

Las directrices sobre derecho a la alimentación y su correspondencia con la Constitución del Ecuador

Patricia Borja Hidalgo*

INTRODUCCIÓN

La Constitución del Ecuador de 2008, fruto del trabajo de la Asamblea de Montecristi, contiene entre las garantías que tutela al derecho a la alimentación. Además incorpora la noción de soberanía alimentaria, estrechamente vinculada al anterior concepto. A primera vista estas dos innovaciones normativas marcan distancias con la anterior Constitución, de 1998, donde ambos conceptos no constaban de la manera con la que ahora aparecen detallados.

Más aún, la nueva Constitución incorpora en lo atinente a derechos humanos y garantías fundamentales, inéditos arreglos institucionales y

jurisdiccionales con miras a asegurar la atención del Estado a través de políticas públicas específicamente diseñadas. Esto tiene especial significación para los derechos económicos sociales y culturales (DESC), entre los que se inscribe el derecho a la alimentación. El enfoque constitucional no es deliberado, como es bien sabido, sino que responde a la orientación de «Estado de derechos» que la nueva Constitución política adscribe al Estado ecuatoriano. Por lo mismo, el derecho a la alimentación y la noción de soberanía alimentaria tienen al menos en lo normativo, herramientas concretas para que no queden dentro de esa larga lista de derechos que las constituciones

* Patricia Borja Hidalgo es diplomática de carrera del Servicio Exterior Ecuatoriano. Tiene varias publicaciones y ha ejercido diversos cargos en la Cancillería y fuera del país.

latinoamericanas postulan y no pasan de ser expresiones de buena voluntad, sin real materialización.

Este trabajo nació del interés de analizar las disposiciones de la Constitución sobre el derecho a la alimentación y soberanía alimentaria, y la correspondencia normativa de nuestra Ley Fundamental con las Directrices aprobadas en noviembre de 2004 por los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de la cual Ecuador es parte.

Las «Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional» son —como se indica en su denominación— voluntarias y, por tanto, no implican una obligación formal y legal (en derecho internacional) del Estado ecuatoriano. Constituyen un texto de compromiso real alcanzado por noventa Estados, entre esos el Ecuador, los que participaron en una difícil negociación, que contó también con aportes de otros organismos internacionales y de la sociedad civil. Sin embargo, debido al esfuerzo internacional que implicó su adopción y a su enfoque normativo, más avanzado que el de la Constitución de 1998, estimamos que ilustra y es plausible realizar un análi-

sis comparativo entre las Directrices Voluntarias y la Constitución de 2008 a partir de una interrogante: ¿Responden las innovaciones normativas de la Constitución a los nuevos enfoques y cánones doctrinarios sobre derecho a la alimentación?

La pertinencia de avanzar hacia la realización del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria de las sociedades es evidente. Nuestro país está entre los cuatro países latinoamericanos con mayores índices de desnutrición infantil —aunque si de normas se tratara, Ecuador cuenta con una normativa bastante actualizada, mucho más desarrollada que la de varios otros países de la Región y del mundo.

Resta sin embargo concretar el verdadero reto de toda legislación: ponerse en práctica. El Estado ecuatoriano tiene primordial responsabilidad en este cometido, por la naturaleza del derecho a la alimentación y de la soberanía alimentaria. Pero también corresponde a los ciudadanos, a través del control social y de las herramientas administrativas y judiciales, exigir el cumplimiento de lo que se halla por lo pronto escrito.

1. LA NOCIÓN DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS DE LA FAO Y LA CONSTITUCIÓN

Con miras al análisis de la correspondencia entre las «Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional» (en adelante las Directrices) y las disposiciones de la Constitución ecuatoriana vigente, es menester efectuar de antemano varias precisiones sobre los conceptos básicos que emplearemos en el ejercicio. El derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria son nociones que contienen conceptos de orden normativo, político y técnico. En razón de que el análisis de la correspondencia abordará nociones de los tres tipos descritos, buscaré en esta primera parte identificar los alcances conceptuales en mención.

Las nociones centrales son tres: (a) seguridad alimentaria; (b) soberanía alimentaria; y (c) derecho a la alimentación. Seguridad alimentaria alude a un concepto de carácter técnico, que en el caso del Ecuador se encuentra integrado a la normativa constitucional.

