

El derecho a la alimentación en Venezuela bajo el enfoque de derechos

Andy Delgado Blanco*
Marianella Herrera-Cuenca

pp. 57-80

Resumen

El propósito de este artículo es discutir, a la luz del enfoque de derechos, las políticas y programas en materia de nutrición y alimentación instrumentados, de manera central, durante los últimos años por parte del Estado venezolano. Se han tomado como ejes orientadores de la discusión los principales instrumentos internacionales que regulan el derecho a la alimentación. La revisión documental realizada permite señalar que las principales acciones estatales en esta materia no colocan el foco en las personas, como sujetos de derechos con garantías explícitas, integrales y realizables para el goce efectivo del derecho; y que el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición está siendo lesionado por parte del Estado, al no instrumentar políticas adecuadas que garanticen la disponibilidad y accesibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de la ciudadanía, lo que se traduce, en términos reales, en inseguridad alimentaria y desnutrición crónica y aguda.

Palabras clave

Derecho a la alimentación / Enfoque de derechos / Venezuela / Políticas Públicas

Abstract

The aim of this article is to discuss, combining the framework of the approach of human rights, and the implemented policies and programs on food and nutrition by the Venezuelan State, in a centered way, during the last years. The main international instruments that regulate the right to food have been taken as guiding axes of the discussion. The documentary review carried out shows that the main state actions, in this matter, do not place the focus on people as subjects of rights with explicit, comprehensive and feasible guarantees for the effective enjoyment of the right; and, that, the inalienable right not to suffer from hunger and malnutrition is being injured by the State, by not implementing adequate policies that guarantee the availability and accessibility of food in sufficient quality and quantity, to satisfy the food needs of the citizens, which translates, in real terms, into food insecurity and chronic and acute malnutrition.

Key words

Right to food / Human Rights framework / Venezuela / Public Policies

* Andy Delgado Blanco. Abogada, Doctora en Estudios del Desarrollo y Magister en Planificación del Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesora Investigadora del Área Desarrollo y Salud, Cendes/UCV.

Correo-e: andydelgadob@gmail.com

Marianella Herrera-Cuenca. Médico de la UCV, con Maestría y Doctorado en Nutrición Humana de la Universidad Simón Bolívar. Profesora-Investigadora y Jefa del Área de Desarrollo y Salud del Cendes/UCV.

Correo-e: manyma@gmail.com

A manera de introducción

El objetivo de este trabajo es discutir si las acciones institucionales del Estado venezolano en materia de nutrición y alimentación colocan el foco en las personas en tanto estas son sujetos de derechos con garantías explícitas, integrales y realizables para el goce efectivo del derecho. Para orientar la discusión se ha tomado como eje de la discusión el enfoque de derechos, los instrumentos normativos que regulan la materia, así como determinadas políticas públicas y programas instrumentados en el país en los últimos años.

El enfoque de derechos significó un punto de ruptura en la concepción del accionar estatal para lograr el bienestar de las personas: el centro de su actividad pasó a ser entendido como el reconocimiento, promoción y protección de los derechos, para trascender tanto la mera identificación de necesidades a atender, como el sentido de caridad o ayuda. Los fines y propósitos del ejercicio público deberían centrarse en la dignidad humana, ya no se trataba de necesitados sino de ciudadanos con facultades para exigir el cumplimiento de sus derechos.

Para discutir sobre los puntos arriba señalados, este trabajo se ha dividido en dos partes: en la primera, se hará una revisión del enfoque de derechos, para luego ir a una caracterización del derecho a la alimentación que toma en cuenta su contenido y realización efectiva; en la segunda, se analizará el caso venezolano desde lo normativo y lo empírico, a partir de algunas políticas desarrolladas en la materia en los últimos veinte años.

El enfoque de derechos

El enfoque basado en los derechos humanos se centra en el ser humano como sujeto –y no objeto– de derechos. Se trata de «un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos» (Oacdh, 2006:15).

Este enfoque tuvo su génesis en la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Convención de Viena) celebrada en junio de 1993, la cual dio lugar a la Declaración y Programa de Acción de Viena. Este documento hace énfasis en la necesidad de establecer «acciones y programas» que hagan efectivo el disfrute de los derechos humanos, para lo que se emplea «un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales» (puntos 71 y 98).

El Estado como garante de los derechos humanos debe hacer frente a su responsabilidad, con efectividad, a través de acciones específicas y recursos. Esa especificidad de acciones se plasma en lineamientos que deben contener metas e indicadores cuyo norte deliberado y concreto sea la integridad de la persona. En este sentido, las políticas públicas

son el elemento metodológico necesario para realizar el derecho, en tanto que los pactos y tratados internacionales de Derechos Humanos sirven de orientación para la «formulación, implementación y evaluación de esas políticas» (Abramovich, 2006:35); «los estándares interpretativos desarrollados por los órganos de monitoreo y vigilancia internacional» precisan e identifican el alcance de los derechos comprometidos (Pautassi, 2016:622).

Con este enfoque, la política pública dejó de ser una obligación moral para convertirse en un requisito jurídico que requiere ser orientado a través de dos ejes: el jurídico y el operacional. El primero, abarca el reconocimiento explícito del marco normativo internacional de los derechos humanos, en cuanto a respeto, protección y cumplimiento, y el segundo, se refiere a la realización de esos derechos fortaleciendo la equidad, la no discriminación, la participación, la cobertura de las necesidades esenciales de forma adecuada y el empoderamiento de las personas como sujetos de derechos, a través de la fijación de estándares básicos o mínimos que les permitan hacerlos efectivos. De allí lo significativo de identificar al titular del derecho, el contenido de este y los responsables de garantizarlo y hacerlo efectivo.

Tomando en cuenta su finalidad, Guendel clasifica las políticas con enfoque de derechos en tres grandes bloques: a) Políticas de atención y de promoción de los derechos humanos; b) Políticas de protección de los derechos humanos; y c) Políticas de vigilancia de los derechos humanos. Categorías estas que se integran en torno al sujeto de derechos, articulando tanto «las distintas dimensiones de lo social (lo político, lo cultural, lo biológico-social y lo económico)» como «los ámbitos de lo local y lo nacional». Las primeras tienen como objeto tanto atender los derechos económicos y sociales (salud, nutrición, educación, asistencia social), como las condiciones laborales y salariales de las personas, de acuerdo con su ciclo de vida y especificidades. Las segundas buscan proteger a las personas y grupos sociales –sobre todo a los más vulnerables– para que sus derechos puedan cumplirse adecuadamente. La tercera se refiere a aquellas políticas que tratan de «garantizar una institucionalidad que asegure la participación ciudadana en los niveles local y nacional, con legitimidad y autonomía en lo social y lo económico» (Guendel, 1999:28-35).

El objetivo de toda política pública con enfoque de derechos es, por una parte, cumplir el «deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos» y, por la otra que los titulares de esos derechos puedan exigir ese «respeto, protección y realización». Conforme a la Cepal debe siempre estar vinculada con los derechos de sus titulares, incorporar la rendición de cuentas, propiciar un empoderamiento en materia de derechos y una participación «activa, libre y significativa»; y, en modo alguno, puede haber discriminación o no atención de los grupos vulnerables (Artigas, 2002: 2-3).

Amartya Sen ha venido abordando este tema a partir de varias perspectivas que van desde la posibilidad real de elegir que tienen las personas hasta llegar a la teoría de los *entitlements* (titularidades), pasando por el examen de las desigualdades y la libertad

entendida como capacidad.¹ Para este autor, hay que articular el contenido de los derechos con la exigencia de su realización progresiva a través de políticas públicas. No se trata de tener derecho a tener políticas, sino que estas realicen los derechos de los que se es titular a lo largo del ciclo vida, para lo cual hacen falta recursos y estructuras.

