública.

La salud pública debe convertirse en la principal conductora de las políticas alimentarias. Ello, teniendo en cuenta que los conceptos, principios y estrategias bajo los que se estructura una política alimentaria deben estar integrados con el objetivo de garantizar una alimentación saludable a toda la población. Asimismo, dado que los resultados de una política alimentaria se encuentran determinados, en buena medida, por sus referentes conceptuales y la manera como han sido definidas las problemáticas que se quieren intervenir, se requiere ampliar el debate sobre el diseño y la ejecución de políticas públicas alimentarias con mayor participación de las comunidades rurales, actores de las organizaciones sociales y actores académicos de la amplia gama de disciplinas interesadas en las problemáticas relacionadas con la alimentación.

Referencias Bibliográficas

- Aker, J., & Lemtouni, A. (1999). A framework for assessing food security in face of globalization: the case of morocco. *Agroalimentaria*, 5(8), 13-26.
- Altieri, M. A., & Nicholls, C. I. (2013). Agroecología y resiliencia al cambio climático: principios y consideraciones metodológicas. *Agroecología* 8(1), 7-20.
- Altieri, M. A., & Toledo, V. M. (2011). The agroecological revolution in Latin America: Rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *Journal of Peasant Studies*, 38(3), 587-612.
- Álvarez, L., Mancilla, L., González, L., & Isaza, Ú. (2010). *Perfil Alimentario y Nutricional de Medellín 2010*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia.
- Angus, I. (2008). Food crisis: The greatest demonstration of the historical failure of the capitalist model. *Global Research*, 28, s.p.
- Arango, M. (2004). Efectos Negativos de la Globalización Sobre la Seguridad Alimentaria en los Países Latinoamericanos. *Ánfora*, 11(19), 102-118.
- Areskurrinaga, E. (2008). La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad alimentaria mundial. *Cuadernos Bakeaz*(86), 1-15.
- Barreto, L., Cerón, L., Fernández, A. (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas. In A. N. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Bellows, A. C., & Hamm, M. W. (2003). International effects on and inspiration for community food security policies and practices in the USA. *Critical Public Health*, 13(2), 107-123.
- Berg, A. (1973). *The nutrition factor; its role in national development*: Washington: The Brookings Institution.
- Beuchelt, T., & Virchow, D. (2012). Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction? *Agriculture and Human Values*, 29 (2), 259-273.
- Burke, K. (1950). *A Rhetoric of Motives*. New York: Prentice-Hall.
- ____ (1945). *A Grammar of Motives*. New York: Prentice-Hall.
- Chan, M. (2013). WHO Director-General addresses health promotion conference. Helsinki, Finland.
- Caraher, M. Coveney, J. (2004). Public health nutrition and food policy. *Public Health Nutrition*, 7 (5), 591-598.
- Carrasco, H., & Tejada, S. (2008). *Soberanía alimentaria: la libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*. Lima: Soluciones Prácticas.
- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoria*, 14(1), 61-71.
- Clay, E. (2002). *Food Security: Concepts and Measurement*. Rome: FAO Expert Consultation on Trade and Food Security.

Congreso de Colombia. (2011). Ley 1450, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Bogotá: El Congreso.

Concejo de Medellín. (2005). *Acuerdo 38 por el cual se establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín*. Medellín: La Alcaldía.

_____ (2013). *Acuerdo 100 por medio del cual se complementa el Acuerdo Municipal 38 de 2005 que establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín*. Medellín: La Alcaldía.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES. (2012). Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Número 79, *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. Bogotá, Quito: CODHES.

Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia T-760 de 2008. Por la cual se eleva el derecho a la salud como un Derecho Fundamental*. Bogotá: Corte Constitucional.

Cote, M., Martin, P., Gonzales, J., & Cardona, A. (2010). *El cambio climático en Colombia y el Sistema de las Naciones Unidas, Revisión de riesgos y oportunidades asociados al cambio climático* (pp. 8). Bogotá: PNUD.

Coveney, J. (2003). Why food policy is critical to public health. *Critical Public Health*, 13(2), 99.

Cruz, L. (2010). Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: Factor esencial para la realización del derecho a la alimentación. Documento de discusión. Derecho a la Alimentación (ESA).

