

CONCEPTO ICBF No. 20

Asunto: CONCEPTO SOBERANÍA Y AUTONOMÍA ALIMENTARIA

Fecha: 10 de Agosto 2021

Respetada directora,

De manera atenta, se da respuesta a su solicitud de análisis respecto de las implicaciones jurídicas que tendría incluir los conceptos “autonomía alimentaria” y “soberanía alimentaria” en la agenda de las políticas públicas encaminadas a garantizar el derecho humano a la alimentación, que se lleva a cabo en el marco del Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN-

En concreto, se requirió a esta Oficina dicho análisis teniendo en cuenta los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano, así como el alcance y las implicaciones normativas que tendría su adopción. En seguida, se exponen algunos fundamentos normativos internacionales y constitucionales, relevantes para el estudio del asunto; y, luego, se presentan algunas conclusiones.

Es pertinente indicar que la Oficina Asesora Jurídica no identificó normas internacionales exigibles que consagren explícitamente los conceptos de “autonomía alimentaria” y “soberanía alimentaria” como derechos autónomos y de los cuales se derive una obligación clara y expresa del Estado colombiano, especialmente de incluirlos en sus políticas públicas. Igual situación se presenta en el escenario nacional para el concepto de “autonomía alimentaria”, en donde no se evidenció legislación o jurisprudencia. No obstante, la Corte Constitucional se ha referido a la “soberanía alimentaria” como un derecho fundamental y este concepto también tiene algunas referencias legales, lo cual debe considerarse al momento de establecer una política pública en la materia.

1. Los conceptos “autonomía alimentaria” y “soberanía alimentaria” y el derecho a la alimentación en las normas internacionales

Los conceptos “autonomía alimentaria” y “soberanía alimentaria” han sido construidos con base en algunas premisas del derecho humano a la alimentación¹. Por tanto, es solo desde ese derecho, que se pueden desprender obligaciones en la materia. En todo caso, como se indicó, en la investigación realizada por esta Oficina no se identificó ninguna norma internacional exigible que establezca de manera expresa el alcance o los elementos de la “autonomía alimentaria” o la “soberanía alimentaria”, ni tampoco una obligación de incluirlos en el marco legal de los estados parte. En consecuencia, desde esta Oficina es inviable emitir un concepto jurídico referente a la existencia de un deber del ICBF de tener en cuenta dichos conceptos.

¹ Entre otras, el artículo 25 de la Declaración Universal de los DDHH; el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); el artículo 6 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; los artículos 24 y 27 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño; el artículo 8 de la Declaración Internacional sobre el derecho al desarrollo; el Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999; la Declaración Universal para la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974; y, la Declaración Mundial sobre Nutrición de 1992. Incluso, el DIH reconoce este derecho en el marco de los conflictos armados, como por ejemplo, entre otros, los artículos 20 y 26 del Convenio de Ginebra (III) relativo al trato de los prisioneros de guerra; artículos 23, 36, 49, 55 y 89 del Convenio de Ginebra (IV) relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra, etc.

En criterio de la Oficina Asesora Jurídica, ello puede explicarse si se tiene en cuenta que dichos conceptos empezaron a usarse después de la consagración de las normas identificadas para el derecho humano a la alimentación². De esta manera, para el momento en el cual se debatieron y aprobaron los tratados y convenios internacionales en los que se consagró el derecho a la alimentación, la “autonomía alimentaria” y la “soberanía alimentaria” no fueron considerados como referentes conceptuales relevantes, pues ni siquiera estaban en la agenda pública.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible identificar la noción de soberanía alimentaria como premisa del derecho a la alimentación en documentos considerados como *soft law*, a los que debe adjudicarse el valor jurídico asignado por la Corte Constitucional³, es decir, relevantes para interpretar los tratados internacionales de derechos humanos y establecer el alcance de las obligaciones del Estado colombiano en la garantía del goce efectivo del derecho a la alimentación. Sin embargo, se aclara que no existen referencias específicas a la **autonomía alimentaria**, ni siquiera en documentos de *soft law*.

A continuación, se enuncian los documentos en los que se hace referencia a la soberanía alimentaria:

La **Observación No. 12 de 1999 del Consejo Económico y Social de la ONU**⁴ referente al derecho a la alimentación consagrado en el artículo 11 del PIDESC.

El **Folleto Informativo No. 34 de 2010 sobre *El derecho a la alimentación adecuada***, expedido por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la FAO.

La **Declaración de Nyéléni**, del 27 de febrero de 2007. Contiene el concepto de soberanía alimentaria, véase pie de página 2. Se aclara que no fue suscrita por Colombia.

