

Derecho a la alimentación en la Constitución chilena: elementos jurídicos, sociales y nutricionales para una propuesta

LORENA RODRÍGUEZ OSIAC^{1,5,7,8,a}, JORGE ARANDA ORTEGA^{2,6,7,8,b,c,d,m},
PATRICIA GÁLVEZ ESPINOZA^{3,5,7,8,f,g,n},
MARÍA BEGOÑA CARROZA^{4,5,7,8,i,o}, PAMELA ESTAY CASTRO^{1,q},
ANDREA MARÍN FIGARI^r, FRANCISCA ROJO MEDINA^s,
MARCELA ARAYA BANNOUT^{4,5,7,8,i,j,k,p}

Right to food in the Chilean constitution: legal, social and nutritional elements for a proposal

Background: *The Human Right to Food is not incorporated in the Chilean Constitution. Aim:* To identify the legal, social, and nutritional elements for its incorporation into the new Constitution, and to draft a text proposal for the constituent discussion. **Material and Methods:** Descriptive and qualitative study on the perceptions of experts and key actors of the food chain in Chile. The sample was for convenience and included civil society, academia, international organizations, parliamentarians, food traders and producers, and national and local authorities (n = 26). The research team, previously trained and standardized, applied semi-structured online surveys, which were recorded and transcribed. Through an inductive approach, a thematic analysis was carried out using the Atlas.ti 9.0 software. **Results:** Eighty-one percent of the interviewees were in favor of the Constitutional incorporation of the Right to Food. According to interviews, a constitutional text was proposed considering the characteristics of adequate, healthy, safe, and nutritious foods. Also, the food items must be available, physically and economically accessible, and culturally relevant. A guaranteed citizen participation, food sovereignty, food security, and environmental sustainability must be considered. **Conclusions:** The high prevalence of malnutrition due to excess, poor diet, and food insecurity during the COVID-19 pandemic, and a current Constitution that does not explicitly guarantee physical and economic access to food, establish a factual and normative background that justifies the incorporation of this right in a new Constitution.

(Rev Med Chile 2022; 150: 1026-1035)

Key words: Access to Healthy Foods; Chile; Food Security.

¹Escuela de Salud Pública
Dr. Salvador Allende G.

²Centro de Derecho Ambiental
y Departamento de Derecho
Económico.

³Departamento de Nutrición.

⁴Departamento de Promoción de
la Salud de la Mujer y el Recién
Nacido.

⁵Facultad de Medicina.

⁶Facultad de Derecho.

⁷Universidad de Chile.

⁸Grupo Transdisciplinario para la
Obesidad de Poblaciones -GTOP.

^aMSc Nutrition.

^bLicenciatura en Derecho.

^cMagíster en Derecho.

^dPhD en Derecho.

^eLicenciada en Nutrición.

^fMSc en Ciencias de la Nutrición.

^gPhD en Salud Comunitaria.

^hLicenciada en Obstetricia y
Puericultura.

ⁱMPH.

^jLicenciada en Enfermería.

^kPhD en Nutrición y Alimentos.

^lDentista, Licenciada en Ciencias
Odontológicas.

^mAbogado.

ⁿNutricionista.

^oMatrona.

^pEnfermera-matrona.

^qTesista de MPH.

^rAyudante-alumna, Escuela de
Nutrición.

^sAyudante-alumna, Escuela de
Medicina.

Trabajo no recibió
financiamiento.

Los autores declaran no tener
conflictos de interés.

Recibido el 21 de septiembre de
2021, aceptado el 25 de abril
de 2022.

Correspondencia a:

Marcela Araya Bannout,
Independencia 1027.

Independencia, Santiago, Chile.
marbannout@uchile.cl

El Derecho a la Alimentación (DA) es un derecho humano que incluye no sufrir hambre, y acceder física y económicamente a alimentos suficientes, de calidad y pertinentes, para cumplir con las necesidades nutricionales,

biológicas y sociales de personas y comunidades, protegiendo el medio ambiente. El DA se relaciona estrechamente con la seguridad y la soberanía alimentaria, con la biodiversidad, y con el desarrollo de políticas económicas, agrícolas,

pesqueras y de protección social, para construir sistemas alimentarios sostenibles, equitativos y resilientes. En complemento a la consagración del DA de manera explícita, es necesario contar con mecanismos de justiciabilidad para reclamar su aplicación efectiva¹.

La consagración del DA se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos², en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales³ y en el Protocolo de San Salvador⁴. Estos tratados se traducen en que los Estados tienen la obligación de “respetar, proteger y realizar” el DA^{5,6}.

