



Audiencia Pública: "**Seguridad Alimentaria para Colombia**"

Senado de la República, el Centro de Investigación y Altos Estudios Legislativos – CAEL y la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales

“La comida cerca de la mesa¹”

Betancourt García Mauricio²

Cuando hablamos de “Seguridad Alimentaria para Colombia”, como es el nombre de esta Audiencia Pública, nos preguntamos ¿qué es seguridad alimentaria en un país como Colombia, o en cualquier otro país?, la respuesta general que oímos es, que las personas tengan acceso a los alimentos necesarios para sus vidas. De dicha afirmación surgen dos ideas claves que se han discutido a lo largo de la historia: la primera, la distancia entre la producción de alimentos y la población, y la segunda, el acceso que tienen las personas a ellos, son múltiples los factores que juegan alrededor de estos elementos, van desde la caridad, la solidaridad, la familia, el Estado y su soberanía, hasta la idea de que es el mercado quien resuelve estas cuestiones de acceso y necesidad de alimentos, como lo plantea el proyecto neoliberal del capitalismo.

Es aquí donde se vuelve imperante entrar a responder más ampliamente la pregunta, al tener en cuenta dónde se producen los alimentos y cómo se accede a ellos, nos encontramos discusiones de orden nacional, regional y global. Estas determinan las diferentes condiciones para tener los alimentos en la mesa. Es por ello que para desarrollar

¹ El nombre de la ponencia hace parte del pensamiento del movimiento campesino nacional y mundial.

² Coordinador Maestría en Planeación y Gestión del Hábitat Territorial Sostenible Universidad La Gran Colombia Facultad de Arquitectura; profesor Titular Escuela Superior de Administración Pública Bogotá; miembro de la Fundación ECOSISGAIA y miembro participante del ODA-FAO, Observatorio del Derecho a la Alimentación.

una política pública que busque aportar a la seguridad alimentaria, hay que tener presente el orden social, económico, político y ambiental, pasando por las dinámicas específicas en los territorios, sus particularidades relacionadas con el tipo de agroalimentos que producen, la estructura de tenencia de la propiedad agraria, y las aptitudes de uso de los suelos donde estos se producen, así como, las poblaciones campesinas dedicadas a estos menesteres y los pobladores urbanos que acceden a los alimentos de diferentes formas.

Para conducir esta discusión la presente ponencia se divide en cuatro puntos. En el primero se hablará sobre la distancia que existe entre el lugar de producción de nuestros alimentos con la mesa de nuestra casa. En un segundo momento, se presentará una breve discusión sobre los conflictos del uso y la concentración de la propiedad agrícola y cómo esto afecta la seguridad alimentaria. En un tercer punto, se hace un recuento de las políticas sobre desarrollo rural desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, para cerrar el documento con una propuesta de cambio con el fin de fortalecer la seguridad alimentaria de Colombia.

1. La distancia: ¿dónde estamos produciendo parte de lo que consumimos?

Para iniciar el punto de la distancia, debemos conversar sobre la soberanía y la seguridad alimentaria. Puesto que, si no se ejerce la primera, se genera una dependencia externa en el acceso de alimentos, afectando la seguridad alimentaria. Como explicó Santo Tomás de Aquino en 1266, en su libro “Opúsculo sobre el gobierno de los príncipes”:

[...] una ciudad será más autosuficiente, cuando tiene todo lo necesario para la vida en la región circunvecina, que cuando ha de conseguirlo mediante mercaderes. Y así, más digna será la ciudad que puede abastecerse de su propio territorio, que la que lo hace por comercio (De Aquino, 2008, pág. 373)

Con esto se resalta la necesidad de que el príncipe tuviera la comida cerca del reino, porque ello garantizaba su seguridad. Dicha idea resuena con lo manifestado por diferentes campesinos:

Nuestro concepto de soberanía permite a la gente pensar por ellos mismos, sin ningún modelo agrícola o social impuesto, y vivir en solidaridad entre todos. Esta soberanía significa acceso independiente a los alimentos: ser autosuficientes y escoger lo que uno se va a comer, [...] la solidaridad, el intercambio cultural y el comercio justo son bienvenidos. (Desmarais, 2007, pág. 56)