La **Ley Marco de “Derecho a la Alimentación, Seguridad Y Soberanía Alimentaria”**, aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano celebrada del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012.

Se advierte que los documentos referidos no consagran un deber jurídico puntual al Estado colombiano. En consecuencia, esta Oficina carece de la competencia para definir el alcance de

² De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, conocida por sus siglas en inglés como FAO, el concepto de soberanía alimentaria fue desarrollado por La Vía Campesina (LVC), y llevado al debate público con ocasión de la celebración del Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria, evento paralelo a la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996 organizada por la FAO. Desde dicho momento, ha evolucionado hasta el 27 de febrero de 2007, cuando en la Declaración de Nyéléni se estableció la definición más usada, según la cual: “[l]a soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. (...)” Disponible en <https://nyeleni.org/spip.php?article291>. Por otro lado, en relación con la autonomía alimentaria, se encuentra que no tiene una referencia precisa en algún instrumento internacional, ni siquiera en documentos del *soft law*. En todo caso, se advierte un esfuerzo de parte de las comunidades indígenas de usarlo como un derecho vinculado fuertemente a la soberanía alimentaria.

³ Corte Constitucional Sentencia C-257 de 2008. *Soft Law* “(...) Se trata de declaraciones o principios elaborados por expertos, relatores o cuerpos especializados que tiene un valor importante en la medida en que constituyen un desarrollo doctrinal sobre el alcance de determinados tratados de derechos humanos, **sin embargo, no tiene un carácter vinculante**, a diferencia de los tratados. (...)” (Negrilla y subraya fuera del original).

⁴ ONU, Observación No. 12 de 1999 del Consejo Económico y Social de la ONU. Cuestiones Sustantivas Que Se Plantean En La Aplicación Del Pacto Internacional De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, OBSERVACIÓN GENERAL 12 El derecho a una alimentación adecuada (art. 11).

este tipo de conceptos o figuras, especialmente cuando no hacen parte de manera expresa de un tratado o convención ratificado por Colombia. Lo anterior, debido a que determinar si existen o no obligaciones que se deriven del concepto de soberanía alimentaria es un asunto que debe ser definido por la rama judicial, el Congreso de la República o el jefe de gobierno⁵.

2. La soberanía y la autonomía alimentaria en Colombia

2.1. La Corte Constitucional se ha referido al concepto de soberanía alimentaria de manera gradual, indicando su importancia y alcance, en las sentencias: T-348 de 2012⁶, C-644 de 2012⁷, T-606 de 2015⁸, T-622 de 2016, T-302 de 2017⁹, T-325 de 2017¹⁰, T-063 de 2019¹¹, entre otras. Estos pronunciamientos judiciales están fundamentados, por lo general, en (i) los artículos 64, 65, 66, 67 y 81 Constitucionales; (ii) el artículo 11 del PIDESC; y, (iii) la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Para la Corte, la soberanía alimentaria *“comprende, no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de*

⁵ No obstante, es preciso mencionar los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS-. Los ODS se refieren a un plan de acción adoptado por todos los países miembros de la ONU en el 2015, aprobados por la Resolución A/Res/70/L1 “Transformando nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y si bien ellos están vinculados expresamente al derecho humano a la alimentación, algunos de sus compromisos podrían referirse a los conceptos consultados, aunque ello, se reitera, no es taxativo ni se observa como obligatorio al Estado colombiano. Uno de los ODS referidos, es *ODS No.2 Hambre cero*. En concreto, es relevante mencionar que los estados signatarios se propusieron lo siguiente respecto a este ODS: “2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.”

⁶ En esta providencia judicial, la Sala de Revisión se refirió al impacto que tienen los macroproyectos en las comunidades rurales: “En relación con el derecho a la alimentación, las comunidades que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, en su mayoría rurales, se han enfrentado, por un lado, a un gran crecimiento y tecnificación de la industria de producción de alimentos, y por otro, a la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de macroproyectos. Las dos situaciones han ocasionado un detrimento en las prácticas tradicionales de agricultura y/o acuicultura provocando el aislamiento del oficio y producción de comunidades tradicionales del mercado de alimentos, y con ello, la afectación de las economías tradicionales de subsistencia. || Esta situación ha generado que los Estados deban encaminar la modernización y tecnificación de la industria, preservando a las comunidades de producción tradicional de alimentos, toda vez que el hecho de no garantizar la protección de su oficio, implica poner en riesgo su seguridad alimentaria.”