En el caso de Chile, se reconocen políticas exitosas en el ámbito alimentario-nutricional, como aquellas que contribuyeron a la disminución de la desnutrición⁷. Otras más recientes para combatir la obesidad como la ley sobre etiquetado frontal de advertencia de los alimentos y regulación de la publicidad⁸ e impuestos a las bebidas azucaradas⁹, aún no han sido cabalmente evaluadas y no se conoce su impacto a largo plazo.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Salud 2016-2017¹⁰ y el estudio de la Radiografía de la Obesidad en Chile¹¹ muestran que el país presenta una situación grave de malnutrición por exceso y de enfermedades no transmisibles como diabetes e hipertensión, asociadas a dietas poco saludables, especialmente en mujeres y personas de menor nivel educacional^{12,13}. Estas condiciones exponen a esta población a mayor gravedad y letalidad por COVID-19¹⁴. Previo a la pandemia Chile figuraba entre los países de la Región con menores cifras de inseguridad alimentaria¹⁵, condición que empeoró producto de la crisis sanitaria¹⁶.

Lo anterior refleja profundas inequidades y se vincula directamente con el DA en su amplia definición¹⁷.

En el contexto del desarrollo de una nueva Constitución para Chile y de los desafíos alimentario-nutricionales de nuestro país, el objetivo de este estudio fue identificar los elementos jurídicos, sociales y nutricionales, y redactar una propuesta de texto para incorporar el Derecho a la Alimentación en la discusión constituyente.

Metodología

Tipo de estudio

Estudio de tipo descriptivo y cualitativo, en-

marcado en el Proyecto “Derecho a la Alimentación en la Constitución Chilena: fundamentos y conceptos participativos” de la IX Convocatoria de Investigación del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC), cuyo propósito fue evaluar la necesidad de incorporar este derecho en la nueva Constitución.

Procedimiento

Entrevista semiestructurada sobre el DA y sus dimensiones, elaborada en base a la literatura y experiencia del equipo investigador. La entrevista semiestructurada corresponde a una conversación guiada por un set de preguntas elaborado previamente, con espacio para abordar otros temas relacionados al fenómeno de estudio^{18,19}. Se seleccionó esta metodología porque permite la indagación en profundidad de un tema¹⁹, a través de preguntas y reflexiones de las personas entrevistadas. Su ventaja sobre metodologías como grupos de discusión y *focus group*, es que evita la influencia de los pares y las respuestas que representen más la deseabilidad social que la percepción personal²⁰. Fueron entrevistadas personas expertas y actores clave de la cadena alimentaria en Chile, seleccionadas por conveniencia²¹ con el fin de representar distintos sectores, incluyendo sociedad civil, academia, organismos internacionales, parlamentarios, comerciantes y productores de alimentos, y autoridades nacionales y locales (Figura 1). Las entrevistas fueron aplicadas por el equipo investigador capacitado y estandarizado, entre septiembre y octubre del año 2020. Se realizaron 25 entrevistas individuales y una entrevista en la que participaron 2 personas del mismo sector. Las entrevistas fueron realizadas vía *online* a través de la plataforma Zoom.

Análisis de la información

Las entrevistas fueron grabadas y transcritas. Mediante enfoque inductivo se realizó un análisis temático basado en la narrativa de las personas entrevistadas, siguiendo las pautas propuestas por Braun y Clarke²². Se utilizó el *software* Atlas.ti 9.0 para organizar el análisis de datos. En base a este análisis, el equipo multidisciplinario de investigadores redactó una propuesta de texto constitucional sobre el DA, que recoge los conceptos sociales, jurídicos y nutricionales emanados.

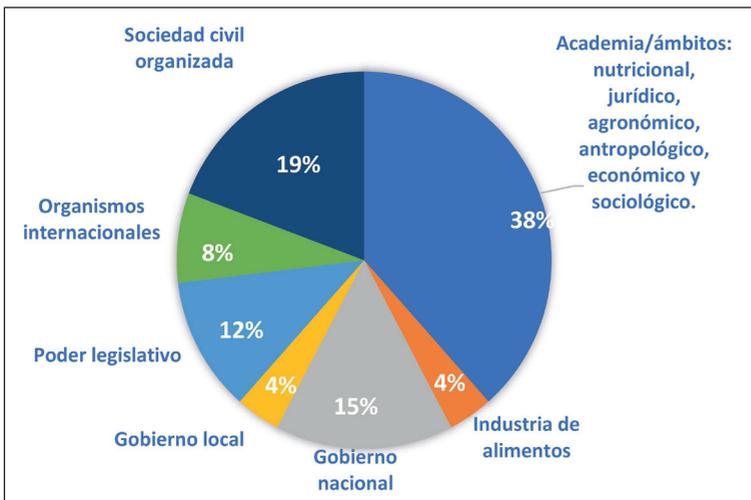


Figura 1. Caracterización de las personas entrevistadas según ámbito de desempeño.

Consideraciones éticas

Este proyecto fue aprobado por el Comité de Ética de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile (N° Proyecto 102-2020). La entrevista fue realizada previa firma del consentimiento informado.

Resultados

El perfil de las personas del estudio de acuerdo con el sector de procedencia se presenta en la Figura 1. Veintiuna de 26 personas entrevistadas manifestaron la necesidad de incorporar el DA a la nueva Constitución; una persona se manifestó en desacuerdo porque no tenía claridad de que significaba incorporarlo y 4 personas no se manifestaron ni en acuerdo ni en desacuerdo. Los argumentos de preocupación de quienes no mostraron convencimiento se relacionaron con las implicancias de su exigibilidad y manifestaron preferencia por establecer políticas públicas sin reconocimiento constitucional.

