

Lineamientos para legislar y justiciabilidad del derecho a la alimentación en países de economía rentista: el caso de la República Bolivariana de Venezuela

El presente documento fue realizado por investigadores de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela, en el marco de la V Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe.

LINEAMIENTOS PARA LEGISLAR Y JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN PAÍSES DE ECONOMÍA RENTISTA: EL CASO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA ¹

Juan Fernando Marrero C (Coordinador)

María José Iciarte

Carlos Márquez

Rubén Darío Carrero

Saúl Elías López

SUMARIO: Introducción. Derecho a la alimentación en Venezuela: de la abundancia a la crisis estructural. Inviabilidad del rentismo y su terapéutica. Legislación y justiciabilidad del derecho a la alimentación. Rentismo y derecho a la alimentación: directrices legislativas y de política pública. Rentismo y justiciabilidad del derecho a la alimentación. Comentarios finales. Referencias bibliográficas

¹ Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo y de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que dichas instituciones o programas los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de las instituciones y programas mencionados con anterioridad.



INTRODUCCIÓN

Legislar sobre seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, cobra especial relevancia en los países cuyas economías se asientan, principalmente, en la explotación de un recurso natural no renovable de alta demanda internacional como lo es el petróleo, el cobre, el gas natural o recursos naturales similares. La producción y exportación de este tipo de recursos le genera al país un altísimo influjo de divisas extranjeras que sobrevalora su moneda nacional haciendo mucho más económico en términos relativos los productos importados, entre ellos los alimentos, en relación a los bienes producidos en el país.

Desde el punto de vista económico este fenómeno hace que el elevado ingreso en divisas por concepto de la venta del recurso natural, provoca una tendencia a la sobrevaloración de la moneda nacional, como consecuencia, lo que dificulta la competitividad internacional del país, al incrementarse los precios de los bienes y servicios transables o potencialmente transables en el mercado internacional. A lo interno, los sectores industriales, entre ellos el agroindustrial, sufren una contracción al caer la demanda de los bienes producidos en el mercado nacional, en relación a los bienes importados. En este contexto, el problema estriba, en que una política de importaciones baratas de alimentos para la población no es sostenible en el tiempo en este tipo de economías debido al ciclo de caída en los precios que suele seguir al súbito auge de los precios del recurso por una parte, y por la otra, a la tendencia a aumentar el costo interno de los alimentos debido al influjo de liquidez que se le inyecta a la economía que crea una presión en la demanda interna y el consecuente incremento de la inflación. Desde el punto de vista del consumo los sectores medios y pobres, la mayoría de la población, son los más vulnerables a esta situación por la caída del poder de compra que se produce como consecuencia del incremento en los precios de los alimentos y también por causa del desabastecimiento de bienes de origen agrícola. Este fenómeno se conoce en la literatura especializada como “enfermedad holandesa”, luego de que Holanda lo apreciara y experimentara inmediatamente después de comenzar a explotar



yacimientos de gas natural en el mar del norte, durante la década de los setenta del siglo pasado. El fenómeno ha sido también observado y estudiado en países desarrollados como Gran Bretaña, Noruega, Australia tanto como en países en desarrollo como México, Nigeria y por supuesto Venezuela.

Mantener en el tiempo una situación semejante a la descrita anteriormente acentúa el carácter “rentista” de la economía, siendo que el país depende de las importaciones “baratas” de bienes y servicios (entre ellos alimentos y materias primas de origen agrícola) a costa de un sector primario e industrial al que le resulta muy difícil competir y que se desindustrializa. Desde el punto de vista agroalimentario se mejora la disponibilidad de alimentos en el mercado nacional, al incrementarse la oferta de productos alimenticios de origen importado; también mejora el acceso al abaratare el precio de los alimentos. Sin duda alguna, el derecho a la alimentación mejora bajo estas circunstancias porque mayor cantidad de personas garantizan su abastecimiento, su alimentación. El problema de una economía de tipo rentista es que no resulta sostenible en el tiempo puesto que se mantiene mientras el recurso natural, en el caso de Venezuela, el petróleo, conserva un precio alto en el mercado internacional, pero colapsa durante los períodos de precios bajos o de súbita caída que suele ocurrir, por múltiples razones, por ciclos o lapsos. Si las leyes, en el marco de una política económica sensata, razonable e integral, no corrigen las distorsiones del rentismo, más temprano que tarde el país enfrentará terribles secuelas, luego de la aparente ilusión de bienestar: desplome en la disponibilidad de divisas, caída de las importaciones alimenticias, disminución de la oferta de alimentos, incrementos sustanciales en el precio de los alimentos, síntomas de desnutrición y hambre en los sectores vulnerables de la población; y como efecto directo de esta situación, una severa depreciación y mengua del derecho a la alimentación.

Por otra parte, la consagración del derecho a la alimentación en la Constitución o en alguna norma jurídica es una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente para que se



garantice de forma material o efectiva ese derecho. Tener una norma constitucional o de otra jerarquía requiere también del acompañamiento procedimental, tanto administrativo como jurisdiccional, para que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos que sientan vulnerado su derecho a la disponibilidad suficiente y estable, tanto como al acceso oportuno y permanente a los alimentos en calidad y cantidad adecuada, puedan ampararse y hacerlo cumplir por la vía judicial. Solo así estaría completo y perfeccionado, desde el punto de vista jurídico, la garantía del derecho a la alimentación. De lo que se trata, desde el punto de vista jurídico, es de tener la posibilidad de exigir a quien tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a la alimentación, que en el caso de estudio que nos ocupa no es otro que el Estado venezolano. En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela queda establecido que “el Estado Venezolano promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, **a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población**, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor”. Este artículo constitucional, el 305 de la carta magna, se tiene como la disposición fundamental del derecho a la alimentación en el ordenamiento jurídico nacional.

Cuáles leyes y defensas judiciales, si algunas, tienen los ciudadanos del país o pueden llegar a tener, para hacer valer su derecho a la alimentación cuando este no está garantizado suficientemente y cuáles opciones de política legislativa tiene el Estado para enfrentar estas anomalías que tienen como causa el rentismo petrolero. Algunas de las respuestas a este cuestionamiento son el objeto de la presente investigación y se analizan en las líneas que siguen.



DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN VENEZUELA: DE LA ABUNDANCIA A LA CRISIS ESTRUCTURAL

Sobre los efectos de la renta cuyo origen es un recurso natural exportable, existe abundante literatura que presenta la fundamentación teórica y la evidencia empírica sobre los efectos del rentismo en la economía. Particularmente el análisis de esta anomalía para el caso venezolano puede ser encontrado haciendo una lectura de carácter integral a los trabajos de Lindert y Pugel (1996), Baptista y Mommer (1997), Baptista (2004), Pérez Alfonzo (2011), Urbaneja (2013), Machado-Allison (2007), Rojas López (2016), Briceño-Léon (2015), entre otros. Conviene señalar, además, que cuando el propietario del recurso generador de la renta es el Estado como sucede en Venezuela, propietaria del petróleo, el término que mejor describe el sistema bajo análisis es el de capitalismo de Estado, tal como ha sido apuntado por Baptista (1997, 2005). Este mismo autor establece en su estudio que en términos macroeconómicos, el desenvolvimiento sobrevalorado de la tasa real de cambio origina desequilibrios en la relación consumo-ingreso y capital-producto, que se producen incluso antes que el precio del petróleo baje, lo cual marca en definitiva el colapso de la economía rentista. Estas inestabilidades en una economía de este tipo, se manifiestan en una caída del ingreso real *per capita* y también de la oferta de productos, entre estos los alimentos. Un menor ingreso junto a una menor oferta de productos alimenticios marcan el quiebre del derecho a la alimentación puesto que la disponibilidad y el acceso a los alimentos se ven afectados de manera adversa, y tal como se presenta en las próximas líneas a continuación.

El Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, conocido por sus siglas PROVEA, en su informe anual Enero/Diciembre 2013 sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, en el aparte correspondiente al derecho a la alimentación señala:



Un hecho notorio ha sido la escasez de alimentos que afronta el país. El Informe elaborado por el Banco Central para medir el desabastecimiento muestra que para el mes de diciembre de 2013 el indicador de escasez se encontraba en 22,2%, el nivel más alto en los últimos 46 meses o desde enero del 2010. En los dos últimos meses del año 2013 creció la ausencia de 19 alimentos esenciales y 20 se mantuvieron en la categoría de serios problemas de abastecimiento, es decir, con una escasez superior a 41% (PROVEA; 2014: p.34).

