

ALGUNOS ASPECTOS DE LA EXPERIENCIA ECUATORIANA DE DESARROLLO NORMATIVO PARA LA ERRADICAR EL HAMBRE

Econ. Jaime Abril Abril

Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador

INTRODUCCIÓN

Como muchos de ustedes conocerán, mi país el Ecuador, se encuentra en plena **transición de un Estado de derecho basado en una economía social del mercado, hacia un Estado de derechos y justicia, basado en un modelo económico social y solidario**. Ello significa una ruptura con el modelo caduco existente en varios países latinoamericanos y del mundo, en los que priman las viejas teorías del imperio de la ley y el mercado desregularizado, que coartan el despliegue de los fines constitucionales de reconocer y garantizar progresivamente los derechos, expectativas y manifestaciones sociales.

Esto es así, pues se juega con la paradoja de declarar una supuesta primacía de la Constitución sobre todo el ordenamiento nacional, pero a la vez, se limita el ejercicio y exigibilidad de los derechos constitucionales, a las actividades de desarrollo normativo que, en el caso de mi país, le correspondió a una Función Legislativa, conformada por representantes de partidos políticos que se dedicaban a cabildear y negociar los intereses de sectores ricos y poderosos, cuyos planes excluyentes afectaban directamente al 70% de un país empobrecido, a la vez que desarticulaban el Estado a su conveniencia.

Para darles un ejemplo de esta terrible situación, y entrar en la temática que nos convoca, en Ecuador estuvo vigente una Constitución desde 1979, que luego fue reformada en 1998, año en el que por primera vez se reconoce el derecho de alimentación y la seguridad alimentaria. Bajo este marco constitucional, la insipiente actividad Estatal para garantizar este derecho y lograr la seguridad alimentaria, priorizó la creación de consejos y comisiones de programación de políticas de seguridad alimentaria; la celebración de declaraciones y otros acuerdos regionales y bilaterales de alimentación y seguridad alimentaria; ninguna jurisprudencia relevante y una ley de seguridad alimentaria que se centraba en establecer principios, crear una institucionalidad nacional y seccional, y establecer ciertos lineamientos de vigilancia como el control de precios y la vigilancia aduanera.

Si hacemos una breve evaluación de lo que implica la estructuración de comisiones de especialistas y sectores vinculados con la alimentación, como por ejemplo las cámaras de producción, asociaciones de productores y exportadores, entre otros, podemos concluir que el desarrollo de la política estatal de erradicación del hambre, estuvo direccionada al mantenimiento de situaciones de desigualdad en el acceso a los factores de producción, la dependencia de importaciones de alimentos y el fomento de la agro exportación, debido a la implementación de fórmulas que privilegiaban a los sectores que utilizaban al Estado para su beneficio y que desplazaba sistemáticamente a la población hacia la desnutrición y pobreza.

Pero esto es cosa del pasado. La Constitución de la República del Ecuador de 2008 -que tuvimos la responsabilidad y el privilegio de construir, reconoce todo un catálogo nuevo y desarrollado de

derechos y garantías que **posibiliten el empoderamiento de la sociedad para su desenvolvimiento en una democracia que priorice el cambio de paradigma económico, político y cultural e instituya un Estado de derechos y justicia sobre la base de un sistema económico social y solidario.** Imagínense algo tan radical e importante como el reconocimiento del derecho humano al agua, la alimentación, la salud y una vida digna, cuyo ejercicio se sustente en la existencia de garantías normativas, jurisdiccionales, política pública, servicios públicos, participación ciudadana, planificación y otras directrices contempladas en la misma Constitución, que son aplicables plenamente por todo funcionario y autoridad del Estado y exigibles por toda persona o colectividad.

