

# El derecho a la alimentación y su protección constitucional

Jhenny Rivas Alberti \*

## 1 El derecho a la alimentación en instrumentos internacionales

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25 consagra que “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 (...)”. En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 12. 1 señala: “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

El derecho a la alimentación es un derecho humano universal que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria. También, lo amparan tratados regionales como el Protocolo de San Salvador de 1988.

Los artículos 55 y 56, entre otros, de la Carta de las Naciones Unidas también son pertinentes:

Artículo 55: Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

---

\* Abogada *Summa Cum Laude* UCV, Doctora en derecho, profesora UCAB

- a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Artículo 56. Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.

El derecho a la alimentación es el derecho de cada hombre, mujer y niño a una alimentación garantizada, y consta de cuatro aspectos importantes<sup>1</sup>:

- El alimento debe ser suficiente: es decir, suficiente para toda la población.
- El alimento debe ser accesible: cada persona debe poder obtener alimento, ya sea gracias a su producción propia (ganadería y agricultura), o gracias a un poder adquisitivo suficiente para comprar alimento.
- El acceso al alimento debe ser estable y duradero: el alimento debe estar disponible y accesible en todas las circunstancias (guerras, catástrofes naturales, etc.).
- El alimento debe ser salubre: es decir, consumible e higiénico, y en particular el agua debe ser potable.

La Observación General n.º 12 sobre el derecho a la alimentación de 1999(15) dispone que este:

...se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.”

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación ha afirmado que es “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una

---

<sup>1</sup> Carbonell Miguel, Qué Significa el Derecho a la Alimentación, p.1066

alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.<sup>2</sup>

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como órgano competente para la interpretación del mencionado instrumento, en su Observación General No. 12, estableció que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce *“cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”*. La Observación General, adicionalmente reconoce que para erradicar el problema del hambre y la malnutrición, no basta con incrementar la producción de alimentos, sino que también es necesario garantizar que la población más vulnerable tenga disponibilidad y acceso a ellos. Por eso, el Comité precisó que el derecho a la alimentación tiene cuatro aristas: i) la disponibilidad, b) la accesibilidad, c) la estabilidad y d) la utilización de los alimentos. Sobre las mismas volveremos más adelante.<sup>3</sup>

También se reconoce en el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”; el texto del precepto mencionado es el siguiente: 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más

---

<sup>2</sup> <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx/> Relatora especial: Sra. Hilal Elver (Turquía)

<sup>3</sup> Observación General No. 12

alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y 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 materia.

## 2 Contenido del derecho a la alimentación

La falta de alimentos, la deficiente ingestión de calorías y la desnutrición son fenómenos que afectan de forma directa el disfrute de casi todos los derechos fundamentales, además que tienen un impacto directo en el derecho a la salud.<sup>4</sup>

El contenido del derecho a la alimentación consta de varios elementos. En primer lugar, la accesibilidad, entendida desde una doble perspectiva, económica y física.

Por accesibilidad económica se entiende que “los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas”; en otros términos, que el precio de los alimentos debe ser razonable y asequible, y que no ponga en peligro el disfrute de otros derechos básicos. Por accesibilidad física se entiende que “la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente

---

<sup>4</sup> Valledor María, La protección jurídica del derecho humano a una alimentación adecuada en el ordenamiento jurídico español, p.110

vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes tales como los enfermos mentales”.<sup>5</sup>

En Venezuela la inaccesibilidad económica a los alimentos es severa por alta inflación, la cual subió de 33,9% a 180,9% entre 2011 y 2015, la mayor en la historia del país y la cuarta más alta de América Latina. Los niveles de pobreza también se han incrementado de forma acelerada. Según el Instituto Nacional de Estadística, del 2012 al 2015 la pobreza pasó de 27,2% a 33,1% y la extrema de 7,7% a 9,3%. Según mediciones de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) realizada por universidades nacionales, entre 2014 y 2015 la pobreza aumentó de 48% a 73%, y la extrema de 23% a 49%, duplicándose en los estados agrícolas.<sup>6</sup>

La accesibilidad exige necesariamente un segundo elemento la disponibilidad previa de alimentos, entendida como “las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda”.<sup>7</sup>

En Venezuela los programas de la Misión Alimentación, sostenidos con importaciones y subsidios generalizados, presentan graves fallas. La Misión Mercal, en sus inicios, distribuyó comidas preparadas y expendió alimentos

<sup>5</sup> Gifra Julia, El Derecho Humano a la Alimentación y al Agua, p.32

<sup>6</sup> Hoja Informativa segundo ciclo de EPU Venezuela 2016

<sup>7</sup> Gifra Julia, El Derecho Humano a la Alimentación y al Agua, p.32

a través de pequeñas bodegas y establecimientos en sectores populares. Desde 2005, las bodegas que constituían la mayor parte de la red, fueron cerrando, lo cual originó la modalidad de mercados. En 2009, gran parte de la compra y distribución de alimentos se asignó al programa PDVAL de Petróleos de Venezuela, pero los problemas en el manejo de alimentos generaron irregularidades como el vencimiento masivo de productos y corrupción, reportadas en su rendición de cuentas anual por la Contraloría General de la República<sup>8</sup>. La cobertura de personas en Mercal bajó de 23,4% a 18,7% entre 2010 y 2014. Para 2014, 54% de los establecimientos de Mercal y 77% de PDVAL estaban inactivos.<sup>9</sup>

Un tercer elemento del derecho a la alimentación es la adecuación. Este elemento comprende tres aspectos. Por un lado, comporta que un individuo debe disponer de alimentos en cantidad y calidad suficientes según sus circunstancias y necesidades alimentarias, teniendo en cuenta por tanto la edad de las personas a lo largo de su ciclo vital, su salud, sexo, ocupación, etc. Por otro, la adecuación comprende la calidad, que alude a la inocuidad de los alimentos, es decir, que estos no deben ser nocivos sino que deben ser seguros para el consumo humano.<sup>10</sup>

En 2014, se implementó un sistema por registro biométrico de huellas dactilares, excluyendo a personas no inscritas en el Registro Electoral (niños/as, adolescentes y extranjeros), con problemas para captar sus huellas o sin tarjetas bancarias. En ese mismo período en el estado Zulia, la mayoría de ex-

<sup>8</sup> El 11 de agosto de 2010, al presentar su informe de gestión de 2009 ante la Asamblea Nacional, declaró que la Fiscal General de Venezuela no le había entregado el acto conclusivo del caso PDVAL, por lo que no podía actuar

<sup>9</sup> Hoja Informativa segundo ciclo de EPU Venezuela 2016

<sup>10</sup> Gifra Julia, El Derecho Humano a la Alimentación y al Agua, p.32

pendios no permitió pagos en efectivo, excluyendo a personas indígenas con alta representación en el estado, en su mayoría sin cuentas bancarias y, algunas, ni siquiera con cédula de identidad. Mujeres indígenas venezolanas fueron acusadas de contrabandistas, negándoles acceso a alimentos, al igual que ocurrió con personas extranjeras, la mayoría de nacionalidad colombiana, tuviesen o no residencia legal.<sup>11</sup>

La Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) estableció en 2015 a nivel nacional, el sistema por terminal de cédula de identidad con el cual corresponde a cada persona sólo un día por semana para comprar cantidades extremadamente limitadas de alimentos regulados que no alcanzan para cubrir ni siquiera las necesidades de la mitad de los días de esa semana. En estados como Trujillo, se han denunciado sistemas por sorteo de cédulas, en los que las personas puedan quedarse sin comprar durante más de una semana. En 2016, se crearon los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) integrados por militantes del partido de gobierno y de otras organizaciones afines, quienes venden productos previo registro, sin una periodicidad regular, controles ni criterios transparentes. Un estudio realizado en agosto de 2016 por More Consulting, reveló que 45.8% de la población se abastece en supermercados privados, 52.3% con revendedores, 36.7% en intercambios particulares, 30.1% en mercados públicos, 13.6% con los CLAP, 5.8% por cosechas pro-

---

<sup>11</sup> Hoja Informativa segundo ciclo de EPU Venezuela 2016

pías o de calle y 15.7% mediante residuos de comida desechados por comercios.<sup>12</sup>

Contrario a la concepción de los CLAP que no permite la elección de lo que el consumidor desea comprar para alimentarse encontramos que el derecho a la alimentación es un derecho incluyente, no es estrictamente un derecho a una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Es un derecho a todos los componentes nutritivos que una persona necesita, para vivir una vida sana y activa, y a los medios para tener acceso a ellos.<sup>13</sup>

### 3 Obligaciones del Estado con respecto a la alimentación

#### 3.1 La obligación de respetar el derecho a la alimentación

Los Estados tienen que respetar el acceso existente de las personas a los alimentos y los medios de obtener alimentos. Esto significa que toda medida que dé como resultado impedir el acceso a los alimentos, por ejemplo, denegar la asistencia alimentaria a los opositores políticos, está prohibida. Los Estados no pueden suspender la legislación o las políticas que den a las personas acceso a los alimentos (la legislación de bienestar social, los programas relacionados con la nutrición), a menos que se justifique plenamente.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Hoja Informativa segundo ciclo de EPU Venezuela 2016

<sup>13</sup> <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29521.pdf>

<sup>14</sup> ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.20



### 3.2 La obligación de proteger el derecho a la alimentación

Los Estados tienen que proteger el ejercicio por las personas de su derecho a la alimentación contra las violaciones por terceras partes (por ejemplo, otros individuos, grupos, empresas privadas u otras entidades). Los Estados deben impedir que terceras partes destruyan las fuentes de alimentación, por ejemplo, mediante la contaminación de la tierra, el agua y el aire con productos industriales o agrícolas nocivos o la destrucción de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas con el objeto de despejar el camino para minas, represas, carreteras o la agroindustria.<sup>15</sup>

Los Estados, por consiguiente, deben establecer y aplicar normas de calidad y seguridad de los alimentos, y garantizar prácticas justas e iguales en el mercado. Un Estado debe tener además en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.<sup>16</sup>

### 3.3 La obligación de cumplir el derecho a la alimentación

La obligación de cumplir (facilitar) significa que los Estados deben ser proactivos para reforzar el acceso de las personas a los recursos y a los medios de asegurar su medio de vida, y el derecho de usarlos, incluida la salud alimentaria. Entre las medidas típicas se incluyen la aplicación de programas de reforma agraria o de reglamentos relativos a un ingreso mínimo.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.21

<sup>16</sup> ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.21

<sup>17</sup> ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.21

Al adoptar políticas alimentarias es necesario que los gobiernos equilibren además cuidadosamente la inversión en cultivos para la exportación con el apoyo del cultivo de alimentos para el consumo interno. Otras medidas posibles consisten en aplicar y mejorar programas de alimentación y nutrición y asegurar que los proyectos de desarrollo consideren la nutrición.

Cuando las personas o los grupos no pueden, por razones que escapan a su control, ejercer el derecho a la alimentación por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de cumplir (suministrar), por ejemplo, mediante la prestación de asistencia alimentaria o la garantía de redes de seguridad social para los más desvalidos y para las víctimas de desastres naturales o de otro orden.<sup>18</sup>

#### 4 Obligaciones graduales e inmediatas

Algunos tratados permiten que los Estados logren la plena realización del derecho a la alimentación gradualmente. Por ejemplo, el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone lo siguiente:

“Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

---

<sup>18</sup> ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.21

Este es un reconocimiento implícito de que los Estados pueden tener limitaciones de recursos y que pueden tardar en cumplir plenamente las obligaciones relativas al derecho a la alimentación.

No obstante, esto no significa que los Estados no necesitan hacer nada mientras no tengan recursos suficientes. Por el contrario, significa que los Estados deben formular inmediatamente un plan para lograr la plena realización del derecho a la alimentación, y demostrar que están haciendo todo lo posible, utilizando todos los recursos disponibles, para respetar, proteger y cumplir mejor el derecho a la alimentación.<sup>19</sup>

#### **4.1 Obligaciones de efecto inmediato**

Si bien algunos aspectos del derecho a la alimentación están sujetos a la realización gradual, otras obligaciones del Estado tienen efecto inmediato.

##### **4.1.1 La eliminación de la discriminación**

Los Estados deben prohibir inmediatamente la discriminación en el acceso a la alimentación y a los recursos conexos en razón de la raza, el color, el idioma, la edad, la religión, la opinión política o de otro orden, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento, la discapacidad u otras condiciones, y adoptar medidas para erradicar la discriminación por esos motivos.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.21

<sup>20</sup> ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.21

En Venezuela fueron creados los Comités Locales de Abastecimiento y Distribución (CLAP), su fundamentación jurídica se limita a dos menciones en el Decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica, publicado en la Gaceta Oficial 6.227 Extraordinario, del 13 de mayo de 2016. En el numeral tercero del artículo segundo, referido a la posibilidad de tomar medidas excepcionales, se establece: *“La garantía, incluso mediante la intervención de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y los órganos de seguridad ciudadana, con participación de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), de la correcta distribución y comercialización de alimentos y productos de primera necesidad”*. Y en el numeral nueve se indica: *“Atribuir funciones de vigilancia y organización a los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), a los consejos comunales y demás organizaciones de base del Poder Popular, conjuntamente con la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Policía Nacional Bolivariana, Cuerpos de Policía Estatal y Municipal, para mantener el orden público y garantizar la seguridad y soberanía del país”*.