La situación señalada anteriormente no mejora sino que por el contrario ha empeorado, desafortunadamente. Para el 2015, la misma organización en su respectivo informe sobre la situación del derecho a la alimentación, destaca lo siguiente:

2015 se caracterizó por un recrudecimiento de los problemas de escasez y desabastecimiento (de alimentos) en un contexto de caída del precio del barril de petróleo, dificultades en el acceso a las divisas para la importación de alimentos y materias primas para la producción de alimentos y alta inflación...

Y más adelante, el mismo informe resalta:

*Las cifras sobre desabastecimiento, escasez, inflación y alto costo de la Canasta Alimentaria Normativa siguen creciendo aceleradamente. Según el Banco Central de Venezuela (BCV), la variación acumulada del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) durante 2015 fue de 180,9% **y para alimentos y bebidas no alcohólicas fue de 315%** (PROVEA, 2016; p.2) (El resaltado en negrillas es nuestro).*



En la actualidad las cifras en Venezuela, a partir de una mayoría de estudios independientes, académicamente respaldados, señalan un incremento notorio de la inseguridad alimentaria y un deterioro muy importante del derecho a la alimentación de la población. El estudio de Gutiérrez (2016) al respecto concluye que:

Con base en el análisis anterior, en primer lugar es posible afirmar que la seguridad alimentaria de los venezolanos se ha deteriorado a medida que ha disminuido la captación de renta petrolera. También que las políticas gubernamentales perdieron efectividad, revelándose incapaces para asegurar crecimiento económico sostenido y reducir la pobreza.

En segundo lugar, se concluye que de continuar las tendencias recientes de reducción de ingresos petroleros y el marco de políticas económicas y de calidad institucional, la seguridad alimentaria de los venezolanos continuará empeorando en 2016, al reducirse la disponibilidad y el acceso físico y económico a los alimentos.

Vistas las cifras de los estudios recientes sobre el rápido crecimiento de la pobreza extrema y el hecho de que la mitad de los hogares no tiene ingresos suficientes para cubrir el costo de la canasta alimentaria normativa, también puede afirmarse que estamos en una situación de crisis alimentaria que requiere de acciones urgentes.

Y cierra el estudio citado de manera contundente con la siguiente frase:

Estamos en una emergencia.

Palpablemente, el colapso del sistema económico de tipo rentista del país y muy especialmente el del sistema de abastecimiento de alimentos se ha hecho tan evidente,



más allá de la frialdad de las cifras y de la objetividad de la evidencia, que a nivel mundial la República Bolivariana de Venezuela es noticia por la gravedad del deterioro generalizado, particularmente en lo que se refiere al derecho a la alimentación. Todos los estudios coinciden en que el contexto que caracteriza a estos graves desequilibrios en la economía del país, es la caída de los precios del petróleo, con la consecuente caída de los ingresos nacionales, lo que hace insostenible el esquema rentista (Figura 1).



Figura 1. Auge y caída de los precios del petróleo (US \$/barril). Venezuela 2005-2016.

Fuente: OPEP. 2016. www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm

La caída abrupta de las reservas internacionales del país mediante las cuales se apuntalan las importaciones, por causa de la drástica disminución de los precios del petróleo, es otro de los síntomas de la crisis estructural del rentismo venezolano (Figura 2).

Un reportaje de impacto de Grillo (2016) en la revista Time que se titula “Venezuela se está muriendo” señala que el gobierno fijó los precios de los alimentos y cuando la



producción dejó de ser rentable, se usó el dinero del petróleo para importarlos. Al caer los precios del petróleo, no se pudo seguir importando al mismo ritmo y el sector productivo primario, al estar prácticamente desmantelado, no pudo compensar la caída de la oferta. Se hace difícil encontrar comida, se hace difícil encontrar medicamentos, las colas por comida son interminables, se hacen por la madrugada desde la madrugada anterior, cierra lapidariamente el artículo. Por su parte, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas Ban Ki Moon ha declarado:

Estoy muy preocupado por la situación actual, en la que las necesidades básicas no pueden ser cubiertas, como la comida, el agua, la sanidad, la ropa, no están disponibles. Eso crea una crisis humanitaria en Venezuela (El Nacional, 2016).

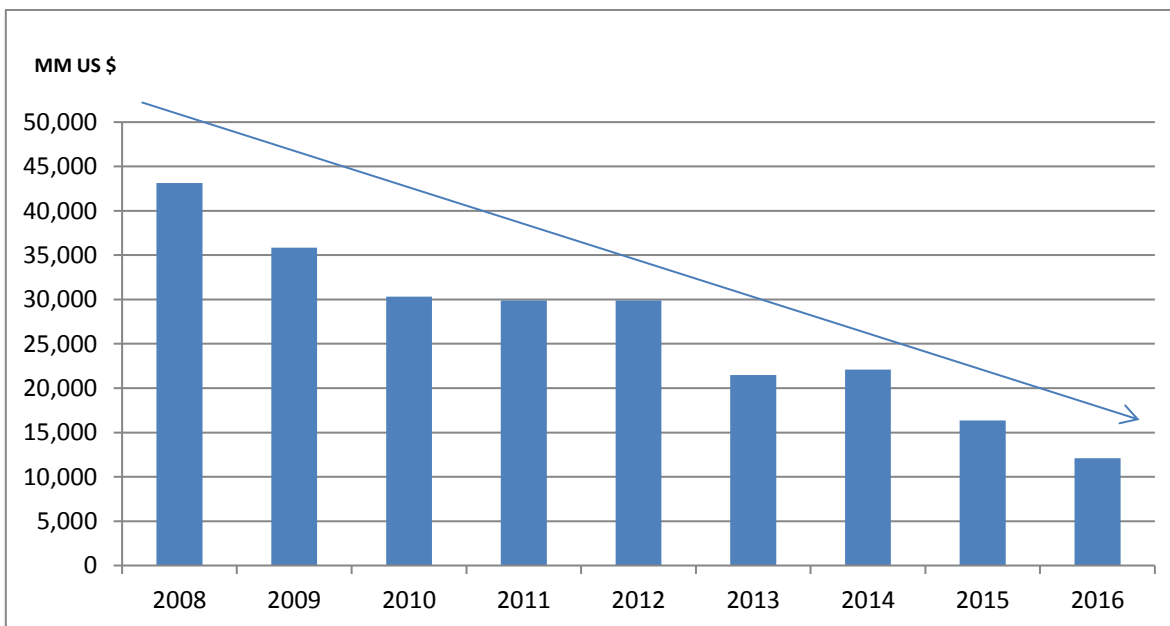


Figura 2. Reservas internacionales (MM US\$). Venezuela 2008-2016.

Fuente: Banco Central de Venezuela. 2016. www.bcv.org.ve

En la ONU se habla de crisis alimentaria en Venezuela, a juzgar por la anterior cita del Secretario General. Pareciera evidente que Venezuela adolece de los síntomas clásicos de



la enfermedad holandesa o al menos de parte de estos síntomas, los cuales se ven reflejados, en momentos en que los precios del petróleo apuntan a un descenso marcado, en una caída severa del ingreso nacional en divisas y del ingreso real *per capita*, una muy alta inflación general y alimentaria (Figura 3) junto a una disminución de la disponibilidad de alimentos en el mercado nacional (Figura 4).

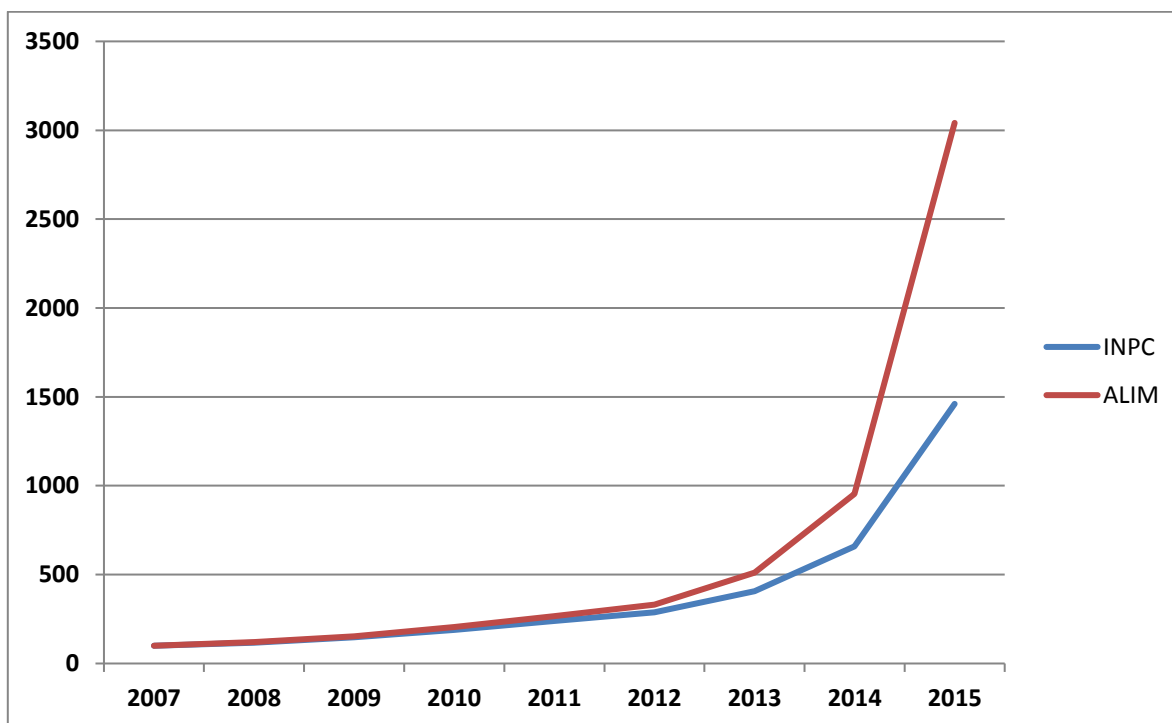


Figura 3. Índice de Precios al Consumidor (%). Nacional (INPC) y Alimentario (ALIM). Venezuela 2007-2015.