El derecho a la alimentación tiene un cariz jurídico normativo. Y soberanía alimentaria es básicamente una noción política, que aparece en el Plan Nacional de Desarrollo como un «eje transversal» de diferentes programas de gestión del Estado ecuatoriano¹ y en la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, aprobada en 2009.

(A) SEGURIDAD ALIMENTARIA

La FAO, en las Cumbres Mundiales de la Alimentación de 1996 y 2002, definió a la seguridad alimentaria de la siguiente manera:

Seguridad alimentaria, a nivel de individuo, hogar, nación y global, existe cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana.

Esta definición ha adquirido un matiz propio mediante la incorporación de cuatro pilares fundamentales: a) disponibilidad; b) estabilidad del suministro; c) acceso y d) utilización. Se identifica a la seguridad alimentaria como la realización del derecho a toda persona a tener acceso físico, econó-

¹ El concepto de soberanía alimentaria fue desarrollado por Vía Campesina y otras organizaciones sociales, en 1996, en un evento paralelo a la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), celebrada en Roma.

mico y social, oportuna y permanentemente a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.

En nuestro país, el rol garantista y protector del Estado se manifestó en la adopción de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2006, que estableció como política de Estado y acción prioritaria del Gobierno a la formulación y la ejecución de políticas, planes y proyectos que garanticen el apoyo a la producción nacional de alimentos, faciliten su control de calidad y distribución, posibiliten su acceso y el mejoramiento del consumo, preservando la salud y la nutrición de la población.

Sin embargo, no obstante materializarse en un cuerpo normativo, en la práctica, no se concretaron las disposiciones de la ley². La Ley de 2009 establece la noción de «régimen», constituido por las normas conexas, «destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación,

intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro y mediana producción campesina, de las organizaciones populares y de la pesca artesanal... respetando la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental».³

(B) SOBERANÍA ALIMENTARIA

Soberanía alimentaria alude no sólo la satisfacción y garantía de acceso a la alimentación, sino que comprende tres elementos adicionales. En primer lugar tiene una dimensión social al involucrar en su materialización a colectivos humanos y no solamente a individuos; en segundo término, busca la autosuficiencia alimentaria de las poblaciones que integran un país, e involucra necesariamente al Estado, única entidad social que puede coordinar la referida autosuficiencia; y en tercer lugar, a más de la provisión de alimentos adecuados y suficiente (en términos de salud pública), incorpora

2 Véase un análisis en Fernando Rosero y otros: «Informe sobre los avances y desafíos en la implementación del derecho a la alimentación», CAFOLIS y Grupo Apoyo, mimeo, 2007.

3 Art. 1 de la Ley Orgánica el Régimen de la Soberanía Alimentaria, RO-583.-Suplemento, de 5 de mayo de 2009.

determinaciones de orden cultural y de preservación del ambiente natural (biodiversidad). No se trata sólo de alimentar a una población sino de hacerlo de acuerdo a concretos cánones socio-culturales y de manera permanente.

La soberanía alimentaria por tanto es un concepto más complejo que el de seguridad alimentaria que ha sido postulado como un planteamiento político por numerosos gobiernos de la región a fin de inspirar la creación de un entramado normativo e institucional que coadyuve a enfrentar la inseguridad alimentaria de sus ciudadanos⁴.

La Constitución ecuatoriana, como veremos más adelante, incorpora esta noción en su normativa. Por su parte, la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, aprobada en 2009, establece a partir de la noción de soberanía alimentaria diversos mecanismos mediante los cuales el Estado cumple con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Como se puede apreciar, el enfoque de la Ley reivindica al productor y al consumidor final como los elementos centrales de la cadena agroalimentaria —frente a los eslabones relacionados con el comercio y la distribución— y prioriza los mercados nacionales y los productores locales frente a la producción para exportación y la importación de alimentos subvencionados desde otros países.

(C) DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación está reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, de los cuales el Ecuador es Parte: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Carta Interamericana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Según Jean Ziegler (2003), Relator de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la alimentación, éste se define como «el derecho a tener acceso, de

4 La soberanía alimentaria está recogida como principio en la «Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional» de Guatemala. Además, se ha incorporado en la Constitución de Bolivia, aprobada en 2008. Recientemente, se ha promulgado la «Ley orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria», en Venezuela. Además, hay propuestas de leyes en debate en los congresos de México, Nicaragua, Bolivia, Honduras y Costa Rica. (Vivero, José Luis: «El derecho a la alimentación. Enfoque legal contra el hambre», mimeo., 2008)

manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra con dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna».