En la página web del Ministerio de Alimentación está disponible un video divulgado a través de la red YouTube que define a los CLAP: “Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción son pueblo organizado que forma parte del sistema de distribución de alimentos para asegurar la entrega directa y segura a las comunidades. Con esta iniciativa enfrentamos la guerra económica a escala local, combatimos el acaparamiento, la usura, el contra-

bando, y se promueven las potencialidades locales para alcanzar la soberanía alimentaria y el autoabastecimiento”.<sup>21</sup>

En cuanto a la creación e integración de los CLAP, el mismo documento audiovisual indica: *“Se escogen los responsables de Unamujer 22, UBCH( unidades de batalla Bolívar- Chávez)<sup>23</sup>, Frente Francisco de Miranda<sup>24</sup> y consejos comunales<sup>25</sup> que conforman esa instancia. Se designan los jefes de comunidad y jefes de calle o vereda. En asamblea con el poder popular se explica el sistema popular de distribución de alimentos y la ruta de implementación en la comunidad. Luego se desarrollan las primeras jornadas, casa por casa, como experiencia piloto para cada comunidad”*.

Se trata pues de una conformación no plural donde el partido de gobiernos y sus grupos afectos hacen mayoría y toman las principales decisiones.

Por otra parte, vale la pena destacar las declaraciones de altos funcionarios públicos como el Vicepresidente de la República para el mes de julio del año 2016: *“Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) son también un instrumento político para defender a la Revolución y al pueblo”*. Días antes, el 8 de junio de 2016, la gobernadora del estado Cojedes, Erika Farías, expresó: *“Los CLAP son una nueva forma de lucha, una nueva organización de base en tiempos de guerra y que constituye un ejército de vanguardia revolucionaria para defender la Patria, profundizar la*

---

<sup>21</sup> PROVEA; Los CLAP: 7 indicios de discriminación política

<sup>22</sup> Estructura asociada al partido de gobierno PSUV

<sup>23</sup> Estructura asociada al partido de gobierno PSUV

<sup>24</sup> El Frente Francisco de Miranda fue creado el 29 de junio del año 2003 en La Habana, Cuba, Hugo Chávez y Fidel Castro Ruz, es una organización política vinculada al PSUV

<sup>25</sup> Ministerio del Poder Popular para la Alimentación

*Revolución y para defender todos los logros que nosotros hemos obtenidos y conquistar los futuros logros de nuestro proceso revolucionario”.*<sup>26</sup> En este mismo sentido, la referida funcionaria pública expresó sobre los CLAP : “*En los CLAP no puede haber escuálidos<sup>27</sup>, no puede haber contrarrevolucionarios”.* Advirtió la gobernadora del estado Cojedes Erika Farías, el 8 de junio de 2016, según reseñó la televisora estatal Venezolana de Televisión.<sup>28</sup>

Una nota del Ministerio de Comunicación, del 07 de junio de 2016, citando palabras del presidente Maduro titula: “*Los CLAP se movilizan en apoyo a la Revolución”.*<sup>29</sup>

El 15 de agosto de 2016, el Instituto Prensa y Sociedad publicó un estudio titulado “*Venezuela: Los CLAP en la pantalla oficial”*, a través del cual se precisó que entre el 3 de abril, cuando se anunciaron los CLAP, hasta el 4 de agosto de 2016, voceros gubernamentales se han esforzado en promover el nuevo mecanismo de distribución de alimentos, como la mejor opción para afrontar “*la guerra económica*”. Hubo 102 emisiones, de las cuales 11 fueron cadenas oficiales y 91 fueron parte de la programación habitual de Venezolana de Televisión. En cuanto al proselitismo desarrollado en medios digitales, el estudio de IPYS destaca que durante el lapso analizado la Agencia Venezolana de Noticias ha publicado 676 informaciones a favor de los CLAP.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> PROVEA; Los CLAP: 7 indicios de discriminación política

<sup>27</sup> Referencia despectiva a la oposición política

<sup>28</sup> Erika Farías fue designada Ministra de Agricultura Urbana en enero del 2017

<sup>29</sup> PROVEA; Los CLAP: 7 indicios de discriminación política

<sup>30</sup> PROVEA; Los CLAP: 7 indicios de discriminación política

Las violaciones al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se producen, como ya lo establece la observación general número 3 para todos los derechos económicos, sociales y culturales, cuando los Estados parte no garantizan al menos un nivel mínimo esencial que proteja a su población contra el hambre.

La violación del derecho a la alimentación se puede dar no sólo por falta de alimentos, sino por falta de capacidad de alguna persona para hacerse con esos alimentos, ya sea que los produzca por sí misma o que los adquiera en el mercado; esto guarda relación con la organización general de carácter económico y político que se adopte, así como con las posibilidades de producción e intercambio con que cuente una persona.<sup>31</sup>

A los fines de identificar el estándar más favorable aplicable para afrontar la posible discriminación política a través de los CLAP, el numeral 19 de la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es especialmente útil:

19. “Las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos cabe señalar: derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa; impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia; adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación; y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas; o, cuando es el Estado, no tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales”.

<sup>31</sup> Carbonell Miguel, Qué Significa el Derecho a la Alimentación, p.1066

Constituiría una grave violación de derechos humanos aplicar discriminación política para el acceso a un mecanismo gubernamental que pretende aliviar la grave escasez de alimentos que existe en Venezuela.

#### 4.1.2 Obligación de “adoptar medidas”

No se permite que los Estados se queden inactivos, sino que han de hacer esfuerzos constantes por mejorar el ejercicio del derecho a la alimentación. Esto significa que, si bien puede lograrse gradualmente la plena realización del derecho a la alimentación, deben adoptarse medidas para lograr ese objetivo en un plazo razonable. Esas medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible, con todos los medios y recursos apropiados.

Algunos ejemplos de estas medidas son:

- (i) Evaluar el estado del ejercicio del derecho a la alimentación, incluso velando por contar con mecanismos adecuados para recolectar y evaluar los datos pertinentes y desagregados en forma apropiada;
- (ii) Formular estrategias y planes, incorporar indicadores, hitos y metas con plazos, que se puedan lograr y estar encaminados a evaluar los progresos en el ejercicio del derecho a la alimentación.
- (iii) Aprobar leyes y políticas necesarias para la realización del ejercicio del derecho a la alimentación o revisar las leyes y normas que puedan afectarlo negativamente;
- (iv) Establecer los mecanismos institucionales necesarios para coordinar esfuerzos multisectoriales encaminados a hacer posible el ejercicio del derecho a la alimentación.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.21



#### 4.1.3 Prohibición de las medidas regresivas

Los Estados no pueden permitir que el nivel existente de ejercicio del derecho a la alimentación se deteriore a menos que haya fundadas circunstancias. Para justificarlo un Estado tendría que demostrar que adoptó la medida solo después de haber considerado detenidamente todas las posibilidades, evaluar los efectos y utilizar plenamente el máximo de los recursos disponibles.

El deterioro de la situación alimentaria, nutricional y de salud en Venezuela se ha profundizado durante el último trienio 2014-2016, cuando los indicadores de alimentación, nutrición y salud han exhibido cifras nunca antes vistas en Venezuela, con el surgimiento de fenómenos que expresan situaciones extremas de inseguridad alimentaria y hambre en toda la población, en especial en los grupos vulnerables.<sup>33</sup>

#### 4.1.4 Protección del nivel esencial mínimo del derecho a la alimentación

Con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hay obligaciones que se considera que tienen efecto inmediato de cumplir los niveles esenciales y mínimos de cada uno de los derechos, incluido el derecho a la alimentación. Son las llamadas obligaciones básicas mínimas.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Fundación Bengoa.org/noticias/2017/la-situacion-alimentaria-y-nutricional-en-venezuela-omitida-en-el-ultimo-reporte-de-la-fao.asp

<sup>34</sup> Pio Eva, La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en el mundo del siglo XXI, p.4-15

Respecto del derecho a la alimentación los Estados tienen que garantizar la satisfacción al menos del nivel mínimo esencial para proteger del hambre, incluso en tiempos de desastres naturales o de otro orden.