Frente a las dificultades que pueden tener los Estados para hacer efectivos los derechos de las personas, Sen presenta como alternativa el concepto de los «metaderechos»,² o mandatos de exigibilidad indirecta que requieren del concurso de políticas públicas (2002a).³ Los metaderechos no significan el derecho a tener políticas públicas, sino a tener políticas cuyo objetivo sea la realización de esos derechos. Los derechos son exigencias jurídicas y los metaderechos, exigencias morales, sin que pueda entenderse que los primeros están subordinados a la existencia de las políticas. Para Sen, la titularidad del derecho es importante aunque no suficiente, ya que requiere estar asociada a oportunidades reales que permitan a los ciudadanos obtener ciertos mínimos sociales que valoren o tengan razones para valorar. El hecho de que determinados derechos no puedan ser satisfechos en unas circunstancias concretas no impide su existencia ni elude o minimiza la responsabilidad de los Estados de cumplirlos y hacerlos cumplir hasta «el máximo de sus posibilidades», aunque: «...no sea factible que todo el mundo disfrute de sus derechos en un sentido completo (si, por ejemplo, aún no es posible erradicar totalmente la desnutrición), no por ello será indiferente en la medida en que se cumplan los derechos enunciados» (Sen, 2000b:135). En términos senianos hay una vulneración del derecho cuando no hay una acción estatal coordinada y controlable para satisfacer las demandas derivadas de derechos prestacionales. Una de ellas es el de la alimentación que se estudiará de seguidas.

El derecho a la alimentación: caracterización, enfoques y realización efectiva

Una vez concluida la II Guerra Mundial comenzó a construirse un sistema de protección a los derechos y libertades de las personas basado en la dignidad humana con «regulaciones, organismos, mecanismos y subsistemas de protección» (Parra *et al.*, 2008:24-25); el primer eslabón de lo que hoy se conoce como el Sistema internacional de protección de los derechos humanos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Dudh), adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En este instrumento, se instituyeron los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas.

¹ Véase: Sen, Amartya, 2013, 2005, 2002a, 2002b, 2000, 2001, 1999, 1998, 1996, 1995 y 1981, entre otros.

² La primera vez que Sen utilizó el concepto de metaderechos fue en 1984, en la publicación *The right not to be hungry* (2002a). Cabe destacar que se utiliza no solo en los temas vinculados con la alimentación, sino en general, para tratar la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de los derechos sociales.

³ Ver; Alzate González, 2012 y Restrepo Yépes, 2009, entre otros.

Pese a su notable significación histórica y moral la *Dudh* carece de carácter vinculante⁴ y se requería de un *corpus* jurídico que desarrollara los derechos y les diera entidad jurídica. Este requerimiento topó con un inconveniente político que puso en jaque durante casi veinte años la consecución de ese objetivo, producto de la confrontación ideológica en torno a la organización social y económica, lo que, a mediados del siglo pasado, dividiría al mundo en dos ejes: capitalismo-comunismo, este-oeste, y que tendría su mayor expresión visible en la denominada «cortina de hierro». Tal división permeó también la concepción y reconocimiento de los derechos de las personas que quedaron agrupados en dos instrumentos diferentes: el Pacto de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales, económicos y culturales (Pidesc). Los derechos civiles y políticos, denominados de primera generación, se asociaron con «la no interferencia de los Estados en las libertades del individuo» y fueron considerados una prioridad de los países occidentales, mientras que los económicos, sociales y culturales, identificados como de segunda generación, se vincularon con «la utilización de los recursos de los Estados en proveer una serie de garantías a las poblaciones» y se identificaron con los países ubicados tras la «cortina de hierro» (de Loma-Ossorio, 2008:1).

A los efectos de este trabajo interesa detenerse en uno de esos derechos, el de la alimentación. En tanto derecho humano, el derecho a la alimentación se caracteriza por ser universal, innato a la condición del ser humano, inalienable, intransferible, acumulativo, imprescriptible, irreversible, inviolable, obligatorio, indivisible, complementario e interdependiente; conjuntamente con los de salud, vivienda, educación y trabajo forma parte de los denominados derechos de segunda generación o derechos sociales. Fue establecido en el artículo 25 de la *Dudh* como elemento definitorio de un nivel de vida adecuado. Su consagración jurídica se dio en el Pidesc al reconocerse de manera formal y expresa el derecho «fundamental» de toda persona a la alimentación adecuada y a estar protegida contra el hambre. De esta manera, se intenta garantizar a los individuos la ingesta de alimentos nutricionalmente adecuados que cubran los requerimientos de nutrientes esenciales para llevar una vida sana, activa y productiva (ONU, 1966).

El artículo 11 del Pidesc establece, por un lado, un derecho fundamental, absoluto, dirigido a todas las personas para que reciban una alimentación adecuada; expresión que alude a unos niveles mínimos a garantizarse, como bien sería desarrollado posteriormente

⁴ Se consideran *no vinculantes* aquellos instrumentos que establecen directrices y principios no obligantes desde el punto de vista jurídico, aunque sí moral, como las declaraciones y recomendaciones; por lo contrario, tienen carácter vinculante, vale decir, obligan legalmente, aquellos que se convierten en normas expresamente reconocidas por los Estados partes, como los tratados (bien sean, convenciones, pactos o acuerdos).

en lo que se ha denominado la Observación General 12 (OG12);⁵ por otro lado, también prescribe la protección o liberación de las personas del flagelo del hambre, lo que exige de los Estados firmantes del Pacto el aseguramiento de los medios adecuados para que las personas obtengan bienes alimenticios que permitan su subsistencia, a través de políticas públicas que respeten su dignidad.⁶

De acuerdo con los diversos instrumentos, vinculantes o no, que lo han venido desarrollando,⁷ el contenido del derecho a la alimentación consta de tres componentes básicos: a) disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; b) accesibilidad a los alimentos;⁸ c) adecuada utilización biológica de los alimentos.⁹ Estos elementos le sirvieron de base a Jean Ziegler, Primer Relator Especial de Naciones Unidas en la materia, para formular un concepto sobre el Derecho a la alimentación: «derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna» (Nnuu,2001). También le fueron útiles a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para proponer el concepto de Seguridad Alimentaria en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996.

De acuerdo con la definición de Ziegler, no basta que los alimentos estén disponibles, sino que se requiere que las personas tengan oportunidades de acceder a ellos de manera física y en forma permanente, lo que incluye un cuarto elemento referido a la estabilidad en el acceso, disponibilidad y bioutilización, dado que, para la adecuada cobertura se necesita

⁵ Formalmente denominada: Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), (20° período de sesiones, 1999).

⁶ Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO), 2015.

⁷ Algunos de esos instrumentos y declaraciones han sido: Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948; Pidesc, en 1966; Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición en 1974; Conferencia Mundial sobre la Alimentación convocada por la Asamblea General de la ONU, en 1975; Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos aprobado por la FAO, en 1985; Directrices para la Protección del Consumidor desarrolladas por la ONU, en 1985; Conferencia Internacional sobre Nutrición, Roma, en 1992, donde surge la Declaración Mundial sobre la Nutrición; Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, donde nace la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria y su plan de acción; Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Desc) en América Latina y el Caribe, en 1998; Observación General 12 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, de 1999, sobre el derecho a la alimentación; Creación del Mandato del Relator Especial sobre este derecho, 2000; Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2002, México, que da lugar al Consenso de Monterrey; Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Cumbre de la tierra o Cumbre de Johannesburgo de 2002; Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, en España en 2004; Directrices sobre el derecho a la alimentación aprobadas por consenso, en 2004, por el Consejo de la FAO, el Foro Económico Mundial de Davos, entre otros.

⁸ Estos dos elementos se desprenden de la Observación General 12 del Pidesc (1999), Párrafo 8.

⁹ Cumbre Mundial sobre la Alimentación y Código de ética para el comercio internacional de alimentos de 1985.

la permanencia en el tiempo del acceso, la disponibilidad y la capacidad para la utilización biológica de los alimentos, debido a que la alimentación es un proceso cotidiano en la vida del ser humano. Asegurar los medios para poder adquirirlos o producirlos y que esos alimentos le permitan alcanzar el bienestar nutricional que satisfaga sus necesidades fisiológicas, en términos de calidad técnica e inocuidad (Restrepo, 2009), resulta imprescindible para alcanzar un buen estado nutricional y de salud.