El derecho, como se puede apreciar, es un correlato de la noción de soberanía alimentaria. Sin embargo, si ésta describe una meta social que debe involucrar para su satisfacción efectiva al Estado, el derecho a la alimentación establece una garantía jurídica del ciudadano que, por tanto, puede reclamar su satisfacción a quien la debe propiciar. Por este motivo el derecho a la alimentación se inscribe dentro del catálogo de derechos humanos (económicos, sociales y culturales), es «justiciable» de acuerdo a las determinaciones normativas de cada país, y tiene como responsable de su satisfacción al Estado en las condiciones y circunstancias que la ley determine. El derecho a la alimentación, por lo antes indicado, es una noción jurídica y a la vez una forma de materializar de forma concreta a favor del ciudadano lo que la soberanía alimentaria establece como meta social.

La Constitución ecuatoriana, en su Art. 13, contiene disposiciones explícitas relativas al derecho a la alimentación y consagra el derecho de las personas y colectividades a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, para lo cual el Estado deberá promover la soberanía alimentaria. La estructura normativa de la Constitución se encuentra en un punto culminante de la tendencia del derecho internacional de los derechos humanos y Ecuador se convierte así en uno de los quince Estados que explícitamente reconocen el derecho a la alimentación en su Constitución.

DIRECTRICES VOLUNTARIAS
EN APOYO DE LA REALIZACIÓN
PROGRESIVA DEL DERECHO
A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA
EN EL CONTEXTO DE LA
SEGURIDAD ALIMENTARIA
NACIONAL

Se refieren al entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas (19) vinculadas a la materialización del derecho a la alimentación. Se complementan con un catálogo de medidas, acciones y compromisos internacionales. En la publicación de las Directrices,

también se señala un listado de instrumentos internacionales que tienen que ver con el ejercicio del Derecho a la alimentación.

El derecho a la alimentación se reconoce en las Directrices con carácter universal, como todo derecho humano. Sin embargo, es de aplicación progresiva. La exigibilidad de este derecho afronta también, por esta razón, idénticos problemas a los de otros DESC: La «justiciabilidad» debe establecerse con respecto a cada país y la materialización a través de políticas públicas específicas.

Las Directrices ofrecen a la comunidad internacional un mínimo normativo y nociones estandarizadas sobre el derecho a la alimentación. Según ya hemos anotado, no son un instrumento vinculante, como lo son los tratados internacionales de derechos humanos, pero la alta aceptación en su negociación y adopción en la FAO le da una significación destacada. No debemos descartar que a futuro las Directrices sirvan de base para la negociación de un convenio internacional sobre el derecho a la alimentación.⁵

(A) LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Las Directrices interrelacionan diversos ámbitos del Derecho a la alimentación, guiadas por los principios de «entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas» y constan a continuación, con una sucinta descripción de su naturaleza:

Directriz 1-Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el Estado de derecho. El Estado debe crear el entorno propicio y poner a disposición de sus ciudadanos mecanismos efectivos para demandar, en última instancia por los canales jurisdiccionales, el cumplimiento del derecho a la alimentación.

Directriz 2-Políticas de desarrollo económico. Deben ser desarrolladas por los Estados, sustentándolas en los pilares de la seguridad alimentaria: acceso, inversión, adecuada institucionalidad, sistema de mercados, marco jurídico y normativo adecuado, empelo, entre los más importantes.

Directriz 3-Estrategias. Cada Estado debe adoptar una estrategia nacional

5 Según Jacques Diouf, director general de la FAO, las Directrices representan el primer intento de los gobiernos de interpretar el Derecho a la alimentación, un derecho económico, social y cultural que antes constaba recogido de manera escueta o en conexión con otros derechos humanos, pero sin desarrollarlo específicamente. Las Directrices no sólo presentan un panorama del Derecho a la alimentación desde una perspectiva internacional, sino que además recomiendan medidas que deberían adoptar los Estados para su realización, en el Prólogo.

de reducción a la pobreza, en la que se aborde de forma primordial el derecho a la alimentación.

Directriz 4-Sistemas de Mercado. Los gobiernos deben diseñar políticas comerciales, en general, y de comercio agrícola y alimentario, en particular, a fin de que contribuyan a la seguridad alimentaria mediante la promoción de un sistema de comercio local, regional, nacional y mundial, no discriminatorio y orientado al mercado.

