

Lineamientos de planificación y legislación de políticas agroalimentarias para el cese de expresiones de violencia alimentaria: el caso de Venezuela

María José Iciar García, Juan Fernando Marrero C. y Saúl Elías López

1. Introducción

El término “violencia alimentaria” ha sido definido por María Mercedes Boada (2018) y Ocarina Castillo (2018) como “el sometimiento de una sociedad a partir del hambre de las personas, de la coerción de su libertad de elección en materia alimentaria y de la manipulación de toda la cadena agroalimentaria de los alimentos con fines ideológicos o políticos” (Boada, 2018). Los citados autores plantean que este tipo de violencia transversaliza a toda la sociedad, ya que alcanza a todos de manera distinta, afectándola en su totalidad, en grados variables. Algunos informes de organizaciones especializadas en derechos humanos registran un patrón del Estado venezolano que condiciona lo alimentario para la dominación política de la sociedad, manipulando el derecho a la alimentación (PROVEA, 2018). La soberanía y la seguridad alimentarias, pilares fundamentales del derecho a la alimentación, deben ser garantizadas por el Estado y es obligación de este cumplirlas permanentemente, tal como está contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 25) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 11). El tema cobra especial relevancia en la República Bolivariana de Venezuela toda vez que el país viene padeciendo una crisis política y económica sin precedentes con un incremento significativo del hambre y la desnutrición, que alcanzan a 3,7 millones de personas al cierre de 2017 y de flujos migratorios importantes hacia países circunvecinos (FAO *et al.*, 2018).

En el caso venezolano el Estado, mediante el diseño, la planificación y la ejecución de políticas públicas, racionaliza los elementos clave del derecho a la

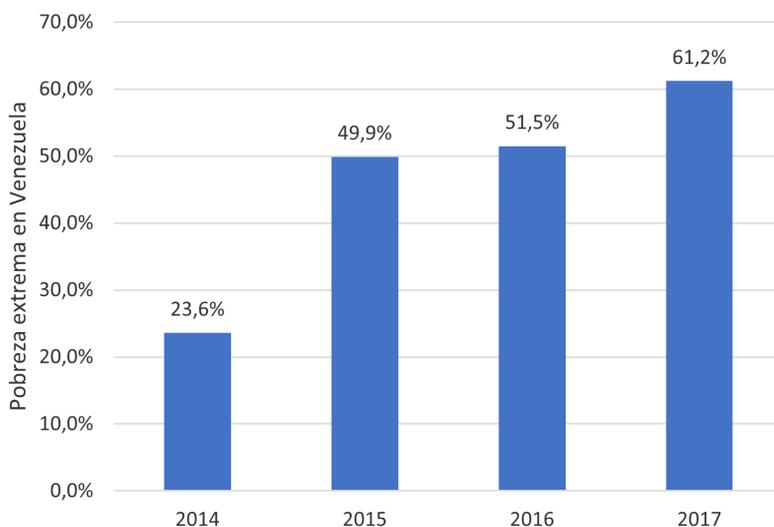
alimentación como son la disponibilidad, la accesibilidad y la adecuación? ¿Cuáles son las expresiones de violencia alimentaria al consumidor y su categorización? ¿Se puede establecer una sectorización de las diversas expresiones de violencia alimentaria al consumidor según los estratos sociales? ¿Se puede establecer un régimen de control social a través del acceso a la alimentación? ¿Cuáles han sido las consecuencias de las diversas expresiones de violencia alimentaria en la población, especialmente en grupos vulnerables como infantes y personas de la tercera edad (Rafalli, 2018)? ¿Existe una correlación entre los lineamientos del Estado en términos de políticas agroalimentarias y el desarrollo de la violencia alimentaria? ¿Cuáles serían los lineamientos en términos de políticas agroalimentarias que permitieran garantizar el debido derecho a la alimentación en el caso venezolano y el cese definitivo de toda forma de expresión de violencia alimentaria al consumidor?