El derecho a la alimentación desde el enfoque de derechos

A tenor de lo dispuesto en el Pidesc, el derecho a la alimentación, al igual que el resto de los derechos sociales, es de realización progresiva, requiere que los Estados adopten medidas apropiadas con miras a lograr su plena efectividad hasta el máximo de los recursos de que dispongan. Este último argumento no puede ser utilizado para interpretar restrictivamente el derecho, que no puede ser reducido a la simple satisfacción de necesidades o a la entrega y recepción de alimentos gratis para todo el mundo (Nnuu, 2001); tampoco al simple acceso a «...calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos» (OG12). De lo que se trata es de crearle a los titulares el derecho y las oportunidades para hacerlo efectivo.

Abordar la alimentación desde el enfoque de derechos ofrece una perspectiva que trasciende lo meramente normativo al formular exigencias que van más allá de lo empírico, posicionándose en lo ético y lo jurídico. En lo ético porque apunta a reconocer a la persona como sujeto titular del derecho, al mismo tiempo que busca integrarlo a la sociedad con acceso a diferentes oportunidades que le garanticen su bienestar y el de los suyos. En lo jurídico porque se asienta en marcos y convenciones internacionales sobre ese derecho.

Pese a la importancia que tiene el reconocimiento del derecho a recibir una alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre, se requiere construir una institucionalidad pública que lo concrete y que haga universal su ejercicio. Esto va desde la aplicación de medidas específicas, hasta la determinación de responsabilidades en marcos temporales concretos; de allí que resulte imprescindible el diseño y ejecución de políticas públicas integrales, interdependientes y adecuadas. El enfoque de derechos «además de constituirse en orientación de las políticas de los gobiernos, permite a los actores de la sociedad civil poner de manifiesto sus derechos e intereses y exigir responsabilidades a sus gobiernos» (de Loma-Ossorio 2008:9).

La responsabilidad por la realización efectiva del derecho a la alimentación, al igual que de todo derecho humano, depende de los Estados, quienes deben concretarlo a través de acciones positivas o negativas. Las primeras consisten en un hacer, en realizar y promover acciones específicas; las segundas, en abstenerse de hacer aquello que pudiere limitarlos lo que se traduce en el respeto, protección y realización de su ejercicio. Conforme a lo preceptuado en la OG12, tres son las obligaciones estatales en materia de alimentación.

La primera consiste en abstenerse de adoptar medidas que, de una u otra manera, impidan a las personas producir sus alimentos o acceder a ellos. La segunda, exige tomar medidas para promover el desarrollo económico y evitar o prevenir que los particulares priven a las personas del acceso permanente a una alimentación adecuada. La tercera conlleva el imperativo de facilitar y hacer efectivo el derecho a través del fortalecimiento al acceso y la utilización, por parte de la población, de los recursos y medios que aseguren sus formas de vida, incluida la seguridad alimentaria. Esta última obligación exige el desarrollo de condiciones que permitan el acceso al bien, cuando por razones que escapen a su control las personas estén imposibilitadas para ello, lo que pudiere ocurrir en desastres naturales o conflictos.

El esfuerzo conjunto de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales, entes internacionales y la Doctrina Internacional,¹⁰ ha contribuido a eliminar el carácter discrecional de las obligaciones de los Estados en esta materia, al centrar el debate en la dignidad de las personas y sus derechos. A través de la presión pública, alertas, llamados de atención de grupos de trabajo e investigaciones se ha incidido en la fijación de pautas mínimas, acuerdos e incluso directrices sobre las responsabilidades de los Estados, quienes incurrir en responsabilidades exigibles cada vez que por su acción u omisión:

- 1) no garantizan los mínimos esenciales para proteger a las personas contra el hambre;
- 2) hay una escasez de alimentos repentina o por omisión, ante la «ausencia de sistemas de alerta eficientes o mala organización de la distribución de los productos alimenticios»;
- 3) niegan a determinados individuos o grupos el acceso a los alimentos;
- 4) impiden el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia;
- 5) adoptan legislaciones o políticas manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación;
- 6) no controlan las actividades de individuos o grupos que amenazan, lesionan o violan el derecho de otras personas;
- 7) realizan acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales sin tener en cuenta las obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación (López-Almansa, 2005:55).

La efectividad del derecho a la alimentación requiere de compromisos, medios y acciones precisas; los estándares internacionales mínimos deben ser viabilizados a través de líneas de acción que promuevan su realización efectiva, atendiendo, entre otros aspectos, los requerimientos nutricionales de la alimentación. Calmar el hambre o llenar de calorías a la persona no es suficiente, ya que se corre el riesgo de promover el hambre oculta.

¹⁰ Véase: Alzate, 2012; López-Almansa, 2005. Parra *et al.*, 2008; Pautassi, 2016; Restrepo, 2009 Saura, 2013; Vivero *et al.*, 2009; entre otros.

En su discurso sobre la posibilidad de la elección social, al recibir el Premio Nobel, Amartya Sen demanda un cambio de enfoque en los análisis de la pobreza y el sufrimiento de las personas por hambre. Propone ir de oferta alimentaria a posesión de derechos. Explica que la población puede llegar a pasar hambre sin que eso signifique una disminución de la oferta total de comida en la economía, debido «al desempleo, o a una caída en los salarios reales, o a un declive en la demanda por los servicios o artesanías relevantes». Reivindica «un enfoque de derechos sensible» ya que el hambre deviene de la insuficiencia de alimentos para comer y de no de la disponibilidad suficiente de alimentos: «el hambre ocurre cuando algunas personas no pueden afirmar sus derechos sobre una cantidad adecuada de comida, ya sea a través de la compra o de la producción de alimentos; la oferta total de comida es sólo una influencia entre muchas sobre la determinación de los derechos de los grupos respectivos de la economía» (Sen, 1998: 15).

En conferencia dictada en la sede de la FAO, en Roma, en 2013, Sen insistió en que la pobreza es quizá el principal factor que explica el hambre aunado a problemas de producción que impiden que la oferta de alimentos cubra la demanda, para lo cual se requiere la diversificación de la economía, incluyendo la industrialización, superación de las luchas militares y civiles, ampliación de la gobernanza democrática y desarrollo de las instituciones propias del mercado, todo lo cual contribuye a la estabilidad económica a largo plazo. Este Nobel en economía dejó claro que, a la par de lo anterior, a fin de «contribuir —directa e indirectamente— a la seguridad alimentaria, a una buena atención sanitaria y a una más exitosa economía en general, incluyendo un sector agrícola próspero», las políticas públicas han de abarcar «la ampliación de la asistencia sanitaria, los servicios de planificación familiar, la educación básica —especialmente de las mujeres— y provisiones de fondos para la seguridad social» (Sen, 2013).

Cuando las personas no tienen oportunidades para «satisfacer el hambre ni conseguir un nivel de nutrición suficiente», cuando sus habilidades para «comandar alimentos» a través de los medios legales disponibles en una sociedad, es limitada o nula se les está privando de su libertad, entendida esta como capacidad (Sen, 2000:20).¹¹

¹¹ Excede a los límites de este trabajo detenerse para analizar las contribuciones de Amartya Sen sobre el bienestar de las personas, específicamente en lo relativo a la alimentación; sin embargo, cabe destacar que su enfoque de las capacidades, con sus tres claves significativas: funcionamientos (estar bien nutrido, por ejemplo), capacidades y agencia, sirve para explicar que no hay bienestar posible si los individuos no pueden transformar los bienes que poseen en verdaderas capacidades y, para hacerlo, requieren que esos bienes o recursos estén bajo su poder. Es propicio mencionar que Sen no menciona una lista prescriptiva de capacidades, como sí lo hace Martha C. Nussbaum (2012) quien, en una variante del enfoque a partir de una teoría de la justicia para evaluar el bienestar, ha argumentado que la vida humana para ser digna requiere de diez capacidades básicas, siendo las dos primeras «Vida y salud física» (esta última incluye recibir una alimentación adecuada). Mantenerse con vida requiere tanto la satisfacción de las necesidades biológicas, mentales y emocionales del ser humano como de que sus condiciones de vida se encuentren en un nivel adecuado, para que la dignidad humana y la integridad física y mental se encuentren indemnes (Rodríguez y Nussbaum, 2012). Efectivamente, no puede pensarse en estar vivo y saludable sin el consumo de los alimentos nutricionalmente adecuados a los cuales el ser humano tiene derecho.