Directriz 5-Instituciones. Para impulsar el derecho a la alimentación, se recomienda a los Estados la creación, reforma o mejoramiento de las instituciones públicas, una mayor coordinación y supervisión entre ellas, la transparencia, la rendición de cuentas y el énfasis en la lucha contra la corrupción.

Directriz 6-Partes Interesadas. El Estado es el responsable primario en la realización del derecho, pero no obstante para su concreción también concurren la sociedad civil y el sector privado, cuya participación se debe fomentar.

Directriz 7-Marco Jurídico. Se recomienda la incorporación de mecanismos de aplicación directa y de «justiciabilidad» para la realización del derecho a la alimentación. Se pasa de la concepción del ciudadano como

beneficiario a sujeto de derecho, en capacidad de demandar y exigir la satisfacción de éste.

Directriz 8-Acceso a los recursos y bienes. Se promueve el posicionamiento de los productores y consumidores nacionales en el control de los alimentos y la cultura alimentaria, referidos a los siguientes ámbitos:

Directriz 8a Mercado Laboral

Directriz 8b Tierra

Directriz 8c Agua

Directriz 8d Recursos Genéticos para la alimentación y la agricultura

Directriz 8e Sostenibilidad

Directriz 8f Servicios

Directriz 9-Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor. Se llama a los Estados a preservar, en el marco de la protección del derecho a la alimentación, la calidad y salubridad de los alimentos.

Directriz 10-Nutrición. El derecho a la alimentación no sólo tiene que ver con montos y calidad de los alimentos, sino con su suministro y dieta adecuada. Los Estados deben considerar esta faceta en el marco de la implementación del derecho.

Directriz 11-Educación y Sensibilización. Establece la necesidad de promover las distintas facetas del derecho a la alimentación a través de los sistemas

educativos formales e informales públicos.

Directriz 12-Recursos Financieros Nacionales. Los Estados deben efectuar provisiones tanto para garantizar recursos económicos a fin de viabilizar el derecho a la alimentación, como con respecto al empleo de recursos en los programas establecidos para el efecto.

Directriz 13-Apoyo a los grupos vulnerables. Los Estados requieren elaborar sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, y buscar la denominada «focalización» de la garantía del derecho en los grupos de la población más necesitados.

Directriz 14-Redes de Seguridad. El derecho a la alimentación, según esta directriz, debe vincularse a lo social y el Estado debe trabajar para el efecto mediante el aprovechamiento de las capacidades existentes en las comunidades receptoras y basarse en la adquisición local o regional.

Directriz 15-Ayuda Alimentaria Internacional. Estipula metas a los donantes de ayuda alimentaria para evitar afectar los productores locales de alimentos, no crear dependencia y atender las necesidades nutricionales y la cultura de las poblaciones receptoras.

Directriz 16-Catástrofes naturales y provocadas por el hombre. Prohíbe

que los alimentos sean utilizados como medio de presión política y económica; y establece exigencias de acción pública en el caso de que desastres naturales afecten el derecho a la alimentación.

Directriz 17-Vigilancia, Indicadores y puntos de referencia. Se recomienda a los Estados el «empoderamiento» de la ciudadanía a través de la evaluación de sus necesidades y la generación de mecanismos de diseño de programas, elaboración de políticas o propuestas de ley, ejecución, seguimiento y rendición de cuentas.

Directriz 18-Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Recomienda la presencia de un defensor del pueblo, independiente y autónomo del Gobierno, que se convierta en promotor del derecho a la alimentación o que tenga entre sus responsabilidades la referida labor.

Directriz 19-Dimensión Internacional. Recuerda el ámbito de aplicación de las recomendaciones contenidas en las Directrices, en consonancia con los compromisos de los Estados asumidos en la Cumbre Mundial de la Alimentación y Cumbre del Milenio de reducir, hasta el 2015, a la mitad el número y proporción de personas que padecen hambre.