2. Categorización de las diversas expresiones de violencia alimentaria y sus formas de ocurrencia según el estrato o sector social

Al definir la seguridad alimentaria, la FAO establece que ella existe cuando todas las personas tienen acceso en todo momento (sea físico, social y económico) a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales y las preferencias culturales para una vida sana y activa. Adicionalmente, este concepto se complementa al incluirse (i) la inmediata disponibilidad de alimentos nutritivamente adecuados y seguros, y (ii) la habilidad asegurada para disponer de dichos alimentos en una forma sostenida y de manera socialmente aceptable (USDA, 2017). La crisis económica y alimentaria que atraviesa Venezuela ha sido la peor en su historia, alcanzando niveles inimaginables, en un país con considerables riquezas, y ha sentado un precedente histórico mundial en la constitución de niveles de hiperinflación, trayendo como consecuencia la afectación dramática de las condiciones de vida de un gran sector de la población (gráfico 1). Maritza Landaeta, Marianella Herrera y Guillermo Ramírez (2015), desde 2014, en la realización de la Encuesta sobre Condiciones de Vida (Encovi), ya reportaban una doble carga de malnutrición en la población: desnutrición y obesidad, con el 11% de las personas encuestadas en situación de hambre, y el 39% de las que realizaban menos de tres comidas pertenecen a los sectores más pobres. Asimismo, la dieta básica que se está consumiendo es de baja calidad, los alimentos que compran los estratos bajos y medios son calóricamente más densos, más baratos y están regulados. Para 2016, Transparencia Venezuela, en su resumen de la situación nacional, desde su perspectiva describe que diversas

encuestadoras privadas mantenían la tendencia: Datos encontró que 90% dice comprar menos alimentos, Venebarómetro estima que el 31% asegura comer menos de tres veces al día y la Encovi 2015 halló que 15% considera su alimentación monótona o deficiente. Singer, en 2018, describe que la crisis alimentaria hace estragos en la salud de los venezolanos, reduciendo la mayoría su talla. En la Encovi de 2018, Landaeta, Herrera y Ramírez describieron que el 61% de los encuestados se “acostaba con hambre”, frase lapidaria, y se complementa con la cifra de 64,3% que expresaron haber perdido en promedio once kilos de peso en 2017. Asimismo, se describe que la pobreza extrema aumentó de 23,6% a 61,2% en cuatro años y casi diez puntos tan solo entre 2016 y 2017. “Desde que se iniciaron las Encovi, en 2014 la pobreza (entre crónica y extrema) estaba ubicada en 48,4% y cuatro años después, en el 2017, la pobreza, a partir de los ingresos (por hogar) se ubicó en 87%” (Landaeta, Herrera y Ramírez, 2015).

Gráfico 1. Pobreza extrema en Venezuela



Fuente: Encovi-El País.

Por el lado del Estado, en el presupuesto nacional de 2016 el monto destinado a alimentación aumentó nominalmente en 116,38%. Sin embargo, al tomar en cuenta el 185% de inflación de 2015, la disminución es de 25%. Del análisis de la Memoria y Cuenta del Ministerio de Alimentación de 2015, se concluye una planificación inadecuada debido a la existencia de presupuestos deficitarios en diez de los quince entes adscritos al Ministerio. Se evidencia incumplimiento de

las metas previstas —el Ministerio solo cumplió el 38% de ellas—, falta de información, detalle de la ejecución del resto y cumplimiento de 8% de los veinticinco proyectos previstos, tal y como lo describe Transparencia Venezuela.

La pregunta que se debe realizar inicialmente en la presente investigación queda establecida en estos términos: ¿por qué el Estado de forma sistemática no ha podido resolver la crisis alimentaria del país? ¿Son realmente las sanciones internacionales las culpables de esta situación? La última pregunta queda automáticamente descartada; simplemente, al profundizar la investigación y determinar fácilmente que la crisis alimentaria y económica estaba ya establecida con anterioridad a las denominadas sanciones, se establece la siguiente pregunta: ¿el Estado en su inacción en resolver la crisis ha incursionado en los términos establecidos como control de la población a través del hambre? Esta pregunta de investigación debe responderse sobre la base de lineamientos y políticas por parte del Estado en una alta correlación con condicionantes establecidos para el acceso alimentario y, por tanto, en el continuo ejercicio de un control político, bajo la premisa de exigir una posición y pensamiento político específico para poder contar con acceso a suministros alimentarios por parte del gobierno. Juan Marrero *et al.* (2018) plantean el concepto que señala Eide Asbjorn (1987) con estudios pioneros sobre derecho a la alimentación, en el que considera que la seguridad alimentaria debe contemplar el acceso de alimentos pero de forma digna.