En la búsqueda de expandir las capacidades de los seres humanos y apuntar a un desarrollo sostenido, los organismos internacionales han venido sumando esfuerzos para alcanzar cuotas mínimas de garantía de los derechos; uno de ellos son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los que vale la pena revisar su relación con el derecho a la alimentación.

El Derecho a la alimentación y los objetivos de Desarrollo Sostenible

La relevancia del derecho a la alimentación ha trascendido el ámbito tradicional unidimensional del acceso a los alimentos y convoca, hoy día, a diferentes actores: sociedad civil, sector privado, organismos multilaterales, agencias de las Naciones Unidas y academia, a participar activa y conjuntamente en el logro sostenible del bienestar alimentario y nutricional de las personas, requisito impostergable para alcanzar y mantener un buen estado de salud, un desarrollo cognitivo e intelectual adecuado y unas condiciones que permitan una vida productiva y feliz que permita a los distintos seres humanos vivir la vida que consideran valiosa para vivir (Sen, 2000).

Entre las iniciativas diseñadas globalmente para asegurar el bienestar de las personas destacan los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enunciados por la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2000 con el propósito de reducir la pobreza extrema. Para ello, se configuró una alianza mundial alrededor de un conjunto de ocho objetivos, con plazo límite hasta 2015.¹² Una vez llegado al plazo fijado, a la luz de la mejoría relativa de algunos indicadores ligados a esos objetivos, sobre todo en países de bajos y medios ingresos, y a fin de reforzar la permanencia en el tiempo de dichos intentos, los 193 Estados que hacen vida en la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: con 17 Objetivos y 169 metas, presentaron una nueva e integradora visión del desarrollo sostenible, con dimensiones que abarcan lo económico, lo social y lo ambiental. Esos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son, en ese orden: 1) fin de la pobreza, 2) hambre cero, 3) salud y bienestar, 4) educación de calidad, 5) igualdad de género, 6) agua limpia y saneamiento, 7) energía asequible y no contaminante, 8) trabajo decente y crecimiento económico, 9) industria, innovación e infraestructura, 10) reducción de las desigualdades, 11) ciudades y comunidades sostenibles, 12) producción y consumo responsables, 13) acción por el clima, 14) vida submarina, 15) vida de ecosistemas terrestres, 16) paz, justicia e instituciones sólidas y 17) alianzas para lograr los objetivos (Nnuu, 2015).

El derecho a la alimentación, expresado en el logro sostenible del bienestar alimentario y nutricional, está presente en cada uno de estos objetivos; bien de manera explícita, como es el caso del n° 2 que enuncia el fin del hambre o porque la erradicación de la

¹² Véase: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdoverview/mdg_goals.html

pobreza, el trabajo decente, el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades contribuyen, directa o indirectamente, a alcanzar un nivel satisfactorio de seguridad alimentaria, a través de una producción adecuada y sostenible de alimentos que garantice el aporte de calorías y nutrientes a la población. Vencer el hambre se imbrica con la voluntad de erradicar la pobreza y asegurar unas condiciones de vida dignas para la población, de tal manera que un esfuerzo integrado para el abordaje de las múltiples dimensiones que conforman esta condición es indispensable para que el éxito en la erradicación del hambre sea un hecho.

Existen suficientes experiencias y diferentes abordajes en el mundo sobre esta situación. Desde lo meramente económico hasta los programas que integran transferencias, subsidios específicos y beneficios en alimentos estratégicos, acompañados de promoción de la salud y la educación. Las prácticas de empoderamiento y educación de las mujeres han redundado en una sustancial mejoría de las condiciones de salud y nutrición de las familias, toda vez que existen los medios para ello (Langer *et al.*, 2015) y, lo que parece ser común en todos, es que mientras exista acompañamiento educativo, los programas en el avance hacia la erradicación del hambre y superación de la pobreza son más efectivos y sostenibles en el tiempo, haciendo de esta manera que la tríada: alimentación/nutrición, salud y educación sea una de las más importantes en lo que se refiere al desarrollo de las naciones y de los pueblos en general.

Lo planteado requiere detenerse para revisar algunos aspectos sin los cuales no puede entenderse este derecho, como son lo biológico y lo nutricional.

El derecho a la alimentación. Perspectiva biológica y nutricional

A la luz del artículo 11 del Pidesc en el que prístinamente se establece el derecho de los ciudadanos a una alimentación adecuada, se hace imperativo reflexionar sobre lo que implica el derecho a una vida saludable y productiva. La alimentación y sus consecuencias nutricionales tienen un impacto sobre la salud (Nnuu, 1976). Cuando la alimentación es suficiente en calorías, balanceada —porque sus componentes aseguran una ingesta de todos los nutrientes esenciales— y con alimentos de calidad, se asegura que los órganos funcionen a cabalidad, que los procesos de desarrollo se cumplan y que la persona goce de buena salud.

A lo largo del curso vital los requerimientos alimentarios, nutricionales y de cuidado en salud varían y se expresan conforme a distintos niveles de vulnerabilidad con exigencias de atención diferenciada. Durante el período denominado «los primeros mil días de vida», que abarca la concepción, pasando por el embarazo hasta el final de los dos años iniciales de vida extrauterina, las exigencias de calorías, nutrientes esenciales y de cuidados en

salud son elevados y, por ello, su cobertura exige una ingesta adecuada y una eventual suplementación para que el comienzo de la vida se de en condiciones óptimas (Alderman, 2010); de presentarse déficits podrían surgir trastornos *epigenéticos*¹³ que contribuirían a la presencia de enfermedades en etapas posteriores de la vida (Barker, 1998).

El concepto de los primeros mil días de vida, surgió precisamente a raíz de determinadas investigaciones de la Universidad de South Hampton en Inglaterra, entre cuyos líderes destaca David Barker, quien logra evidenciar la relación entre el bajo peso al nacer y el desarrollo de enfermedades cardiovasculares en la etapa adulta (Barker, 1998). Dada su relevancia ha sido adoptado internacionalmente por varias agencias multilaterales y organismos no gubernamentales, como una ventana de oportunidad para fortalecer la salud al inicio de la vida, donde la adecuada alimentación y nutrición son claves para el logro de un buen crecimiento y un desarrollo óptimo del cerebro, tal y como lo enfatiza en su programa Unicef, basado en la evidencia de las investigaciones en esta área (Cusick y Georgieff, 2019). Igualmente importante es la salud del grupo de mujeres embarazadas, lactantes y adultos mayores. En el caso de embarazadas y lactantes, el estado nutricional pre-embarazo es un factor determinante a su buen desarrollo y a la prevención de las complicaciones asociadas y determinará en gran parte el desarrollo del mismo, influyendo de manera importante las condiciones en las cuales tiene lugar, que además se encuentra dentro de la ventana de los primeros mil días de vida (Flemming, 2018). Los adultos mayores representan un grupo de gran fragilidad, pues el deterioro de las funciones vitales que ocurre hacia el final de la vida, marca una etapa que requiere una atención y cuidados especiales para que fluya dentro del mayor bienestar y la condición más digna posible.

La garantía del derecho a la alimentación cobra particular atención cuando se trata de mantener un buen estado de salud o recuperar esta última. Un ejemplo de ello se aprecia en el caso de quienes padecen enfermedades crónicas, como los pacientes diabéticos tipo 2, quienes requieren o dependen de una dieta adecuada a su condición que, de no cumplirse, empeora su condición o compromete su vida (Herrera, 2017). Hoy día existe una proporción significativa de individuos que, por diversas razones, no pueden acceder a los alimentos esenciales nutricionalmente adecuados lo que constituye un obstáculo para el desarrollo, en tanto sus ciudadanos no se encuentran en óptimas condiciones para expresar su potencial de capacidades. En este sentido vale la pena detenerse en el desarrollo y ejercicio efectivo del derecho a la alimentación en Venezuela.

¹³ Epigenética: La influencia del ambiente que promueve alteraciones temporales en el ADN sin cambios permanentes en la secuencia del mismo, entre las cuales la inadecuada alimentación en la vida intrauterina es un determinante crucial en la programación de enfermedades futuras (Bygren, 2013).

El derecho a la alimentación en Venezuela: ¿un derecho constitucional?