Elementos para la incorporación del Derecho a la Alimentación en la nueva Constitución

De los discursos de los participantes, se lograron establecer 3 líneas temáticas a favor de la inclusión del DA en la nueva Constitución: 1. Contexto político y social (Tabla 1); 2. Elementos jurídicos, sociales y nutricionales (Tabla 2) y; 3. Características que debería incorporar el DA

(Tabla 3). Las citas más representativas fueron incluidas en las tablas.

1. Contexto político y social

En esta temática se incluyen aspectos relacionados con la percepción de las personas entrevistadas respecto del modelo económico y social chileno, así como su relación con el DA y con actores de la cadena alimentaria.

Respecto de la Constitución chilena vigente (1980) se destaca que presenta un enfoque más económico que social, fomentando las exportaciones en desmedro de la producción de alimentos de consumo interno, y el uso de tierras para forestales e inmobiliarias.

Se destaca también que nuestra Constitución se aleja de tratados internacionales que protegen el DA como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador.

Varias personas entrevistadas destacaron que los pequeños productores están muy desprotegidos. En este mismo sentido, muchos entrevistados relevaban la necesidad de que en la discusión constituyente se incorporen los distintos actores del sistema alimentario.

2. Elementos jurídicos, sociales y nutricionales para la incorporación del DA en la nueva Constitución

En esta temática se incluyen las diversas razones relatadas por las personas entrevistadas para incorporar este derecho en la nueva Constitución.

Tabla 1. Citas representativas de los fundamentos en la línea temática del contexto político-social del derecho a la alimentación

Subtemas	Citas
Enfoque económico sobre lo social	<p>"Junto con este enfoque economicista que tiene la Constitución. Yo no sé si Uds. han escuchado hablar, pero siempre se habla de la Constitución económica, y nunca se habla de la Constitución social. Entonces es una curiosidad. Si uno revisa los textos de derecho constitucional, hay un capítulo entero que se llama "Constitución Económica", y no lo hay para lo social, entonces los procesos de toma de decisiones por parte del poder público están siempre enfocados, primero, poniendo énfasis en el aspecto libertario, y segundo, en el respeto y fortalecimiento de lo que es el aspecto económico dentro de la Constitución"*E11.</p> <p>"Se producen en Chile y se exportan a China, después en China se procesan, se liofilizan y se mandan de esa manera a Estados Unidos, en donde se envasan y se le pone otros aditivos y de esa manera llegan a Chile y después nosotros comemos un alimento ultra procesado con todo lo que conlleva este, entonces ¿por qué no fomentar a nivel nacional el consumo de esa fruta? ¿Por qué no darle valor agregado a ese producto? Y yo creo el país está al debe en eso; no se ha fomentado el consumo de estos alimentos base y a lo mejor hay otros alimentos que tenemos que importarlos porque no tenemos cómo producirlos y se tienen que generar estas alianzas, pero tendríamos que proteger los alimentos básicos"*E05.</p> <p>"La mayoría de las mejores frutas chilenas, lo mejor de nuestra agricultura se van al extranjero"*E22.</p> <p>"Vemos que las políticas desde el Estado no están garantizadas para la producción de alimentos, no así lo vemos, por ejemplo, con el Decreto 701 en donde se les subsidia en gran porcentaje a las forestales para que ocupen tierras y vemos con mucha pena el cómo grandes extensiones de tierra de nuestra región, en la octava, novena y para el sur están con pino y eucalipto y no así esa tierra produciendo alimento, produciendo la comida para el pueblo, produciendo con campesinos y campesinas y produce la descampesinación del mundo campesino y los pueblos originarios con estas políticas orientadas a ese tipo de producción que no son de primera necesidad, en donde hay monocultivos de frutales para la exportación, pero no están en la tierra cumpliendo una labor social que es la de producir comida para nuestra gente E20"</p> <p>"Una gran parte de la tierra es para plantar árboles, y árboles que no son nativos y hacen un daño enorme a la tierra. Cada día nos estamos dando cuenta que hemos ido perdiendo la capacidad de nosotros mismos cultivar el alimento" E10.</p>
Grupos vulnerables	<p>"No hay una protección actualmente sobre este patrimonio; por ejemplo, esto de aumentar todas las empresas inmobiliarias... Yo conozco a agricultores de la zona de Colina, dentro de la región Metropolitana que están rodeados por condominios y ellos no quieren vender sus terrenos, porque es un patrimonio que tienen de sus familias, es el sustento de sus familias, porque claro si ellos venden pueden tener dinero ahora, pero ¿y qué pasa después? Hay tanta presión, incluso llegan los alcaldes a insistir, entonces así se empiezan a perder esos territorios, así es que por un lado si queremos autoabastecernos debemos proteger esto " E05.</p>
Tratados internacionales	<p>"El derecho a la alimentación es un derecho humano: un derecho fundamental que está establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, por lo tanto, es parte de la normativa chilena porque Chile ratificó este pacto así es que, es un derecho universal"*E07.</p> <p>"Y en particular, a mí me gusta destacar que, de acuerdo con los tratados internacionales, el derecho no solo debe tutelar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, sino que además debe velar por establecer condiciones apropiadas, como dice el art. 12 del protocolo de San Salvador, para la producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos"*E14.</p>
Actores sistema alimentario	<p>"Para lograr que nuestra carta magna incorpore el derecho a la alimentación lo primero que tenemos que hacer es sentarnos todos los actores del sistema alimentario a conversar, a dialogar, a llegar a acuerdo, tanto los sectores del sistema público, privado, la academia, la sociedad civil, para trabajar todos en conjunto para asegurar el tener un sistema alimentario que sea adecuado.creo que debe haber un fuerte compromiso político de todos los sectores, de toda la gama política, de todos los extremos y los centro en esto, osea yo creo que, si trabajamos con todas estas líneas, todas estas estrategias yo creo que vamos a poder lograr que se incorpore de manera explícita el derecho a la alimentación"*E12.</p> <p>"Si no tenemos del mundo público a privado, la sociedad civil, envueltos en un programa que consense los objetivos creo que hace muy difícil poder avanzar, y este es un desafío país" E24.</p>

