

El derecho a una alimentación adecuada en la nueva constitución

The Right to Adequate Food in the New Constitution

Paloma SILVA URRUTIA ¹

Resumen: El derecho a la alimentación adecuada y su garantía está lejos de ser un tema novedoso en la discusión internacional, académica y jurisprudencial. Sin embargo, a pesar de su vigencia y necesidad, no cuenta con una consagración constitucional expresa. Encontrándonos ad portas del inicio de un proceso constituyente, nos parece indispensable traer a la discusión, nuevamente, el derecho a una alimentación adecuada, dotarlo de contenido y cuestionarnos todas sus aristas, en miras a una consagración constitucional del mismo, como integrante del derecho a un mínimo vital.

Palabras clave: Derecho a la alimentación, Nutrición, Derechos fundamentales, Seguridad alimentaria

Abstract: The right to adequate food and the guarantee of this right is far from being a new issue in international, academic, and jurisprudential discussions. However, despite its validity and necessity, it has not been expressly recognized in the Constitution. As we are on the verge of the beginning of a constituent process, it seems essential to bring back to the discussion the right to adequate food, to provide it with content and to question all its aspects, with a view to its constitutional recognition as an essential element of the right to a basic subsistence minimum.

Keywords: Right to food, Nutrition, Fundamental Rights, Food security

¹ Abogada de la Universidad de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico paloma.silva@ug.uchile.cl

1. Introducción

A raíz del denominado estallido social, y producto de la profunda disconformidad de la mayoría de la sociedad chilena con la Constitución Política de la República vigente, tomó un lugar predominante la discusión respecto de una serie de derechos, algunos ya reconocidos por el texto constitucional y otros, íntimamente ligados a los primeros, constantemente negados y/o ignorados, a pesar de la profusa jurisprudencia, producción académica e, incluso, la adopción de tratados internacionales por parte del estado.

Hoy, ad portas del inicio de la discusión del nuevo texto constitucional y en un clima político complejo, son muchos los actores “políticos” que ponen de relieve estos derechos, mientras otros, como es la tónica, insisten en negar el reconocimiento y materialización de los mismos, escudados en las excusas tantas veces dichas, contraponiendo estos derechos a otros que, estiman, serían de mayor categoría o mediante el argumento de la capacidad económica, también ampliamente conocido.

Independiente de los motivos, lo cierto es que existe un mayor consenso en la incorporación de nuevos derechos en el próximo texto constitucional, tales como vivienda, pensiones y alimentación. Sin embargo, estimamos que hay ciertas preguntas que requieren reflexiones y respuestas, de forma previa a incorporar, a secas, nuevos derechos.

En este sentido, nos planteamos las siguientes interrogantes ¿Por qué es necesario o beneficioso incorporar estos derechos en la nueva Constitución?, ¿Cómo incorporamos estos derechos?, ¿Qué contenido tendrán estos derechos? y, no menos importante, ¿Cómo garantizaremos el acceso real a estos derechos? Sin responder a estas preguntas corremos el riesgo de garantizar derechos sólo formalmente o sin un contenido adecuado.

Por otro lado, producto de la pandemia de Covid-19 que vivimos en Chile desde inicios de año 2020 ha quedado (más) en evidencia la profunda desigualdad social en la que nos encontramos y sus consecuencias. La falta de vivienda y de medios económicos para acceder a una alimentación adecuada se visibilizaron con fuerza, obligando al estado a adoptar medidas de contingencia, lamentablemente insuficientes.

Esta crisis alimentaria no es nueva, ya en 2019 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, evaluando los primeros 15 años de implementación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación, expresaba

el Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019 nos indica que el hambre ha aumentado. Actualmente hay más de 820 millones de personas hambrientas. Este informe explica que la desaceleración y la recesión de la economía desfavorecen la seguridad alimentaria y nutricional allí donde las desigualdades son mayores. Y nos lanza un mensaje crucial: los países que cuentan con políticas económicas y sociales centradas en las personas, y que protegen la seguridad alimentaria y la nutrición de los más vulnerables, garantizando servicios básicos y derechos para todos, como atención sanitaria, educación o protección social, están, sencillamente, mejor preparados para enfrentar los ciclos económicos adversos².