En las últimas décadas el constitucionalismo en América Latina ha dado muestras de notables avances en la garantía del derecho a la alimentación. Culminada la primera década del siglo XXI, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación señalaba que más de 15 países de América Latina, entre los que se cuentan México, El Salvador, Brasil, Bolivia, Guatemala, Guyana, Haití, Ecuador y Nicaragua protegen y garantizan de manera explícita y universal el derecho a la alimentación en sus constituciones. Otros como Colombia, Honduras y Cuba lo hacen solo para grupos específicos; mientras que en Argentina, El Salvador y Costa Rica ese reconocimiento es implícito al darle rango constitucional o supraconstitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a otros tratados internacionales de derechos humanos que han ratificado. En materia legislativa países como Guatemala, Argentina, Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Colombia exhiben progresos en lo nutricional y en seguridad alimentaria (De Schutter, 2011).

Muchas de esas disposiciones constitucionales y legales han sido materializadas en políticas, planes y programas sociales. En este sentido destacan los programas sociales de países como Brasil («Fome zero»), México («Vivir mejor»), Colombia («Bogotá sin hambre»), Bolivia («Desnutrición cero»), Guatemala («Hambre cero»), Argentina («Hambre más urgente») dirigidos a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional y en su mayoría de carácter nacional. En materia de políticas y planes de acción cabe mencionar las políticas nacionales siguientes: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2003 y 2011) de El Salvador, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nicaragua, Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2015 de Honduras, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008 de Colombia, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2009-2015 de Paraguay, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2015 de Panamá, Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016 de Guatemala. En cuanto a los planes vale la pena detenerse en el Plan Nacional SAN, iniciativa brasileña que debió ser ejecutada en el período 2012-2015 «basado en un enfoque de derechos humanos» con un sistema de monitoreo y evaluación continuo de la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada que emplea indicadores e información ya utilizados por sistemas sectoriales, y que está a cargo de un comité técnico compuesto por múltiples actores (De Schutter, 2011:6).

A contrapartida de la mayoría de los países arriba mencionados, en Venezuela el derecho a la alimentación no tiene categoría constitucional explícita. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se limita a señalar en el título correspondiente al «Sistema Socioeconómico» que la seguridad alimentaria de la población es un principio orientador de la acción de gobierno (Artículo 305), con lo que la seguridad alimentaria

(entendida como el acceso oportuno de alimentos y su disponibilidad suficiente y estable en el territorio nacional) pasa a ser considerada un objetivo a alcanzar dentro de las políticas socio económicas y no –formal y explícitamente– un derecho individual.

La omisión antes señalada no debe tomarse en sentido negativo ya que las disposiciones sustantivas de la Constitución (Artículos 19, 22 y 23) otorgan jerarquía constitucional a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y ratificados por las autoridades competentes. De esta manera, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pidesc, entre otras declaraciones, tratados y pactos Internacionales de Derechos Humanos que reconocen al derecho a la alimentación como un derecho humano, convierten la toma de medidas legislativas, judiciales y administrativas, para asegurar el disfrute pleno y efectivo de los derechos y garantías en ellos previstos, en una obligación del Estado (Delgado, 2016).

En materia legislativa, Venezuela carece de una ley marco que regule el derecho a la alimentación y defina su contenido a los efectos de su defensa y reivindicación. En 2008 se promulgó el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, que regula el abastecimiento de los alimentos por parte de la población; el intercambio, distribución y comercio de alimentos y productos agroalimentarios, y la calidad de los alimentos, sin establecer fines, metas, estrategias y objetivos a lograrse en un horizonte temporal; tampoco señala las responsabilidades gubernamentales, los recursos y las vías formales que tienen los ciudadanos para reivindicar el cumplimiento del derecho a la alimentación; ni incentiva a los diferentes sectores a participar en esos procesos. Se omite igualmente, lo relativo a la calidad de los alimentos y la cobertura de las necesidades nutricionales de la población, obviando el concepto más moderno y reciente de: «Seguridad alimentaria y nutricional» que intenta abarcar más allá del acceso y disponibilidad calórica, e incluir las características de los alimentos que aportan un beneficio a la salud.

Partiendo de los instrumentos internacionales, vinculantes o no, sobre el derecho a la alimentación que han sido reconocidos y ratificados por el Estado venezolano, todas las personas tienen derecho a una alimentación adecuada, en tanto son sujetos de derechos, ciudadanos y no meros depositarios de acciones asistencialistas que buscan resolver necesidades; por lo que cabe examinar, tal como se hará en las líneas que siguen, las condiciones y medidas que están siendo impulsadas y promovidas por el Estado venezolano y el grado de cumplimiento de sus compromisos en la materia, más allá del mero reconocimiento del derecho.

Políticas públicas y programas relativos a la alimentación y nutrición en Venezuela

En materia de alimentación y nutrición, desde la década de los 70, durante los 80 y comienzos de los 90, en Venezuela se instrumentaron programas basados en la identificación de las necesidades de la población que intentaron beneficiar a los sectores más vulnerables;

cabe citar, entre otros, los programas: *hogares de cuidado diario*, *vaso de leche escolar* y *Programa Ampliado de Alimentación Materno Infantil* (también denominado Pami). Este último tenía como objetivo «fortalecer y ampliar la cobertura de programas de servicios de atención primaria en salud materno infantil de la población en riesgo socio-económico y biológico, con la finalidad de mejorar la calidad de vida» (Ledezma, 1996). El del *vaso de leche escolar*, por su parte, contribuía de forma eficiente a satisfacer los requerimientos en ese ámbito de los niños del sistema venezolano de escuelas públicas en el horario escolar.

Ambos programas tenían las características necesarias para poder categorizarlos como los de mayor relevancia ejecutados en el país, en materia de atención nutricional, al definir objetivos nutricionales y sociales específicos entre los cuales destacaban la cobertura de las necesidades nutricionales establecidas en un diagnóstico previo y el que la elegibilidad de sus beneficiarios atendía a una serie de criterios de inclusión y de exclusión (Ledezma, 1996). En el caso de la elegibilidad referida, no cabe confundir la situación de quien no necesita una asistencia, con discriminación o exclusión; la aclaratoria surge en tanto que la población tenía derecho a satisfacer sus verdaderas necesidades de manera adecuada, por lo tanto, quien necesitaba calorías debía recibirlas, pero quien necesitaba hierro y estaba obeso, debía recibir el hierro y no el suplemento de calorías que empeoraría su condición.

La evaluación de las políticas públicas y programas de alimentación, nutrición y salud en Venezuela han estado marcados, en el tiempo, por la dificultad para recopilar datos de manera adecuada, situación que ha empeorado en las últimas dos décadas debido a la ausencia de data oficial. El clásico artículo de Ledezma mencionado anteriormente (Ledezma, 1996) sobre la evaluación del Pami muestra inconsistencias, ausencias inter-períodos y deficiencias en la toma de la información. Aún con las fallas mencionadas estos programas aportaron elementos en el progreso y avances en la erradicación de la desnutrición infantil aguda en Venezuela, llegando a disminuir de manera considerable a finales de la década de los 90 (Unicef, 2005). Por otra parte, cabe destacar la situación que se ha venido presentado con la desnutrición crónica, manifestada por un retardo del crecimiento y que contribuyó, desde entonces, hasta hace unos años a la presencia en el país del fenómeno denominado «la doble carga de la malnutrición» por el cual, sin erradicar la desnutrición, en particular la crónica, existió una tendencia al aumento de la obesidad en Venezuela (López de Blanco *et al.*, 2014)

En general, llegado el siglo XXI y bajo los paradigmas establecidos en la Constitución de 1999, el diseño de la política social gubernamental comenzó a pivotar a partir de tres ejes discursivos: integración, participación social y corresponsabilidad; no obstante, los expertos en la materia coinciden en afirmar que, la tendencia real fue «...conservar las estrategias asistenciales-compensatorias-focalizadas anteriores, pese a su oposición [...]

a ellas en el discurso por responder a un esquema neoliberal y [...] a su insuficiencia para mitigar la pobreza y los déficits sociales (Alvarado, 2004: 188). La intencionalidad explícita e implícita de estas políticas era reducir los efectos recesivos producidos por las medidas económicas, a través de una serie de programas destinados a compensarlos en los sectores vulnerables o en situación de pobreza extrema; pero, las estructuras, mecanismos y esfuerzos se reducían a asistir a quienes no pudieran insertarse en el proceso de modernización del país.¹⁴ Así, para el 2001, se mantuvieron nueve de los catorce programas de la Agenda Venezuela y, desde 2003 hasta la fecha, los programas a través de las cuales se han venido ejecutando las políticas sociales, reciben el nombre de «misiones sociales»; «estrategia electoral» concebida para «...reducir la exclusión social» y atender las áreas de la salud, alimentación, vivienda, producción y educación (D' Elía y Cabezas, 2008: 6).