Fuente: Banco Central de Venezuela. 2016. www.bcv.org.ve

El índice de precios de los alimentos o inflación alimentaria, como destaca la figura, sobrepasa con creces el índice general y se dispara a partir de 2012, justo al año en que comienza el descenso de los precios del petróleo en el mercado internacional que afecta la disponibilidad de divisas para importar, haciendo que la oferta interna y, consecuentemente, la disponibilidad de alimentos se reduzca. Hasta el año 2015 y desde 2007, la inflación en alimentos marca un acumulado que se ubica por encima de 3000 %, con lo cual Venezuela está entre los países con la inflación alimentaria más elevada del



mundo. Por su parte, la importación de bienes no petroleros que incluye los de tipo alimentario también disminuye. En la ya señalada Figura 4, destaca una disminución acentuada de las importaciones a partir de 2012, fecha en la cual el precio del petróleo alcanza un pico de alrededor de 100 US \$. Aunque es importante señalar que la tendencia general del período reflejado en la figura, esto es desde 2008 y a pesar de los picos elevados alrededor de 2012, es que disminuyen las importaciones de bienes no petroleros, incluso antes que se inicie el descenso de los precios del petróleo a finales de 2012, coincidiendo con lo analizado por Baptista (2004 y 2005) en relación a que el capitalismo rentístico produce tales desequilibrios económicos que su colapso se produce incluso antes que bajen los precios del petróleo, tal como ya habíamos señalado en páginas anteriores. Un contexto altamente desfavorable que afecta negativamente el derecho a la alimentación, ante lo cual se presentan algunas propuestas en el aparte siguiente.

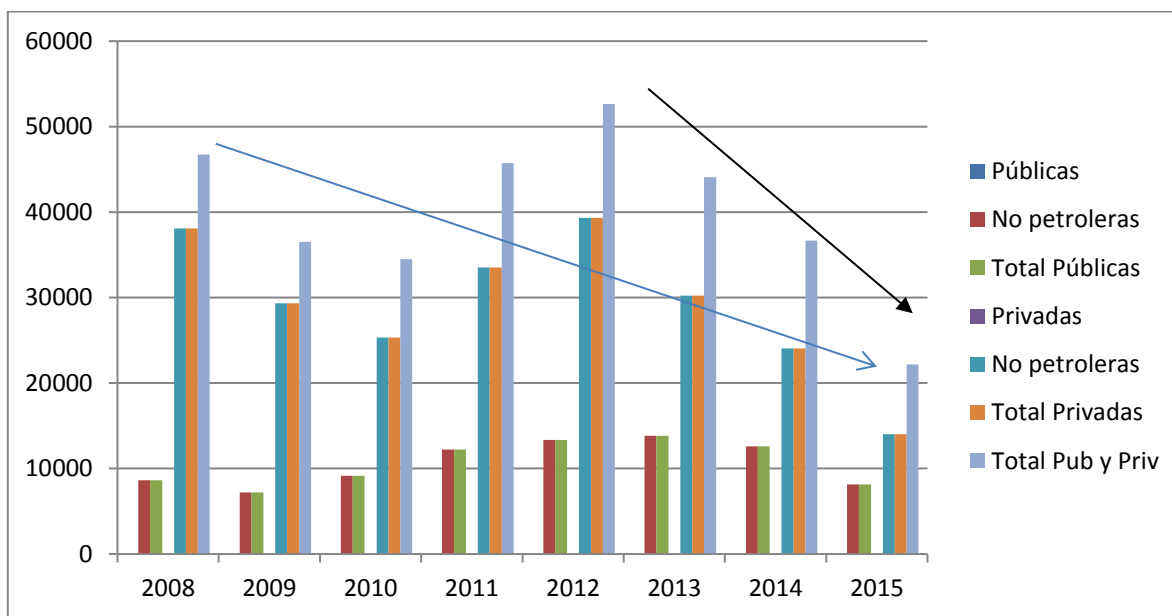


Figura 4. Importación de bienes no petroleros (MM US \$). Venezuela 2008-2015.

Fuente: Banco Central de Venezuela. 2016. www.bcv.org.ve



INVIABILIDAD DEL RENTISMO Y SU TERAPÉUTICA

La República Bolivariana de Venezuela es hoy por hoy un notable ejemplo del colapso del sistema rentista y, consecuentemente, del derecho a la alimentación: altísimos niveles de escasez y desabastecimiento de alimentos, la inflación alimentaria más alta del mundo que han arrojado sobre su población el más agudo deterioro en el derecho a la alimentación que se conozca en la historia reciente del país. Insistir en mantener en el tiempo una economía basada en la renta petrolera, máxime cuando se trata de un país cuyo ingreso en divisas depende casi exclusivamente del petróleo y cuyos esfuerzos por diversificar su economía son nulos o poco efectivos, hace colapsar todo el sistema económico de la Nación. En el corto plazo y desde el punto de vista agroalimentario, mejora la disponibilidad de alimentos en el mercado nacional, al aumentar la oferta de productos alimenticios provenientes de las importaciones, mejorando simultáneamente el acceso, al abaratare el precio de los alimentos. Todo esto mejora el derecho a la alimentación, pero siempre, insistimos, en el corto plazo. Cuando viene el ciclo de caída en el precio del petróleo, hay menos divisas para importar, cae el abastecimiento de alimentos, suben sus precios y en consecuencia, aumenta la inflación alimentaria. Por otra parte, el aparato productivo nacional se ha desindustrializado y no es capaz de responder e incrementar la oferta de alimentos en el corto plazo. El problema de una economía de tipo rentista en el mediano y largo plazo es su insostenibilidad.

Las políticas proteccionistas que caracteriza a las economías rentistas, son una tentación a la que los gobiernos muchas veces terminan cediendo, sea por razones políticas, de justicia social, o ambas. Esta tentación se hace presente con mucha fuerza cuando se dispone de una renta cuyo propietario es el Estado, la cual permite cubrir los costos del proteccionismo, tal como ya se había comentado con anterioridad. En Venezuela, el proteccionismo y las prácticas redistributivas, son cosa común a partir de la renta petrolera. Una cita refuerza este argumento:



Se trata de la frecuente disposición del Estado y del personal político a privatizar la renta, en un sentido ciertamente amplísimo de la palabra privatizar. Pareciera que, en largos trechos del siglo XX, al Estado venezolano le picaran los reales en las manos. No más recibir renta, lo primero que piensa es en cómo diseminarla en manos de los venezolanos particulares. Exageramos, lo sabemos. Y también hay trechos en los que, sin dejar de hacer lo referido, el Estado utiliza mucha renta para su propio engrandecimiento. Pero siempre está trasegando grandes cantidades a los bolsillos de los venezolanos, de maneras a veces casi imperceptibles y otras veces muy notorias. (Urbaneja, 2013; p. XXXVII)

Ciertamente, el influjo divisas en la economía de un país rentista permite una mejora aparente de su seguridad alimentaria, mientras el precio internacional del recurso sea favorable al alza, al permitir importar grandes cantidades de alimentos a precios baratos, que la población adquiere en grandes cantidades, lo que mejora la seguridad alimentaria y por tanto, el derecho a la alimentación. En este contexto, el problema estriba, en que una política de importaciones baratas de alimentos para la población no es sostenible en el tiempo en este tipo de economías, tal como se ha venido señalando a los largo de esta entrega, debido al ciclo de caída en los precios que suele seguir al súbito auge de los precios del recurso, por una parte y por la otra, a la tendencia a aumentar el costo interno de los alimentos debido al influjo de liquidez que se le inyecta a la economía que crea una presión en la demanda interna y el consecuente incremento de la inflación.