En este contexto, nos parece indispensable comenzar respondiendo estas preguntas en torno al derecho a la alimentación, tan esencial, pero a la vez tan olvidado, ya que, en el contexto actual, y pensando en los años venideros, se torna urgente su consagración y completa realización.

Como punto de partida, analizaremos cómo se ha consagrado el derecho a la alimentación en el ámbito internacional y el contenido del que se lo ha dotado, para poder responder las siguientes preguntas: ¿Es necesario consagrar el derecho a la alimentación en la nueva constitución? y ¿Cómo es posible consagrar el derecho a la alimentación en la nueva constitución?

Finalmente, expondremos la posibilidad de establecer el derecho a la alimentación como integrante del derecho a un mínimo vital, junto con una propuesta concreta de redacción, que consideramos podría ser incorporada en la nueva constitución.

2. El derecho a la alimentación en el ámbito internacional: su consagración y contenido

El derecho a la alimentación, su contenido y protección no son temas novedosos, a pesar de mantenerse constantemente vigentes. Así, encuentra reconocimiento en los principales textos internacionales relativos a derechos humanos, todos suscritos por Chile y vigentes (generando, por tanto, obligaciones para nuestro estado).

En primer término, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25 dispone:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

²FAO (2019), p. V.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social³.

Sin embargo, es el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el que consagra el derecho de forma directa en su artículo 11:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan⁴.

Luego, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado “Protocolo de San Salvador”, en su artículo 12 profundizó respecto al derecho a la alimentación, contenido en forma genérica en la referida Convención en su artículo 26, referente a los derechos económicos, sociales y culturales. Este artículo 12 dispone:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia⁵.

Igualmente, ha sido necesario consagrar el derecho a la alimentación respecto de grupos particulares, como los niños, niñas y adolescentes y las mujeres, atendida su “condición de

³ Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

⁵ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988).

vulnerabilidad”, derivada de la visión predominantemente masculina y universalizadora de la sociedad, producto de la cual, la consagración de una igualdad formal no se materializa, necesariamente, en una igualdad material, siendo necesario adoptar medidas especiales de protección.

En este sentido, la Convención Sobre los Derechos del Niño, en su artículo 27 expresa:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.
3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados⁶.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en sus artículos 12 y 14 dispone:

Artículo 12

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Artículo 14

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

⁶ Convención Sobre los Derechos del Niño (1989).

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones⁷.

Finalmente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 28, se refiere al nivel de vida adecuado y protección social:

Artículo 28. Nivel de vida adecuado y protección social – Los Estados Partes deben asegurar que las personas con discapacidad y sus familias tengan acceso a alimentos, vivienda, vestido y agua potable; que las personas con discapacidad tengan acceso en condiciones de igualdad a la red pública de protección social, es decir, a vivienda pública, beneficios de jubilación, programas de protección social y de reducción de la pobreza, y que las personas con discapacidad y sus familias que vivan en situaciones de pobreza tengan acceso a la asistencia del Estado para sufragar los gastos relacionados con su discapacidad⁸.

Lamentablemente, y a pesar de los numerosos compromisos internacionales que los estados han adoptado, entre ellos Chile, “en la práctica, el derecho a una alimentación no está resguardado ni cumplido, en especial en zonas más pobres y vulnerables y en un número importante de personas en América Latina y el Caribe”⁹.

Sin embargo, a pesar de no ser el tema del presente trabajo, debemos destacar que esta situación de inseguridad alimentaria constituye, claramente, un incumplimiento por parte del Estado de Chile a sus compromisos internacionales, toda vez que de los compromisos adquiridos emanan las siguientes obligaciones:

- 1) Obligaciones de respetar, que implican el evitar adoptar medidas o políticas públicas que impidan materialmente el acceso al derecho.
- 2) Obligaciones de proteger, que implican supervigilar que no se prive a las personas de acceder al derecho.
- 3) Obligaciones de realizar, las que, dependiendo de la situación en que se encuentre cada persona, pueden implicar facilitar el acceso al derecho o, derechamente, hacerlo efectivo.