(B) MEDIDAS Y ACCIONES

Las Directrices se complementan con medidas y acciones en los siguientes ámbitos:

1. Cooperación internacional y medidas unilaterales
2. Papel de la comunidad internacional
3. Cooperación técnica
4. Comercio internacional
5. Deuda externa
6. Asistencia oficial para el desarrollo
7. Ayuda alimentaria internacional
8. Colaboración con las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado
9. Promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada
10. Presentación de información

(C) INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Cabe recordar, por otro lado, que las Directrices ponen de relieve nexos normativos con tratados internacionales, especialmente de derechos humanos. Estas referencias sirven para sugerir a los Estados fuentes adicionales de referencia para el desarrollo nacional del derecho a la alimentación y se enumeran a continuación:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 25);

- Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Art. 2 y 11);
- Carta de las Naciones Unidas (Art. 55 y 56);
- Convención sobre los Derechos del Niño;
- Convención sobre la Discriminación contra la Mujer;
- Convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales del derecho internacional humanitario; y,
- Declaración de la Cumbre del Milenio.

NEGOCIACIONES EN LA FAO

Desde el inicio de las negociaciones, en marzo de 2003, resultó claro que el concepto y el contenido probable de las Directrices eran nuevos para la mayoría de los participantes en el *Grupo de Trabajo de Composición Abierta* (GTIG) integrado por los Estados miembros de la FAO, según mandato emanado de la Cumbre Mundial de la Alimentación, para preparar el proyecto de Directrices. Por lo tanto, debió dedicarse un cierto tiempo a lograr un entendimiento común sobre las directrices y sus posibles implicaciones, antes que comenzaran las negociaciones. La Secretaría preparó ocho documentos informativos a fin de examinar el derecho a una alimentación adecuada desde perspectivas diferentes y aclarar cuestiones concretas tratadas en el proyecto. Además, la FAO puso a disposición cinco estudios de casos de países con experiencia en la aplicación

del derecho a la alimentación (Brasil, Canadá, India, Sudáfrica y Uganda).

El primer proyecto de directrices voluntarias se examinó en la segunda reunión del GTIG (27 a 29 de octubre de 2003) y fue aceptado como base para la negociación, y se presentaron observaciones de índole general sobre el proyecto. Durante una reunión intermedia, celebrada en el marco del GTIG (2 a 5 de febrero de 2004), se recogieron en una «compilación» las propuestas de enmiendas o nuevos textos alternativos al primer proyecto, en total unas 440 propuestas. La Mesa preparó un segundo proyecto (26 a 29 de abril de 2004) que incluía 188 propuestas. Este segundo proyecto proporcionó la base para las primeras negociaciones auténticas, que tuvieron lugar durante la tercera reunión del GTIG (5 a 10 de julio de 2004).

El principal desacuerdo en la negociación se produjo por la negativa de la Unión Europea de convertir la sección de «medidas» en una directriz, como fue la propuesta del G77 y aceptado por Estados Unidos. De acuerdo al punto de vista europeo, las directrices voluntarias debían ser un instrumento de aplicación en el plano nacional y, por lo tanto, convertir la sección internacional en una directriz hubiese excedido el mandato del GTIG.

La solución de consenso fue la incorporación de disposiciones ya presentes en instrumentos aprobados en diversos foros internacionales sobre cooperación internacional, comercio internacional, deuda externa, asistencia oficial al desarrollo, cooperación técnica, colaboración con la sociedad civil, derechos humanos, cooperación con ONGs, rendición de cuentas, medidas unilaterales, entre otros. El objetivo fue no crear nuevas obligaciones sino recoger lo que ya estaba presente y acordado sobre la materia en instrumentos vigentes.

La referencia a la soberanía nacional frente a los mercados internacionales enfrentó al G77 con los países desarrollados. El G77 consideraba primordial establecer disposiciones que comprendan la acción de las empresas multinacionales, su gran poder económico y tecnológico, y la posición estratégica en el mercado y el comercio mundial. Frente a esta situación y como solución de compromiso, tras largas negociaciones el GTIG acordó incorporar disposiciones atinentes a productores y a consumidores.

Las disposiciones con respecto a las catástrofes naturales y a aquellas provocadas por el hombre fue un tema que generó numerosas divergencias. La posición de Estados Unidos, por

una parte, y por otra de países del Medio Oriente, principalmente de Siria y Egipto, no pudieron ser reconciliadas. La referencia en el proyecto a emergencias causadas por acción humana aludía a situaciones de ocupación, conflictos armados, que podían ser los casos de Palestina e Iraq. El G77, como fórmula de solución, propuso la utilización del lenguaje basado en las convenciones de Ginebra sobre derecho internacional humanitario, que finalmente fue el texto que se acordó.