Diversos estudios señalan que quienes más sufren en esta situación son los sectores vulnerables como son los pobres en los sectores urbanos y también los sectores rurales vulnerables, al riesgo de caer en inseguridad alimentaria. El rentismo petrolero o capitalismo rentístico necesita un relevo efectivo que conduzca al país a romper la paradoja del crecimiento empobrecedor. En este sentido la siguiente cita es ilustrativa:



La experiencia del crecimiento económico venezolano es una insufrible paradoja. Si se toman las cifras correspondientes a los índices que señalan, según es lo usual, la cuantía del crecimiento en los años más recientes, podrá siempre decirse que en efecto hubo una muy significativa e importante expansión del nivel de la actividad económica por habitante. Pero si, además, o paralelamente, se toman también las cifras que refieren la condición de vida de la mayoría de las gentes venezolanas, de igual modo habrá que afirmar que su patrón vital de subsistencia ha decrecido indetenidamente a lo largo de estos años.

La insufrible paradoja reposa allí, en la unión de esos dos movimientos o tendencias. Por un lado, una actividad económica que crece de forma acelerada; y, por el otro, el nivel de vida de la gente asalariada, que constituye la gran mayoría de la masa poblacional, decreciendo años tras años. (Baptista, 2004; p.266)

El autor continúa afirmando que:

La inmensa paradoja de un acelerado crecimiento que corre parejo con un decrecimiento del nivel de vida de la gente, debe frenarse de inmediato. Al fin y al cabo, la viabilidad política del complejo proceso del crecimiento económico, su sostenibilidad, depende del hecho elemental de que la gente se haga de su parte de los frutos que el crecimiento crea. Es decir, no hay manera de tener un crecimiento políticamente viable, políticamente sostenible, que no implique de una manera firme y sostenida el aumento de los salarios reales. (Baptista, 2004; p.266)

Creemos necesario insistir, dada la evidencia presentada en este marco referencial, en la inviabilidad del modelo rentista o de capitalismo rentístico como también ha sido llamado como propuesta económica de largo plazo para el desarrollo del país, en general, y menos



aun como garantía de seguridad alimentaria, en particular. Esta es la tesis central de la propuesta que manejamos en la presente investigación. Si aun se considera insuficiente la argumentación, abundamos con la siguiente cita del autor anteriormente citado:

El colapso del modo económico rentista, en efecto, no tiene por qué ocurrir como consecuencia de la desaparición abrupta de la renta...Antes bien, y esta es una importante paradoja por considerar, dicho colapso puede ocurrir, y de hecho así sucedió, en medio del auge de los ingresos provenientes de la renta...Y mientras mayor el influjo posible de renta, mayor terminar siendo la incapacidad de la economía para crecer y desarrollarse de una manera sostenida. (Baptista, 2004; p.299)

El panorama señalado en las páginas precedentes abre las puertas para pensar, razonar soluciones al complejo problema de un Estado rentista. Por el lado de la economía, se proponen ideas que tienen que ver con el diseño de políticas públicas que permitan la inversión productiva de la renta. Algo que en el país se ha dado en llamar la *siembra del petróleo*². Como la presente propuesta apunta más a la salvaguarda del derecho a la alimentación mediante propuestas legislativas en el contexto de una economía de tipo rentista, parte de la terapéutica pasa entonces por el diseño de buenas leyes que refuercen la seguridad alimentaria, permitan disminuir el hambre y la desnutrición y garantizar de esta forma y efectivamente el derecho a la alimentación. Expresamos, además, que para tener acceso físico a los alimentos se deben diseñar leyes que permitan a los ciudadanos tener instituciones para activar el aparato judicial en caso de ser necesario y amparar el derecho a la alimentación. Las políticas públicas que se dictan para garantizar el derecho a la alimentación en Venezuela, a la luz de la evidencia, han fallado porque han dejado a la

² Influyente editorial, que bajo el título de *Sembrar el petróleo*, fue escrito en 1936 por el destacado intelectual y político venezolano Arturo Uslar Pietri (1906-2001). El breve escrito señala un conjunto de ideas sobre qué hacer con los enormes ingresos petroleros que recién comenzaba a recibir el país para convertirlos en fuente de riqueza productiva y no de miseria y estancamiento.



población a merced de elevados niveles de escasez y desabastecimiento de alimentos y una elevadísima inflación alimentaria, de lejos la más alta del mundo, tal como fue indicado. Ha fallado también el Poder Judicial en el país, porque no ha sabido tutelar y menos aun garantizar el derecho a la alimentación de la ciudadanía. No ha habido acción de amparo a la garantía del derecho a la alimentación, ni acción colectiva de protección de intereses difusos al respecto, que a la fecha haya podido prosperar y registrarse para este estudio. Tampoco de oficio ha habido algún pronunciamiento judicial para advertir de la grave crisis alimentaria y dictar un amparo cautelar. Ni para exigir responsabilidad funcional en tan urgente situación, como también lo exige la Constitución del país.

La seguridad alimentaria es la otra cara de la moneda que permite el ejercicio real del derecho a la alimentación. Las políticas públicas que se diseñan para garantizar el derecho a la alimentación y la legislación sobre las que se deben apoyar deben procurar conseguir para la población, de manera efectiva y eficiente, que los alimentos sean: a) suficientes, equilibrados y sanos para satisfacer las necesidades de nutrición; b) aceptables culturalmente y c) cuya obtención no resulte contraria a la dignidad de los seres humanos, tal como nos apunta Villán (1996) citando al reconocido profesor noruego A. Eide, en sus postulados sobre la alimentación como derecho humano. Políticas públicas para garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos y propuestas legislativas para garantizar el derecho a la alimentación deben estar en la agenda pública de cualquier país, pero especialmente consideradas en países rentistas, para evitar, prevenir y compensar las terribles secuelas que deja el hambre y la desnutrición y que sufre palmariamente Venezuela por razón de no garantizar efectivamente el derecho a la alimentación en el marco de una economía de tipo rentista.

Sobre los lineamientos para legislar el derecho a la alimentación y garantizar su efectivo cumplimiento, vale decir su justiciabilidad, se comentará en las siguientes páginas.



LEGISLACIÓN Y JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La consagración del derecho a la alimentación en la Constitución o en alguna norma jurídica es una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente para que se garantice de forma material o efectiva ese derecho. Tener una norma constitucional o de otra jerarquía requiere también del acompañamiento procedimental, tanto administrativo como jurisdiccional, para que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos que sientan vulnerado su derecho a la disponibilidad suficiente y estable, tanto como al acceso oportuno y permanente a los alimentos de calidad y en la cantidad adecuada, puedan ampararse y hacerlo cumplir por la vía judicial, tal como ya fue señalado con anterioridad. Solo así estaría completo y perfeccionado, desde el punto de vista jurídico, la garantía del derecho a la alimentación. En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no está expresamente consagrado el derecho a la alimentación, pero lo está de forma implícita cuando queda establecido en el artículo 305 que “el Estado Venezolano promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, **a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población**, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor”. Esta norma reza, a su vez, que la seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria del país, lo cual conlleva, tal como analizamos más adelante, un mandato explícito, para el legislador y para el planificador, sobre el dictado de leyes y políticas que se correspondan con ese precepto.

Ahora bien, la materialización o concreción del derecho a la alimentación es una obligación que corresponde al Estado cumplir y hacer cumplir. Esta obligación tiene dos dimensiones. La primera corresponde a la adopción de medidas de política pública para que los ciudadanos de un país puedan tener disponer y tener acceso a los alimentos en cantidad y calidad suficiente. Esto incluye la promulgación de leyes contra el hambre, la desnutrición



o para garantizar el derecho a alimentarse u otras de naturaleza similar. Incluye, igualmente, el dictado de medidas financieras, comerciales, de obras públicas, de tenencia tierras, entre otras, tal y como dispone la propia carta magna en el ya citado artículo 305. La segunda dimensión, se refiere a la posibilidad de hacer realmente efectivo el derecho a la alimentación o lo que se ha dado en llamar su justiciabilidad. En un sentido amplio, esto significa la posibilidad de demandar su cumplimiento ante las correspondientes instancias administrativas o judiciales, bien sea para evitar que la garantía de este derecho quede ilusoria o de considerarse que se ha frustrado el derecho, solicitar el resarcimiento equivalente y oportuno.