*E= Entrevistados/as y número de entrevista.

Tabla 2. Citas representativas de los argumentos en la línea temática sobre fundamentos jurídicos, sociales y nutricionales del derecho a la alimentación

Subtemas	Citas
Garantía universal Continuidad política	<p>"Yo creo que la primera de las estrategias es reconocer el derecho a la alimentación en lo más alto de la legislación que tenga un país. Ya cuando uno tiene reconocido el derecho a la alimentación ya tiene muchas otras herramientas normativas de política pública que puede implementar" *E23.</p> <p>"Entonces... estaría consagrado en lo que yo llamaría "los tres niveles normativos": como valores constitucionales, como principios constitucionales y como derechos constitucionales o humanos, y eso cerraría el círculo, en mi opinión, y ahí ya nadie se escaparía de tener que cumplir con esto" E31.</p> <p>"En la Constitución se pueden hacer dos cosas; tú puedes reconocer el derecho, pero además tú puedes establecer un mecanismo procesal, en Chile se llama el Recurso de Protección, entonces no es simbólico que una persona pueda ir a interponer un recurso de protección.... Si la Constitución dijera claramente con todas sus letras "todas las personas tienen derecho a una alimentación adecuada, sana, nutritiva, de calidad, etc." eso sería obviamente darle la mayor protección que es posible en un ordenamiento jurídico, entonces la respuesta es categórica" E07.</p> <p>"...y los parlamentarios cuando elaboran leyes, el punto de partida son las normas que están en la Constitución. Cuando ellos elaboran leyes, no pueden violar ni omitir la Constitución, es decir, por acción u omisión. Por eso es importante el aspecto jurídico constitucional" E11.</p> <p>"Por eso yo creo que es fundamental que quede explícito en la Constitución y también para que exista un control, porque al final si tú no cumples un derecho que está explícito en la Constitución existe un castigo, en el fondo tú sabes que si no lo cumples hay una penalización detrás" E12.</p> <p>"El problema fundamental es que no existe una política clara consistente y constante en el tiempo sobre este tema del derecho a la alimentación, lo que ha pasado es que, en el fondo, cambia la administración de un gobierno y muchas de las políticas, los planes o los programas que se estaban realizando pierden prioridad o no es el foco del nuevo gobierno o de la nueva administración y dejan de implementarse.." E12.</p> <p>"Entonces al final no existe algo que va más allá de la administración de turno, que tiene que ser algo del Estado, entonces por eso yo creo que es fundamental que quede explícito en la Constitución" E12.</p> <p>El problema fundamental es que no existe una política clara consistente y constante en el tiempo sobre este tema del derecho a la alimentación, lo que ha pasado es que, en el fondo, cambia la administración de un gobierno y muchas de las políticas, los planes o los programas que se estaban realizando pierden prioridad" E12</p> <p>"Hay una estructura que genera estas profundas desigualdades entre hombres y mujeres, lo cual, también se ve manifestado en lo que comemos" E09.</p> <p>"Los más pobres tenemos acceso a comer sopaipillas en el Mapocho... Si hay tantos niños obesos es porque algo estamos haciendo mal, no es que los niños quieran ser obesos ni porque los padres no tengan opciones. Eso es porque lo que comen, para lo que les alcanza es la marraqueta y la taza de té" E10.</p>
Fortalecimiento sistema alimentario	<p>"Uno de los problemas que tiene el abastecimiento y el acceso de la gente común a los productos del mar tiene que ver, y que determina un alto precio, tiene que ver con la larga cadena de distribución que hay y el traspaso de mano en mano. Entonces hay algunas iniciativas que se están realizando a nivel de caletas y de pescadores artesanales para que el extractor y el consumidor se acerquen" E21.</p> <p>"También yo creo que debiera haber instancias de apoyo a los agricultores frente al cambio climático, no solamente en términos de agua, sino que en el monitoreo de plagas y de enfermedades, ayudándolos con el cómo se enfrentan estos agricultores a este cambio climático" E05.</p> <p>"Hay forma de intervenir, entonces yo creo que debería estar esto del derecho al acceso libre al agua pero fomentado para la pequeña agricultura familiar campesina" E05.</p> <p>"Es entre 30% y 35% de los alimentos que se hacen llegar a los niños y niñas en las escuelas provenga de la agricultura familiar" E07.</p>

*E= Entrevistados/as y número de la entrevista.