En las negociaciones, se presentaron discrepancias entre Cuba y Estados Unidos sobre el alcance de las Directrices, que se resolvió con una declaración, al momento de la aprobación de las Directrices, en la que explicaron su entendimiento y reiteraron su posición, ya expresada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: que este instrumento no implica un reconocimiento de cambio alguno en el estado del derecho internacional convencional o consuetudinario respecto de los derechos relativos a la alimentación y que la consecución de un «derecho a una alimentación adecuada» o «derecho fundamental a no padecer hambre» sean una meta o aspiración que

habrá de realizarse progresivamente y que no entraña ninguna obligación internacional ni reduce las responsabilidades de los gobiernos nacionales frente a sus ciudadanos⁶.

En 2004, tras dos años de debates y negociaciones en el seno del GTIC, el Consejo de la FAO aprobó por consenso las Directrices, que emanaron tanto de las negociaciones de los Estados como de los insumos especializados de técnicos de la FAO y del aporte de organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a los Alimentos, Jean Ziegler, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Fueron sustantivas también las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en la «Alianza Norte-Sur» —coalición de ONGs involucradas en diversas facetas del derecho a la alimentación. En las labores del GTIC también participaron, en calidad de observadores, instituciones regionales e internacionales así como parlamentarios, universidades, fundaciones y entidades del sector privado.

6 Declaración presentada por los Estados Unidos de América, el 23 de septiembre de 2004, al Grupo de Trabajo Intergubernamental.

En estos debates, el Ecuador participó a través de su Misión Permanente ante la FAO. Lamentablemente, no se contaron con suficientes instrucciones de Quito con respecto del texto o de la negociación en sí. Recién en julio de 2004, cuando ya había culminado la negociación en el ámbito del Grupo Latinoamericano y del Caribe y del G77, la Cancillería remitió a la delegación ecuatoriana en Roma los comentarios del INDA respecto al proyecto de directrices relativas al «Acceso a los recursos y bienes y utilización de los mismos» e «Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor». El Instituto había elaborado solamente un análisis de la legislación nacional, sin proponer ningún texto alternativo o propuesta de párrafos.

2. LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

El Ecuador, desde la visión de los derechos consagrados en su Constitución, supera lo recomendado en las Directrices y en instrumentos internacionales⁷, Nuestro texto constitucional consagra un Estado constitucional de «derechos». Para Ramiro Ávila, el «Estado de derechos» nos remite a una comprensión nueva del Estado, más

allá de la noción de Estado de derecho, desde dos perspectivas: 1. La pluralidad jurídica y 2. La importancia de los derechos reconocidos en la Constitución para la organización del Estado⁸. Estado de derechos hace referencia a la necesaria justicia social que facilita la consecución de entornos sociales pacíficos y a que los ciudadanos puedan vivir, en todos los ámbitos con dignidad. La ciudadanía tiene una gama de posibilidades de participación y de recursos que facilitan el control social del uso de los recursos públicos, así como de los resultados, eficiencia, eficacia y pertinencia de la gestión pública.

En esta línea, la Constitución vigente profundiza los avances en materia de protección de derechos, ya reconocidos en la de 1998 —que se refería a la alimentación exclusivamente como una garantía para una vida digna y no lo reconocía como un derecho en si mismo. Señala en el Art. 13, de modo específico, el derecho de las personas y colectividades a la alimentación, entendida como el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, de preferencia producidos a nivel local, y en correspondencia con las diversas identidades y tradiciones locales.

7 Como el PIDESC y el Protocolo de San Salvador en Carolina Silva Portero, *ibíd.*, p. 136 y ss.

8 Ramiro Ávila en «La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado», p. 28 y ss.

Hay varias disposiciones de la Ley Fundamental que guardan estrecha conexión con el derecho a la alimentación. Entre las principales se destacan:

(a) La Constitución garantiza una distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción, así como la generación de fuentes de trabajo dignas y estables. Hay varios artículos referidos a las políticas de desarrollo económico, en los que se hace referencia al impulso del empleo y se plantea como objetivos el mejoramiento de la calidad de vida y se subraya la necesidad de un sistema económico más justo, más democrático, más productivo, más solidario y sostenible. Se promueve la implementación de estrategias participativas que garanticen la seguridad alimentaria, a fin de recuperar la producción nacional de sectores tradicionales, como el agrícola o pesquero, potenciar la capacidad del mercado interno, la introducción de tecnologías más amigables con el ambiente, y la aplicación de políticas distributivas y redistributivas.⁹