La doble dimensión de la obligación del Estado para cumplir y hacer cumplir el derecho a la alimentación cobra especial relevancia en el contexto de una economía cuyo patrimonio en divisas depende casi exclusivamente de la exportación petrolera o lo que hemos dado en llamar una economía rentista. En la siguiente sección del trabajo, se presentan en un primer aparte, algunas orientaciones y lineamientos de políticas legislativas. Posteriormente, en la sección a continuación, se sugieren acciones y procedimientos institucionales, tanto administrativos como judiciales para salvaguardar el derecho a la alimentación de la población, es decir, para hacerlo justiciable, teniendo siempre como fin compensar las distorsiones que se producen en el marco de la economía política rentista que es característico de la República Bolivariana de Venezuela.

RENTISMO Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: DIRECTRICES LEGISLATIVAS Y DE POLÍTICA PÚBLICA

Hemos señalado a lo largo del trabajo las dificultades que ha enfrentado Venezuela como Nación y de un Estado que no ha podido desarrollar una política agroalimentaria sostenible en el marco del rentismo petrolero. La paradoja del rentismo es que el influjo de la renta a la economía, que en cualquier otra circunstancia sería beneficiosa al desarrollo, lo ahoga, lo hace ilusorio, cortoplacista, momentáneo, sin bases productivas sólidas, cuando esta



efusión monetaria no se administra racionalmente, de tal forma que se retire del circuito económico el excedente monetario. Cuando el excedente de capital producto de la renta que deja la exportación del petróleo no se retira de alguna forma del contorno económico, presiona la demanda, dispara los precios y dificulta el desarrollo de la industria y agroindustria nacional al no poder competir con las importaciones “baratas” de los bienes transables que permite una moneda sobre valorizada por efecto, precisamente, del torrente monetario que tiene como origen la renta petrolera. Entre los efectos adversos del rentismo destaca el deterioro en el consumo de alimentos que se produce especialmente en las personas de menores ingresos cuando la inflación en alimentos se dispara por efecto de la bonanza y el influjo monetario en la economía, por una parte, y por la otra, cuando disminuye la disponibilidad por efecto de la caída de las importaciones durante el desplome de los precios del petróleo y, consecuentemente, de la renta. Sobre esto ya presentamos algunas cifras elocuentes al respecto en capítulos anteriores. Este fenómeno se presenta, también fue señalado, en aquellos países que descubren yacimientos o minas de algún recurso natural no renovable e inician su explotación comercial: Holanda, Noruega, México, Emiratos Árabes, Arabia Saudita, Nigeria, y muchos otros más, solo que sus experiencias de manejo de esta patología económica han sido distintas, con efectos también distintos, acerca de lo cual se pueden extraer lecciones que pueden ayudar a la mejor comprensión del fenómeno tanto como a la formulación de propuestas de solución.

Existe consenso entre economistas, políticos y legisladores acerca de lo evitable que son las patologías del rentismo. Los efectos adversos y también perversos que sobre la producción y consumo del país tiene la llamada “maldición de los recursos naturales”, también conocida como “paradoja de la abundancia o del crecimiento empobrecedor”, pueden ser corregidos con estrategias de planificación y políticas adecuadas, racionales. De lo que se trata desde el punto de vista macroeconómico es esterilizar el impacto negativo de la renta petrolera y evitar su inyección al circulante doméstico aislando la economía del país del comportamiento errático de la renta petrolera. Esto se puede hacer mediante la creación



por vía legislativa de fondos de ahorro nacional, fondos de estabilización macroeconómica o como también se le conocen, fondos soberanos. Estos fondos capturan el excedente de la renta y son utilizados para ahorro e inversiones de mediano y largo plazo, en las formas y condiciones que el acuerdo social y político en el país determine. Noruega es un buen ejemplo para ilustrar. Una vez descubiertos yacimientos de petróleo en los años 70 y comenzar a sufrir en su economía el impacto de la súbita riqueza de origen rentista, el país escandinavo decidió crear el Banco Noruego para el Manejo de Inversiones, para abonar los impuestos estatales al petróleo, las regalías por su explotación y los dividendos por su participación como accionista mayoritario en la estatal petrolera Statoil. Toda la renta petrolera va para el fondo, por ley el 96 % de sus ganancias se invierten fuera del país y solo el 4 % de estos pueden destinarse al presupuesto nacional, el cual se financia con los impuestos de los ciudadanos y de las empresas. Noruega, un país de apenas 4 MM de habitantes, cuenta hoy con US \$ 900.000 MM de reservas en este fondo soberano y un fondo de pensiones, quizás el mayor *per capita* del mundo, de unos US \$ 160.000 por habitante. Cualquier incremento desmesurado en los precios del petróleo no impacta negativamente la economía, ni pueden concretarse tentaciones clientelares ni electorales. Noruega es hoy uno de los países más desarrollados del mundo, con los más altos índices de calidad de vida e igualdad de oportunidades, sin índices de desempleo ni de pobreza³ (Álvarez, 2016).

³ En Venezuela se han intentado llevar adelante este tipo de iniciativas, todas fallidas por falta de voluntad política. La primera fue la creación del primer instrumento legal en 1998, el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), el que luego de una reforma parcial en 1999, queda inoperante en el marco del nuevo contexto constitucional surgido a partir de la promulgación de la carta magna ese mismo año. Fue derogado en 2005 y sustituido por otro Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) que al demandar la obtención de superávits fiscales corrientes para activar el ahorro, deja de ser operativo. Existe un proyecto de Ahorro Intergeneracional, incorporado en la Ley de Administración Financiera del Sector Público, que no ha tenido iniciativas de discusión en el Parlamento. Conviene señalar algunos antecedentes en 1990 con la creación de un Fondo de Estabilización Macroeconómica que logró acumular recursos en sucesivos ejercicios hasta que se crea el FIEM. Muy anterior a estos destaca el fondo anticíclico que se incorporó a la Ley del Banco Central de Venezuela de 1960 el cual nunca operó y terminó siendo derogado con la reforma a la ley en 1974 (Moreno, 2015).



Aparte de la creación de los fondos soberanos y como consecuencia de su creación, otro lineamiento para legislar y marcar políticas públicas en una economía rentista y así prevenir la paradoja de su crecimiento empobrecedor, es promover la inversión realmente productiva que compense los flujos discontinuos que caracteriza al rentismo. Tal como señala Baptista (2004), sin inversión no puede haber crecimiento económico y de haberlo no sería con un crecimiento sostenible y consistente de los salarios reales. Para este autor una inversión sólida y efectiva se refiere a la adquisición de bienes de capital como maquinarias e instrumentos para la producción; de medios de transporte, de nuevas tecnologías, de nuevas formas de gestión y organizacionales para utilizar más eficientemente los recursos disponibles. Y para darle la dimensión de equidad, de solidaridad y de justicia al crecimiento económico, solo será posible a través de un *gasto público eficaz y focalmente dirigido* con la finalidad de hacer más equilibrada la vida en sociedad, culmina indicando el citado autor. Con esto se puede desprender que el paternalismo y el clientelismo, tan característico de las economías rentistas, aunque son elecciones tentadoras para políticos irresponsables, pueden sustituirse por opciones de política, social y económicamente sostenibles, que otorgan posibilidades reales de desarrollo sustentable a la economía del país y una mejora significativa en el nivel de vida de los ciudadanos, lo cual incluye la concreción del derecho a la alimentación.

Otro elemento a considerar, debido a que en Venezuela existe la obligación constitucional de alcanzar la seguridad alimentaria y por ende el derecho a la alimentación, privilegiando la producción agropecuaria interna, tiene que ver con el establecimiento, por un lado, de una política monetaria y cambiaria racional, y por el otro, de una política flexible de precios, que permitan la estabilidad monetaria y una tasa de cambio que estimule el desarrollo competitivo del sector agrícola y de los demás sectores industriales. Bien es conocido que las economías rentistas provocan la sobrevaluación de la moneda, que aunque favorable al consumidor urbano, limita el acceso al mercado internacional de los productos que se producen en el país, es decir, los hacen muchos menos competitivos que sus equivalentes



extranjeros y los ingresos del fisco disminuyen palmariamente cuando la renta externa se cambia a una tasa sobrevaluada (Baptista, 2004). Esta noción es apuntalada igualmente por Guerra (2015) cuando expresa que para que la industria y la agricultura (compromiso constitucional para alcanzar la seguridad alimentaria) puedan tener posibilidades de prosperar en medio de un auge petrolero, hay que plantear una política cambiaria que no implique apreciaciones insostenibles del tipo de cambio real, a la par de apoyarse en políticas sectoriales, de capital humano y social. Consecuentemente, es poco lo que el sector productivo primario puede contribuir para mejorar la seguridad alimentaria en el país, sin una política macroeconómica de estabilización de la moneda y de la tasa de cambio (Marrero, 2005). En este sentido Gutiérrez (2016b) recomienda un diálogo nacional intersectorial, en principio entre el gobierno y el sector privado, que permita revisar los precios mínimos que se pagan al productor y garantizar su rentabilidad, flexibilizar el control de precios fijados por vía de decretos y de leyes, facilitar el funcionamiento de los mercados, definir prioridades para racionalizar la entrega de divisas a los particulares del sector privado para la importación de insumos, alimentos, materia prima agrícola, maquinarias y demás⁴. Este exhorto del citado autor llevaría a una normalización del aparato productivo, incremento de la oferta doméstica de alimentos o de materias primas para producirlos y a una disminución de la inflación. El gobierno ha optado, no obstante, por la regulación de precios, que a decir de Palma (2015) no solo es inefectiva para abatir la inflación sino que a la larga la estimulan; aunque en el corto plazo puede generar algunos resultados al inicio de su implantación, al cabo del tiempo la regulación como control económico al fin, se torna totalmente ineficaz para evitar el avance progresivo en los precios.