2.1. Concepto de violencia alimentaria

La violencia alimentaria es definida por María José Iciarte (2019a) en los siguientes términos:

Toda forma de expresión que someta al ser humano a procesos indignos en el acceso y disponibilidad de alimentos, sometiéndolos a restricciones, limitaciones, controles y condiciones de adquisición, violando su derecho humano básico fundamental de alimentarse de forma adecuada.

Orígenes de la violencia alimentaria. Iciarte (2019a) describe que la violencia alimentaria puede tener diversos orígenes: gubernamental o privado-comercial. Por tanto, el origen de la violencia alimentaria gubernamental es directamente establecida por el Estado:

Su fin es establecer mediante diversas políticas y lineamientos, en el sector consumo y en los diversos eslabones de la cadena agroalimentaria, mecanismos de control político y/o militar cuyo fin último es la vigilancia, sumisión y sometimiento de la población.

Al hablar de violencia alimentaria de carácter privado-comercial la autora expresa:

Se establece con mecanismos también indignos en el suministro alimentario a la población en general, por parte del sector comercial privado, distribuidor de alimentos que, en algunos regímenes, ha sido establecido como consecuencia directa a su vez de mecanismos gubernamentales de coerción y amenaza a los establecimientos de distribución minorista.

2.2. Formas de expresión de la violencia alimentaria

Al establecer las diversas formas de expresión de violencia alimentaria, se presentan dificultades al definir las, entendiendo que uno de los problemas principales del estudio de la violencia en general es la falta de una definición precisa que dé cuenta de la multiplicidad de formas en las que esta se presenta o, cuando menos, señale sus características más importantes y comunes. Una definición de violencia es la de Jean-Marie Domenach, citado por Agustín Martínez (2016): “Uso de una fuerza abierta o escondida, con el fin de obtener de un individuo o un grupo eso que ellos no quieren consentir libremente”.

De los diversos campos de investigación en que se puede abordar el estudio de la violencia, (campos de análisis de la violencia) se consideran los siguientes: (i) origen y causalidad; (ii) formas de asunción, características y dinámicas de ejecución; (iii) consecuencias y efectos y, por último, la que abordaremos en la presente investigación, (iv) valoración del contexto (Martínez, 2016).

1) *Origen y causalidad.* La violencia alimentaria se considera, en términos generales, multicausal. Pero ¿qué originaría el establecimiento por parte del Estado de violencia alimentaria a una población y por qué lo realizaría? Este tipo de violencia se puede enmarcar en el concepto de violencia activa. Al respecto Agustín Martínez (2016) establece que las causas de la *violencia activa* engloban a un grupo de factores marcados por la dominación, por el deseo de conquista sobre otros para lograr su sometimiento psicológico, sexual, físico o la extracción de patrimonios materiales. Los victimarios entonces recurrirán a diferentes formas de violencia como medios para lograr la dominación y expropiación simbólica y material de las víctimas, cuyo fin último es la dominación, con fines de poder político y económico. Ahora bien, dentro de este contexto, existen raíces socio-históricas y escenarios circunstancias que condicionan y crean el ambiente para la generación de este escenario de dominación, que pueden comprender el establecimiento de ciertas ideologías y estructuras sociales.

2) *Formas de asunción, características y dinámicas de ejecución.* La violencia alimentaria se contextualiza dentro de la clasificación de daño o afectación sufrida por las víctimas de la violencia, en este caso, al derecho básico a la alimentación.

Es un tipo de violencia de difícil caracterización, poco definida, entendiéndose que es ejercida de forma vedada, no directa, y bajo la aparente forma de ayuda a la sociedad a través de políticas de subsidios y lineamientos; sin embargo, sus consecuencias son devastadoras, por someter al individuo al nulo ejercicio de la libertad de elección y a la privación de la alimentación, derecho básico de vida.

Dentro de las formas de expresión de la violencia alimentaria, Iciarte (2019) describe la clasificación que podemos observar en el cuadro 1.