⁷ En esta sentencia, la Sala Plena declaró inexecutable los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 –Plan Nacional de Desarrollo-, por concluir que eran contrarios al “derecho de acceso a la propiedad rural de los trabajadores del campo y los derechos inherentes a éste como la vocación de permanencia sobre la misma, la vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del Estado y, regresivo respecto del derecho de seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo, es decir, el derecho a acceder en condiciones dignas a las fuentes de actividad económica agroindustrial para asegurar su subsistencia.”

⁸ En esta sentencia, se tutelaron los derechos fundamentales al mínimo vital y móvil, la vida, a la seguridad alimentaria, a la participación, al trabajo y a la dignidad humana de los miembros de la Cooperativa de pescadores de Barlovento y demás pescadores artesanales del Parque Nacional Natural Tayrona. Sobre la soberanía alimentaria se afirmó que “comprende no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros”.

⁹ En esta sentencia se definió la seguridad alimentaria en los siguientes términos: “la seguridad alimentaria debe ser garantizada por el Estado a través de las distintas políticas, tanto a nivel nacional como local. El Estado no se limita a asegurarles a los individuos la seguridad alimentaria, sino que debe tenerse en cuenta sus prácticas tradicionales y los alimentos que acostumbran consumir acordes con sus actividades propias de subsistencia. Así, es relevante que se observe con el mayor respeto las tradiciones culturales alimenticias de las comunidades para fortalecer sus prácticas tradicionales de subsistencia. En ese sentido, estas acciones deben tener en cuenta las causas que han generado la situación de escasez de alimentos, con el objeto de no caer en políticas asistencialistas sino en soluciones de largo plazo que aseguren a las comunidades la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad alimentaria”.

¹⁰ En esta sentencia, la Sala de Revisión concluyó que se violan los derechos a al agua, al ambiente sano, a la seguridad alimentaria, a la vida en condiciones dignas y al trabajo, al cercar con alambres eléctricos y construir jarillones que impiden a las personas acceder a la ciénaga en la que ejercían la actividad pesquera y se abastecían de agua.

¹¹ En esta decisión, se protegió el derecho a la consulta previa respecto del Pilar Indígena o de Gobernanza Indígena del Programa Visión Amazonía con la comunidad indígena Andoque, ubicada en el Resguardo de Aduche, municipio de Puerto Santander (Departamento del Amazonas). Entre las consideraciones que tuvo en cuenta la Corte, se cuenta el hecho de que se trataba de un programa que impactaba materias relacionadas con la cosmovisión de la comunidad en asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y otros.

producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros.”¹² Al respecto, por ejemplo, en la Sentencia C-077 de 2017, se afirmó con respecto a los campesinos, que:

“Así las cosas, una lectura del artículo 11 del PIDESC y de la Observación General número 12, desde la perspectiva de la población campesina y los trabajadores rurales, permite concluir que el derecho a una alimentación adecuada se encuentra ligado, de manera estrecha, con: el aprovechamiento por parte de los campesinos de su propia tierra;¹³ el respeto de sus formas tradicionales de producción y la garantía de sus necesidades básicas;¹⁴ la preservación de sus prácticas y saberes tradicionales;¹⁵ y verse protegidos frente a los efectos colaterales que pueden seguirse de la agroindustria.¹⁶ Así ha sido comprendido por parte de esta Corporación: ‘la soberanía alimentaria implica que los procesos de producción de alimentos garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros’.”¹⁷

De manera que la jurisprudencia constitucional ha establecido una relación directa con la soberanía alimentaria y los derechos de campesinos y de las personas étnicamente diferenciadas. En ese contexto, se protege especialmente los procesos de producción de alimentos frente a los procesos de la agroindustria, con la doble finalidad de (i) proteger la elección de los alimentos con los que se satisface su derecho a la alimentación y (ii) garantizar la posibilidad de que se preserven las dinámicas propias de la producción artesanal y a pequeña escala, que tienen un sustento cultural e histórico.

En razón a ello, en sus pronunciamientos resalta (i) la relevancia que tiene la soberanía alimentaria en la garantía de la seguridad alimentaria de las comunidades campesinas o étnicas; y (ii) la protección de tradiciones y de la identidad cultural que se deriva del respeto y el reconocimiento la manera en que estas comunidades obtienen alimentos. Lo anterior, debido a que se trata de *“prácticas y actividades que desarrollan tradicionalmente hacen parte de su desarrollo de vida y, de alguna manera, esa relación entre el oficio, las tradiciones y el espacio en el que lo desarrollan y subsisten, los constituye como comunidades con una misma identidad cultural”*.¹⁸

La normativa tampoco ha sido ajena al concepto de soberanía alimentaria. Así mediante Ley 1776 de 2016, modificada por el Decreto 2106 de 2019, se establecieron las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola. En el párrafo 5 del artículo 3 se dispuso que, en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las ZIDRES, que contemplen la inversión nacional y extranjera, debe garantizarse que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria.