Tabla 3. Citas representativas de los argumentos en la línea temática sobre características del derecho a la alimentación

Subtemas	Citas
Saludable, inocua, pertinente	<p>"Qué palabras claves yo creo que son importantes: saludable, nutritivo, también una alimentación que sea equilibrada, asegurar acceso, asegurar la disponibilidad, asegurar la producción, la distribución y también lo que es la accesibilidad" *E12.</p> <p>"Derecho a tener acceso a alimentos adecuados; esto es sanos, nutritivos, adecuados al género, a la edad de las personas, según su cultura, pueblo de origen en el caso de los pueblos indígenas" E07.</p> <p>"Acceso en el sentido físico y económico (acceso real) a alimentos nutritivos [...] Tiene que haber capacidad económica y productos a disposición" E01.</p> <p>"Para nosotros el derecho a la alimentación no solamente tiene que ver con el acceso, que la familia pueda acceder o disponga de alimentos o tenga recursos o no, sino que también pueda acceder a productos que son sanos, que son limpios" E03.</p> <p>"Si uno asegura la disponibilidad y acceso, y asegura la producción; y esto como horizonte porque siempre tendremos que importar lo que no producimos en diversidad y cantidad suficiente. [...] Deja de ser una decisión individual, implica una discusión permanente sobre que se prioriza en la producción, a quien se destina es a producción, como se asegura que en todo el territorio no se produzcan desiertos alimentarios (suficiencia de alimentos nutritivos y saludables en todo el territorio), implica articular todo el sistema en pos de eso (producción, distribución, almacenamiento, venta, acceso, subvención de alimentos especiales), inventar estrategias para que el que vive en Puerto Williams pueda acceder al mismo estándar de alimentos que alguien que viva en Santiago/lugar con facilidad" E06.</p> <p>"Acceso a alimentos, alimentos de forma que esto sea regular, permanente en el tiempo, pero además que tenga condiciones nutritivas y de sanidad" E22.</p> <p>"Cuando hablamos del derecho a la alimentación en su consagración constitucional hay que basarse sobre ciertos pilares: el acceso, la disponibilidad, que sea una alimentación inocua y que también tenga pertinencia cultural" E13.</p>
Soberanía, seguridad, sostenibilidad	<p>"Proteger nuestra propia biodiversidad, proteger los cultivos, proteger nuestras semillas tradicionales, actualmente no hay protección de nuestro banco de germoplasma en términos de semillas, entonces la gente va y se lleva las semillas" E05.</p> <p>"Yo creo que las dimensiones que tienen que estar dentro de esta Constitución deberían ser proteger o fomentar el autoabastecimiento y no la dependencia de alimentos básicos importados, sobre todo aquellos alimentos que sí se pueden producir a nivel nacional" E05.</p> <p>"Si uno ve lo que plantea la FAO, lo que es la seguridad alimentaria es que todas las personas tengan acceso en todo momento a alimentos suficientes, seguros y nutritivos, para cubrir todas las necesidades tanto nutricionales y también culturales que cada uno de los niños o cada zona regional del país tiene y si hablamos de soberanía alimentaria que es un concepto mucho más reciente también hablamos de que sean alimentos culturalmente adecuados, que sean accesibles, que sean producidos de forma sostenible y ecológica también y el derecho también a decidir su propio sistema de alimentación" E12.</p> <p>"Ahora, si pienso en términos de alimentación, creo que, teniendo una Constitución que abarque clara y explícitamente temas como la seguridad alimentaria, permitirá prepararnos para tragedias como las que hemos vivido ahora con el coronavirus... Que existan recursos específicos destinados para estas catástrofes, para asegurar la alimentación de las personas... "E08.</p> <p>"Cada país de acuerdo con sus recursos naturales y a su composición de la sociedad debe definirlo, supongo que en otros países en donde hay una población indígena muy alta, pues tendrá otros matices el derecho a la alimentación, ahí los aspectos culturales serán muy importantes" E23.</p> <p>"Es muy probable que, en cinco, diez años más, no tengamos la pesca, no tengamos el congrio porque la extracción de las grandes empresas es terrible. Entonces no hay una política del estado de defensa de las materias primas, para la alimentación de los chilenos" E01.</p> <p>"La gestión de los recursos naturales debe hacerse de forma que garantice la cantidad de alimentos suficientes no solamente para estas generaciones, sino que también para las generaciones futuras" E23.</p>
Educación, participación	<p>"Si además tenemos una oferta de alimentos sanos como lo hacemos con la población para que tome conciencia de que consume alimentos sanos y que no prefiera un paquete de papas fritas, porque a larga uno tiene la libertad, porque al final es tu elección que vas a elegir si estás ya sea en el supermercado o en el quiosco de la esquina E12.</p> <p>"Esto es un tema de derechos humanos, es el derecho a la participación en materia alimenticia. Entonces, yo estoy totalmente de acuerdo, debe haber una ley integral de alimentación, que contemplara todos los aspectos vinculados a la alimentación, con gran participación de la ciudadanía" E11.</p> <p>"Lo que hoy día vemos y nos damos cuenta desde hace muchísimo tiempo, es que es tan importante la capacidad que tienen hoy día las comunidades, los grupos, las comunas, las poblaciones, las localidades de vincularse unos con otros, de generar, digamos, con sus distintas realidades, aportes, ideas de cómo yo puedo, por ejemplo, mejorar el acceso o la disponibilidad de los alimentos" E03.</p>