Czarniawska-Joerges, B. (1998). *Narrative approach in organization studies*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

____ (1997). *Narrating the organization: dramas of institutional identity*. Chicago: University of Chicago Press.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2014). Boletín de Prensa 19 de agosto de 2014 Comercio Exterior - Importaciones Junio de 2014 (Preliminar).

Davis, M. (2001) *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World*. London: Verso.

Denzin, N., & Lincoln, Y. (2005). *The Sage handbook of qualitative research*: California: Sage Publications.

Denzin, N. K. (1989). *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Ellis, F., & Biggs, S. (2001). Evolving themes in rural development 1950s-2000s. *Development Policy Review*, 19(4), 437-448.

Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.

Fajardo, D. (1999). Colombia: reforma agraria en la resolución de conflictos armados. *América Latina Hoy* (23), 45-59.

- Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, FENALCE. (2014). Indicadores cerealistas 2014 A. In D. Económico (Ed.). Recuperado de: http://www.fenalce.org/nueva/plantillas/arch_down_load/APR_2014A.pdf
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (2012). Introduction. In F. Fischer & H. Gottweis (Eds.), *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice* (Duke University Press ed., pp. 400). Durham & London: s.n.
- Fisher, W. R. (1989). *Human communication as narration: toward a philosophy of reason, value and action*. Columbia: University Of South Carolina Press.
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Flores, M., Khwaja, Y., & White, P. (2005). Food security in protracted crises: building more effective policy frameworks. *Disasters*, 29 Suppl 1, S25-S51.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF. (1998). Estado mundial de la infancia 1998. Nueva York: UNICEF.
- Friendly, A. (2008). Towards Food Security Policy for Canada's Social Housing Sector. CPRN Research Report. *Canadian Policy Research Networks – Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques*, 114-151.

- Galli, R. E. (1975). The United Nations Development System and Colombia. *Latin American Perspectives*, 2(3), 36-52.
- Garay, L. J. (2013). Derecho real de superficie. Antecedentes teóricos y consideraciones de economía política sobre su adopción en el caso de Colombia. *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia*. Bogotá: Upra.
- Garay, L., Barberi, F., & Cardona, I. (2006). *La negociación agropecuaria en el TLC: alcances y consecuencias*. Bogotá: Planeta Paz.
- Gobierno de Colombia. (2013). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019*. Bogotá: Gobierno Nacional.
- _____ (2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, Documento Conpes Social 113.
- _____ (1994). Ley 160. In C. d. Colombia (Ed.). Bogotá: Presidencia.
- _____ (1991). *Constitución política de Colombia*. In C. Constitucional (Ed.), *Gaceta Constitucional*.
- _____ (1936). Ley 200. In C. d. Colombia (Ed.). Bogotá: Presidencia.
- Gomes, R., Ramos de Zousa, E., Souza Minayo, M. C., Malaquias, J. V., & Ribeiro Da Silva, C. F. (2005). Organización, procesamiento, análisis e interpretación de datos. In M. C. d. Souza Minayo, S. Gonçalves de Assis & E. Ramos de Souza (Eds.), *Evaluación por triangulación de métodos: abordaje de programas sociales* (pp. 185-221). Buenos Aires: Lugar Editorial.

- Gordillo, M., González, N., del Castillo, S., Ramirez, I., & Morales, J. (2012). Nutrición. In J. Morales (Ed.), *Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. 3er Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia* (pp. 193-237). Bogotá: FIAN Colombia.
- Gross, R., & Schoeneberger, H. (1999). *las cuatro dimensiones de seguridad alimentaria y nutricional: definiciones y conceptos*. Lima: s.n.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford, England; New York: Clarendon Press.
- Hashemian, F., & Derek, Y. (2007). Public Health in a Globalizing World: Challenges and Opportunities. In G. Ritzer (Ed.), *The Blackwell Companion to Globalization*. Estados Unidos: Blackwell.
- Hassanein, N. (2003). Practicing food democracy: a pragmatic politics of transformation. *Journal of Rural Studies*, 19(1), 77-86.
- Holt-Giménez, E., Patel, R., Shattuck, A., & Bello, W. (2010). *Rebeliones alimentarias: crisis y hambre de justicia*. México: Porrúa.
- Hukkinen, J., Roe, E., & Rochlin, G. I. (1990). A salt on the land: A narrative analysis of the controversy over irrigation-related salinity and toxicity in California's San Joaquin Valley. *Policy Sciences*, 23, 307-329.
- International Land Coalition, ILC. (2011). *Informe anual 2010*. Recuperado de: http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/web_spanish.pdf
- International Food Policy Research Institute. (2005). *Estrategía del IFPRI: Hacia la seguridad alimentaria y nutricional. Investigación sobre políticas alimentarias*,