En cuanto a su contenido, la Observación General N°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptada durante el 20° periodo de sesiones, en 1999 detalló su contenido mínimo¹⁰:

⁷ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (1979).

⁸ Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad (2006).

⁹ Grupo Transdisciplinario para la Obesidad de Poblaciones (2021), p. 8.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), p. 2. En este sentido, la Observación General N°12 dispone “Esta Observación general tiene como fin señalar las principales cuestiones que el Comité considera de importancia en relación con el derecho a la alimentación adecuada”, estableciendo, por tanto, sólo el contenido mínimo del derecho.

8. El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente:

- la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada.
- la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos¹¹.

En este sentido, el derecho a la alimentación puede ser definido como

el derecho humano de las personas ya sea en forma colectiva o individual, a tener acceso en todo momento a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultural, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral. Este derecho humano comprende accesibilidad, disponibilidad, uso y estabilidad en el suministro de alimentos adecuados¹².

Por su parte, en su Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura define el derecho a la alimentación adecuada como “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”¹³, reconociendo el siguiente contenido del derecho:

- **La disponibilidad de alimentos:** comprende la posibilidad de alimentarse directamente de lo que produce la tierra u otros recursos naturales, o a través de un sistema eficaz de distribución, procesamiento y comercialización que permita trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta donde sea necesario, según la demanda.

- **La estabilidad de los alimentos:** es necesario contar con una estabilidad en la oferta de alimentos; la disponibilidad de alimentos debe ser estable en el tiempo en cada lugar.

- **La accesibilidad a alimentos:** todas las personas deben tener acceso, tanto en términos económicos como físicos, a alimentos suficientes y adecuados. Implica que los costos asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben estar a un nivel tal que no pongan en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.

- **La sostenibilidad de los alimentos:** la gestión de los recursos naturales debe hacerse de forma que se garantice la disponibilidad de alimentos suficientes no sólo para las generaciones presentes sino también para las futuras.

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), p. 3.

¹² Grupo Transdisciplinario para la Obesidad de Poblaciones (2021), p. 8.

¹³ FAO (2020), p. 2.

- **La adecuación de los alimentos:** la alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas y aceptable para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona.

Estos elementos que componen el derecho a la alimentación van en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la UNESCO, que como 2° objetivo se plantea el hambre cero, proponiendo las siguientes metas:

2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año

2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emancipación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

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.

2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.

2.5 De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente¹⁴.

Como puede observarse, el contenido del derecho a la alimentación adecuada excede una simple transferencia económica o la entrega de cualquier clase de alimentación.

3. ¿Es necesario consagrar el derecho a la alimentación en la nueva constitución?

Desde ya, nuestra respuesta es sí. Es necesario e indispensable consagrar el derecho a una alimentación adecuada en el texto constitucional, por las siguientes razones.

¹⁴ Naciones Unidas (2018), pp. 19 a 22.

En primer lugar, porque el derecho a una alimentación adecuada, al igual que el resto de los derechos fundamentales de las personas emanan directamente de su dignidad, que

se constituye en el valor supremo, columna vertebral básica de todo el ordenamiento constitucional y fuente de todos los derechos fundamentales... La dignidad del ser humano es el *mínimum invulnerable* que todo ordenamiento y operador jurídico debe asegurar y garantizar, sin que nunca pueda legitimarse un menosprecio del ser humano como persona digna¹⁵.

En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General N°12 ya citada, expresó:

4. El Comité afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos¹⁶.

Emanando el derecho a la alimentación adecuada directamente de la dignidad de la persona humana, necesariamente debe consagrarse en el nuevo texto constitucional.

Si entendemos una constitución como la norma jurídica fundamental de un territorio determinado, que limita al poder político, establece los derechos fundamentales de las personas que habitan dicho territorio y, sobre todo, determina sus valores fundantes, entonces, ciertamente, todo derecho fundamental debe consagrarse directamente.

En segundo lugar, estimamos que el derecho a la alimentación debe ser incorporado al texto de la nueva constitución atendida su interrelación con otros derechos.