En este sentido, la erradicación del hambre en el Ecuador no será una meta o una declaración política capaz de ser improvisada o concebida de diferentes maneras por los gobernantes de turno, sino que tendrá la posibilidad de convertirse en un objetivo estratégico de tipo permanente, progresivo, incluyente y prioritario. Considero que la importancia de este modelo en la lucha mundial para contener y paliar el creciente número de seres humanos que día a día luchan por sobrevivir con hambre y sed, es algo que debe replicarse en todos los países del mundo, pero especialmente en aquellos paralizados y desarticulados por los efectos del consumismo, la pobreza, la guerra, la pandemia y las consecuencias del desgaste ecológico, que son la otra cara del sistema económico predominante a nivel mundial.

Por ello, quisiera exponer a ustedes los elementos claves del marco constitucional y legal del Ecuador y que puede servir de ejemplo para luchar contra el hambre y erradicarla, articulados a partir de cuatro ejes principales que son: i) contenido progresivo del derecho a la alimentación progresivo, ii) soberanía alimentaria como objetivo estratégico y iii) participación ciudadana en la gestión pública.

1. Contenido progresivo del derecho a la alimentación

Nuestros derechos humanos son producto de la afirmación progresiva de la persona y, como tal, son directrices y límites al poder. De ahí que su reconocimiento en constituciones e instrumentos internacionales, no sea otra cosa que la constatación jurídica de la trascendencia de la humanidad en la historia, que es siempre progresiva, y se encuentra avocada a la posibilidad de cambio y desarrollo, en consideración a los factores que determinan las condiciones en los que se desenvuelve la persona como sujeto de dignidad.

En Ecuador se reconoce un derecho a la alimentación compuesto de **cuatro factores como son: i) el acceso seguro y permanente de alimentos, ii) la inocuidad, suficiencia y nutritividad de los alimentos, iii) la preferencia de su producción a nivel local y iv) la correspondencia de la producción de los alimentos con la diversidad de identidades y culturas.**

La configuración de un derecho de estas características, supone un avance en la historia constitucional del país, y en el ámbito internacional, donde el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana, sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, conciben el derecho de alimentación como la protección al hambre por medio de la nutrición adecuada, el perfeccionamiento de los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, la divulgación de principios de nutrición y la distribución equitativa de alimentos.

La razón por la que el contenido de derecho es de avanzada respecto de los instrumentos internacionales tiene que ver con la naturaleza de estos, pero también, con su momento histórico. No es menos cierto que el reconocimiento de estos derechos parte de la dignidad de las personas, sin embargo, por su naturaleza jurídica, generan obligaciones de los Estados respecto de las personas bajo su jurisdicción, por lo que su contenido se centra en determinar ciertas políticas que deben adoptar los Estados, como por ejemplo difundir información nutricional y realizar inversiones mediante asignaciones presupuestarias en el área social, que garanticen la erradicación del hambre como una política de Estado.

En cuanto al momento histórico, el Pacto data de la década del 60, mientras que el Protocolo de San Salvador de la década del 80. En estos momentos, el concebir el derecho de alimentación como la protección contra el hambre, guardaba relación con las intenciones mundiales de focalizar la lucha contra el hambre para asegurar el acceso de las personas a alimentos, sin embargo hoy, por las diversas imbricaciones de la globalización, el garantizar el acceso a alimentos requiere tomar en cuenta los factores culturales y económicos que rompan con la estandarización y la dependencia.

Claro que el objeto fundamental del derecho a la alimentación debe ser el proteger a las personas contra el hambre, pero también debe serlo el conseguir una dieta y nutrición culturalmente apropiada, fortalecer la producción nacional y promover la redistribución de los factores de producción, e incluso, romper las prácticas industriales que desgastan el suelo, destruyen el ambiente, contaminan los alimentos con químicos y promueven estadísticas de nutrición basadas en la realidad económica de un grupo de países, que es completamente ajena a la de otros.

Bajo este análisis, el derecho de la alimentación del Ecuador se enmarca completamente en la realidad mundial y nacional. Otro asunto importante de recalcar, es que **la Constitución de 2008 establece que el contenido de los derechos reconocidos en ésta, se desarrollan de manera progresiva a través de las leyes, la política pública y la jurisprudencia.** Es decir, el derecho alimentación es un derecho dúctil, capaz de reivindicar constantemente la transición social ecuatoriana.