(b) El Estado debe garantizar el funcionamiento de un sistema de mercado con el fin de evitar prácticas monopólicas u oligopólicas y cualquier tipo de

especulación con productos alimenticios. Para garantizar la soberanía alimentaria se regula el acceso a recursos y bienes como la tierra, se prohíbe el latifundio y se impulsa la producción de alimentos bajo principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.¹⁰

(c) Se hace referencia al agua como un derecho fundamental y patrimonio nacional estratégico, de uso público inalienable, imprescriptible e inembargable.¹¹

(d) En lo relativo a la conservación del ambiente y de los recursos genéticos, la Constitución consagra la protección al patrimonio genético y la obligatoriedad del Estado en su regeneración. Se promueve en el sector público y privado el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes, pero que no se alcanzarán en detrimento de la soberanía alimentaria ni afecten el derecho al agua.

(e) El principio de precaución está presente en el Art. 396 y, aunque no hace relación inmediata con el derecho a la alimentación, es pertinente ya que obliga al Estado a adoptar las medidas oportunas cuando exista sospecha o dudas de un posible impacto ambiental

⁹ Art. 281 de la Constitución

¹⁰ Arts. 281, 282.

¹¹ Arts. 318, 411, 375-(6), 32, 314

por acción u omisión y concuerda con lo establecido en el Art. 15 en relativo a la prohibición de contaminantes orgánicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos y los organismos genéticamente modificados que perjudiquen la salud del ser humano.

(f) La cultura influye en la producción e ingesta de alimentos. Bajo este entendido, la Constitución promueve la provisión de alimentos culturalmente apropiados y la preservación y recuperación de la *agrobiodiversidad* y los saberes ancestrales vinculados a ella.¹²

Con el fin de asegurar el derecho a una alimentación sana se integran los distintos aspectos referidos a la inocuidad de los alimentos. En el Art. 281 se refiere la crianza de animales destinados a la alimentación humana y se garantiza el derecho de las personas a no consumir alimentos contaminados.

(g) En el Art. 52 se garantiza el derecho de consumidores y usuarios, previo desarrollo legislativo, a procedimientos de defensa de los consumidores y las sanciones por vulneración de estos derechos. Con este mismo espíritu, en el Art. 281 (9) se incluyó una norma que causó gran controversia y debate, con el fin de regular

bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.

(h) El Estado está en la obligación de dotar alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o causados por la acción humana. Los alimentos recibidos de ayuda internacional deberán ser inocuos y no afectar la producción futura de alimentos producidos localmente.

3. CORRESPONDENCIA NORMATIVA

La siguiente matriz ofrece una visión sobre la correspondencia normativa entre las Directrices y la Constitución del Ecuador. Nos permite apreciar en qué medida aquellas fueron recogidas por los constituyentes de Montecristi:

CONCLUSIONES

- La Constitución se ajusta en alto grado a la doctrina del derecho a la alimentación recogida en las Directrices. Prácticamente, la totalidad de las recomendaciones han sido incorporadas en el texto constitucional. Se aplicaron por tanto y en buena medida tales disposiciones no obstante que sean de