Si un Estado deja de cumplir esas obligaciones como consecuencia de limitaciones de recursos, debe demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos disponibles para satisfacer, como cuestión prioritaria, esas obligaciones básicas. Aunque los recursos con que cuente sean claramente inadecuados, el gobierno debe introducir programas de bajo costo y orientados concretamente a ayudar a los que más lo necesitan de manera que sus recursos limitados se aprovechen de manera eficiente y efectiva.<sup>35</sup>

La alimentación de los venezolanos está severamente comprometida, tanto por las dificultades para acceder a los alimentos debido a una drástica reducción en las cantidades que se consumen, la severa escasez debida a la contracción de la producción nacional y la merma de las importaciones, como por la persistente inflación (la más alta en ALC en alimentos primordiales en la dieta de los niños pequeños, como fórmulas infantiles y leche completa), que han impactado los indicadores biológicos. Estos muestran un incremento de la desnutrición en todas sus formas, de la desnutrición grave entre 2014-2016 y la pérdida de peso de la población en distintos estratos.<sup>36</sup>

La alimentación deficitaria, compromete la realización de otros derechos, como el derecho a la educación, pues es conocida la importancia que tiene la nutrición adecuada sobre el desarrollo cognitivo y sobre el desempeño es-

<sup>35</sup> ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.21

<sup>36</sup> Fundación Bengoa.org/noticias/2017/la-situacion-alimentaria-y-nutricional-en-venezuela-omitida-en-el-ultimo-reporte-de-la-fao.asp

colar en todas las etapas. Así pues los derechos a la salud, educación y alimentación se encuentran íntimamente relacionados.<sup>37</sup>

El año 2015 estuvo marcado por el aumento de la pobreza extrema (49,9%) (3), la escasez de alimentos (entre 50%-80% en rubros básicos), el incremento de la desnutrición y por una escalada inflacionaria (315,0%) que un año más tarde alcanzaría la inflación más alta del mundo (superior al 600%).<sup>38</sup>

Un estudio de Caritas Venezuela en el último trimestre de 2016, encuentra varios niveles de desnutrición infantil. “Niños en riesgo de desnutrición 28% y con desnutrición moderada y severa, que tienen riesgo de enfermar o morir 9%”. Los estados Vargas y Zulia superaron el nivel de alarma humanitaria de 10%, mientras que la mayor cantidad de niños desnutridos se encuentran en Vargas, pero lamentablemente las formas más severas se encuentran en Zulia y Distrito Capital, dos entidades que concentran los mayores porcentaje de población.<sup>39</sup>

Para algunos estados específicos como Zulia y Vargas, la prevalencia de desnutrición aguda global ya sobrepasó los umbrales de severidad media y coinciden con los límites que definen una situación de alarma o crisis en los marcos internacionales de clasificación de las crisis humanitarias.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Fundación Bengoa.org/noticias/2017/la-situacion-alimentaria-y-nutricional-en-venezuela-omitida-en-el-ultimo-reporte-de-la-fao.asp

<sup>38</sup> [http://economia.elpais.com/economia/2016/04/27/actualidad/1461768650\\_309846.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/04/27/actualidad/1461768650_309846.html)

<sup>39</sup> Caritas de Venezuela, Línea Basal de Monitoreo Centinela de la Situación Nutricional en Niñas y Niños menores de cinco años, Distrito Capital, Miranda y Zulia

<sup>40</sup> Caritas de Venezuela, Línea Basal de Monitoreo Centinela de la Situación Nutricional en Niñas y Niños menores de cinco años, Distrito Capital, Miranda y Zulia

La evaluación de la diversidad de la dieta familiar refleja una alimentación de muy mala calidad, con déficit de alimentos fuente de nutrientes críticos. Es alarmante la baja proporción de hogares que reporta incluir en su alimentación alimentos fuentes de proteína de alto valor biológico, de hierro y de vitamina A. Incluso las proteínas que en períodos recientes eran de más fácil acceso económico como los granos y el pescado, ya aparecen consumidos por una muy baja frecuencia de hogares. Esto puede estar determinado un riesgo aumentado de anemia y de mayor morbi-mortalidad infantil.<sup>41</sup>

## 5 Obligaciones con dimensiones internacionales

Con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos en él reconocidos, incluido el derecho a la alimentación, tanto individualmente como mediante la asistencia y la cooperación internacionales (art. 2). El artículo 11 2) del Pacto obliga concretamente a los Estados partes a adoptar medidas, incluso mediante la cooperación internacional, para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos y asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales.

El papel de la asistencia y la cooperación internacionales se refleja además en otros instrumentos jurídicos y documentos normativos, como la Carta de las Naciones Unidas (Arts. 13), 55 y 56), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 22 y 28), la Convención sobre los Derechos del Niño

---

<sup>41</sup> Caritas de Venezuela, Línea Basal de Monitoreo Centinela de la Situación Nutricional en Niñas y Niños menores de cinco años, Distrito Capital, Miranda y Zulia

(arts. 4, 24 y 27), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 32) y la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.<sup>42</sup>

## 6 Derecho a la alimentación y salud

Tal como fue establecido por la Corte Constitucional de Colombia en sentencia T-224/05, *“es evidente que los derechos a la salud, a la seguridad social y a la alimentación equilibrada de los niños, como sujetos de especial protección que son, tienen un claro reconocimiento constitucional como derechos de rango superior amparables mediante tutela cuando quiera que se vean amenazados o afectados por una acción u omisión externa.”*

Es el caso de una madre que, obrando en representación de su hija menor, interpuso acción de tutela contra la Nación-Ministerio de Educación Nacional, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y una IPS, para que se le suministraran seis (6) tarros de leche (para niños con alergia) recetados por su médico tratante, ya que la institución prestadora se negó a hacerlo. Según el criterio de la demandante, la negativa a entregar la leche amenaza los derechos a la vida, a la integridad física y a la salud de su hija, motivo por el cual solicita se ordene el suministro de la referida leche en las condiciones dispuestas por el pediatra.