Esto es relevante toda vez que los derechos fundamentales no pueden entenderse como islas, independientes unos de otros, sino que necesariamente el ejercicio de unos es indispensable para el ejercicio de otros.

En este sentido, nos parece relevante adoptar esta visión a la hora de interpretar y adoptar medidas para la garantía de los derechos fundamentales, superando la discusión centrada en una interacción basada en la contraposición de los derechos.

¹⁵ Nogueira (2006), p. 69.

¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), p. 2.

Si entendemos los derechos fundamentales como múltiples mínimos inviolables en favor de cada persona, por el sólo hecho de ser persona, sin distinciones, entonces podemos apreciar que estos múltiples derechos constituyen, en realidad, un todo que se instituye como un límite a la acción estatal y comprende el mínimo necesario para la vida y desarrollo. Entendidos de esta forma, no es lógico ni posible consagrar unos y otros no, de forma arbitraria, ni, mucho menos, jerarquizarlos.

Finalmente, desde una perspectiva práctica, consideramos indispensable su incorporación al texto constitucional a fin de poder garantizar, en mayor medida, su materialización, ya que, al adquirir un rango constitucional, toda producción jurídica de rango inferior deberá ser respetuosa del derecho fundamental. Ciertamente, esto no depende sólo de su consagración constitucional, sino que también de las vías que el nuevo texto constitucional disponga para su petición y tutela.

Habiéndose establecido la necesidad de consagrar el derecho a la alimentación en la nueva constitución, corresponde analizar las diversas formas en que puede abordarse esta consagración, el contenido que es pertinente otorgarle y, sobre todo, como tutelaremos que este derecho no se agote en la tinta y pueda accederse a él por todas las personas que componen nuestra sociedad.

4. ¿Cómo es posible consagrar el derecho a la alimentación en la nueva constitución?

En legislaciones comparadas, la técnica legislativa utilizada para consagrar el derecho a la alimentación ha sido variada, lo que ha sido analizado en profundidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en diversos documentos elaborados con miras a la adopción del derecho por los distintos países.

En este sentido, en primer término, cabe distinguir respecto de quienes se consagra el derecho a la alimentación. ¿Será un derecho universal o establecido en favor de ciertos grupos de personas? Ambas formas han sido adoptadas por las diversas legislaciones¹⁷.

¹⁷ FAO (2020), pp. 4 y 5.

En segundo lugar, se distinguen las formas de reconocimiento del derecho en las cartas fundamentales, reconociéndose por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura cuatro formas predominantes¹⁸:

- (i) Reconocimiento directo y explícito, como un derecho humano en sí mismo o como parte de otro derecho humano más amplio;
- (ii) Derecho a la alimentación implícito en un derecho humano más amplio;
- (iii) Reconocimiento explícito del derecho a la alimentación como objetivo o principio rector dentro del ordenamiento constitucional; y
- (iv) Reconocimiento indirecto, a través de la interpretación de otros derechos humanos por el poder judicial¹⁹.

Dentro de las previas categorías, señalaremos someramente las subdivisiones o posibilidades que la referida organización reconoce:

- 1) Reconocimiento directo y explícito
 - 1.1) Para todas las personas
 - 1.2) Para determinado sector o grupo
 - 1.3) Como parte de un derecho más amplio
 - 1.4) Como parte del derecho a una renta básica
- 2) Reconocimiento implícito en un derecho humano más amplio
 - 2.1) Como contenido de un derecho más amplio
 - 2.2) Mediante derechos relacionados
- 3) Reconocimiento explícito como objetivo o principio rector
 - 3.1) Como principio rector de la política estatal
 - 3.2) Referencia indirecta como principios rectores

¹⁸ FAO (2011), pp. 14 a 20.

¹⁹ FAO (2011), p. 14.

- 4) Reconocimiento indirecto, mediante interpretación de otros derechos humanos
 - 4.1) Mediante el derecho a la vida
 - 4.2) Mediante la prohibición de todo trato inhumano o denigrante

5. ¿Cómo se ha intentado consagrar en nuestro país?

Debemos señalar que se han presentado dos iniciativas parlamentarias orientadas a reconocer, a nivel constitucional, el derecho a la alimentación.