⁴ En Venezuela ha sido común la fijación de precios mínimos al productor y máximos al consumidor. Esto como es de esperarse, en el marco de una economía característicamente inflacionaria, desincentiva la producción, aumenta el desabastecimiento y en el mediano y largo plazo no mejora el consumo de alimentos, sino al contrario, lo perjudica. En la actualidad está vigente desde el año 2014 una Ley de Precios Justos (publicada en la Gaceta Oficial N° 40.340 del 23/01/2016), la cual a su vez deroga anteriores leyes de similar naturaleza como la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios (2010) y la Ley de Costos y Precios Justos (2011). La ley vigente declara que se dicta con el objetivo de determinar los costos y precios de los bienes y servicios y los porcentajes máximos de ganancia.



Finalmente, se debe fortalecer la institucionalidad democrática, abriendo espacios para el ejercicio plena de las libertades individuales y el reconocimiento amplio de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación. Un pilar del desarrollo tal como nos apunta Guerra (2015), es la prevalencia de la ley y la imposición de límites a la arbitrariedad del Poder Ejecutivo. Uno de los efectos perversos del rentismo, es la propensión a la disminución de libertades tanto individuales, como colectivas, tanto económicas como sociales, políticas o de cualquier naturaleza. Oliveros *et al.* (2015) nos recuerdan que existe una relación entre petróleo y democracia y sobre esto destaca el análisis de Friedman (2006) quien acuñó como primera ley de la petropolítica a una fórmula para referirse a la relación inversa que existe entre el precio del crudo y el ritmo de la libertad. Para este autor los petroestados o *estados petrolistas* como también los denomina, dependen del crudo para sus exportaciones y poseen instituciones débiles y gobiernos claramente autoritarios. Acorde con la referida primera ley de la petropolítica cuanto más sube el precio mundial del crudo, más se deterioran la libertad de expresión, la libertad de prensa, las elecciones libres y transparentes, la independencia del poder judicial, se debilita tanto el imperio de la ley como los partidos políticos que no están en o con el gobierno. Todo esto retrasa el desarrollo por lo que, a juicio de los ya citados Oliveros *et al.* (2015) se requiere de la presencia de instituciones sólidas que hagan cumplir al Estado sus deberes públicos como la rendición de cuentas, la respuesta oportuna ante las peticiones de información o de otra naturaleza, la justiciabilidad de los derechos humanos como el derecho a la alimentación, que no es otra cosa que solicitar ante las instancias administrativas o jurisdiccionales el efectivo cumplimiento de esos derechos, asunto del cual trataremos en las próximas líneas.

Tal como señala FAO (2005) en sus directrices voluntarias para el logro efectivo del derecho a una alimentación adecuada, los Estados deben promover y tutelar una sociedad libre, democrática y justa, proteger el estado de derecho y los derechos humanos, con el fin de propiciar un entorno estable y propicio en el cual las personas puedan alimentarse y



alimentar a sus familias con libertad y dignidad. En relación al mejoramiento institucional, en estas directrices voluntarias se establece que los Estados deben evaluar el rendimiento de las instituciones públicas, reformarlas cuando sea necesario o crearlas cuando no existan, a fin de garantizar un desarrollo progresivo del derecho a la alimentación. De la misma manera los Estados deben dictar medidas para sancionar severamente la corrupción en el sector alimentación.

RENTISMO Y JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Teniendo presente el deterioro institucional que le es característico a un Estado rentista, asunto analizado en las páginas precedentes, se entiende claramente la importancia que tiene para los ciudadanos de un país con estas características, la materialización efectiva, real, concreta, del derecho a la alimentación. Si importante es la ley en la aplicación del derecho a la alimentación, más importante es su justiciabilidad entendida esta como la *“Facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado para, en primer lugar, determinar en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no; y en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación”* (FAO, 2006; p.79).

Ahora bien, la justiciabilidad del derecho a la alimentación, en si misma, encierra una gran paradoja ya que permite al ciudadano solicitar ante el Estado, a través de sus entes administrativos u órganos jurisdiccionales, que sea el Estado mismo quien cumpla una obligación que le corresponde y que no la está honrando, esperando que este, aparte de dar una respuesta oportuna, de una respuesta que permita materializar el derecho a la alimentación o recibir el ciudadano demandante una compensación por el incumplimiento



del Estado⁵. El Estado está obligado a garantizar a sus ciudadanos el derecho a estar libre de hambre y el derecho a una alimentación adecuada⁶. Además, una justiciabilidad completa debe sancionar el incumplimiento de cualquier naturaleza imputable a los funcionarios cuyas actuación negligente impidan o hayan impedido el ejercicio material del derecho reclamado. Los tribunales son los últimos garantes de los derechos humanos, incluido entre estos, el derecho a la alimentación, por lo cual deben estar acreditados para responder de manera expedita ante cualquier demanda ciudadana en este sentido (Vivero *et al.*, 2009). Todo esto pasa por construir un andamiaje institucional que acceda a la inclusión de funcionarios probos, jueces muy profesionales y con alto sentido de la ética y de la independencia de conciencia para que puedan dictaminar, sea de oficio o a petición de parte, según sea la legislación de cada país, si se violenta el derecho a la alimentación y si se resarce, cuando este derecho ha quedado ilusorio. Aun así, el riesgo de “injusticiabilidad” es alto cuando la institucionalidad del país es incipiente o no está del todo madura o no existe la suficiente voluntad política para que se le considere con la importancia y formalidad que amerita. Esta singularidad de la justiciabilidad a la que hacemos referencia, puede ser de alguna manera superada si se asume que en la obligación del derecho a la alimentación no solo está comprometido el Estado, aunque sea el único sujeto de derecho obligado en la constitución, en leyes o en tratados internacionales suscritos válidamente, sino también la sociedad, la cual puede agruparse en organizaciones no gubernamentales (ONGs), asociaciones civiles sin fines de lucro, observatorios sobre el derecho a la alimentación, fundaciones, entre otros grupos, los cuales pueden, tal como acotan Vivero *et al.* (2009), impulsar la materialización del derecho, abogar por él frente a la sociedad, hacer campañas formativas e informativas sobre el mismo, incorporarlo en la agenda de los medios de comunicación, documentar su violación, influir para que las

⁵ En el presente trabajo manejamos una concepción amplia del término justiciabilidad del derecho a la alimentación, como una exigibilidad a la que deben responder tanto los órganos de la administración como los tribunales de justicia.

⁶ Así está estipulado en la Observación General N° 12 sobre el alcance del derecho a la alimentación recogido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



directrices voluntarias se transformen en vinculantes, promover su estudio e investigación en las academias y, en general, todo aquello que permita colocar en primer plano el derecho a la alimentación.

En economías rentistas, ya fue comentado, la institucionalidad es débil o tiende a debilitarse, constituyéndose el autoritarismo, la discrecionalidad y la discriminación de los funcionarios, en una indeseable norma de actuación. Es por ello que la justiciabilidad del derecho a la alimentación debe pasar, en primer lugar, por una evaluación exhaustiva del ambiente institucional, no solo hacer inventario de los preceptos constitucionales, las normas jurídicas y los tratados internacionales suscritos válidamente por la República, sino examinar la doctrina y la jurisprudencia tanto administrativa y judicial, el comportamiento concreto de los órganos de la administración y las sentencias de los Tribunales ante las demandas y acciones de los justiciables para exigir el cumplimiento y la tutela del derecho a la alimentación.