En el caso particular, la Corte Constitucional ordenó suministrar leche especial maternizadas para un lactante por prescripción médica: “En estos eventos las instituciones del sistema de seguridad social encargadas de prestar el

<sup>42</sup> ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.26

servicio de salud tienen la obligación constitucional de obrar con la mayor diligencia para garantizar al niño la asistencia que llegare a ser necesaria para el restablecimiento de su salud. Así, cuando un médico tratante prescribe un tipo especial de leche a los menores de un año no puede considerarse un simple complemento nutricional sino que, por tratarse de la base de su alimentación, constituye un medicamento vital. No de otra manera puede entenderse que su prescripción haya sido hecha directamente por un galeno.”<sup>43</sup>

En un caso similar una madre interpuso, en representación de su hijo menor, acción de tutela contra su plan de salud, al considerar que la conducta de la entidad vulneraba los derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la integridad física de su hijo, dado que el menor tiene dificultades para consumir alimentos y ha perdido peso. Para solucionar esto, la nutricionista recomienda suministrar los alimentos por medio de sonda, para lo cual se requiere de un suplemento nutricional que le permita la absorción y le brinde al joven todos los nutrientes que requiere para su recuperación nutricional y, por ende, de salud. Sin embargo, su plan de salud alega no tener obligación de suministrar dicho suplemento por no encontrarse este dentro del plan obligatorio de salud, razón por la cual el juez de primera instancia negó la solicitud.

La Corte revocó el fallo y le ordenó a la EPS suministrar el suplemento alimentario requerido por el menor para mejorar su calidad de vida mínima. Se reiteró que la aplicación rígida y absoluta de las normas que regulan las exclusiones y limitaciones del Plan Obligatorio no puede llegar a vulnerar de-

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional de Colombia en sentencia T-224/05

rechos fundamentales. También ha señalado en repetidas ocasiones que en estos casos es deber del juez de tutela inaplicar la restricción y ordenar de manera inmediata el suministro del medicamento requerido para restablecer la salud del afectado.<sup>44</sup>

Por otro lado, en línea con las pautas plasmadas en la Observación General n° 3, el Comité ofrece una concreción de los niveles mínimos de protección de la salud que los Estados están obligados a garantizar (apartado 43). En este sentido se mencionan, entre otros aspectos, el acceso a los servicios de salud en condiciones de no discriminación, con especial consideración de los grupos vulnerables o marginados, la alimentación esencial mínima, el acceso a los medicamentos esenciales según el Programa de Acción de Medicamentos Esenciales de la OMS, la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.<sup>45</sup>

En este sentido, datos de la propia Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Salud de Venezuela, presentada en 2015 ante la Asamblea Nacional, mostraban cifras alarmantes expresadas en un aumento del porcentaje de mortalidad materna, que era 5,5 más veces que el valor registrado en el año 2012.<sup>46</sup>

En la literatura se encuentra bien documentada la relación que existe entre el aumento de la mortalidad materna y neonatal tanto con el deterioro de la

---

<sup>44</sup> Restrepo Olga, El Derecho Alimentarios como Derecho Constitucional, p.118

<sup>45</sup> Pemán Juan, Sobre el Derecho Constitucional a la Protección a la Salud, p.35

<sup>46</sup> Ministerio del Poder Popular para la Salud: Memoria y Cuentas 2015 entregada ante la Asamblea Nacional. Sitio web disponible a través de URL:

[http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc\\_db0708f9142d7bfa91a0ef6e219e0c5f99ea6680.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_db0708f9142d7bfa91a0ef6e219e0c5f99ea6680.pdf)

infraestructura y acceso a los servicios de salud, como con el déficit de la alimentación y el estado nutricional de las embarazadas. Por tanto el deterioro experimentado en Venezuela en los últimos años es el reflejo de la situación deficitaria tanto al acceso de los servicios de salud como a los alimentos.<sup>47</sup>

En este sentido, cabe destacar que el 15 de enero de 2016, el Centro Comunitario de Aprendizaje (Cecodap), solicitó ante el Tribunal de Protección del Niño, Niña y Adolescente de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, un conjunto de medidas preventivas frente a la situación de escasez de medicamentos. Sin embargo, fueron negadas por el Tribunal las medidas preventivas anticipadas por el desabastecimiento de medicinas esenciales para los niños.

El Tribunal de Protección argumentó que las pruebas que se usaron para presentar el caso no fueron suficientes para reconocer que el desabastecimiento de medicamentos está afectando a los niños.

Cecodap pudo recopilar aproximadamente veintiún casos publicados en los medios de comunicación social, los cuales fueron presentados como evidencia de la problemática que afecta a niños, niñas y adolescentes de forma concreta. Posteriormente, el Tribunal Superior Tercero de Protección de niños, niñas y adolescentes (NNA), declaró sin lugar la apelación impulsada por la organización dedicada a la defensa de los derechos de los niños y adolescentes.

---

<sup>47</sup> Organización de las Naciones Unidas. Mortalidad Materna. Sitio web disponible a través de URL: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/es/>



Finalmente, la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia de la magistrada Marjorie Calderón, negó la revisión del fallo que rechazó otorgar medida preventiva a los niños frente a la escasez de medicinas que introdujo el Centro Comunitario de Aprendizaje.

## 7 La Soberanía alimentaria

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, la “Vía Campesina” propuso por primera vez el concepto de “soberanía alimentaria” que hace referencia al derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los medios campesinos, pesqueros, étnicos e indígenas de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos. Dicho concepto, además, es una vía para erradicar el hambre y la malnutrición de las comunidades que tradicionalmente se han dedicado a prácticas de producción artesanal, y actualmente es una bandera de la protección de las comunidades campesinas a nivel mundial.

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de

la seguridad alimentaria son la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización.<sup>48</sup>

Los Estados tienen diversas obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. En especial, los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen la obligación de respetar, promover y proteger el derecho a una alimentación adecuada, así como de tomar las medidas oportunas para lograr progresivamente su plena realización. Los Estados Partes deberían respetar el acceso existente a una alimentación adecuada absteniéndose de adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso y deberían proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso a una alimentación adecuada.<sup>49</sup>

Interesa en este punto destacar el elemento de la estabilidad entendido como estabilidad en el suministro de alimentos. Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo, una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere

---

<sup>48</sup> FAO, Directrices Voluntarias

<sup>49</sup> FAO, Directrices voluntarias

tanto al sentido de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.<sup>50</sup>

En este sentido, la principal política alimentaria del Ejecutivo Nacional, a saber, los CLAP no cumple con el elemento de la estabilidad en el suministro, pues los alimentos llegan con un promedio de 21 días. Por otra parte, según cifras del Instituto de Estadísticas de Venezuela (INE), una persona promedio en el país consume 1,2 kilos diariamente, lo que serían unos 34 kilos al mes. Sin embargo, los CLAP cubren sólo 3,5 kilos mensuales. Los CLAP estarían entregando el equivalente al 10 % de las necesidades de alimentos de las familias beneficiadas<sup>51</sup>

## 8 La Suficiencia Nutricional

Es necesario que todos los alimentos existan en cantidad suficiente para responder a las necesidades de la población, además deben contribuir a satisfacer las necesidades fisiológicas en todas las etapas de la vida según el clima, el sexo y la ocupación, en consecuencia deben contener los micronutrientes, vitaminas y proteínas para el desarrollo de quienes las consumen.<sup>52</sup>

El alcance de este aspecto implica: (i) protección de la producción interna, la cual según el artículo 305 de la Constitución de 1999 consiste en: “agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, y en consecuencia garantiza la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacio-

<sup>50</sup> FAO, Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación, p.10

<sup>51</sup> Oliveros Luis, Una Mentira llamada CLAP

<sup>52</sup> Banco Mundial, Reposicionando la nutrición como prioridad para el desarrollo. Una estrategia para intervenciones de gran escala. Washington: Banco Mundial.

nal y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor”, (ii) inocuidad de la oferta alimentaria, (iii) aceptabilidad cultural de los alimentos, (iv) sostenibilidad de las practicas alimenticias.