12 Art. 281.

Cuadro comparativo entre Directrices y la Constitución

DIRECTRICES	CONSTITUCIÓN
Directriz 1 Democracia, Buena Gestión Pública, Derechos Humanos y Estado de derecho	Artículos: 1; 3 (1,8); 10; 13, 66 (2); 88; 95. Se establece el Estado de «derechos»
Directriz 2 Políticas de Desarrollo Económico	Artículos: 263 (6,7); 275; 276 (1,2,4,6,7); 277, 278 (1,2); 281 (2,3,4,8,9,10,11,); 283; 284 (3); 290 (2); 302 (3); 304 (4), 423.
Directriz 3 Estrategias	Artículos: 3, 340, 423.
Directriz 4 Sistemas de Mercado	Artículos: 283, 281 (1,11,14); 284 (2,8); 304 (3,5); 334; 335; 336, 337, 338
Directriz 5 Instituciones	Artículos: 95; 96
Directriz 6 Partes Interesadas	Artículo 281
Directriz 7 Marco Jurídico	281, transitoria primera.
Directriz 8 Acceso a los recursos y bienes	Artículos: 285(2); 300; 336,310
Directriz 8a Mercado Laboral	Artículos: 276 (2); 284(6,7), 328 (1), 331.
Directriz 8b Tierra	Artículos: 282; 410
Directriz 8c Agua	Artículos: 12; 276 (4); 282; 313,318, 411, 415
Directriz 8d Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura	Artículos: 57, 73 (2), 281 (6), 313, 322, 400, 401, 408, 419.
Directriz 8e Sostenibilidad	Artículos: 14, 281 (6), 283, 313, 400, 405, 413
Directriz 8f Servicios	Artículo: 310
Directriz 9 Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor	Artículos: 15 (2); 52; 55, 281 (7,13);
Directriz 10 Nutrición	Artículo 38, 45, 46 (1), 52, 66 (2). En lo referido a la protección de la lactancia materna: Arts. 43, 51 y 332
Directriz 11 Educación y Sensibilización	Artículos: 347(7).
Directriz 12 Recursos Financieros Nacionales	Artículos: 281 (2,5); 285 (2,3)
Directriz 13 Apoyo a los grupos vulnerables	Artículos: 35; 38(1); 42; 45; 46(1); 47.
Directriz 14 Redes de Seguridad	Artículos: Artículo 281 (12)
Directriz 15 Ayuda Alimentaria Internacional	Artículos: 281 (12)
Directriz 16 Catástrofes Naturales y provocadas por el hombre	Artículos: 281 (12); 389 (7)
Directriz 17 Vigilancia, indicadores y puntos de referencia	No aplica, no es un tema que deba estar regulado en la Constitución
Directriz 18 Instituciones Nacionales De Derechos Humanos	Art. 214
Directriz 19 Dimensión Internacional	Art. 417

(Entre paréntesis se señalan los numerales que corresponden al artículo de la Constitución aludido)

aplicación voluntaria para los Estados (jurídicamente no vinculantes).

- La Ley del Régimen de Soberanía Alimentaria de 2009, en cumplimiento del mandato de la Constitución vigente, desarrolló la cuestión del derecho a la alimentación, desde la perspectiva de la Ley Fundamental. Aunque este estudio no concierne a la Ley de 2009, un breve análisis de la misma permite constatar que guarda armonía con la Constitución del Estado y, por esa vía, con las Directrices de la FAO.
- La elevada coincidencia entre los puntos que se plantean en las Directrices y el texto de la Constitución de 2008 nos permite concluir que los asambleístas de Montecristi tuvieron entre los insumos para su trabajo a las Directrices en cuestión.
- El reto final para nuestro país es llevar a la práctica la normativa constitucional y legal sobre el derecho a la alimentación, que disposiciones de tanta significación y avance en lo social no se queden en letra muerta. Pero esto ya atañe ya no a la ley sino a la gestión del Estado, al compromiso de los gobiernos y por supuesto a la acción de la ciudadanía y del sector privado para asegurar que así suceda. 

BIBLIOGRAFÍA

Ávila Santamaría, Ramiro: «La inversión social y la responsabilidad del Estado: un estudio de caso sobre la exigibilidad en Ecuador», en Revista Aportes Andinos, Servicios Públicos y Derechos Humanos, julio de 2004.

Ávila Santamaría, Ramiro y otros (Ed.): «Desafíos Constitucionales. La Constitución del 2008 en perspectiva», Serie Justicia y Derechos Humanos. Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, 1ª. Edición, Quito, 2008.

Ávila Santamaría, Ramiro y otros (Ed.): «La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado», Serie Justicia y Derechos Humanos. Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, 1ª. Edición, Quito, 2008.

Chuquimarca, Luis y otros: «Enfoque Transversal de Derecho de la Seguridad Alimentaria en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010», mimeo., Quito, diciembre de 2007.

Rosero, Fernando y otros: «Informe sobre los desafíos en la implementación del derecho a la alimentación», CAFOLIS y Grupo Apoyo, Quito, 2007.

Vivero, José Luis: «El derecho a la alimentación. Enfoque legal contra el hambre», mimeo., 2008.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y capítulo Política Exterior

Proyecto de ley de régimen de la soberanía alimentaria», Asamblea Nacional del Ecuador, 2009.

«Un proyecto para la soberanía alimentaria en el
“Congresillo”» en El Comercio, 1/24/2009

[http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/images/
stories/Const2008.pdf](http://www.minjusticia-ddhh.gov.ec/images/stories/Const2008.pdf)

<http://www.fao.org/righttofood/>