En la República Bolivariana de Venezuela, se dispone de un marco constitucional con disposiciones que si bien no determinan de manera expresa la alimentación como un derecho, lo establecen de forma implícita. En el Cuadro 1 se recogen los artículos de la carta magna vigente que conforman principios rectores de rango constitucional de los cuales se permite inferir y reconocer el derecho a una alimentación adecuada, incluyendo el ya citado artículo 305 que define y dispone la garantía de la seguridad alimentaria. De la

Cuadro 1: Venezuela. Artículos de la Constitución que sirven como principios rectores para garantizar el derecho a la alimentación

Artículo 3: “El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.”



Artículo 19: “El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen.”

Artículo 23: “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.”

Artículo 80: “El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantizará atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida. Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano.”

Artículo 83: “La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios.”

Artículo 87: “Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar. El Estado garantizará la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho.”

Artículo 91: “Todo trabajador o trabajadora tiene derecho a un salario suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia las necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales.”

Artículo 299: “El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.”

Artículo 305: “El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fines, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento. Además, promoverá las acciones en el marco de la economía nacional e internacional para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola.”

misma forma Venezuela ha suscrito válidamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales



(ratificado en 1978), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ratificado en 1983), la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificado en 1990), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (adherido en 2013) y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (firmado en 2011). Con todos estos instrumentos normativos existe suficiente soporte jurídico para que, en caso de ser requerido y demostrarse su incumplimiento, los órganos administrativos y los tribunales hagan justiciable el derecho a la alimentación en Venezuela. Se debe agregar, además, que la Constitución también establece (artículo 22) que la falta de enunciación expresa de derechos y garantías en la carta magna y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no se debe entender como la negación de los que no figuren expresamente. Un marco normativo apropiado es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar una alimentación adecuada y más específicamente, el derecho a la alimentación.

A pesar de lo anteriormente señalado, en los actuales momentos el derecho a la alimentación está comprometido o en riesgo grave de quedar ilusorio para importantes contingentes de la población, tal como ha quedado sustentado en cifras y evidencias presentadas en páginas anteriores. La Defensoría del Pueblo en Venezuela, órgano garante de los derechos ciudadanos, no se ha pronunciado de forma contundente aunque es su deber hacerlo. Se conoce solo una demanda por intereses colectivos para hacer valer la garantía de la seguridad alimentaria de la población y restablecer una tutela efectiva del derecho a la alimentación, interpuesta ante el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), máximo tribunal de la República, aunque no fue sentenciada favorablemente a los accionantes. En este sentido ilustra señalar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) garante de la constitucionalidad en sentencia N° 583 del 14/05/2012 (Caso Asociación Civil ANAUICO) admitió una demanda para la protección intereses colectivos y difusos en la que, fundamentada en la elevada inflación alimentaria, la caída sostenida de la producción



agrícola y de alimentos, la disminución significativa de la disponibilidad de alimentos y las dificultades en su acceso, se solicita al Presidente de la República, a varios ministros de los despachos relacionados con alimentación y agricultura y a otros órganos de la administración, que se adopten medidas para revisar el control de precios a los alimentos de primera necesidad, se revise la ley que impone sanciones que vulneran derechos constitucionales a productores y consumidores, se tomen medidas en las fronteras para evitar el contrabando de extracción de los productos básicos y se haga una reforma integral de la Ley de Costos y Precios Justos. La Sala Constitucional declaró inadmisibile la demanda alegando pretensiones contradictorias y falta de legitimidad en parte de los accionantes⁷. No se conocen otras demandas ciudadanas de naturaleza semejante, ni a título individual ni por intereses colectivos, al momento de cerrar la investigación. Por lo tanto, dada la situación alimentaria del país, que algunos han catalogado de urgente, existe ciertamente un espacio para poner a prueba los operadores de justicia en Venezuela. La pregunta que sigue es ¿qué hacer entonces?

La primera respuesta que surge a la pregunta que cierra el párrafo anterior es, insistir. Hay razones suficientes para demandar al Estado Venezolano, para que cumpla con su obligación de garantizar el derecho a la alimentación: la inflación alimentaria más alta del mundo, escasez y desabastecimiento de productos básicos al punto de generar largas colas en la ciudadanía para comprar alimentos, aumento del índice de pobreza del 53 % entre 2014 y 2015, caída drástica de la producción nacional de alimentos, disminución abrupta de las importaciones de alimentos que contribuían a mantener la disponibilidad acorde con la demanda, etc⁸. Todo esto como consecuencia de políticas erradas en el marco de una

⁷ Se puede consultar la sentencia *in extenso* en este enlace: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/583-14512-2012-12-0196.HTML>

⁸ El reportaje "Pasando Hambre" es harto elocuente de lo que aquí se afirma: <http://www.talcualdigital.com/Nota/126623/pasando-hambre?platform=hootsuite> tanto como el polémico reportaje "Venezuela se está muriendo" de la revista Time reseñado por la prensa que habla de cómo el otrora país más rico de Latinoamérica se hunde en la miseria por causa de un terrible diseño y aplicación de políticas públicas equivocadas: http://www.el-nacional.com/sociedad/Venezuela-muriendo-impactante-revista-Time_0_901709923.html. Para datos



economía rentista. Y aunque el Estado venezolano diga que No por intermedio de los Tribunales, la sociedad a través de sus ONGs, Asociaciones Civiles de Defensa del Consumidor, Observatorios y demás grupos organizados, no debe descartar la vía judicial hasta llevar el caso incluso hasta instancias internacionales. Además de las demandas por intereses colectivos y difusos, está la acción de amparo constitucional (que permite prevenir o restituir situaciones jurídicas infringidas), las demandas contra funcionarios por incumplimiento de sus funciones, los reclamos contenciosos administrativos, entre otros recursos litigiosos que se disponen en el ordenamiento jurídico del país.

En el mismo orden de ideas, las guías para legislar el derecho a la alimentación (FAO, 2010) y las directrices voluntarias de los organismos internacionales como la FAO (2005, 2006) se deben implantar reforzadamente y la ciudadanía, a través de sus voceros autorizados, debe presionar al gobierno, a las élites políticas y económicas, para lograr un consenso en torno a transformar las orientaciones voluntarias en lineamientos vinculantes y obligatorios para el Estado. De igual manera otro lineamiento que cobra especial relevancia en economías rentistas es la creación de una jurisdicción especializada en el tema alimentario debido a la vinculación que existe entre la economía política y el derecho a la alimentación, cuestión que requiere de jueces conocedores no solamente de instrumentos jurídicos como se espera de ellos, sino versados también en temas macroeconómicos, microeconómicos y especialmente en la teoría económica del capitalismo rentístico. Se reconoce, tal como apuntan Vivero *et al.* (2009), la importancia de concienciar a los parlamentarios y a los funcionarios públicos sobre el tema, tanto como a la ciudadanía en general, de acompañar esta sensibilización con una ley que regule el derecho a la alimentación, con la creación de sistemas de información y monitoreo que registre la pobreza objetivamente, los índices de desnutrición y hambre. Solo así se podrá mejorar el ambiente institucional, reflejado en una

sobre la situación de la pobreza en el país se sugiere consultar la Encuesta sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) 2015. Disponible en: www.rectorado.usb.ve/vida/sites/default/files/2015_pobreza_misiones.pdf



verdadera autonomía del poder judicial y de sus jueces y juezas, que no se dejen presionar o dejar llevar por los poderes públicos centrales, especialmente el Ejecutivo, que permita la materialización efectiva del derecho a la alimentación, es decir, su justiciabilidad.



COMENTARIOS FINALES

El modelo económico rentista, aunque se pretenda su replicación bajo el encanto de una nueva bonanza petrolera, siempre colapsa. En los tiempos recientes hemos visto como Venezuela, el país con uno de los potenciales de desarrollo más sólidos del hemisferio, nuevamente se hunde en el *excremento del diablo* como proféticamente llamaba Juan Pablo Pérez Alfonzo en los años 70 a la maldición de la abundancia petrolera.

El reto más importante de una sociedad rentista o acostumbrada a sus procedimientos, es el cambio de mentalidad de sus ciudadanos. Esto implica pensar en que una sociedad próspera o que aspire a serlo, productiva, sostenible, sustentable sobre bases económicas y sociales sólidas, debe aspirar a mantener al Estado con el trabajo de todos, con los tributos que se pagan y poder tener suficiente autoridad moral para exigirle al Estado el cumplimiento de sus obligaciones, el respeto a todos los ciudadanos y no al revés. Una sociedad que se acostumbra a vivir del Estado está condenada al fracaso irremediable. En palabras de Arturo Uslar Pietri en su famoso editorial Sembrar el Petróleo escrito hace ya 80 años, en un lejano año de 1936:

La única política económica sabia y salvadora que debemos practicar, es la de transformar la renta minera en crédito agrícola, estimular la agricultura científica y moderna, importar sementales y pastos, repoblar los bosques, construir todas las represas y canalizaciones necesarias para regularizar la irrigación y el defectuoso régimen de las aguas, mecanizar e industrializar el campo, crear cooperativas para ciertos cultivos y pequeños propietarios para otros. Esa sería la verdadera acción de construcción nacional, el verdadero aprovechamiento de la riqueza patria y tal debe ser el empeño de todos los venezolanos conscientes. Si hubiéramos de proponer una divisa para nuestra política económica lanzaríamos la siguiente, que nos parece resumir dramáticamente esa necesidad de invertir la riqueza producida por el sistema destructivo de la mina, en crear riqueza agrícola, reproductiva y progresiva: sembrar el petróleo.