*E Entrevistados/as y número de la entrevista.

Aquellas personas con más experiencia jurídica destacaron la necesidad de garantizar el DA para toda la población, dejando explícita la necesidad de rendir cuenta de ello, haciéndolo exigible judicialmente.

Surge también el argumento de que incorporar el DA en la Constitución permitirá dar continuidad a las políticas públicas frente a cambios de gobierno y priorizar los problemas alimentario-nutricionales en la agenda pública.

Se indica que incluir este derecho en la Constitución podría contribuir a fortalecer el sistema alimentario, en especial la pequeña producción y los circuitos comerciales cortos.

3. Características que debería incorporar el DA

En esta temática se incluyen las características del DA –referidas por las personas entrevistadas– que deberían acompañar el texto constitucional. Los conceptos emanados hacen referencia a que la alimentación sea adecuada, saludable, inocua y nutritiva, así como disponible, accesible física y económicamente, y culturalmente pertinente.

Algunas de las personas entrevistadas destacaron que es necesario incluir también el derecho a la soberanía alimentaria y la sostenibilidad en la cadena de producción.

En este ámbito se refirió que será necesario educar y empoderar a la población en temas alimentario-nutricionales y asegurar la participación ciudadana en las políticas que devengan en esta área.

Un desafío adicional que se desprende de la narrativa es el vínculo del DA con el derecho al agua, a la tierra y a las semillas.

Propuesta de texto constitucional sobre el Derecho a la Alimentación en la nueva Constitución

En base al análisis realizado de las narrativas se redactó una propuesta de texto constitucional sobre el DA, que recoge los conceptos previamente detallados: *“Toda persona tiene el derecho fundamental a una alimentación inocua, saludable, sostenible, que cubra sus necesidades biológicas y nutricionales, respetando sus tradiciones sociales y culturales. El Estado tiene el deber de garantizar, en forma progresiva, continua y permanente, la disponibilidad y el acceso, tanto físico como económico, a alimentos que satisfagan este derecho, además de requerir a quienes corresponda, que entreguen*

información pública, clara y veraz respecto a la trazabilidad, composición y calidad nutricional de los alimentos. Asimismo, el Estado promoverá ambientes alimentarios saludables, y el ejercicio de la soberanía alimentaria de los pueblos”.

Por otra parte, el derecho fundamental, a nivel constitucional, para ser efectivo debe detentar algún mecanismo de exigibilidad. La propuesta que sostenemos es incluir la garantía del DA en la acción de amparo que se señale en la nueva Constitución. En ese orden de cosas, el amparo, estimamos, ante actuaciones ilegales o arbitrarias que impidan la efectiva fruición del derecho ya fuere por privación, perturbación o amenaza, exista la posibilidad de accionar para la tutela efectiva del derecho.

Discusión

La mayoría de personas entrevistadas manifestaron la necesidad de incorporar explícitamente el DA en la nueva Constitución chilena, objetando que la actual lo lleva sólo implícito en el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica²³. Esta opinión es coincidente con lo propuesto por organismos internacionales, como FAO, y con lo realizado por varios países a nivel mundial²⁴.

La Constitución chilena señala que el Estado tiene la obligación de velar por los derechos que este documento establezca y por los pactos internacionales ratificados por el país. Chile no tiene declarado el DA en la Constitución, aunque ha firmado y ratificado aquellos tratados y pactos que hacen relación con este derecho, lo que le permite, además realizar acciones judiciales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁵. Ejemplo de ello es el recurso interpuesto en esta Corte en favor de las comunidades indígenas argentinas (Lhaka Honhat), por el cual se logró el aseguramiento de agua y alimentos a su población²⁶. Otro ejemplo de jurisprudencia en Argentina es la sentencia dictada por la Corte a favor de la provisión de agua y alimentos al pueblo de Toba (El Chaco, 2007)²⁷.

A pesar de que todas las personas entrevistadas reconocen que Chile ha contado con políticas alimentario-nutricionales exitosas en el ámbito de la desnutrición y déficit de micronutrientes, también indican que actualmente se observa falta

de priorización de estos problemas, así como una discontinuidad programática frente a cambios políticos y gubernamentales que impiden avanzar en resultados como antes.