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012.

¹³ Cfr. Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2. Artículo 4.2.

¹⁴ Cfr. Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2. Artículos 2.5, 3.5, y 4.

¹⁵ Cfr. Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2. Artículos 5.6. y 9.

¹⁶ Cfr. Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2. Artículos 3, 10, 5.2, 5.3, 10.3 y 10.4.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 del 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-325 de 2017.

De igual manera, recientemente la Ley 2046 de 2020, por la cual se establecieron mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos, indicó en su artículo 4º, que establece las definiciones aplicables a la ley, que “[l]os principios del comercio justo están relacionados con la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria.” Además, en el artículo 6º consagró la obligación del Gobierno Nacional de capacitar en diferentes ejes temáticos, dentro de los cuales se encuentra la seguridad y soberanía alimentaria. Lo anterior, evidencia una preocupación legislativa por incluir ese concepto¹⁹, como una alternativa de proteger los procesos de producción de los campesinos y las comunidades étnicamente diferenciadas, procurando su participación en el mercado de compras públicas.

2.2. Ahora bien, respecto del concepto de *autonomía alimentaria* es necesario indicar que sus referencias son más reducidas. Además de la Ley 1775 de 2016 precitada que lo menciona, no ha sido analizado en la jurisprudencia constitucional de manera clara y expresa. No obstante, recientemente desde el Gobierno Nacional se ha incluido ese concepto en dos iniciativas:

1). En el documento de *Pilar Indígena De Vision Amazonía – PIVA* se estableció dentro de su línea de acción el punto 3 de Economía y producción, en el cual se encuentra: *3.1.1 Fortalecimiento y promoción de conocimientos y prácticas que aseguren la autonomía alimentaria*. No obstante, la Corte Constitucional concluyó que el mismo vulneró el derecho a la consulta previa y ordenó, mediante sentencia T-063 de 2019, la garantía de este derecho previo a la expedición y aplicación del documento referido.

2). Se encuentra la suscripción del Gobierno Nacional de un acuerdo Programático 2020-2021 con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), celebrado el 03 de febrero de 2021, y que de acuerdo con el boletín informativo de Cancillería este “instrumento de cooperación tiene como objetivo establecer las áreas prioritarias en las cuales la FAO, de acuerdo con su mandato y ventajas comparativas, contribuirá a los esfuerzos del Estado en el diseño e implementación de estrategias integrales y proyectos productivos sostenibles para recuperar la **autonomía alimentaria**, erradicar el hambre y la pobreza extrema, apoyar el fortalecimiento de capacidades nacionales en esta materia y la generación de alianzas para crear medios de vida resilientes²⁰”.

Con fundamento en ello, en relación con las implicaciones de incluir dichos conceptos en una política pública del ICBF, es necesario tener en cuenta que jurídicamente solo se identifica un desarrollo conceptual y normativo, que permita un alcance concreto, en la figura de la ‘soberanía alimentaria’.

¹⁹ **ARTÍCULO 6o. PEDAGOGÍA Y SEGUIMIENTO TERRITORIAL.** El Gobierno nacional diseñará e implementará planes, programas y acciones pedagógicas y de seguimiento para capacitar a Alcaldías, Gobernaciones y participantes de los espacios territoriales de articulación definidos por la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, así como a pequeños productores y productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria y organizaciones en los siguientes ejes temáticos: - Seguridad y soberanía alimentaria.- Agroecología y producción sostenible.- Prevención de pérdida y desperdicio de alimentos.- Formación en comercio justo y consumo responsable. - Fortalecimiento en el cumplimiento de normas para la comercialización y manejo de productos alimenticios.- Organización, gestión, logística, mercadeo, comercialización y financiación de proyectos agropecuarios. - Otras temáticas que requieran ser definidas por la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos. A su vez, en el artículo 4 de la ley referida, se presentan las definiciones, y en cuanto a comercio justo, indica que Los principios del comercio justo están relacionados con la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria.

²⁰ <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/gobierno-nacional-fao-suscribieron-marco-programatico-pais-2021-2024>



Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Cecilia De la Fuente de Lleras

Dirección General

Oficina Asesora Jurídica

PÚBLICA



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

Cordialmente,

EDGAR LEONARDO BOJACÁ CASTRO

Jefe Oficina Asesora Jurídica