El desarrollo del contenido del derecho a la alimentación por efectos normativos, se puede encontrar en las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, vigente desde mayo de 2009, que fortaleció el contenido del derecho de alimentación por medio de la disponibilidad de alimentos baratos o gratuitos, que se logra a través de la ruptura de la intermediación entre productores y consumidores y la obligación de que las compras públicas del Estado prioricen a la producción familiar, comunitaria, micro, pequeña y mediana; y la reducción o eliminación de la incidencia de enfermedades causada por el consumo de alimentos contaminados.

En materia del desarrollo del contenido del derecho de alimentación por la política pública, quisiera señalar que el Plan Nacional de Desarrollo contempla una política de garantía de la alimentación saludable y la disminución drástica de las deficiencias nutricionales lograda a partir de estrategias que permiten concebir el derecho de alimentación como uno que garantice a la población el ser informada y asesorada sobre la adopción de dietas que permitan mejorar y cuidar su salud.

Con la existencia de un derecho de alimentación de esta envergadura, **la lucha contra la erradicación del hambre en el Ecuador se vuelve un camino sin retorno que debe garantizarlo**

el Estado, pero que también puede ser judicializado por la población, en caso de incumplimiento. Imaginemos las innumerables posibilidades que tienen los sectores empobrecidos del país de demandar ante una corte de justicia nacional el cumplimiento del derecho a la alimentación, por ejemplo, por no tener acceso a alimentos baratos o por tener acceso a alimentos con deficiencia de micronutrientes.

2. Soberanía alimentaria como objetivo estratégico

De la mano de las garantías ya descritas y contempladas en la Constitución, el derecho a la alimentación se garantiza fundamentalmente con la implementación de la soberanía alimentaria, a la que la Constitución le da el carácter de objetivo estratégico y obligación del Estado para garantizar a la población el alcanzar la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Bajo esta concepción de **soberanía alimentaria**, a la que las constituciones latinoamericanas le deben dar el carácter de responsabilidad del Estado, la Constitución del Ecuador ordena la implementación de varias estrategias que pueden agruparse en **cuatro parámetros como son: i) el apoyo y protección a las unidades de producción de alimentos pequeña, mediana y comunitaria; ii) la generación e implementación de sistemas justos y solidarios de producción de alimentos, su intercambio y consumo; iii) el desarrollo de tecnologías ecológicas y rescate de los saberes ancestrales; y, iv) la protección de la calidad e inocuidad en la producción de alimentos.**

Con este contexto, vale la pena dar una breve explicación de por qué **en el Ecuador se optó por la soberanía alimentaria en vez de por la seguridad alimentaria.** El asunto es muy sencillo y si se lo considera, completamente coherente con el cambio de paradigma promovido por la Constitución. Así, conforme la definición de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, la seguridad alimentaria supone el acceso físico social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan las necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa.

Por otro lado, **en la concepción de la soberanía alimentaria de la Constitución del Ecuador, está el factor de autodeterminación, que supone la posibilidad de que nuestro país defina sus estrategias y políticas de producción, distribución y consumo de alimentos, priorizando la producción local como factor fundamental del abastecimiento de alimentos, una distribución directa que rompa con la intermediación y explotación y un consumo de alimentos correspondientes a la cultura e identidad nacional.**

Existe, sin embargo, **un factor fundamental para la consecución de la soberanía alimentaria, que tiene que ver con la estabilidad económica que se le otorgue a las unidades de producción nacional pequeña, mediana, comunitaria, familiar y de la economía social y solidaria.** Ello, pues como se advirtió en la diferenciación de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria, el factor local es un hito fundamental del abastecimiento nacional de alimentos.