Cuadro 1. Clasificación de las formas de expresión de violencia alimentaria

Físicas	Forzamiento a realizar la adquisición de alimentos bajo condiciones humanas inclementes: largas horas de pie, restricciones climáticas severas, métodos de asignación indignos, como marcateje de números.
Económicas	Escasez de productos, inflación, pulverización del poder adquisitivo, trayendo como consecuencia desnutrición, malnutrición, emaciación y enfermedades subsecuentes, así como agravamiento de enfermedades preexistentes.
Morales	Discriminación en el acceso a alimentos por ideologías políticas. Sometimiento a figuras de autoridad naturales o impuestas para poder conseguir la adquisición de alimentos, bajo restricciones y “normativas” locales, generando una relación de inferioridad ante la autoridad impuesta.
Emocionales	Incertidumbre e inestabilidad en la adquisición de alimentos, ansiedad y depresión. Imposición de figuras de autoridad. Métodos forzosos para la adquisición de alimentos. Impotencia y resentimiento en la población. Indiferencia por parte del Estado.
Culturales	Obligación de transculturización culinaria, forzando al individuo a cambiar patrones alimentarios, alterar mediante el uso de la obligación gustos y preferencias, y aniquilar necesidades y deseos alimentarios de la población.
Sanitarias	Obligación de adquisición de productos unimarca, de origen de dudosa procedencia, sin la correcta aseguración de la debida cadena sanitaria o trazabilidad requerida, con las subsecuentes intoxicaciones que pueden producirse por falta de control sanitario.
Jurídicas	Incumplimiento de pactos internacionales y de la Declaración Universal de derechos Humanos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Iciarte (2019).

Martínez (2016) describe que los intentos de justificación y legitimación de la violencia serán también terreno de disputa por parte de los actores participantes, así como para acercarse y atraer a espectadores y aliados potenciales. Se postulan aquí tan solo cuatro formas en las que puede concebirse el tema de la valorización a propósito de la violencia: la *calificación*, la *racionalización*, la *justificación* y la *juridización*.

La *calificación* básicamente se refiere a la consideración de si es buena o mala determinada manifestación de violencia. Como se mencionó, esta calificación está en relación con el sujeto que califica, con los hechos y la perspectiva o concepción que de la violencia tenga.

Por *racionalización* puede entenderse una situación en la que se busca otorgarle a la violencia algún sentido con posterioridad a su producción. Esta racionalización es necesaria tanto para las víctimas como para los victimarios; a los primeros les ayuda a soportar los males recibidos, y a los segundos les permite liberar culpas. Es una especie de justificación posterior y no suele ser muy elaborada, no constituye en lo inmediato un discurso ideológico o algo parecido, sino un acomodar lo vivido al universo de sentido de los participantes más directos en los hechos. Una idea que estaría detrás de esto es aquella que dice que el hombre puede acostumbrarse a cualquier cosa, menos a vivir en el sinsentido, por lo que tiene una tendencia a acomodar sus experiencias a algún sentido y hasta hacer de ciertas experiencias un eje del sentido de su vida. En cierta forma, es posible encontrar racionalizaciones de este tipo dentro del campo de la violencia doméstica cuando la propia víctima llega a considerarse culpable de la violencia recibida.

La *justificación* podemos verla, aunque en la misma línea de otorgamiento de sentido a la violencia, como en un punto opuesto a la racionalización, pues sirve no tanto para valorar los hechos una vez producidos, sino antes de producirse, otorgándole un espacio de posibilidad o aun de necesidad de la violencia pero, en todo caso, legitimándola. Por lo mismo, puede estar asentada en un discurso ideológico (como el racismo o el nacionalismo) o hasta teórico (como la idea de guerra justa). Pero, más allá, también pueden estar asentadas aquí aquellas formas de violencia cotidiana que naturalizan o presentan como inevitable las situaciones no tanto ya de la violencia, sino la situación del lugar que ocupan los dominados y dominantes en un cierto orden de dominación-sumisión, como es la violencia simbólica de Pierre Bourdieu. Desde luego entre la racionalización y la justificación las fronteras no son tajantes y se puede pasar de una a otra de manera continua o bien presentarse ellas casi al mismo tiempo.

Por *juridización* entendemos aquellos aspectos que buscan, por medio del derecho, nombrar situaciones, reconocer sus alcances y poder actuar, de alguna manera, para regular o combatir la violencia. Es una forma de valorización que busca someter a un orden normativo a los agentes participantes en los hechos de violencia. Por ello, si los anteriores aspectos de la valorización están más relacionados con agresores y víctimas, este aspecto está más en referencia con los observadores, principalmente con los del orden institucional y gubernamental. Pero en este aspecto la juridización puede ir más allá de establecer una valoración de “no permitido” a ciertos actos o conductas violentas, pues en primer lugar ayuda a nombrar precisamente los comportamientos y los actos susceptibles de

ser definidos de violentos. Sin embargo, tiene en contra la idea ya destacada en el inicio de este artículo de que, en su funcionamiento, su definición de violencia no puede ser sino restringida, so pena de perder su eficacia en la sanción de dichos comportamientos, perdiendo así la posibilidad de atender las violencias desde las raíces socio-históricas que las generan.