En materia de alimentación, se giró de programas que, al menos, intentaban identificar las necesidades de la población, hacia un programa universal de distribución subsidiada de alimentos que, en sus inicios, funcionó mediante una tríada conformada por redes de: a) «bodegas» (pequeños centros de abastecimientos en zonas de difícil acceso); b) auto-mercados; y c) operativos que intentaban cubrir las poblaciones ubicadas en sitios rurales donde era difícil que existiese un local estructurado para la compra y venta de alimentos. Sin embargo, se carecía de objetivos específicos nutricionales y de caracterización de los posibles beneficiarios.

La Misión Mercal (Mercal), conocida también como Red Mercal C.A., que tenía como objetivo principal el mercadeo y la comercialización permanente, al mayor y detal, de productos alimenticios de primera necesidad, marcó una pauta en la distribución de alimentos y logró instalarse como la más reconocida por parte de la población beneficiaria y la segunda de las misiones sociales con «mayor cobertura» después de Barrio Adentro (Aponte, 2019),¹⁵ si bien no se extendió a toda la población que verdaderamente la necesitaba, al punto que, para el año 2014, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi), reconocía un importante porcentaje de beneficiarios no pobres dentro de esta misión. En adición a lo anterior, la Misión Mercal, para su cometido de distribuir alimentos, no contaba con criterios de selección de candidatos a subsidiar ni metodología para identificación de necesidades de la población, por lo que era frecuente observar individuos obesos comprando alimentos ricos en calorías, deficientes en calidad nutricional en las instalaciones

¹⁴ Véase: Alvarado, 2003(a), 2003(b) y 2005; D'Elía, 2006; D'Elía, Lacruz y Maingon, 2006; Lacruz, 2006; Maingon, 2004 y 2004-2005; Machado de Acedo, 2003; Mujica Chirinos, 2002; Mujica Chirinos y Alvarado, 2004; Mujica y Rincón, 2006, entre otros.

¹⁵ En el mismo texto, Aponte señala que la cobertura de Mercal disminuyó su alcance «desde un máximo de destinatarios en 2005-2006, cuando 70 por ciento de hogares declaraban comprar al menos 1 producto al mes en Mercal, hasta menos de 50 por ciento de hogares desde 2013» (Aponte, 2019).

destinadas a la venta de productos o en las jornadas de expendio de los alimentos. Un estudio realizado en beneficiarios de la red Mercal en los cinco municipios de Caracas, reportó que la mayoría de los beneficiarios eran personas con sobrepeso u obesos, dicho exceso estaba en relación con inseguridad alimentaria y la compra en Mercal de dos o más veces al mes se relacionaba con el exceso del estado nutricional (Herrera-Cuenca, 2015).

En el año 2007 se promulgó la «Ley de Expropiación de tierras», mediante la cual se pretendía cambiar la tenencia de la tierra para realizar un cambio en el modo de producción desde el llamado modo de producción capitalista al modo de producción socialista, cuyo dueño sería el Estado para controlar la producción y distribución a fin de, en teoría, hacerla más equitativa. Este objetivo no se cumplió y por el contrario, tuvo una incidencia negativa en la producción de alimentos en el país, pues, las tierras antes productivas, en su mayoría han pasado a estar improductivas total o parcialmente, disminuyendo la producción de los diferentes alimentos (Red Agroalimentaria, 2018). Actualmente, según Fedeagro, la capacidad de producción de alimentos provenientes del sector agrícola y pecuario se estima en un 25 por ciento de las necesidades del país, sin que exista la capacidad para mantener las importaciones de alimentos acordes para poder satisfacer la demanda nacional (Red Agroalimentaria, 2018).

El ocaso de Mercal y el surgimiento de los CLAP

A finales del año 2015 y comienzos de 2016 ocurrió en el país una crisis de escasez de alimentos (BBC News, 2016) acompañada por la cada vez más alta imposibilidad de comprarlos, lo que incidió en una disminución en los operativos de Mercal para su distribución, y mermó aún más las ya deterioradas funciones de los establecimientos de la red.¹⁶ Para solventar esta situación, en el segundo semestre de 2016, el Gobierno Nacional creó los Comités Locales de Abastecimiento y Producción, conocidos por sus siglas, Clap (Transparencia Venezuela, 2017). Su objetivo inicial era subsidiar alimentos no perecederos y realizar su distribución mediante un censo dentro de las comunidades; esta iniciativa fue concebida como una medida transitoria y limitada, mediante la cual se distribuirían, mensualmente, «unos 16 kilos de comida» a las casas censadas por los Comités. Cabe destacar que este programa es asumido para este año (2019), aunque sus cantidades se han ido reduciendo «hasta la mitad», como una «pieza estratégica de la política social» venezolana (Aponte, 2019).

¹⁶ Menciona Aponte (2019) que la razón central para suspender esta misión fue la red de corrupción que se tejió a su alrededor, reconocida incluso por el Presidente de la República en 2016.

El programa de los Clap no presentó objetivos nutricionales claros y definidos, y sí, una inconsistencia en las entregas (Transparencia Venezuela 2017 y BBC News, 2016) y requisitos exigidos y, pese a que debía ir acompañado de la promoción de la producción local intracomunitaria de alimentos, no se cuentan con evidencias sobre la consecución de este cometido. De igual manera, en sus inicios, hubo reportes sobre el requerimiento del denominado «Carnet de la Patria»,¹⁷ para acceder a este beneficio; lo que, en conjunto con la entrega militarizada de los alimentos, constituyen procedimientos discriminatorios para la obtención de los alimentos a la vez que se convierten en una nueva vulneración del derecho humano a la alimentación de los venezolanos.

Los indicadores antropométricos y de salud muestran que la situación nutricional de los venezolanos se ha ido deteriorando progresivamente: los adultos han perdido 11 kilogramos en promedio (Landaeta, 2018) y los niños entre 0-2 años de edad presentan desnutrición crónica (Contreras *et al.*, 2018). Por otra parte, los resultados más recientes de Encovi 2018 evidencian que el 90 por ciento de la población tiene dificultades para comprar alimentos, pues sus ingresos son insuficientes para ello, lo que aunado a una inflación que según cifras oficiales alcanzó en 2017 un 862.6 por ciento y 130.060 por ciento en 2018. Con un acumulado para el 2019 de 1.047 por ciento y con una caída del Producto interno bruto del 19, 2 por ciento hace pensar que los hogares experimentarían una grave situación de inseguridad alimentaria y que la desnutrición tanto crónica como aguda se agravará de manera alarmante. En este contexto se hace necesario promover iniciativas de políticas públicas y programas destinados a la erradicación del hambre que puedan ser diseñadas, ejecutadas y evaluadas bajo el enfoque de los derechos humanos.

A manera de cierre

El reconocimiento de los derechos humanos en la legislación interna de cada país supone darle mayor fuerza y legitimidad a su disfrute, al hacerlos vinculantes y exigibles dentro del ordenamiento jurídico nacional. La incorporación de políticas públicas que respondan a los principios que se encuentran cobijados bajo el gran paraguas de los derechos humanos da mayor efectividad al derecho y sujeta la acción estatal a unos principios claros, ejecutables y exigibles en el marco de la dignidad humana.

Los instrumentos internacionales, declaraciones, normas internas y reflexiones surgidas en el marco del sistema internacional de derechos humanos no deja dudas sobre

¹⁷ Documento de identidad alternativo a la tradicional cédula de identidad de ciudadanía venezolana. Según Aponete (2019): «el mayor estímulo inicial» para inscribirse en este programa «fue el anuncio de que sería un requisito para acceder a los Clap. Aunque en definitiva no parece haberse concretado esa exigencia».

lo que es el derecho a la alimentación adecuada, las garantías que lo hacen viable, las obligaciones de los Estados, las medidas estatales a adoptar para hacer efectivo el derecho y los mecanismos para hacerlo exigible.