Entre los elementos relevados para incluir el DA en la nueva Constitución destaca la necesidad de garantizar el acceso y disponibilidad de alimentos saludables, inocuos y culturalmente pertinentes, para contribuir a la seguridad alimentaria de toda la población, al igual como lo indican otras Constituciones Latinoamericanas como Ecuador y Brasil²⁴.

Derivado del contexto político-social, algunas personas entrevistadas identificaron grupos vulnerables en términos de alimentación, como niños, niñas, mujeres y personas de menor nivel socioeconómico, reconociendo que el DA en la Constitución podría contribuir a afrontar inequidades y pobreza, como lo demuestran los casos de Malawi y Zimbabue²⁸.

Cuando hablamos de DA ineludiblemente hacemos referencia a un conjunto de actores que son parte del sistema alimentario y que podrían ver afectados sus derechos. Entre las personas entrevistadas se destacó la desprotección de los pequeños agricultores y la necesidad de establecer mecanismos de resguardo de la soberanía alimentaria. Como antecedente existe un caso presentado ante la OCDE en el que se evitó la ejecución de un proyecto minero en Bangladesh que pretendía desplazar a 40.000 personas, afectando su agricultura, soberanía alimentaria y suministro de agua, con presunta violación del DA²⁹.

Otro aspecto destacado fue la importancia de establecer mecanismos de exigibilidad y judicialización del DA en la misma Constitución. Diversos estudios demuestran que la constitucionalización no es suficiente para garantizar la seguridad alimentaria³⁰. Existe jurisprudencia al respecto en Nepal³¹, Colombia^{32,33} y Zimbabue³⁴, donde este derecho ha debido ser exigido por vía judicial.

Actualmente existen dos proyectos de ley presentados por parlamentarios para incluir el DA en la Constitución chilena^{35,36}, sin embargo, ninguno de ellos avanzó en la Congreso, para lograr su consideración.

Este estudio es el primero realizado en Chile con el objeto de conocer y analizar las opiniones que diversos actores del sistema alimentario entregan para sustentar la incorporación del

DA como derecho constitucional. Entre las limitaciones de este trabajo podemos mencionar la dificultad para conseguir una participación más amplia de sectores como la industria y el gobierno.

Si el DA se incluye en la nueva Constitución, será necesario implementar este derecho a través de leyes, regulaciones, políticas, estrategias, planes y programas que den cuenta de su materialización efectiva. Un estudio realizado en 194 países demostró que aquellos que contaban con el derecho constitucional a la alimentación y con políticas públicas correspondientes, fueron más efectivos en disminuir la tasa de desnutrición³⁷. A pesar de lo anterior, existen países que no han logrado avanzar, como Venezuela³⁰, probablemente debido a sus condiciones socioeconómicas y otros determinantes sociales. No hay estudios similares respecto de malnutrición por exceso, pero se plantea la hipótesis de que la incorporación del DA en la Constitución pueda impulsar políticas efectivas y de largo plazo, para mejorar la dieta de la población y disminuir la obesidad y las enfermedades no transmisibles.

Conclusión

Se concluye que es necesario y relevante incorporar el DA en la nueva Constitución chilena, definiéndole un conjunto de características y mecanismos de judicialización que permitan su comprensión y aplicación cabal.

Agradecimientos: El equipo investigador agradece a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por la oportunidad de participar en la IX Convocatoria de investigación sobre el derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe. Además, agradecemos el apoyo brindado por el Observatorio del Derecho a Alimentación en América Latina y el Caribe, la Cooperación Española y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), a FAO en Chile, al Servicio de Derecho para el Desarrollo de la Oficina Regional de la FAO, y al equipo del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre, quienes facilitaron la participación de diversos actores.