3. Determinación de la existencia de expresiones de violencia alimentaria y su correlación como forma de control social, tomando en cuenta las características del caso de estudio venezolano

3.1. Contextualización de la violencia alimentaria en Venezuela

- *Físicas*: forzamiento a realizar colas como único medio de adquisición de alimentos, que incluyen largas horas de espera, la mayoría de las veces en condiciones humanas inclementes: restricciones climáticas severas (altas temperaturas, luz solar directa, lluvias incesantes). Forzamiento a ser “marcado” con número identificador en brazos y/o antebrazos a los fines de realizar el despacho de alimentos regulados.
- *Económicas*: escasez de productos, inflación, pulverización del poder adquisitivo. No adecuación del sueldo mínimo a la canasta básica, con la devastadora consecuencia de desnutrición, malnutrición y emaciación, en especial en los individuos más vulnerables.
- *Morales*: discriminación al inscribirse y solicitar la generación del denominado “carnet de la patria” como único instrumento, para poder ser beneficiario de ayudas del gobierno, con la solicitud expresa de una postura política definida para su adquisición. Discriminación en la adjudicación de las denominadas “bolsas de comida Clap” (acrónimo de comités locales de abastecimiento y producción) por solicitud de carnet de la patria descrito anteriormente. La mera denominación de “bolsas Clap” ya denota la entrega de una “bolsa de comida”, teniendo una evidente denominación por parte del mismo Estado de forma peyorativa. Sometimiento a “autoridad comunal”, a los fines de que sea adjudicado el beneficio del Clap, lo que genera una relación de inferioridad ante el miedo de perder el beneficio. Sometimiento a “autoridad militar” a los fines de que sea organizado y colocado en la cola de adquisición del producto regulado, lo que genera una relación de inferioridad ante el miedo de perder el derecho de la adquisición. Asimismo, Landaeta en entrevista personal (Iciarte, 2019b) describe que la discriminación en la adjudicación de las bolsas Clap no

ha sido consolidada, debido a que la esencia de venezolanas y venezolanos se centra en la solidaridad, por lo tanto, inscribe personas no afectas al gobierno para que sean beneficiarias.

- *Emocionales*: trato indigno por marcaje, forzamiento a realizar colas, control del número de productos a llevar generan incertidumbre y sensación de inestabilidad ante el futuro y aprovisionamiento del hogar. Fijación forzosa del día de compra, afectando la planeación y organización laboral y de actividades varias del consumidor. Comportamiento de indiferencia por parte del gobierno ante la situación en el acontecer diario, con negación permanente de la realidad o traslado del origen de la problemática con discursos públicos condenatorios de fuerzas superiores que ocasionaron la situación, generando confusión en la población y dudas al respecto. Solicitud constante de “sacrificios” de los habitantes para continuar supuestos “legados históricos”. Obligación de transculturización culinaria, forzando al individuo a cambiar patrones alimentarios; alterar mediante el uso de la obligación los gustos y las preferencias, y aniquilar necesidades y deseos alimentarios de la población.
- *Sanitarias*: obligación de adquisición de productos unimarca, de dudosa procedencia, sin la debida aseguración de la adecuada cadena sanitaria o trazabilidad requerida, con las subsecuentes intoxicaciones que se han producido por falta de control sanitario.
- *Jurídicas*: incumplimiento de los artículos 2º y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de la observación general N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una alimentación adecuada.