Con respeto a la protección de la producción interna la Corte Constitucional de Colombia<sup>53</sup> ha establecido al decidir la demanda que en ejercicio de la Acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra del decreto ley 1755 de 1991 dictado por el Presidente de la República, para modificar la estructura administrativa de la Caja de Crédito Agrario, reconoció la gestión de la Caja Agraria resulta indispensable para garantizar la producción nacional y la efectividad del principio de seguridad alimentaria. En dicha oportunidad, la Corte advirtió que el proceso de reestructuración de la Caja Agraria podría, eventualmente traducirse en una violación de la obligación de proteger la producción doméstica de alimentos en el evento en que ese proceso conllevara una restricción del crédito agrícola de tal magnitud que desestimulara la actividad productiva en curso o proyectos de inversión futuros.

Es obligación del Estado garantizar que los acuerdos de carácter económico y comercial suscritos en el ámbito de organismos internacionales sean compatibles con la obligación constitucional de proteger especialmente la producción interna de alimentos.

En cuanto a la protección de la producción interna en Venezuela, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, reconoce la seguridad alimentaria como derecho que genera obligaciones al Estado con el desarro-

---

<sup>53</sup> C 074 de 1993

llo rural y una agricultura sustentable, a fin de garantizar mediante la producción interna la disponibilidad y acceso suficiente, estable y equitativo de alimentos de calidad a la población (artículo 305 constitucional). Adicionalmente, encontramos el Decreto Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria de 2007, que tiene por objeto “el derecho inalienable de una nación a definir y desarrollar políticas agrarias y alimentarias apropiadas a sus circunstancias específicas, a partir de la producción local y nacional, respetando la conservación de la biodiversidad productiva y cultural, así como la capacidad de autoabastecimiento priorizado, garantizando el acceso oportuno y suficiente de alimentos a toda la población”. Sin embargo, existe también dentro del ordenamiento jurídico venezolano legislación cuya aplicación ha producido una importante afectación a la producción agrícola y pecuaria tal como ocurre con la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 (modificada en 2005 y 2010), con la cual el Estado ha concentrado 70% de tierras productivas a través de una estatización forzosa<sup>54</sup>.

De igual forma el Decreto Ley Orgánica de Costos y Precios Justos de 2015, dirigido a fijar precios, márgenes de ganancia y otros controles, con carácter penal, que establece delitos y sanciones severas aplicables a consumidores, empresarios, líderes sindicales y gremiales, desde prisión hasta multas, cierre u ocupación temporal de establecimientos, con penas extremas de 14 a 18 años de presidio como en el delito de Contrabando de Extracción, y prisión preventiva en 95% de las sanciones previstas.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Hoja Informativa segundo ciclo de EPU Venezuela 2016

<sup>55</sup> Hoja Informativa segundo ciclo de EPU Venezuela 2016

Adicionalmente, en enero de 2016, el Ejecutivo promulgó Decreto de Estado de Emergencia Económica en todo el territorio nacional, renovado en septiembre 2016, que profundiza el uso discrecional de medidas para afectar libertades fundamentales, sin controles por parte de los poderes públicos.<sup>56</sup>

El abastecimiento de alimentos en Venezuela presenta una alta dependencia externa como resultado de una intensa política de importaciones de productos terminados, especialmente alimentos, mantenida por el Estado mediante altos ingresos fiscales que obtuvo de continuas alzas de precios del petróleo entre 2003- 2012, además de un creciente endeudamiento público y privado y controles permanentes sobre precios, tipo de cambio, tasas de interés y comercio exterior. Entre 2010-2014, casi 90% de los alimentos adquiridos por el Estado procedían de compras internacionales realizadas por la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas y otras empresas públicas. El gasto del gobierno en importaciones pasó de 5.139 MMUSD en 2011 a 9.756 MMUSD en 2013.<sup>57</sup>

Estas políticas debilitaron la producción agrícola y agropecuaria interna, la cual fue contrayéndose sistemáticamente entre 2008 y 2014, hasta llegar a niveles extremos en 2015, por ausencia de inversión en infraestructura de riego, vías, puentes y protección de cuencas hídricas; restricciones de acceso a divisas para adquirir insumos, semillas, maquinarias, equipos y repuestos; subsidios desproporcionados a productos importados; altos índices de inflación y fijación de precios internos por debajo de los costos de produc-

<sup>56</sup> Hoja Informativa segundo ciclo de EPU Venezuela 2016

<sup>57</sup> Hoja Informativa segundo ciclo de EPU Venezuela 2016

ción; sequía prolongada; inseguridad jurídica sobre la propiedad e inseguridad personal por secuestros, extorsión, asaltos, asesinatos y robos.<sup>58</sup>

De acuerdo con datos del Centro Nacional de Comercio Exterior en el año 2014 el Estado recortó las divisas para importar alimentos en más de 60% generando una caída drástica de las importaciones sin planes para cubrir el déficit interno, frente al cual los productores nacionales han manifestado estar en capacidad de aportar sólo 31%. Entre 2005 y 2014, la Confederación de Productores Agropecuarios (FEDEAGRO), reportó disminución de la superficie de siembra en 33% de arroz, 40% de maíz y 55% de caña de azúcar. Entre 2014 y 2015, 11 de los 12 rubros con mayor aporte al valor de la producción agrícola, mostraron reducciones significativas: maíz (-26%), arroz (-30%), sorgo (-21%), caña (-21%), girasol (-68%), café (-18%), papa (-51%), cebolla (-19%), tomate (-28%) y pimentón (-39%), afectando la economía de 15 estados del país. La Federación Nacional de Ganaderos (FEDENAGA) señaló que la reducción de carne y leche sobrepasaba 50%. La Universidad del Zulia afirmó en 2015 que sólo habían 11.5 millones de cabezas de ganado para 30 millones de habitantes y que apenas se producían 1.7 millones de litros de leche diarios, debiendo producir 4 millones.<sup>59</sup>

El Banco Central de Venezuela (BCV) no publica su índice oficial de escasez desde abril de 2014, cuando el índice se ubicaba, según la entidad, en 25,3%. De acuerdo con información recabada en Ecoanalítica<sup>60</sup>, este índice

<sup>58</sup> Hoja Informativa segundo ciclo de EPU Venezuela 2016

<sup>59</sup>

<http://www.larazon.net/2016/10/04/la-baja-produccion-nacional-extendera-la-escasez-de-alimentos-hasta-2017/>

<sup>60</sup> Asesora económica

se ubicaba en 35,9% para febrero de 2016, un aumento de 10,6 puntos porcentuales (pp) con respecto a la cifra de 2014. Es importante destacar que este índice es sólo un promedio, ya que los productos básicos regulados presentan un índice de escasez considerablemente mayor.”<sup>61</sup>

El Centro de Documentación y Análisis de la Federación Venezolana de Maestros<sup>62</sup> (CENDAS) ha reportado aumentos de escasez de 31% a 43%, entre 2015-2016. De 58 productos de una canasta alimentaria, 25 no se encuentran con frecuencia, siendo los de precios regulados los más escasos (harina de maíz, leche en polvo, sardinas, pollo, carne e hígado de res, huevos, margarina, azúcar, pernil, aceite de maíz, queso blanco duro y amarillo, arroz, harina de trigo, pastas alimenticias, arvejas, lentejas y frijoles negros, avena y pan, entre otros).