Desde el siglo pasado la trascendencia del derecho a la alimentación desbordó los cenáculos y cumbres políticas internacionales y se hizo parte, de forma permanente, de la agenda pública. Los derechos que tienen todas las personas a alimentarse adecuadamente, conforme a sus referencias culturales, conocimientos nutricionales, tradiciones culinarias y a su condición física deben ser garantizados, como condición básica para mantener un buen estado de salud o recuperarla, una vez perdida. El incumplimiento de los parámetros que permiten el goce efectivo del derecho a la alimentación ensancha las brechas de desigualdad entre las personas, compromete la subsistencia y salud de las generaciones actuales y futuras, hace nugatoria la efectividad del derecho y resquebraja el ordenamiento jurídico y el sistema político al dar lugar a la discriminación alimentaria y estimular la conflictividad social.

No existen pruebas de que las acciones del Estado venezolano en materia de nutrición y alimentación coloquen el foco en las personas como sujetos de derechos con garantías explícitas, integrales y realizables para su goce efectivo. En el caso venezolano, el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición está siendo lesionado, quizá de manera sistemática, por parte del Estado, al no instrumentar políticas adecuadas que garanticen la disponibilidad y accesibilidad de alimentos, en calidad y cantidad suficientes, para satisfacer las necesidades alimentarias de la ciudadanía, lo que se traduce, en términos reales, en inseguridad alimentaria y desnutrición crónica y aguda. Conforme a las normas nacionales e internacionales en la materia, a la Doctrina internacional y a los expertos en la materia, el Estado venezolano ha incurrido en irresponsabilidades graves en el ámbito interno e internacional ante la escasez de alimentos que viene sufriendo el país y al no garantizar los mínimos esenciales para proteger a las personas contra el hambre. La vida e integridad física de una parte importante de la población se encuentra en peligro y requiere asistencia inmediata a fin de mitigar los daños biológicos e intelectuales a los cuales se encuentran expuestos; diversos estudios han alertado sobre el riesgo exponencial de que otro grueso sector se deteriore e incluso de que puedan recaer en un círculo vicioso de malnutrición, pobreza e insalubridad.

Programas como los Clap —y antes Mercal— no muestran indicios de tomar el enfoque de derechos humanos como elemento orientador e integrador, en el que la persona sea vista desde su dignidad, como sujeto de derechos, como un ciudadano y no como un necesitado. Cuando el análisis se hace desde los enfoques senianos, como son los metaderechos, se observa que la posibilidad y las oportunidades para un elevado número de venezolanos de satisfacer el hambre o conseguir un nivel de nutrición adecuado están

seriamente comprometidas, ya que los medios legales para tener alimentos de que dispone la sociedad venezolana, en general, son muy limitados. Se requiere una mirada que abarque planes mediatos e inmediatos, en lo estructural y lo coyuntural, para asegurar la calidad de vida, y así asegurarse el cambio necesario de forma sostenible en la conducción de las políticas alimentarias y nutricionales necesarias para la erradicación del hambre y la desnutrición, dentro de un marco de equidad y justicia para todos, respetando los derechos humanos fundamentales a la alimentación, a la salud y a la vida.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor** (2006). «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo». *Revista de la Cepal* 88, abril. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf/
- Alderman, H.** (2010). «The economic cost of a poor start to life». *Journal of Developmental Origins of Health and disease* (1):19-25.
- Alvarado, Neritza.** (2004) Pobreza y Exclusión en Venezuela a la luz de las Misiones Sociales (2003-2004)». *Fermentum*, año 14 - n° 39, enero-abril, pp.181-232.
- Alvarado, Neritza** (2003a). «La atención a la pobreza en Venezuela del 'Gran Viraje' a la 'V República', 1989-2002». *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. IX, n°2 jul-dic, pp. 111-150.
- Alvarado, Neritza** (2003b). «Pobreza y asistencialismo en Venezuela». *Revista de Ciencias Sociales*, vol. IX (dic), pp. 431-458.
- Alvarado, Neritza** (2005). «Populismo, democracia y política social en Venezuela». *Fermentum*, pp. 305-331, año 15, n° 44, septiembre- diciembre, Mérida.
- Alzate González, Jaime** (2012). «El derecho a la alimentación en Colombia en el marco del artículo 24 de la Convención internacional sobre los derechos del niño». Universidad Externado de Colombia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Trabajo de investigación presentado en la Maestría en estudios de familia. Disponible en: <http://foros.uexternado.edu.co/>. Consultado el 13 agosto de 2013.
- Aponte, Carlos** (2019). «Los Comités Locales de Abastecimiento y Producción CLAP y la Gran Corrupción del siglo XXI. Los nuevos programas prioritarios del sector social en Venezuela, 2016-2019». *Transparencia Venezuela* (versión preliminar facilitada por el autor).
- Artigas, Carmen** (2002). «Primer módulo: el enfoque de derechos aplicado en Programas sociales: una apuesta por la superación de la desigualdad y la pobreza», en Mide-Plan/Cepal. Seminario «Perspectivas innovativas en política social». Sede de la Cepal, Santiago de Chile, 29 y 30 de octubre. Disponible en: <https://www.cepal.org/noticias/discursos/>. Consultado el 27 de enero de 2015.
- Barker DJP.** (2006). *Mothers, babies and disease in later life*. 2nd Ed. New York Churchill Livingstone, 1998
- BBC News Mundo** (2006). «¿Qué son los polémicos CLAP?». Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/americas-latina/2016/06/>
- Bygren, LO.** (2013). «Intergenerational health responses to adverse and enriched environments». *Annu Rev Public Health*, 34: 49-60.

Contreras M., M. Herrera-Cuenca y Maritza Landaeta-Jiménez (2018). «Anthropometric variables in children between 0-2 years residing in disadvantaged sectors from Venezuela». Poster presented at Developmental Origins of Health and Disease Iberoamerican Chapter Conference, November, Cancún, Mexico.

Cusick S y Georgieff M. (s/f). «The First 1,000 days of life: The brain's window of opportunity». Disponible a través de: <https://www.unicef-irc.org/article/958-the-first-1000-days-of-life-the-brains-window-of-opportunity.html>.

D'Elía, Yolanda (2006). «La cuestión social en las políticas públicas», en Thais Maingon, coord., *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, pp. 185-228. Caracas. Ildis-Cendes- Unfpa.

D'Elía, Yolanda y Luis Cabezas (2008). *Las Misiones sociales en Venezuela*. Caracas. Ildis-Convite, A.C. Disponible en: www.ildis.org.ve/. Consultado el 4 de agosto de 2010.

D'Elía, Yolanda, Tito Lacruz y Thais Maingon (2006). «Los modelos de política social en Venezuela: Universalidad vs. Asistencialismo», en Thais Maingon, coord., *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas, Ildis-Cendes- Unfpa.

Delgado Blanco, Andy (2016). «La ciudadanía social en Venezuela. Una mirada desde el derecho a la salud.1999-2013». Tesis doctoral. Cendes, UCV.

De Loma-Ossorio, Enrique (2008). «El Derecho a la Alimentación. Definición, avances y retos», en Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) – Boletín Ecos n° 4, sept.-oct. 2008. Disponible en: www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/... Consultado el 11 de octubre de 2017.

Fleming, TP et al. (2018). «Origins of lifetime health around the time of conception: causes and consequences», en *Lancet*, pp. 391.

Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF) (2005). Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/>. Consultado el 10 enero de 2016.

Guendel, Ludwig (1999). «La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía», en *Curso de ampliación Políticas sociales con perspectiva de derechos*. Cendes-Ildis GTZ, Provea. Caracas.

Herrera-Cuenca, Marianella (2017). «Understanding the Right to Health and Food for the Type 2 Diabetic Patient », en *J Diabetes Metab Disord Control* 4(6): 00125. DOI: 10.15406/jdmdc.2017.04.00125

Herrera-Cuenca, Marianella (2015). «Evidencias empíricas para el diseño de un modelo de programa de subsidio de alimentos». Tesis doctoral. Universidad Simón Bolívar. Caracas.