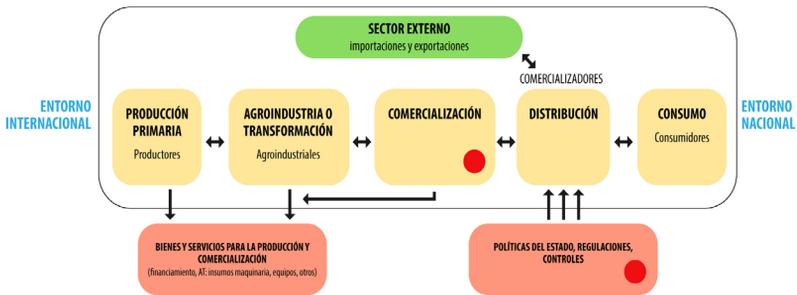
4. Caracterización y determinación de los alcances de las políticas públicas, líneas y planes de acción establecidas por el Estado en materia del derecho a la alimentación y su correlación en las diversas expresiones de violencia alimentaria

4.1. El Estado y el sistema agrario venezolano

En la figura 1, Alejandro Gutiérrez (2016) identifica los componentes del sistema: la producción primaria, la agroindustria, la comercialización, la distribución y el consumo, y su conexión con el sector externo por la vía de las importaciones

y exportaciones de materia prima y productos terminados. Anteriormente, la mayoría de los componentes del sistema agroalimentario venezolano (SAV) eran agentes económicos privados.

Figura 1. Sistema agroalimentario venezolano



Fuente: Gutiérrez (2016).

En la figura 2 se visualiza el bosquejo de los nuevos actores que dominan fases y componentes.

Figura 2. Nuevos actores del sistema agroalimentario venezolano



Fuente: Gutiérrez (2016).

Figura 3. Políticas públicas, líneas y planes de acción establecidas por el Estado en materia de salud alimentaria

Producción primaria	Expropiación 6.000.000 de hectáreas afectadas No indemnización Modelos de producción socialista Ineficientes Intervención directa del Estado Militarización
Provisión de insumos y servicios	Expropiación Agroisleña versus agropatria Intervención directa Militarización
Transformación	Expropiación - adquisición forzada El Estado como empresario Intervención directa Militarización
Comercialización	Adquisición forzada Adquisición forzada de red de supermercados: ÉXITO - CADA. Intervención directa. Militarización SUNAGRO-SICA-SADA-CUSPALCA (cval + casa)
Distribución	Red pública versus red privada MERCAL PDVAL Gran misión abastecimiento SOBERNO CUSPAL
Consumo	Fijación de precios INDECU INDEPABIS SUNDECOP SUNNDE Precios mínimos - precios de referencia - precios máximos Ley de costos y precios justos Ley constante de precios acordados (ANC)

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por Agudo (2019).

En la figura 3 podemos observar la infografía-resumen de las políticas públicas, así como las líneas y los planes de acción establecidos por el Estado, las cuales detallaremos a continuación.

En la producción primaria

- Afectación de aproximadamente 6.000.000 de hectáreas bajo diferentes modalidades (expropiaciones, confiscaciones, ocupaciones e invasiones dirigidas).
- Los propietarios de los predios intervenidos, en la gran mayoría de los casos, no recibieron indemnización alguna.
- Modelos de producción socialista, al estilo de los koljós y sovjós rusos, y centros productivos administrados por el gobierno con resultados más que precarios.
- Intervención directa a través de tres instituciones: Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA), Empresa Agropecuaria de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (AGROFANB) y Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras (MPPAT).
- El MPPAT administra un importante grupo de fincas con alrededor de un millón de hectáreas. Se desconoce la gestión realizada posteriormente en los fundos expropiados, por lo cual se estima que la carga de semovientes ha disminuido en 70%, con un gran deterioro en sus instalaciones.

En la provisión de insumos y servicios para el sector agrícola

- Caso de “ocupación forzada” de Agroisleña, empresa propiedad de más de cien agricultores, entre los cuales la mayoría accionaria la tenían agricultores con origen en las islas Canarias. Al momento de la confiscación contaba con alrededor de 2.900 trabajadores directos y disponía de 59 sucursales en todo el territorio nacional, cuatro plantas de agroquímicos, tres plantas de semillas, dos plantas de riego, una flota de transporte, una planta de mezclas físicas de fertilizantes y ocho plantas de silos (Araure, Guanare, Sabaneta, Sabana de Parra, Calabozo, Chaguaramas, Zaraza, Maturín) con capacidad de 940.000 toneladas aproximadamente. Agroisleña otorgaba créditos en insumos a cerca de 200.000 productores de todo el país en diversos rubros, especialmente cereales, oleaginosas, caña de azúcar, hortalizas, frutales, leguminosas, raíces y tubérculos. Agroisleña fue sustituida por Agropatria, empresa pública manejada por hombres de las Fuerzas Armadas que monopoliza la fabricación y distribución de agroinsumos en el país.