Referencias

1. FAO. Seguridad y soberanía alimentaria [Internet]. 2013. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf> [Consultado el 29 de abril de 2021].
2. ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos [Internet]. 1948. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> [Consultado el 14 de enero de 2020].
3. ONU. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A/RES/2200 A (XXI). [Internet]. 1966 Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> [Consultado el 14 de enero de 2020].
4. OEA. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador [Internet]. 1988. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> [Consultado el 14 de enero de 2020].
5. ONU, Consejo Económico y Social. Observación general N° 12. El derecho a una alimentación adecuada [Internet]. 1999. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf> [Consultado el 3 de agosto de 2020].
6. FAO, Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas para América Latina y el Caribe. Monitoreo del derecho a la alimentación adecuada. Disponible en: <http://www.fao.org/in-action/capacitacion-politicas-publicas/cursos/ver/es/c/1287568> [Consultado el 3 de agosto de 2020].
7. Mönckeberg B F. Prevención de la desnutrición en Chile experiencia vivida por un actor y espectador. *Rev Chil Nutr.* 2003; 30: 160-76.
8. Ley 20606, Sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad [Internet]. 2016. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041570> [Consultado el 14 de septiembre de 2021].
9. Ley 20780, Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario [Internet]. 2014. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1067194> [Consultado el 14 de septiembre de 2021].
10. Ministerio de Salud de Chile. Encuesta Nacional de Salud 2016-2017 [Internet]. 2017. Disponible en: https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/11/ENS-2016-17_PRIMEROS-RESULTADOS.pdf [Consultado el 14 de enero de 2020].
11. Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO). Radiografía de la Obesidad en Chile. [Internet]. 2020. Disponible en: <http://eligevivirsano.gob.cl/wp-content/uploads/2020/01/PPT-EVS-15012020-Final.pdf> [Consultado el 30 de diciembre de 2021].
12. Ministerio de Salud. Gobierno de Chile. Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA) [Internet]. 2010. Disponible en: https://www.minsal.cl/sites/default/files/ENCA-INFORME_FINAL.pdf [Consultado el 14 de abril de 2021].
13. Savino P. Obesidad y enfermedades no transmisibles relacionadas con la nutrición. *Rev Colomb Cir.* 2011; 26(3): 180-95.
14. Petrova D, Salamanca-Fernández E, Rodríguez Barranco M, Navarro Pérez P, Jiménez Moleón JJ, Sánchez M-J. La obesidad como factor de riesgo en personas con COVID-19: posibles mecanismos e implicaciones. *Aten Primaria.* 2020; 52(7): 496-500.
15. FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe [Internet]. 2020. Disponible en: <http://www.fao.org/documents/card/es/c/cb2242es/> [Consultado el 30 de abril de 2021].
16. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Encuesta Social COVID-19. Resumen principales resultados [Internet]. 2020. Disponible en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/vizdata/covid19/index.html> [Consultado el 30 de abril de 2021].
17. ONU, Asamblea general. Informe de la relatora especial sobre el derecho a la alimentación A/71/282 [Internet]. 2016. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/71/282> [Consultado el 30 de octubre de 2021].
18. Adams WC. Conducting Semi-Structured Interviews. *Handb Pract Progr Eval* Fourth Ed. 2015; 4: 492-505.
19. Patton MQ. *Qualitative research and evaluation methods.* Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.; 2002.
20. Smithson J. Using and analysing focus groups: Limitations and possibilities. *Int J Soc Res Methodol.* 2000; 3(2): 103-19.
21. Etikan I, Musa SA, Alkassim RS. Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling. *AJTAS.* 2016; 5(1): 1-4.
22. Braun V, Clarke V. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology.* 2006; 3(2): 77-101.
23. República de Chile. Constitución Política de la República de Chile [Internet]. 2005. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> [Consultado el 16 de mayo de 2021].
24. FAO. Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN-CELAC). [Internet]. 2020. Disponible en: <https://plataformacelac.org/derecho-alimentacion/chl> [Consultado el 12 de diciembre de 2020].
25. Cámara de Diputados. Boletín 4087-10. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

- humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado Protocolo de San Salvador. [Internet]. 2022. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=4087-10 [Consultado el 12 de abril de 2022].
26. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina [Internet]. 2020. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf [Consultado el 14 de septiembre de 2021].
 27. Corte suprema de justicia de la República Argentina, *D. 587. XLIII, Sentencia caso Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento*. 2007. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/defensor-del-pueblo-de-la-nacion-c-estado-nacional-y-otro-derecho-a-la-vida-digna-comunidades-in-.pdf> [Consultado el 14 de septiembre de 2021].
 28. Chirwa DM. A Full Loaf is Better than Half: The Constitutional Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Malawi. *J Afr Law*. 2005; 49(2): [xi]-242.
 29. Bedi HP. Right to food, right to mine? Competing human rights claims in Bangladesh. *Geoforum*. 2015; 59: 248-57.
 30. Landaeta-Jiménez M, Aliaga C, Sifontes Y, Herrera M, Candel Y, Blanco AD, et al. El derecho a la alimentación en Venezuela. *An Venez de Nutr*. 2012; 25(2): 73-84.
 31. Tripathi HB. Fundamental Rights: Some Reflections on the Present Constitutional Discourse in Nepal. *NJA L J*. 2015;9:31-56.
 32. Restrepo-Yepes OC. La construcción del concepto del derecho alimentario en Colombia: Una mirada a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. *Opin Juríd*. 2013; 12(24): 51-68.
 33. Carreño M, González V, González M. Lecciones aprendidas para promover la justiciabilidad del Derecho a la Alimentación. *Rev Repub*. 2019; 26(65): 191-212.
 34. Chitimira H. An Analysis of Socio-Economic and Cultural Rights Protection under the Zimbabwe Constitution of 2013. *J Afr L*. 2017; 61(2): 171-96.
 35. Senado de la República de Chile. Boletín 12989-07 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 [Internet]. 2019. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12027-07 [Consultado el 16 de mayo de 2021].
 36. Senado de la República de Chile. Boletín 13636-07 Proyecto de reforma constitucional que consagra el derecho a la alimentación y la promoción la soberanía alimentaria. [Internet]. 2020. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12027-07 [Consultado el 16 de mayo de 2021].
 37. Prasada DVP. Impact of legislature regarding 'Right to Food' and 'Wheat Fortification' on child malnutrition: Cross-country estimates. *Procedia Food Sci*. 2016; 6: 108-12.