Una primera iniciativa parlamentaria fue impulsada por la diputada del Partido Por la Democracia (PPD), Cristina Girardi Lavín, mediante el Boletín N°12989-07²⁰, con fecha de ingreso 9 de octubre de 2019, encontrándose desde el 15 de octubre del mismo año en cuenta en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Esta iniciativa propone, concretamente, la incorporación de un nuevo numeral 27 al artículo 19, del siguiente tenor:

27°. El Derecho a la Alimentación, la Seguridad Alimentaria y Nutricional de todas las personas, incluyendo el agua como fuente de hidratación fundamental.

El Estado promoverá el acceso físico, económico y social, la disponibilidad oportuna y permanentemente, el uso y estabilidad en la provisión a una alimentación saludable y adecuada, contemplando el agua como elemento esencial, inocua y nutritiva en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, sin discriminación arbitraria, con tal de mantener una vida sana y lograr el desarrollo integral del ser humano.

Ninguna persona podrá ser privada de alimentos o los medios para poder adquirirlos²¹.

Nos parece interesante la incorporación del agua como integrante del derecho a la alimentación, sin embargo, disentimos de la redacción toda vez que no garantiza el acceso y realización del derecho, mediante el establecimiento de obligaciones estatales concretas, sino que, mediante el vocablo “promoverá” se estarían incorporando sólo obligaciones de respetar y proteger.

La segunda iniciativa, impulsada por moción desde el Senado, fue presentada por los senadores Carlos Bianchi, Alejandro Navarro, Yasna Provoste y Ximena Órdenes a raíz de la

²⁰ La moción fue presentada formalmente por los diputados Loreto Carvajal, Cristina Girardi, Félix González, Marcela Hernando, Raúl Leiva, Emilia Nuyado, Ximena Ossandón, Marisela Santibáñez, Alejandra Sepúlveda y Daniel Verdessi.

²¹ Girardi y otros (2019), p. 10.

pandemia de Covid-19, con fecha 7 de julio de 2020, encontrándose desde esa misma fecha en cuenta en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Nuevamente se propuso la incorporación de un nuevo numeral 27 al artículo 19 de la Constitución Política de la República, con el siguiente texto:

27.-El Derecho a la Alimentación, correspondiéndole al Estado promover el acceso físico, oportuno y permanente a una alimentación sana, nutritiva equilibrada y suficiente, con correspondencia cultural, facilitando el desarrollo integral del ser humano.

Ninguna persona podrá ser privada del acceso a los alimentos ni los medios para poder producirlos.

El Estado promoverá la soberanía alimentaria, con preponderancia de la producción agrícola local. Cuidando el acceso preferente al agua, semillas y animales para comunidades productoras de pequeña escala²².

En cuanto a esta redacción, reiteramos la crítica la crítica respecto del primer proyecto de modificación constitucional, ya que nuevamente se utiliza el vocablo “promover” en vez de garantizar. Afirmamos que, en el caso concreto, esto llevaría a una desprotección ante la vulneración del derecho.

En concreto, el derecho a la alimentación adecuada quedaría desprotegido en su núcleo esencial, toda vez que la única obligación directa y susceptible de ser tutelada mediante la acción constitucional vigente sería aquella relativa a la privación del acceso a los alimentos o a los medios para producirlos.

A modo de cierre respecto de las iniciativas que se han dado en Chile, consideramos necesario señalar que con estos proyectos concretos se pone de relieve que garantizar el derecho a la alimentación adecuada no es un tema nuevo, ni que haya estado fuera de foco. Es más, el segundo proyecto reconoce, abiertamente, que un sector considerable de la población se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria y de nutrición diferente. Sin embargo, a pesar de ello, ambos proyectos no son más que simples testimonios de una de las múltiples carencias que las personas tienen en Chile, ya que más allá de ser presentados no han tenido tramitación alguna.

²² Navarro y otros (2020), p. 6.