De ahí que con las disposiciones de la Constitución y su respectivo desarrollo en la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, se busque la protección de estas unidades de producción que han estado relegadas del acceso a capital, incentivos, tecnología o que se han visto debilitadas por la existencia de un mercado de semillas excluyente, intermediarios explotadores e incluso un

mercado que fija los precios de forma injusta; lo que repercute directamente en el acceso de alimentos por parte de la población.

Precisamente, en la Ley se contempla una **estrategia para estimular la producción nacional, eliminar la destrucción de alimentos y lograr la soberanía alimentaria, que consiste en la creación del Sistema Nacional de Comercialización para la Soberanía Alimentaria**, encaminado a establecer mecanismos de apoyo a la negociación directa entre productores y consumidores; eficiencia y racionalización de las cadenas y canales de comercialización; fomento de la asociatividad de microempresarios, pequeños y medianos productores para protegerlos de la imposición de condiciones desfavorables de comercialización de sus productos; y preferencia de las compras públicas para los productos alimenticios de asociaciones de microempresarios, pequeños y medianos productores y productores agroecológicos.

En una reciente comparecencia del Ministro de Agricultura a la Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero, que tengo el honor de Presidir, se informó que con la implementación de las disposiciones de la Ley y del Plan Nacional de Desarrollo **se constató que los productores recuperaban cerca de 4 veces de ganancia por sus productos, ofreciendo a la población alimentos baratos** y que fomentan el mantenimiento de la agrobiodiversidad nacional y producción ecológica, por ejemplo, o que simplemente permiten a la población alimentarse de acuerdo a las condiciones climáticas, culturales o ancestrales.

Actualmente, **muchos países latinoamericanos, como otros países en desarrollo, dependen en gran mayoría de la importación de alimentos, que ha sustituido la dieta local y cultural de los pueblos minando, además, las economías pequeñas**. Esto tiene un impacto terrible en la economía de un país, pues si bien los alimentos subsidiados en países desarrollados que se importan a países en desarrollo son más baratos y de fácil acceso, la destrucción de la producción nacional se manifiesta en las formas de la migración por escalas del sector rural al urbano, el empobrecimiento del campesinado, la pérdida de la agrobiodiversidad nacional y la dependencia de alimentos producidos en el extranjero. Bajo esta perspectiva, **me pregunto si la seguridad alimentaria podría convertirse en la camisa de fuerza para un país que, en el afán de garantizar la seguridad alimentaria, se ve obligado a permitir la entrada de alimentos foráneos, en perjuicio de la producción y la dieta nacional**.

Pero también, la falta de mecanismos de soberanía alimentaria genera actitudes perversas, como ocurre por ejemplo, con las estimaciones de que se desperdicia o se eliminan de 2.000 a 7.000 kilos de alimentos, por país, cada año. La cifra es escandalosa, pero es más escandaloso que el origen de esta conducta se encuentre en los productores de alimentos, quienes los preparan y quienes los consumen, que han sido erróneamente influenciados por los estándares globales de buscar ganancia que promueve el mercado.

Bajo esta perspectiva, considero que el cambio de la seguridad a la soberanía alimentaria, en garantía del derecho a la alimentación, la redistribución de los factores de producción, el diálogo de saberes y el fomento de la producción nacional agrobiodiversa y culturalmente idónea, no es una opción política arbitraria, sino una solución para la erradicación del hambre y el fortalecimiento de la cultura e identidad nacional que debe adoptarse a nivel de Latinoamérica y los países en desarrollo, para evitar la dependencia alimentaria y con ello asegurar que nuestros pueblos no sufrirán de hambre cuando los caprichos económicos de otros países así lo

determinen. Por ello les invito a que demos ese gran paso hacia la consecución de una soberanía alimentaria.

3. Participación ciudadana en la gestión pública

En materia de derechos humanos y garantías, la **participación ciudadana tiene un objetivo elemental relacionado con la dotación de insumos sociales que muchas veces son ajenos al poder público, que podría terminar por perjudicar a la sociedad por falta de conocimiento y relación con los diferentes sectores sociales al momento de implementar las estrategias y políticas sobre la materia.** Por ello, la Constitución prevé la participación como un derecho que, en algunas de sus variantes, se ejerce por medio de la participación en los asuntos de interés público; la consulta previa, libre e informada, y la fiscalización de los actos de poder público.