En el sector de transformación de materia prima. Un análisis de las expropiaciones, documentadas e identificadas en el lapso 2002-2012, se puede apreciar que el Ejecutivo Nacional actuó e intervino operacionalmente sobre los principales circuitos agroalimentarios del país, bajo justificaciones inocuas e inconstitucionales, tales como la adquisición forzosa para “desarrollo endógeno”, “uso y aprovechamiento social”, “consolidar la capacidad de procesamiento socialista agroindustrial para la Venezuela del siglo XXI”, “consolidar la capacidad de aprovechamiento socialista”,

“inertación socialista del Estado en la cadena de la distribución de insumos para la producción agrícola”, “garantizar la soberanía nacional”.

En la mayoría de los casos, luego de la intervención, el Estado ha intentado consolidarse como productor mayoritario (caso Fama de América en el café y Lácteos Los Andes en el rubro de leches líquidas pasteurizadas, ya tratados por Transparencia Venezuela en el Proyecto EPE de 2017), sin lograr un incremento de la producción en las empresas intervenidas, más abastecimiento, o mejores servicios; sin justificar la utilidad pública como argumento para los actos expropiatorios o confiscatorios.

Por último, es preciso aclarar que no ha habido declaratoria de utilidad pública e interés social mediante una ley, y menos aún sentencia firme de un tribunal como lo exige la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Los actos expropiatorios se han realizado por vía de decretos del Ejecutivo Nacional, vulnerando así las normas jurídicas. Otro hecho digno de destacar es que la inclusión indiscriminada y no detallada de los bienes es también una constante, y eso no se compadece con la finalidad pública, ni con el carácter indispensable para la consecución de esta última, ni mucho menos con la obligación formal de definirlos tal y como lo exige la ley. La expropiación se ha aplicado como sanción, lo cual no está contemplado en las leyes venezolanas.

En la comercialización agropecuaria. El gobierno de Hugo Chávez, en una primera etapa, intervino directamente la comercialización agroalimentaria interviniendo en las importaciones y controlando los precios de un importante número de rubros.

Posteriormente, se intensificó la intervención a través de la creación de la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (Sunagro), el Sistema Integral de Control Agroalimentario (SICA), el Sistema de Control de Recaudación (SICOR), el Sistema Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos (SADA), las guías y otros instrumentos de control de cada uno de estos sistemas y más recientemente (2016), a través de la Corporación Única de Servicios Productivos y Alimentarios (Cuspalca), empresa que absorbió a Corpomercial CVAL y CASA. El gobierno controla la movilización de la materia prima desde la finca hasta el silo, industria o comercio, y los productos terminados, desde los establecimientos industriales hasta los distintos locales comerciales.

A partir de 2014, con la agudización de la caída de la producción nacional y de las importaciones agroalimentarias, se intensificó el control sobre la producción de materia prima y de los alimentos procesados: la primera acción conminatoria con la materia prima se implantó en el café, a través de un decreto de diciembre de 2014 mediante el cual se obligó a los caficultores a vender su café a empresas del Estado. Posteriormente, a mediados de 2017, Agropatria obligó a los agricultores a entregarle el 30% de su producción como “compensación” por haberle vendido insumos a precios de mercado. Agropatria no cumplió con la venta de insumos; no obstante, impuso la entrega del 30% de las cosechas.

Al igual que en los entes centralizados, las gobernaciones de varios estados (Cojedes, Barinas y Apure) decidieron intervenir la comercialización obligando a los productores a dejar en sus jurisdicciones parte de la cosecha, productos lácteos y el ganado.

Las Fuerzas Armadas, por su parte, a través de las zonas operativas de defensa integral (ZODI) de Carabobo y de Falcón, giraron instrucciones a los puntos de control de carreteras y puertos para que todo producto que se produzca, pesque y se beneficie en esas entidades deba consumirse en ella y estar debidamente autorizados por las ZODI respectivas.

En materia de alimentos procesados, se obliga a las agroindustrias a vender a la red pública una importante porción de su producción.