6. Derecho a la alimentación como integrante del derecho a un mínimo vital: Una propuesta concreta

Como hemos adelantado, la propuesta que se expondrá considera consagrar el derecho a la alimentación como integrante, y en conjunto, a otros derechos fundamentales. Pero, previo a desarrollar esta propuesta, y de forma somera, consideramos vital señalar que tanto el derecho a la alimentación, como todo otro derecho que se incorpore en la nueva constitución debe consagrarse desde una perspectiva “inclusiva” y en miras a otorgar, de forma efectiva, los derechos al conjunto de personas que habitan nuestro país.

Ello implica, a nuestro parecer, romper con la lógica tradicional de considerar a las personas como un único tipo de sujeto jurídico, sino que necesariamente reconocer nuestras diferencias, vivencias y carencias, a la hora de construir y dotar de contenido el derecho, de forma tal que, al momento en que este se plasme en políticas públicas orientadas a darle cumplimiento, efectivamente seamos todos capaces de acceder a estos.

En este sentido, adoptando una técnica legislativa con visión “inclusiva”, reconocemos una doble necesidad. Por un lado, nos parece indispensable establecer en términos amplios el derecho a una alimentación, de forma tal que no existan grupos excluidos del goce del mismo, lo que implica, por otro lado, reconocer que el derecho, como lo conocemos y experimentamos, no abarca a todas las personas que componen la sociedad, excluyendo a una (gran) parte de la sociedad al haberse construido a partir de una visión binaria y jerarquizada de quién es ciudadano, y por tanto se encuentra regido por la legislación.

Esta segunda necesidad nos lleva a considerar también indispensable que se consagre el derecho a la alimentación con expresa referencia a estos grupos típicamente llamados “vulnerables”²³, de forma tal que el acceso de quienes han visto dificultado, o derechamente impedido, el acceso a sus derechos históricamente pueda acceder de forma efectiva a algo tan indispensable como la alimentación adecuada, sin que ello dependa de las políticas públicas que el gobierno de turno elabore. Ciertamente, como hemos señalado, para que esto se convierta en realidad, será necesario que nuestra nueva constitución consagre mecanismos efectivos de

²³ Por exceder el tema del presente artículo no se abordará la noción de grupos vulnerables y la problemática que ello conlleva. Sin perjuicio de ello, consideramos que la caracterización de grupos vulnerables, si bien ha sido favorable a la hora de corregir desigualdades que imperan en nuestra sociedad, reforzaría la idea predominante de que aquellas personas que no obedecen al estándar serían sujetos diferentes de lo considerado como normal, por lo que requerirían de una regulación especial. En este sentido Beloff y Clérico (2016), pp. 139-178, abordan el tema en mayor profundidad.

petición, que puedan ser solicitados, personalmente o mediante acciones colectivas o populares, ante los tribunales de justicia.

Hemos señalado que consideramos que el derecho a una alimentación adecuada debe ser garantizado de forma universal. No obstante ello, queremos explicitar que cuando nos referimos a universalidad, incluimos expresamente a las personas migrantes, cuenten o no con una situación migratoria regular; a las personas privadas de libertad y a las personas en situación de calle. Todas personas respecto de las cuales se discute el alcance de ciertos derechos o, en el caso de las personas en situación de calle, son ignoradas.

Como último punto, previo a formular una propuesta de redacción, señalaremos que consideramos pertinente consagrar el derecho a la alimentación de forma conjunta con otros derechos, y como integrante de un derecho que lo abarca. Si bien, a priori, puede parecer que ello le resta peso al derecho, consideramos que esto no sucede, ya que los derechos fundamentales, no sólo el derecho a una alimentación adecuada, no pueden estudiarse ni garantizarse mediante políticas públicas desde una perspectiva aislada.

Al igual que las discriminaciones y violencias son múltiples, el ejercicio de los derechos fundamentales está interrelacionado, por lo que una concepción aislada de los mismos no sólo es artificial, sino que poco conveniente a la hora de consagrarlos, interpretarlos y darles cumplimiento.

Por todo lo señalado, proponemos la siguiente redacción para ser incorporada al texto de la nueva constitución:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, componiéndose este derecho, en su esencia, entre otros, por los derechos a una vivienda, alimentación y vestimenta adecuadas. El Estado reconoce que estos derechos componen el mínimo vital a que debe acceder toda persona y su deber es resguardarlos, promoverlos y garantizarlos.