Instituto Nacional de Nutrición (2016). Claps. Qué son. Disponible en <https://www.inn.gov.ve/innw/>. Consultado el 30 de junio de 2018.

Lacruz, Tito (2006). «Del antes al ahora: Balances de la política social en Venezuela», en Thais Maingon, coord., *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, pp. 111-184. Caracas. Ildis-Cendes-Unfpa.

Landaeta-Jiménez, M., M. Herrera-Cuenca, G. Ramírez y M. Vásquez (2018). «Las precarias condiciones de alimentación de los venezolanos. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017», en *Anales Venezolanos de Nutrición*, 31(1): 13-26.

Langer, A. et al. (2015). «Women and Health: the key for sustainable development», en *Lancet*, 386:1165–210.

Ledezma T. (1996). «Evaluación del Programa Ampliado Materno Infantil», en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, II (2) 211-246. UCV.

López de Blanco, M., Landaeta-Jiménez, M. Herrera Cuenca y Y. Sifontes (2014). «La doble carga de desnutrición y obesidad en Venezuela», en *Anales Venezolanos de Nutrición*, 27(1): 77-87.

López-Almansa Beaus, Elena (2005). «La acción internacional contra el hambre y la ayuda alimentaria al desarrollo de la Unión Europea» (Tesis Doctoral). Universidad de Valencia. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Internacional.

Machado de Acedo, Clemy (2003). «Política y Programas Sociales (1989-2002)», en *Gaceta Laboral*, agosto, vol.9, n°2 p. 165-189. Disponible en: <http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?> Consultado el 24 Junio 2008.

Maingon, Thais (2004). «Política social en Venezuela: 1999-2003», en *Cuadernos del Cendes*, n° 55, pp 47-73, Caracas.

Maingon, Thais (2004-2005). «Ciudadanía, derechos y política social. La institucionalidad social en Venezuela». Reporte de investigación presentado en la Cátedra Andrés Bello Latin American Centre St. Antony's College Oxford University (mimeo).

Mujica Chirinos, Norbis (2002). «Estado y políticas sociales en Venezuela ¿La Quinta República o el regreso al pasado?», en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 7, n° 18, pp. 237-266. Universidad del Zulia.

Mujica Chirinos, Norbis y Neritza Alvarado (2004). «Pobreza y política social en Venezuela hoy: Reflexiones sobre su Concepción y Praxis», en *Revista BCV*, Foros 10, pp. 145-163. Caracas, abril.

Mujica, Norbis y Zoraida Rincón (2006). «Caracterización de la Política Social y la Política Económica del Actual Gobierno Venezolano: 1999-2004», en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n° 1, enero-abril, pp. 31-57. Faces, Universidad Central de Venezuela, .

Naciones Unidas (2015). «La Agenda de Desarrollo Sostenible». Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Naciones Unidas (2011). Informe preparado por el Sr. Olivier De Schutter. Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la Resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org>. Consultado el 10 de octubre de 2016.

Naciones Unidas (2006). «Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo». Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacdh), disponible en www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/. Consultado el 15 de noviembre de 2008.

Naciones Unidas (2002). Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey, México. Disponible en: <http://www.un.org/es/development>. Consultado el 17 mayo de 2014.

Naciones Unidas (2002). Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo. Disponible en: <http://www.un.org/es/development>. Consultado el 17 mayo de 2014.

Naciones Unidas (2001). El derecho a la alimentación. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la Resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos Disponible en: <http://www.ohchr.org>. Consultado el 10 de octubre de 2016.

Naciones Unidas (2000). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a una alimentación adecuada. Observación General 14. Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos>. Consultado el 23 de noviembre de 2016.

Naciones Unidas (1999). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 12 (OG 12). Consejo Económico y Social Disponible en: <http://www.acnur.org>. Consultado el 15 de agosto de 2016.

Naciones Unidas (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA>. Consultado el 29 de agosto de 2019.

Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc). Disponible en: <http://www.ohchr.org>. Consultada el 17 mayo de 2014.

Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights>. Consultada el 17 mayo de 2014.

Nussbaum, Martha C. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona. España. Paidós.

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, FAO (2015). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Disponible en: <http://www.fao.org/>. Consultado el 11 de octubre de 2016.

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (2004). Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. Valencia. España. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/X2051s/X2051s00.htm>. Consultado el 17 mayo de 2014.

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, FAO (1966). Cumbre Mundial para la Alimentación. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/X2051s/X2051s00.htm>. Consultado el 17 mayo de 2014.

Parra Vera, Oscar, María Aránzazu Villanueva Hermida, y Agustín Enrique Martí (2008). «Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: Sistema Universal y Sistema Interamericano». Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1794/>. Consultado el 13 de abril de 2012.

Pautassi, Laura (2016). «La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidado», en *Salud Colectiva*. Universidad Nacional de Lanús. vol.12, n° 4, pp.621-634. Disponible en: www.scielo.org.ar/scielo.php. Consultado el 30 de noviembre de 2017.

Red Agroalimentaria de Venezuela (2018). «La Caída del consumo de alimentos. Disponible en: <http://redagroalimentaria.org/contenido/30>. Consultado el 25 de enero de 2019.

Restrepo Yepes, Olga Cecilia (2009) «El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario», en *Opinión Jurídica*, vol. 8, n°16, pp. 115 - 134 julio-diciembre.

Rodríguez, Benedicto y Martha Nussbaum (2012). Las capacidades humanas y la buena vida. Disponible en: http://www.ieturolenses.org/revista_turia/index.php/actualidad_turia/martha-nussbaum-las-capacidades-humanas-y-la-vida-buena

Saura Estapà, Jaume (2013). «El derecho humano a la alimentación y su exigibilidad jurídica», en *Revista Jurídica de los derechos sociales. Lex Social*, vol. 3 n°1. Disponible en: https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social. Consultado el 29 de noviembre de 2016.

Sen, Amartya (2013). El hambre no es solamente cuestión de alimentos, Conferencia dictada en la sede de la FAO, en Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/>.

Sen, Amartya (2005). «Rights and Capabilities», en *Journal of Human Development*. vol. 6, n° 2, July.

Sen, Amartya (2002a). El Derecho a no tener hambre. *Serie Estudios de Filosofía y Derecho*, n° 3. Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, Bogotá.

Sen, Amartya (2002b). «Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos». *Serie Estudios de Filosofía y Derecho* n° 2 Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigación en Filosofía y Derecho.

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona. Editorial Planeta.

Sen, Amartya (2001). «Propiedad y hambre», en *Revista Precedente* 2001, Anuario Jurídico. Universidad Icesi. Cali, Colombia. Facultad de Derecho y Humanidades. Centro de Investigaciones Sociojurídicas, pp. 103-113. Disponible en: www.bibliotecadigital.icesi.edu.co. Consultado el 1 de octubre de 2010.

Sen, Amartya (1999). *La libertad individual como compromiso social*. Ecuador, Editorial Abya-Yala-Ildis.

Sen, Amartya (1998). «La posibilidad de elección social», Discurso al recibir el Premio Nobel el 8 de diciembre de 1998 y publicado posteriormente en *American Economic Review*, 89, julio, 1999. Disponible en: www.ocw.uniovi.es. Consultado el 31 de mayo de 2012.

Sen, Amartya (1996). «Capacidad y Bienestar», en M. C. Nussbaum y A. Sen, comp., *La Calidad de Vida*. México, The United Nations University/Fondo de Cultura Económica, pp. 55-79.

Sen, Amartya (1995). *Nuevo Examen de la Desigualdad*. Madrid, Editorial Alianza.

Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Oxford University Press.

Transparencia Venezuela (s/f) Alimentos distribuidos por los CLAP no cubren las necesidades alimentarias de los venezolanos. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/alimentos-distribuidos-por-los-clap-no-cubran-las-necesidades-alimentarias-de-los-venezolanos/>

Unicef (2019). Salud y Nutrición en Venezuela (2001-2004). Disponible en: <https://www.unicef.org/venezuela/spanish/Cap2.pdf>

Vivero Pol, José Luis, Vera Scholz Hoss y Juan Carlos García Cebolla (2009). «La justiciabilidad del derecho a la alimentación en América Latina», FAO. Working papers, n°10, abril, 2009. Disponible en: www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm. Consultado el 26 de julio de 2016.