fortalecimiento de la capacidad y comunicación. Washington D.C: Instituto Internacional De Investigación Sobre Políticas Alimentarias.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2010) Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN).

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA & Programa Mundial de Alimentos, PMA. (2011). *Efectos del aumento de los precios internacionales de los alimentos y las materias primas sobre los ingresos netos agrícolas y la seguridad alimentaria en Colombia*. Bogotá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas.

Jouve, J.-L., Aagaard-Hansen, J., & Aidara-Kane, A. (2010). Food safety: equity and social determinants. In E. Blas & A. Sivasankara Kurup (Eds.), *Equity, social determinants and public health programmes*. Geneva: World Health Organization.

Kalmanovitz, S., & López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Kaplan, T. J. (1993). Reading policy narratives: beginnings, middles, and ends'. In F. a. J. Forester (Ed.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, NC: Duke University Press.

_____ (1986). The narrative structure of policy analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, 5, 761-778.

La Vía Campesina. (2002). *Soberanía alimentaria: un derecho para todos. Declaración política del foro de las Ong/Osc para la soberanía alimentaria*. Roma: s.n..

- Lang, T., Barling, D., & Caraher, M. (2009). *Food policy: integrating health, environment and society*: Oxford: Oxford University Press.
- Maceira D., & Stechina, M. (2011). Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina. *Revista Cubana de Salud Pública*, 3(7), 44-60.
- Machado, A. (2003). *Ensayos sobre seguridad alimentaria*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (2011). *Colombia Rural: Razones para una esperanza. Informe de Desarrollo Humano, PNUD, Colombia*. Recuperado de http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/informe_completo_indh2011pdf.
- Malassis, L. (1996). Les trois âges de l'alimentaire. *Agroalimentaria*, 002(2), 1-5.
- Martínez, R. (2005). *Hambre y desigualdad en los países andinos: la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Santiago de Chile: United Nations Publication.
- McMichael, P. (2009). A food regime analysis of the 'world food crisis'. *Agriculture and Human Values*, 26(4), 281-295.
- McMichael, P. (2012). Food regime crisis and revaluing the agrarian question. In R. Almas & H. Campbell (Eds.), *Research in Rural Sociology and Development* (Vol. 18, pp. 99-122).
- McMichael, P. (2012). *Food Sovereignty The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*. Estados Unidos: Blackwell Publishing.

- Menezes, F. (2001). Food Sovereignty: A vital requirement for food security in the context of globalization. *Development*, 44(4), 29-33.
- Mesa de Seguridad Alimentaria. (2007). La seguridad alimentaria en el proyecto colectivo de ciudad. In C. Maldonado (Ed.), *Documento elaborado por la Mesa de Seguridad Alimentaria*. Medellín: Cuarto Congreso de Ciudad.
- Mikkonen, J., & Raphael, D. (2010). *Social determinants of health: The Canadian facts: York University, School of Health Policy and Management*. Recuperado de <http://www.equityhealthj.com/content/11/1/41>
- Ministerio de Salud de Colombia. (2013). *Plan Decenal de Salud Pública, PDSP, 2012-2021 (Grupo de Comunicaciones ed.)*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Montagut, X., & Dogliotti, F. (2006). *Alimentos globalizados: soberanía alimentaria y comercio justo*. Barcelona: Icaria.
- Muller, P. (2009). Referencial. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- _____. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- _____ (2001). La investigación en políticas públicas: componentes para una estrategia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 3(1), 11-17.
- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Nations, U. (1975). *Report of the World Food Conference*. Rome: United Nations.