Una recomendación práctica, posible, realista y responsable especialmente con las futuras generaciones es la de retomar en Venezuela la idea de crear un fondo de ahorros e inversiones que permita aislar la economía del influjo súbito que produce una repentina



subida de los precios del petróleo. El fondo soberano retira excedentes y reduce la presión inflacionaria, protege a la economía de los ciclos erráticos de la renta, estabiliza la tasa de cambio y permite establecerla a niveles competitivos y permite ahorrar e invertir durante el período de bonanza y disfrutar de los intereses acumulados del ahorro y de las ganancias obtenidas de las inversiones durante el período de escasez de divisas, cuando el precio del petróleo cae.

Necesariamente se debe diversificar la economía para que otros sectores con ventajas reales y potenciales puedan producir, exportar y generar divisas en mayor cantidad inclusive que las que genera el petróleo. A lo largo de la historia económica nacional, desde los inicios de la explotación petrolera hace un siglo, esto se ha dicho pero poco se materializado. Hoy sigue siendo el petróleo la principal fuente de divisas en la economía venezolana con un aporte de aproximadamente 95 % de los dólares generados.

El desarrollo institucional es una necesidad fundamental para la justiciabilidad del derecho a la alimentación. No solo basta con la Constitución, las leyes o los tratados internacionales. Se requieren funcionarios probos, jueces muy profesionales y con alto sentido de la ética y de la independencia de conciencia. Esto cobra relevancia en países rentistas, porque existe una relación inversa entre libertad y alta renta. Se debe avanzar en este desarrollo institucional promoviendo en el país la creación de la jurisdicción especializada en derecho a la alimentación, con funcionarios judiciales y jueces formados en derechos humanos y teoría económica del capitalismo rentístico. Esto permitiría avanzar judicialmente para garantizar efectivamente el derecho a la alimentación en Venezuela y sobre todo para exigir al Estado, constreñirlo por la vía judicial, para que cumpla la parte de la obligación que le corresponde constitucionalmente en esta materia.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, Víctor. 2016. ¿Cómo evitó Noruega la maldición del petróleo? Disponible en: <http://www.notiminuto.com/noticia/como-evito-noruega-la-maldicion-del-petroleo/#> [consultado: 23/10/2016]

Baptista, Asdrúbal. 1997. Teoría económica del capitalismo rentístico. Ediciones IESA. Caracas.

Baptista, Asdrúbal y Mommer, Bernard. 1997. El petróleo en el pensamiento económico venezolano. Un ensayo. 2da edición. Ediciones IESA. Caracas.

Baptista, Asdrúbal. 2004. El relevo del capitalismo rentístico. Hacia un nuevo balance de poder. Ediciones Fundación Polar. Caracas.

Baptista, Asdrúbal. 2005. El capitalismo rentístico. Elementos cuantitativos de la economía venezolana. Cuadernos del Cendes 22(60):97-115. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082005000300005 [consultado: 18/08/2016]

Briceño-León, Roberto. Los efectos perversos del petróleo. Editorial Los Libros de El Nacional. Caracas.

El Nacional. 2016. El Secretario General de las Naciones Unidas reclamó más diálogo y estabilidad política. http://www.el-nacional.com/GDA/Ban-Ki-moon-Venezuela-crisis-humanitaria_0_901111941.html [consultado: 11/08/2016]

ENCOVI. 2015. Pobreza y Misiones Sociales. Disponible en: www.rectorado.usb.ve/vida/sites/default/files/2015_pobreza_misiones.pdf [consultado: 18/08/2016]

FAO. 2006. Las directrices sobre el derecho a la alimentación. Documentos informativos y estudios de caso. FAO, Roma.

FAO. 2005. Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. FAO, Roma.

FAO. 2010. Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Guía técnica preparada por Dubravka Boljic Bultrini. Roma, 2010. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/012/i0815s/i0815s00.htm> [consultado: 20/10/2016]



Friedman, Thomas. 2006. Las leyes claves de la 'petropolítica'. Diario El País. España. Disponible en: http://elpais.com/diario/2006/07/30/domingo/1154231560_850215.html [consultado: 23/10/2016]

Guerra, José. 2015. Un nuevo modelo de desarrollo para Venezuela. **En:** Balza Guanipa, Ronald (Coord.). Venezuela 2015. Economía, Política y Sociedad. pp. 243-254. Fundación Konrad Adenauer. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Gutiérrez, Alejandro. 2016. Venezuela y su crisis agroalimentaria. Disponible en: <http://prodavinci.com/2016/01/11/actualidad/venezuela-y-su-crisis-agroalimentaria-estamos-en-una-emergencia-alimentaria-por-alejandro-gutierrez-s/> [consultado: 24/05/2016]

Gutiérrez, Alejandro. 2016b. Venezuela y su crisis agroalimentaria. Centro de Investigaciones Agroalimentarias "Edgar Abreu Olivo". Documento de Trabajo 1-2016. ULA. Mérida.

Grillo, Ioan. 2016. Venezuela se está muriendo. <http://time.com/venezuela-brink/> [consultado: 12/08/2016]

Lindert, P. H y Pugel, T. A. 1996. International Economics. Tenth Edition. Irwin. Chicago.

Machado-Allison, C. 2007. Consumo de alimentos en Venezuela. Ediciones IESA. Serie Políticas Públicas. Caracas.

Marrero C, Juan F. 2005. Orientaciones y herramientas de política pública para la seguridad alimentaria en Venezuela. **En:** Salcedo Baca, Salcedo (Editor). Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina. Cap. 7. pp.154-172. FAO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

Moreno, María A. 2015. El reparto de la renta a la venezolana. **En:** Balza Guanipa, Ronald (Coord.). Venezuela 2015. Economía, Política y Sociedad. pp. 189-195. Fundación Konrad Adenauer. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Oliveros, A., Grisanti, J. y Castillo, L. 2015. Vaivenes de un programa de ajuste en Venezuela: el eterno problema del reparto rentístico. **En:** Balza Guanipa, Ronald (Coord.). Venezuela 2015. Economía, Política y Sociedad. pp. 279-292. Fundación Konrad Adenauer. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.



Palma, Pedro A. 2015. Controles de precios e inflación. **En:** Balza Guanipa, Ronald (Coord.). Venezuela 2015. Economía, Política y Sociedad. pp. 151-160. Fundación Konrad Adenauer. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Pérez Alfonzo, J. P. 2011. Hundiéndonos en el excremento del diablo. Ediciones del Banco Central de Venezuela (BCV). Colección Venezuela y su petróleo. Caracas

PROVEA. 2014. Informe anual Enero/Diciembre 2013 sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Caracas

PROVEA. 2016. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela Informe anual Enero/Diciembre 2015. Caracas. Disponible en: <http://www.derechos.org/ve/informe-anual-2015/> [consultado: 01/08/2016]

Rojas López, J.J. 2016. Del agrarismo histórico a los desafíos del desarrollo territorial en Venezuela. Publicación del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCHT). Universidad de los Andes, Mérida. Disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/41996/1/Libro_RojasLopezJose2016.pdf [consultado: 24/05/2016]

Urbaneja, D. B. 2013. La renta y el reclamo. Ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela. Editorial Alfa. Colección Trópicos/ Economía Política. Caracas.

Uslar Pietri, A. 1936. Sembrar el petróleo. Diario Ahora. Caracas.

Villán D, C. (1996). Las obligaciones del Estado. Contenido y alcance. **En:** Memorias del Seminario El Derecho a la Alimentación como Derecho Humano Fundamental. Ediciones Fundación Polar, Caracas. 1996.

Vivero P., José L; Scholz H., Vera y García C., Juan C. 2009. La Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en América Latina. Working Papers # 10. Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre. FAO. Oficina Regional. Santiago, Chile. Disponible en: www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm [consultado: 15/10/2016]



EN COLABORACIÓN CON:



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE

Mesoamérica
sin
Hambre
Cooperación y acción
para la seguridad alimentaria

AMEXCID
AGENCIA MEXICANA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

 **Cooperación
Española**
CONOCIMIENTO/INTERCONECTA