Particularmente, **en las competencias que tiene la Función Ejecutiva para formular, ejecutar, evaluar y controlar las políticas públicas que implementa, la Constitución contempla que estas actividades deben hacerse con participación de las personas y los colectivos.** Así también, la Carta Fundamental establece que se debe garantizar la participación ciudadana en las diversas etapas de formación de las leyes. Finalmente, cabe destacar que la Constitución contempla como quinto poder del Estado a la Función de Transparencia y Control Social, cuya máxima autoridad es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, encargado de promover e incentivar el ejercicio de los derechos de participación por medio del impulso y establecimiento de mecanismos de control social en los asuntos de interés público; deliberación pública y formación ciudadana; rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas, entre las principales.

En cuanto a la garantía de la participación ciudadana en relación con el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria contempla todo un título de participación social para la soberanía alimentaria. En el mismo se establece que **la elaboración de las leyes y la formulación de las políticas públicas para la soberanía alimentaria, contarán con amplia participación social, canalizada a través de procesos de deliberación pública promovidos por el Estado y la sociedad, articulados por el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional.**

Sin embargo, para efectos de que la participación ciudadana esté debidamente organizada y contemple las perspectivas de los diversos sectores relacionados con la alimentación y la soberanía alimentaria, la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria instituye la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria como un espacio de debate, deliberación y generación de propuestas en la materia, encargando de forma particular a esta Conferencia, la elaboración de las leyes conexas a la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria.

Esta Conferencia se conforma por ocho representantes de la sociedad civil, seleccionados mediante concurso público de merecimientos entre las y los **delegados de las organizaciones de la sociedad civil, universidades y escuelas politécnicas, centros de investigación, asociaciones de consumidores, asociaciones de pequeños y medianos productores y, organizaciones campesinas.** Entre sus funciones específicas, destacan las de promover procesos de diálogo para canalizar las propuestas e iniciativas provenientes de la sociedad civil; impulsar estudios e investigaciones sobre la problemática de la soberanía alimentaria; y emitir informes y proponer alternativas para la formulación de proyectos de leyes por parte del Ejecutivo.

Si hay algo importante que decir del trabajo que viene desempeñando la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, es que a la misma, **la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria le encarga la elaboración de una propuesta integral de las leyes conexas a la Ley Orgánica, mismas que deben construirse en un amplio proceso participativo de debate**, para luego ser tratada por el Ejecutivo y remitida a la Asamblea Nacional.

El hecho de que sea la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria la que instituye un sistema nacional de alimentación y nutrición, y una Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria **no excluye la posibilidad de que en las leyes conexas se reconozcan derechos de participación específicos**, como ha ocurrido en el caso del Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, donde existe un capítulo de derechos de participación, se concibe la existencia de juntas de usuarios del agua y la institucionalidad contempla un consejo de participación.

El trabajo de la Conferencia ha sido muy valioso en el proceso de políticas públicas o desarrollo normativo de algunas instituciones del Estado, como ocurre con el Ministerio de Agricultura y la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional. **La Conferencia cuenta con una organización interna que garantiza un participación desde las bases de las organizaciones sociales y otros sectores vinculados, que es una parte fundamental del cambio de paradigma para erradicar el hambre, por cuanto los criterios y otros insumos que produzca este organismo, retroalimentarán la actividad estatal en beneficio de los agentes más vulnerables a los efectos del mercado.**

Indudablemente, con la existencia de un organismo de esta naturaleza, **se está combatiendo la vieja práctica de las comisiones especializadas de altos funcionarios y empresarios, que incluso articulaban su ambición a niveles internacionales y terminaban por implementar políticas y otras medidas minadoras de la soberanía alimentaria**, en perjuicio del derecho de alimentación de las personas. Esto tiene una consecuencia positiva en la erradicación del hambre, toda vez que el Estado puede direccionar la política pública y otro tipo de medidas a partir de los criterios originados en el seno de las organizaciones ciudadanas y articulados por medio de los organismos de participación.