Nelson, G. C., Rosegrant, M. W., Koo, J., Robertson, R., Sulser, T., Zhu, T., Ringler, C. y colaboradores (2009a). *Cambio climático*. Washington: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias IFPRI.

_____ (2009b). *Cambio Climático, El impacto en la agricultura y los costos de adaptación*. Washington: IFPRI.

Nussio, E., & Pernet, C. A. (2013). The Securitisation of Food Security in Colombia, 1970–2010. *Journal of Latin American Studies*, 45(04), 641-668.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. (1974). *Cumbre mundial sobre alimentación*. Roma: FAO.

_____ (1983). *Informe del octavo período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma: FAO.

_____ (1996). *Cumbre Mundial sobre Alimentación*. Roma, FAO.

_____ (2004). *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (pp. 42). Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

_____ (2006). *Informe de políticas: seguridad alimentaria*. Roma: FAO.

_____ (2009). *Declaración de la cumbre mundial sobre la seguridad alimentaria*. Roma: FAO.

_____ (2011). El segundo informe sobre el estado de los recursos fotogenéticos para la alimentación y la agricultura en el mundo. In C. d. R. G. p. I. A. y. I. Agricultura (Ed.). Roma: FAO.

_____ (2012). *Informe de la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: FAO.

_____ (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013, las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma: FAO.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO & Organización Mundial de la Salud, OMS. (2001). Evaluación de la alergenicidad de los alimentos modificados genéticamente, *Informe de una Consulta FAO/OMS de Expertos sobre alergenicidad de los alimentos obtenidos por medio biotecnológicos*. Roma: FAO-OMS.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 1948.

_____ Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005.

_____ Objetivos de desarrollo del Milenio, Informe de 2005.

Organización Mundial de la Salud. (2010). Declaración de Adelaida sobre la salud en todas las políticas: hacia una gobernanza compartida en pro de la salud y el bienestar. In G. d. A. Meridional (Ed.) (pp. 4). Adelaida: OMS.

_____ Datos y cifras, 10 datos sobre nutrición, Portal institucional, 2011, Disponible en: <http://www.who.int/features/factfiles/nutrition/facts/es/index2.html>

_____ Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, Informe Final: Subsanan las desigualdades de una generación, Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud, Ginebra, 2009, pp. 29-34.

_____ Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, Acción sobre los factores sociales determinantes de la salud: aprender de las experiencias anteriores, Ginebra, 2005, pp. 3-8.

_____ Los determinantes de la salud: Los hechos probados, Edición española, traducción de la 2ª Edición de la OMS, Ginebra, 2003, pp. 26-27.

Ortiz, M. d. R., Álvarez-Dardet, C., Ruiz, M. T., & Gascón, E. (2003). Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos. *Rev Panam Salud Pública*, 14, 186-192.

Ottersen, O. P., Dasgupta, J., Blouin, C., Buss, P., Chongsuvivatwong, V., Frenk, J., et al. (2014). The Lancet–University of Oslo Commission on Global Governance for Health The political origins of health inequity: prospects for change. *The Lancet*, 383(9917), 630-667.

Oxfam International. (2013). *Divide y Comprará: La nueva forma de concentrar baldíos en Colombia*. Oxford: OXFAM..

Parlamento Latinoamericano. (2012). *Ley marco derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria*. Panamá: FAO.

Proyecto Interagencial de Promoción de Políticas de Alimentación y Nutrición, PIA/PNAN. (1973a). *Guía metodológica para planificación de políticas nacionales de alimentación y nutrición, Proyecto interagencial de promoción de políticas de alimentación y nutrición*. Santiago: PIA/PNAN.

- _____ (1973b). *Reunión interagencial de consulta sobre políticas nacionales de alimentación y nutrición en las Américas, Informe final*. Santiago: PIA/PNAN.
- Pimbert, M. (2009). *Towards food sovereignty*. London: International Institute for Environment and Development London, United Kingdom.
- Pingali, P., Alinovi, L., & Sutton, J. (2005). Food Security in Complex Emergencies: Enhancing Food System Resilience. *Disasters*, 29, S5-S24.
- Planeación, D. N. d. (2005). *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015: Conpes 91*. Bogotá: DNP.
- Planeación, D. N. d. (2007). Documento Conpes Social 113. Política Nacional de Seguridad alimentaria y Nutricional (PSAN). In C. N. d. P. E. y. Social (Ed.). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Pogge, T. (2009). *Hacer justicia a la humanidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Raphael, D. (2002). *Social justice is good for our hearts: why societal factors--not lifestyles--are major causes of heart disease in Canada and elsewhere*. Toronto: CSJ Foundation for Research and Education.
- Rein, M. (1976). *Social Science and Public Policy*. New York: Penguin Books.
- Roa, T., Correa, H., & Galeano, A. (2010). *Primero la comida: ingredientes para el debate sobre soberanía, seguridad y autonomía alimentaria en Colombia*. Bogotá: Corporación Ecofondo.