Se entenderá por derecho a una alimentación adecuada el derecho fundamental de toda persona a acceder permanentemente, por sí o de forma colectiva, a alimentos adecuados, libres de toxinas o elementos perjudiciales, nutritivos y con pertinencia cultural, de forma que puedan satisfacer sus necesidades nutricionales y promover su salud, en miras a un desarrollo integral. Se entenderá como integrante del derecho a la alimentación el acceso a agua en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades biológicas de las personas.

El Estado deberá velar especialmente por el acceso al derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes, mujeres embarazadas y durante la lactancia, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, personas en situación de calle, personas privadas de libertad, personas migrantes independiente de su situación migratoria y, en general, toda aquella persona que se encuentre en una situación de necesidad o vulnerabilidad.

De todas formas, el Estado deberá garantizar el acceso a una alimentación adecuada a todas las personas que, por sí o colectivamente, no puedan procurárselos por sí mismos, entendiéndose que no pueden procurárselos por sí mismos cuando los costos asociados a su adquisición pongan en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.

Con todo, el Estado promoverá activamente una mejora continua de las condiciones de existencia (...).

Finalmente, resta responder que sucederá con las acciones para su resguardo. Como esbozamos previamente, consideramos que el nuevo texto constitucional debe considerar, a lo menos, dos mecanismos para tutelar los derechos fundamentales que se consagren.

Primero, mediante el establecimiento de un derecho de petición, de fácil acceso y comprensión, y en segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de tutela judicial ante el incumplimiento de estos derechos fundamentales. Mecanismos que consideramos deben ser rápidos, desformalizados y deben poder ejercerse de forma particular o colectiva.

Bibliografía citada

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999): “Observación General N°12”.

[Disponible en: <https://bit.ly/3IHUNY8>]. [Fecha de consulta: 30 de junio de 2021].

FAO (2011): “Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World”.

[Disponible en: <https://bit.ly/3ELvja9>]. [Fecha de consulta: 30 de junio de 2021].

_____ (2019): “Quince años de implementación de las Directrices sobre el derecho a la alimentación. Revisión de los avances hacia el cumplimiento de la Agenda 2030”.

[Disponible en: <https://bit.ly/3rUCA3H>]. [Fecha de consulta: 30 de junio de 2021].

_____ (2020): “El Derecho a una alimentación adecuada en las Constituciones”. [Disponible

en: <https://bit.ly/3dWECZ7>]. [Fecha de consulta: 30 de junio de 2021].

Girardi, Cristina y otros (2019): “Boletín N°12.989-07. Modifica la Carta Fundamental para asegurar a todas las personas el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional, y amparar su ejercicio con la acción constitucional de protección”. [Disponible

en: <https://bit.ly/31FZ7an>]. [Fecha de consulta: 30 de junio de 2021].

Grupo Transdisciplinario para la Obesidad de Poblaciones (2021): “Derecho a la alimentación en la Constitución chilena: Fundamentos y conceptos participativos”. [Disponible en: <https://bit.ly/3lV3Qeq>]. [Fecha de consulta: 30 de junio de 2021].

Naciones Unidas (2018): “La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe”. [Disponible en: <https://bit.ly/3pLXfEz>]. [Fecha de consulta: 30 de junio de 2021].

Navarro, Alejandro y otros (2020): “Boletín N°13.636-07. Proyecto de reforma constitucional que consagra el derecho a la alimentación y la promoción la soberanía alimentaria”. [Disponible en: <https://bit.ly/3DKHD9f>]. [Fecha de consulta: 30 de junio de 2021].

Nogueira Alcalá, Humberto (2006): “La dignidad de la persona y el bloque constitucional de derechos”, en *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*. Sección: Estudios (Año 13, N°1), pp. 67-101.

Normas jurídicas citadas

Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer. Nueva York, 1979.

Convención Sobre los Derechos del Niño. Nueva York, 1989.

Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad. Nueva York, 2006.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Nueva York, 1948.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nueva York, 1966.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. San Salvador, 1988.