Con ello quiero subrayar que los Estados y las comunidades deben tener la capacidad de proteger la soberanía para poder garantizar a su población el acceso a los alimentos. Punto que en la actualidad es un reto. Hoy en día, vivimos en una sociedad donde la mayoría de las personas han construido su vida en el centro urbano y la población crece

exponencialmente, por lo que, cada vez se incrementa la distancia entre el lugar donde se produce el alimento y dónde se consumo, esto cambia la forma de analizar las propuestas sobre dónde se producen los alimentos y el acceso a ellos. Para ello retomemos a Santo Tomás de Aquino su propuesta se centra en que la distancia debe ser mínima entre la producción de alimentos y la ciudad. Eso ha significado que hoy en distintas partes se considere la agricultura urbana como un espacio para contribuir a una solución estructural en la producción de los alimentos. Como anotó Naylor:

[...] por qué razón debe un país y su gente perder su soberanía y seguridad teniendo que importar los alimentos de los ‘ganadores’, quienes están dispuestos a expulsar a las comunidades rurales, contaminar y destruir las tierras de cultivo con pesticidas y a producir en forma imprudente a cualquier costo... Crear mercados locales donde las y los agricultores y consumidores se conozcan puede contrarrestar nuestra alienación y los esquemas deshumanizantes del mercadeo corporativo pero debemos tomar decisiones colectivamente a nivel local, nacional e incluso a nivel internacional. (2013, págs. 64 -65).

Al mirar los datos sobre las importaciones de alimentos que presenta el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, Rafael Mejía, detalló en 2016 que:

[...] las importaciones de alimentos en Colombia siguen aumentando a pesar de que el país tiene una vocación agrícola con buenas tierras para cultivar, Colombia tiene 110 millones de hectáreas en el campo, de las cuales 42,3 millones están destinadas a actividades agropecuarias y que de estas solo se cultivan 7,1 millones. **En cada una de nuestras comidas estamos consumiendo importados, si desayunamos pan, fue elaborado con trigo importado, si almorzamos pasta, también y si cenamos cerdo o pollo, fueron alimentados con concentrados hechos a partir de importados** (Tomado de la Red de los CENI, Corporación especializada de centros de investigación y desarrollo tecnológico del sector agropecuario – CENIRED, resaltado fuera del texto).

De esta cita surgen diversas cuestiones que tenemos que tener presentes al pensar una política pública sobre soberanía y seguridad alimentaria: ¿cuándo tendremos alimentos no viajeros? ¿estamos en capacidad de producir nuestra propia comida? ¿de dónde viene lo que comemos? ¿cuál es la distancia entre el lugar de producción de los alimentos y nuestra mesa? Todo esto lo tenemos que tener presente al pensar las acciones que queremos tomar para garantizar que nuestra población tenga acceso a los alimentos.

2. Los conflictos de uso y la concentración de la propiedad

Al mirar qué aspectos afectan la producción de agroalimentos en Colombia se encuentra que las condiciones de tenencia, las aptitudes y los usos de los suelos. Elementos que son de orden estructural en el país, por la gran concentración de la propiedad, y por el conflicto

de usos, ambos presentes desde el siglo XIX. Diferentes gobiernos han reconocido la influencia de dichos factores, empezamos por el planteamiento del General Vergara y Velasco, en 1901:

En Colombia domina el régimen de la grande propiedad. Los grandes propietarios son los blancos o descendientes de los conquistadores, y por desgracia, de ordinario no viven en sus haciendas... Los ricos poco se preocupan de las mejoras agrícolas y sus mil nimiedades, absorbidos por la política. (Vergara y Velasco, 1901, págs. 771 -Tomo II)

Preguntémosnos de dónde viene el carácter rentista de los grandes propietarios de la tierra en este país, que defienden sus rentas desde las tribunas. Estos aspectos se reflejan lo planteado por Currie en 1950, "el uso antieconómico e inadecuado de la tierra. A pesar de lo escaso de las áreas cultivables, planas y fértiles para una agricultura mecanizada, en las regiones aledañas a los centros de consumo" (DNP 1. , 1989, pág. 114), considerando la cercanía de los alimentos, las malas políticas y gestiones que se han realizado para solventar dicha necesidad.