El Ministerio de de Agricultura Productiva y Tierras, señaló que se cuenta con una reserva de 42.000 toneladas de arroz en los centros de acopio del Estado. Adicionalmente se proyectaba para el año 2017 una producción de 2.500.000 toneladas (t) de cereales (1.900.000 t de maíz blanco y amarillo y 600.000 t de arroz).<sup>63</sup>

Sin embargo, de acuerdo con datos de la Confederación de Asociaciones de Productores Agropecuarios (Fedeagro) el consumo anual de arroz es de 1.200.000 t, un promedio de 100.000 t al mes, por lo que la cantidad anun-

---

<sup>61</sup>

<http://www.larazon.net/2016/10/04/la-baja-produccion-nacional-extendera-la-escasez-de-alimentos-hasta-2017/>

<sup>62</sup> CENDAS

<sup>63</sup> <http://www.larazon.net/2016/10/04/la-baja-produccion-nacional-extendera-la-escasez-de-alimentos-hasta-2017/>



ciada como reserva en centros de acopio gubernamentales apenas alcanza para dos semanas.<sup>64</sup>

## 9 Derecho a la alimentación y democracia

Por su relación con el tema de los derechos fundamentales, hay que poner de relieve el vínculo estrecho que existe entre el tipo de sistema político y la presencia de hambrunas. Un sistema democrático por sí solo (es decir, con independencia de las condiciones económicas del país de que se trate) puede hacer frente a una hambruna o incluso prevenirla. Viviendo en democracia, la amenaza de que se produzcan hambrunas en un país genera una presión enorme para los gobernantes, los cuales cuentan con fuertes incentivos para tratar de combatirlas o prevenirlas.<sup>65</sup>

Por otro lado, un sistema democrático permite un mayor acceso a la información, lo cual tiene una influencia decisiva en contra de las hambrunas, se entiende por hambruna: Proceso de crisis socioeconómica, relativamente prolongado, consistente en el progresivo empobrecimiento de los grupos más vulnerables y el deterioro de sus sistemas de sustento, con un incremento del hambre masiva. El proceso conlleva también desplazamientos poblacionales, la propagación de epidemias, la desestructuración comunitaria y, en los casos graves, un aumento de la mortalidad (debida más a las epidemias que a la inanición).<sup>66</sup>

<sup>64</sup> <http://www.larazon.net/2016/10/04/la-baja-produccion-nacional-extendera-la-escasez-de-alimentos-hasta-2017/>

<sup>65</sup> Sen Amartya K, Desarrollo y libertad, p. 250.

<sup>66</sup> Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación Internacional

La libertad de prensa y la práctica de la democracia contribuyen de manera extraordinaria a sacar a relucir información que puede influir enormemente en las medidas que se adopten para prevenir las hambrunas (por ejemplo, la información sobre los efectos iniciales de las sequías y las inundaciones, y sobre la naturaleza y las consecuencias del paro). La fuente más elemental de información básica procedente de zonas distantes sobre una amenaza de hambruna son los medios de prensa con iniciativa, sobre todo cuando hay incentivos —proporcionados por un sistema democrático— para sacar a la luz hechos que pueden resultar embarazosos para el gobierno (hechos que un gobierno autoritario tendería a censurar). En consecuencia, una prensa libre y una oposición política activas constituyen el mejor sistema de alerta inmediata que puede tener un país amenazado por hambrunas.<sup>67</sup>

Los derechos civiles y políticos les otorgan a las personas la oportunidad de atraer atención hacia las necesidades generales y para demandar la correspondiente acción pública. La respuesta de un gobierno hacia un intenso sufrimiento de su gente muchas veces depende de la presión que se ejerza sobre él. El ejercicio de derechos políticos (como votar, criticar, protestar y demás) puede marcar una verdadera diferencia sobre los incentivos políticos que operan sobre un gobierno.<sup>68</sup>

El desarrollo “puede ser considerado como un proceso de expansión de las libertades reales que disfruta la gente. Al centrar su atención en las libertades humanas, este enfoque contrasta con perspectivas más estrechas sobre el desarrollo, como las que lo identifican con el crecimiento del producto na-

<sup>67</sup> Sen, Amartya K, Desarrollo y Libertad, p. 223

<sup>68</sup> Sen, Amartya K, El Valor Universal de la Democracia, p.280

cional bruto (PNB), el incremento de los ingresos personales, la industrialización, el avance tecnológico o la modernización social.<sup>69</sup>

El desarrollo requiere de la eliminación de importantes fuentes de la ausencia de libertad como son: pobreza y tiranía, oportunidades económicas escasas y privaciones sociales sistemáticas, falta de servicios públicos, intolerancia y sobre actuación de estados represivos.<sup>70</sup>

En algunos casos la ausencia de libertad se une estrechamente a la falta de servicios públicos y asistencia social, tales como la inexistencia de programas epidemiológicos, medidas organizadas para el cuidado de la salud, instalaciones educativas, instituciones efectivas en la preservación de la paz y el orden locales. Hay casos, incluso, donde la violación de la libertad es el resultado directo de la negación de libertades civiles y políticas de parte de un régimen autoritario así como de la imposición de restricciones a la libertad de participar en la vida social, política, y económica de la comunidad.<sup>71</sup>

Los derechos civiles y políticos le dan a la gente la oportunidad de atraer atención hacia las necesidades generales y para demandar la correspondiente acción pública. Para Sen Amartya “en la terrible historia de la hambruna en el mundo, nunca ha habido una verdadera hambruna en alguna nación democrática e independiente con una prensa relativamente libre”<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Sen, Amartya K, El Desarrollo como Libertad, p.15