- Robledo, J. (2010). Jaque a la soberanía alimentaria: TLC, usurpación del agua, transgénicos, agrocombustibles, megaproyectos mineros, monocultivos. In T. Roa, H. Correa & A. Galeano (Eds.), *Primero la Comida: Ingredientes para el debate sobre soberanía, seguridad y autonomía alimentaria en Colombia* (pp. 175-235). Bogotá: Corporación Ecofondo.
- Rodríguez, J. (2007). Apertura comercial y seguridad alimentaria en los países industrializados de América Latina. *Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales*, 13(3), 99-118.
- Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: theory and practice*. Durham: Duke University Press.
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estud Polit* (33), 67-91.
- _____ (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Cienc Polit* (3), 39-64.
- Sairam, R. V., & Prakash, C. S. (2005). OBPC Symposium: maize 2004 & beyond—Can agricultural biotechnology contribute to global food security? *In Vitro Cell Dev Biol Plant*, 41 (4), 424-430.
- Seed B., Lang, T., Caraher, M., & Ostry, A. (2013). Integrating food security into public health and provincial government departments in British Columbia, Canada. Agriculture and Human Values. *Journal of the Agriculture, Food, and Human Values Society*, 30(3), 457–470.
- Sen, A. (1983). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. USA: Oxford University Press.

Shiva, V. (2011). *The GMO Emperor Has No Clothes: A Global Citizens Report on the State of GMOs*. s.l.: Navdanya Inter.

Stevens, C., Greenhill, R., Kennan, J., & Devereux, S. (2000). *The WTO agreement on agriculture and food security*. Vol. 42. London: Commonwealth Secretariat.

Stone, D. (2002). *Policy paradox: the art of political decision-making*. New York: W. W. Norton.

_____ (1988). *Policy paradox and political reason*. New York: Harper Collins.

Tobey, J. A. (1938). Nutrition: final report of the mixed committee of the league of nations on the relation of nutrition to health, agriculture and economic policy. *American Journal of Public Health and the Nations Health*, 28(3), 403.

Van Eeten, M. J. G. (2007). Narrative Policy Analysis. In F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 251-269). Boca Raton: Taylor & Francis Group.

Vega, R. (2006). Alimentación, nutrición y salud. In O. C. y. Campesinas, J. Forero, R. Vega, J. Millan, S. Granados & F. Rodríguez (Eds.), *Bogotá: autonomía agroalimentaria -diálogos y controversias-* (pp. 91-114). Bogotá: Planeta Paz.

Vélez, G. (2003) Los Cultivos y los Alimentos Transgénicos en Colombia. Disponible en: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=p1i1--&x=24230>

Von Grebmer, K., Ringler, C., Rosegrant, M., Olofinbiyi, T., Wiesmann, D., Fritschel, H., et al. (2012). *Índice global del hambre 2012*. Bonn, Washington, Dublín: IFPRI Concern Worldide Welthungerhilfe Green Scenery.

- Windfuhr, M., & Jonsén, J. (2005). Soberanía alimentaria: hacia la democracia en sistemas alimentarios locales (pp. 13-49). Warwickshire: ITDG Publishing.
- Wolcott, H. (1994). *Transforming qualitative data: description, analysis, and interpretation*. Londres: Sage Publication.
- World Bank. (2009). Framework document for a global agriculture and food security program (GAFSP). Sustainable Development Network.
- Wotherspoon, T., & Foundation, L. (2002). *The dynamics of social inclusion: Public education and Aboriginal people in Canada*. Canadá: Laidlaw Foundation.