Además, es importante notar los aspectos estructurales identificados por muchos estudios e informes desde el siglo XIX y durante el XX, para llegar a inicios del XXI, ideas que vuelven a estar presentes en el Plan Nacional de Desarrollo (2014 – 2018):

la falta de acceso a la tierra, inseguridad jurídica y conflictos en el uso del suelo. En la actualidad, solo el 36,4 % de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, el 75,6 % de los que acceden a tierras tienen menos de 5 hectáreas (IGAC, 2012) y de estos el 59 % se encuentran en informalidad en términos de la propiedad (DANE, 2011). Respecto al conflicto en términos del uso del suelo, las áreas utilizadas en ganadería superan 1,3 veces el potencial existente, mientras que en agricultura solo se utiliza el 24 % de las tierras aptas (IGAC, 2012). (DNP (a), 2015, pág. 417)

Por otra parte, es importante observar el proceso de concentración de la propiedad, el cual se ha acelerado según la información de los censos realizado en los años 60, 70 y 80 del siglo XX, donde el común denominador es una tendencia creciente de concentración. Elemento que se ha visto relacionado con una dinámica de violencia, como es el despojo de tierras y desplazamiento de la población campesina, durante el siglo XX y parte del que llevamos, lo que identifica el país con los más altos niveles de desigualdad de América Latina:

Las UPAS de menos de 10 has. Representan el 81% del total de explotaciones (1.658.450 unidades) y en promedio tienen apenas dos hectáreas de tamaño la superficie que manejan todas juntas no llega al 5% del área total censada ((3.4 millones de hectáreas o el 4.92%). Las UPAS de más de 2.000 hectáreas

representan solamente el 0.1% del total (2.362 explotaciones), en promedio tiene 17.175 hectáreas de tamaño y ocupan casi el 60% del área total censada (40.6 millones de hectáreas o el 58.72%) (Guereña, Mayo 2017, pág. 15).

Esta es la radiografía de la concentración es del último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Pero si repasamos el proceso desde los años 50 del hasta el 2015, notaremos la tendencia concentradora fue creciente. Y uno de los fenómenos presente en este proceso concentrador ha sido la violencia y la presencia de las políticas diseñadas y ratificadas en estudios y documentos³ de diferente orden del gobierno nacional, universidades e investigadores, como el de la misión de Estudios del Sector Agropecuario de los años 90 que planteó:

[...] la desaparición de numerosas explotaciones campesinas por la violencia, y posteriormente, a partir de 1968, la expulsión masiva de arrendatarios y aparceros a consecuencia de la ley 1 de ese Año, así como el arrinconamiento de las unidades restantes por el latifundio...Pese a ello y en forma sorprendente, mientras los campesinos solo pudieron aumentar la tierra cultivada en 0.45% incrementaron en 61.3% su rendimiento por hectárea, que explica un 99.3% del crecimiento en la producción de alimentos de origen campesino, en el período 1960-1975. (Misión de Estudios del Sector Agropecuario, 1990, págs. 342-343)

Estos factores han influenciado negativamente en la producción de agroalimentos en Colombia, porque como vimos, en los conflictos de suso y la concentración de la propiedad, los afectados son los campesinos y campesinas quienes han llevado sobre sus hombros un alto nivel en la producción de alimentos.

3. Las políticas sobre el desarrollo rural

La pregunta por las políticas rurales y alimentarias de los diferentes gobiernos en el siglo XX y XXI por supuesto es: ¿bajo qué condiciones las políticas generan crecimiento o decrecimiento de la producción de agroalimentos en Colombia, y pueden impulsar proceso de desarrollo en los territorios?, para su respuesta, que debemos hacer hoy para su resolución.