<sup>70</sup> Sen Amartya K, El Desarrollo como Libertad, p.15

<sup>71</sup> Sen Amartya K, El Desarrollo como Libertad, p.15

<sup>72</sup> Sen, Amartya K, El Desarrollo como Libertad, p.15

<sup>72</sup> Sen, Amartya K, El Valor Universal de la Democracia, p.280

Las situaciones de hambruna en Etiopía, Somalia u otros regímenes dictatoriales; hambruna en la Unión Soviética en los años treinta; China en 1958-1961 con el fracaso de "el gran salto adelante"; o más temprano aún, la hambruna de Irlanda e India mientras eran gobernadas por extranjeros. En China también se registró una gran hambruna alrededor de treinta millones de personas murieron entre 1958 y 1961, mientras que las políticas gubernamentales permanecieron sin corregirse por tres años. Las políticas no fueron criticadas porque no existían partidos opositores en el parlamento, no había una prensa libre y no había elecciones rutinarias.<sup>73</sup> Es precisamente esta carencia de desafío de oposición que permitió que políticas severamente erradas permanezcan en vigor a pesar de estar matando a millones cada año.<sup>74</sup>

En efecto, el tema de la hambruna es sólo un ejemplo de los alcances de la democracia, aunque es, en muchos sentidos, el caso más fácil de analizar. El rol positivo de los derechos civiles y políticos se aplica a la prevención de desastres políticos y sociales en general.<sup>75</sup>

Desde el punto de vista social, los más vulnerables no extrañan la democracia cuando en el tema económico marcha bien, pero el poder político se encarga de mantenerles reprimidos cuando una crisis desigual se desarrolla. El rol protector de la democracia se extraña cuando más se le necesita.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> SenAmartya K, El Valor Universal de la Democracia, p.281

<sup>74</sup> SenAmartya K, El Valor Universal de la Democracia, p.281

<sup>75</sup> SenAmartya K, El Valor Universal de la Democracia, p.281

<sup>76</sup> SenAmartya K, El Valor Universal de la Democracia, p.281

En este sentido, vale la pena analizar las características de los programas de alimentación puestos en práctica por el Ejecutivo Nacional venezolano, el desarrollo de la Misión Alimentación trajo consigo la adquisición de alimentos a precios reducidos por parte de sectores vulnerables de la población y, posteriormente a otros sectores, produciéndose la masificación del programa social. Pese a ello, una de las grandes debilidades que opacó la gestión fue la descomposición, en 2010, de 160 mil toneladas de alimentos en diversas zonas del país. Uno de los hechos de corrupción más notables en los últimos tiempos.<sup>77</sup>

En materia alimentaria, el gobierno de Nicolás Maduro ha implementado medidas cortoplacistas como la reestructuración de la Misión Alimentación, los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) y la puesta en marcha de la Gran Misión Abastecimiento Soberano. Pero sin una correcta política de incentivo a la producción nacional, otorgamiento de divisas para los productores que requieren materia prima y, sobre todo, un mecanismo transparente de rendición de cuentas, éstos no servirán para abastecer nuevamente los anaqueles de los supermercados y las despensas de los hogares venezolanos.<sup>78</sup>

El Ministerio de Alimentación y la Misión Alimentación han recibido recursos. Hay constancia de ello en la Oficina Nacional de Presupuesto, en el presupuesto Nacional para los años 2013, 2014 y 2015 (que se tomaron como referencia para esta investigación), pero también en las múltiples allocuciones que ha hecho el presidente Maduro y los ministros del área económi-

<sup>77</sup> Transparencia Venezuela, Informe : Las Políticas Alimentarias que llevaron hasta los CLAP, p.2

<sup>78</sup> Transparencia Venezuela, Informe : Las Políticas Alimentarias que llevaron hasta los CLAP, p.3

ca. Sin embargo, el desabastecimiento es reconocido como un problema real, y fue admitido por el Banco Central de Venezuela en su balance nacional de precios con un índice de 87%.<sup>79</sup>

Los problemas de alimentación en una sociedad están relacionados no sólo con la producción de alimentos y la expansión de la agricultura, sino también con el funcionamiento de toda la economía e -incluso en términos más generales- con el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales que pueden influir directa o indirectamente en la capacidad de los individuos para adquirir alimentos y para gozar de salud y alimentarse. Por otra parte, aunque es mucho lo que se puede hacer adoptando medidas sensatas, es importante conjugar el papel del Estado con el funcionamiento eficiente de otras instituciones económicas y sociales, que van desde el comercio y los mercados hasta el funcionamiento activo de los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones que sostienen y facilitan el debate público documentado, incluidos unos medios de comunicación eficaces.<sup>80</sup>

De continuar con el desarrollo de los programas sociales en materia alimentaria, estos deben cumplir un proceso de evaluación y seguimiento que abarque metas, indicadores, publicación de contratos y de manuales de procedimientos y normativas, todo ello como acciones preventivas y que minimicen los riesgos de corrupción.

---

<sup>79</sup> Transparencia Venezuela, Informe : Las Políticas Alimentarias que llevaron hasta los CLAP, p.3

<sup>80</sup> Sen Amartya K, El Desarrollo como Libertad, p.199

## 10 Conclusiones

El derecho a la alimentación es un derecho humano universal que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria. Este derecho debe garantizarse en forma accesible, estable y disponible. En regímenes democráticos, donde se respeten y protejan los derechos constitucionales, y en los cuales los derechos de libertad puedan ejercerse sin restricciones injustificadas y desproporcionadas, se podrá garantizar una mayor protección de los derechos sociales o prestacionales tal como ocurre con la alimentación.

## 11 Bibliografía

- Banco Mundial, Reposicionando la nutrición como prioridad para el desarrollo. Una estrategia para intervenciones de gran escala. Washington, 2006
- Carbonell Miguel, “Qué Significa el Derecho a la Alimentación”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, N°. 135, México 2012
- Caritas de Venezuela, Línea Basal de Monitoreo Centinela de la Situación Nutricional en Niñas y Niños menores de cinco años, Distrito Capital, Miranda y Zulia, Venezuela 2016
- FAO, Directrices voluntarias. El Derecho a la Alimentación, Roma 2005
- Gifra Julia, Beltrán García Susana, “El Derecho Humano a la Alimentación y al Agua”, Cuadernos de Estrategia, España 2007
- Hoja Informativa segundo ciclo de EPU Venezuela 2016
- ONU, El Derecho a la Alimentación Adecuada, p.20
- Pemán Juan, Sobre el Derecho Constitucional a la Protección a la Salud, DS Vol. 16, Número Extraordinario, España 2008
- Pio Eva, “La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en el mundo del siglo XXI”, *Agathos: Atención sociosanitaria y bienestar*, Año 4, n° 3, p. 4-152004,
- Restrepo Olga, El Derecho Alimentarios como Derecho Constitucional, Opinión Jurídica, Universidad de Medellín Vol. 8, No. 16, diciembre 2009
- Sen, Amartya K, Desarrollo y libertad, Barcelona, Planeta, Buenos Aires 2000

Sen, Amartya K, El Valor Universal de la Democracia, The Johns Hopkins University Press No. 10 volumen 3, traducción fue realizada por Michel Selner Pellny, Director de THEMIS

Transparencia Venezuela, Informe: Las Políticas Alimentarias que llevaron hasta los CLAP, Caracas 2016

Valledor María, “La protección jurídica del derecho humano a una alimentación adecuada en el ordenamiento jurídico español”, Revista de derecho migratorio y extranjería, N°. 36, España 2014