Este otro asunto que debe comenzar a promoverse a partir de las asambleas y parlamentos latinoamericanos y de los países en desarrollo, pues **solo en la medida en que garanticemos a la sociedad un papel protagónico en la soberanía alimentaria, la misma dejará de ser un mandato legal o constitucional para convertirse en un factor de aglutinamiento de las expectativas e intereses de las unidades de producción más cercanas a las personas y los colectivos, con lo que se erradicarán las prácticas antidemocráticas de toma de decisiones sobre un derecho del que depende la subsistencia de los pueblos.**

Conclusiones

El derecho a la alimentación es el pilar fundamental de una transformación de tipo mundial. Cuando Einstein defendía el vegetarianismo como la posibilidad de beneficiar a la salud humana y aumentar las posibilidades de supervivencia de la vida sobre la Tierra, además de darnos un criterio locuaz sobre sus convicciones alimenticias y nutricionales, nos ponía de manifiesto la **necesidad de guiar nuestra existencia hacia un modelo de respeto del cuerpo, la mente y todo lo que nos rodea.**

Hoy nos atormentan enfermedades ligadas directamente al patrón alimenticio social dependiente, que es de tipo mundial. No existe otra explicación por la que la anemia, arterosclerosis, algunos tipos de cáncer, diabetes, obesidad, hipertensión arterial, avitaminosis, desnutrición, bocio, bulimia, anorexia, vigorexia y enfermedades mentales y bucales, presenten indicadores globales. Particularmente, la diabetes mellitus y la obesidad, son consideradas pandemias del siglo XXI, cuyo aumento se encuentra estrechamente vinculado con la mala alimentación de miles de personas que dependen de alimentos producidos en otros países. ¡Existen 194 millones de personas en el mundo con diabetes!

Sorprendentemente, en varios países del mundo se celebra la entrada al mercado de la trasnacional KFC, Mc Donalds o peor aún, se celebra el proyecto ecológico de Nokia y Coca Cola, por el que un teléfono celular se carga con el gas proveniente de esta bebida. **Esta última falacia ecológica, al igual que la producción de alimentos franquiciados, no son sino formas de dominación y dependencia del peor tipo, pues involucran nuestra dieta, nuestra salud, nuestra inteligencia y nuestro futuro. La soberanía alimentaria es un bastión fundamental de la lucha en contra del capitalismo.**

Como asambleísta del Ecuador y Presidente de la Comisión Especializada de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional, les invito a analizar detenidamente el proceso de erradicación del hambre en mi país a través de los ejes que hoy pude exponer brevemente. Considero que mi aporte en este foro radica en estas reflexiones que he hecho, ligadas al proceso de transformación que vive mi país. Estoy comprometido con mi trabajo como legislador y como vocero de un proyecto político en el que creo fervientemente por ser incluyente, radical, innovador y por considerar a las personas más desfavorecidas como centro de nuestra actividad.

Les invito a que trabajemos en la consecución de objetivos comunes contra el hambre en beneficio de nuestros hermanos y hermanas. Como gobernantes, tenemos una responsabilidad política y moral con nuestros países y el mundo a la hora de erradicar el hambre con planes inteligentes y radicales que terminen de una buena vez, con el despojo e invisibilización de los derechos humanos.

Propuesta

Por ello, **insto a que en la Declaración que se haga al final de este Foro, se incluya que los países latinoamericanos y del Caribe, se comprometen a trabajar en sus constituciones y legislaciones, en el reconocimiento de un derecho de alimentación con un contenido progresivo, garantizado por medio de la soberanía alimentaria y la participación de la ciudadanía contra el hambre.**