En las diferentes políticas rurales y para los campesinos, las normas han sido una de las fuentes para la implementación de las acciones públicas, y en este sentido podemos

³ Entre otros documentos, ver: Acción Social-Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional – Proyecto protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada: a) 2009 “Marco Normativo en materia de tierras y territorios de la población en situación de riesgo de desplazamiento aplicable a su protección, reparación en justicia y paz y formalización de derechos”. B) 2010 “Caracterización de las tierras rurales y su correlación con el desplazamiento forzado en Colombia”. Varios Autores 2017. “Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación” Universidad Externado de Colombia-ICANH-FIAN COLOMBIA. Machado Cartagena, Absalón, Reforma Agraria: Una Ilusión Que Resultó Un Fracaso. Revista Credencial Historia No. 119, noviembre 1999.

repasar de forma rápida desde los años 30 del siglo XX con la ley 200 de 1936, para resolver conflictos por la tierra, entre otros, los similares a los generados por la colonización antioqueña conocidos como el conflicto del “hacha contra el papel sellado”.

De acá pasamos a los años sesenta, con la ley de reforma agraria 135 de 1961, donde uno de sus objetos era: “Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad”; además, el gobierno norteamericano apoyaría la reforma en América Latina con el programa de “Alianza para el Progreso”, previniendo otro alzamiento campesino tipo Cuba, quien lideró la discusión de esta ley fue Carlos Lleras Restrepo considerando que: “La redistribución de la tierra significa un cambio político y social” (Triana Antorveza, 1978), sin embargo, los informes del INCORA sobre sus avances fueron nulos solamente acciones de ampliación de la frontera agrícola. Hasta los objetos de la ley 160 de 1994, “eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica”, de modo que el camino de la desconcentración está presente en las normas, sin embargo, las acciones muestran realidades diferentes por la creciente concentración.

En el último Plan Nacional de Desarrollo, en su Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad que considera: “crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica” (DNP D. N., 2019, pág. 212), entonces desaparece el reconocimiento de la concentración de la propiedad y el conflicto de usos, como unos de los problemas centrales para acceder al desarrollo rural y la producción de agroalimentos.

4. Propuesta

Tres elementos permitirían diseñar una propuesta exclusiva para tener alimentos cerca.

- Primero los gobiernos deben adoptar desde una visión de soberanía alimentaria y con un principio sencillo “La Comida cerca de la mesa”.
- Segundo, se requiere tener en cuenta desde los mínimos de seguridad alimentaria nutricional, de la población colombiana, (la demanda de alimentos necesarios), lo cual contribuye a generar acciones de desarrollo territorial en las tierras con la capacidad de producir nuestra comida.
- Tercero, esta cercanía para tener los alimentos, contribuye a mitigar el cambio climático en la medida que disminuye el uso de combustible en el transporte.

Bibliografía

De Aquino, T. (2008). *Opúsculo sobre el gobierno de los principes*. México: Porrúa Novena Edición.

- Desmarais, A. (2007). *La vía campesina, la globalización y el poder del campesinado*. Madrid: Editorial Popular,.
- DNP (a), D. N. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Tomo 1 Todos por un nuevo país Paz Equidad Educación*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- DNP, 1. (1989). *Comité de Desarrollo Económico Informe final Septiembre 1950- agosto 1951*. Bogotá: DNP.
- DNP, D. N. (2019). *BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 - 2022 PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD*. Bogotá: Grupo de Comunicaciones.
- Guereña, A. (Mayo 2017). *Radiografía de la desigualdad lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia Oxfam internacional*. Bogotá: Oxfam América - lvgomez@oxfamintermon.org .
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario, M.-D. (1990). *El Desarrollo Agropecuario en Colombia Tomo I*. Bogotá : Presencia.
- Naylor, G. (2013). Sin claridad en que es paridad, todo lo que obtenemos es caridad. En E. Holt Giménez, *Movimientos alimentarios unidos Estrategias para transformar nuestro sistemas alimentarios* (pág. 397). Barcelona : Icaria Editorial .
- Triana Antorveza, A. (1978). *Legislación Agraria Colombiana*. Bogotá: Presencia.
- Vergara y Velasco, F. J. (1901). *Nueva Geografía de Colombia escrita por Regiones NATurales*. Bogotá : Banco de la República 1974.