En la distribución. Rodrigo Agudo (2019) refiere que en la distribución de productos procesados coexistieron dos redes con mecanismos y procesos bien diferenciados. Por un lado, la *red privada*, que funciona bajo tres sistemas: el *capilar directo*, que llega a todos los puntos de venta del país y dispone de centros de distribución y esquemas de transporte propios o tercerizados; el *sistema secundario*, en el que la industria distribuye a comerciantes mayoristas y estos, a su vez, a los minoristas, y el *sistema mixto*. Las políticas implementadas han reducido la distribución capilar (problemas laborales, controles, robos y asaltos), favoreciendo la venta a puerta de planta y a comerciantes mayoristas. Por otro, la *red pública*: en una primera etapa, el programa social Mercado de Alimentos (Mercal) disminuyó de manera significativa mientras los establecimientos independientes y los mercados municipales y de calle crecieron. En otra etapa más reciente (Gran Misión Abastecimiento Soberano), los CLAP han sustituido a las bodegas, los Mercales y los Mercalitos, y la crisis de abastecimiento ha concentrado la distribución en las cadenas de supermercados y los CLAP, lo que explica las colas en estos locales comerciales. Es decir, los alimentos no llegan a la mayoría de los establecimientos de las redes pública y privada. La red pública cuenta con centros de acopio y la flota de transporte, e igualmente dispone de 34 centros de distribución en la Corporación Única de Servicios Productivos y Alimentarios (Cuspal), a través de los cuales abastecen los centros de consumo, los mercales y los CLAP (cuadro 2).

Cuadro 2. Red de distribución de alimentos

Tipo	Puntos de venta
<i>Red privada</i>	143.351
Makro	35
Cadenas ANSA	357
Independientes ANSA	30
Independientes FAS	6.030
Bodegas pequeñas	136.906
<i>Red pública</i>	6.406
Ventas directas	335
Ventas indirectas	5.945

Fuente: Agudo (2019).

En el consumo. Se crea el Instituto de Defensa y Educación del Consumidor y el Usuario (Indecu), organismo adscrito al Ministerio de Fomento con funciones en la administración de los precios, pero no en su determinación.

En 2008, se derogó la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario y se aprobó la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, y el Indecu cambió de nombre y de figura jurídica por Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (Indepabis).

En 2011, se promulgó la Ley Orgánica de Costos y Precios Justos, creando la Superintendencia Nacional de Costos y Precios (Sundecop). En 2014, se promulgó la Ley de Precios Justos, a través de la cual se creó la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos de Venezuela (SUNDDE), organismo que sustituyó al Indepabis. A la SUNDDE se le atribuyeron funciones de fijación de precios a través de providencias administrativas, las cuales sustituyeron las resoluciones ministeriales.

La ley introdujo el concepto de estructuras de costos y estableció un tope máximo de ganancia en el 30% de la estructura de costos; igualmente creó el Registro de Empresas (RUPDAE).

Con la creación de la SUNDDE, en el período analizado, el gobierno se ha paseado por varios conceptos de precios, algunos de ellos incorporados en las resoluciones ministeriales y leyes. En las resoluciones de los primeros años del gobierno del presidente Chávez, fueron “precios de referencia” y “precios de sostenimiento” (Ley de Mercadeo Agrícola de 2002) “precios mínimos de referencia”, “precio máximo de venta del productor y del importador”, “precio justo” (Ley de Costos y Precios Justos, 2011 y 2014) y “precio máximo de venta” en las últimas providencias de la SUNDDE (Ley de Precios Acordados, 2017). Todos estos conceptos han servido

para controlar los precios, no solo de los agricultores y ganaderos, sino de todos los eslabones de las cadenas agroalimentarias, y han funcionado como precios máximos y no como precios de sostenimiento, mínimos o de referencia.

La Ley de Costos y Precios Justos, aún vigente, fue reformada en 2015. La reforma básicamente atendió aspectos de orden sancionatorio.

En 2017, una nueva reforma, a cargo de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), eliminó el límite de ganancias establecido en la ley de 2014. Esta institución, de cuestionada legalidad, promulgó en noviembre de 2017, igualmente, la Ley Constitucional de Precios Acordados, la cual “tiene por objeto establecer los principios y bases fundamentales para el Programa de Precios Acordados, mediante el diálogo y la corresponsabilidad entre los sectores público, privado, comunal, y de las trabajadoras y trabajadores”.

En la actualidad confluyen dos leyes con el mismo propósito, ambas de complicada aplicabilidad.

Las acciones legislativas y normas para intervenir en la formación de los precios internos de los alimentos y las materias primas de origen agrícola han resultado inútiles para controlar el desabastecimiento, la escasez y la inflación; no obstante, sí han servido para asfixiar a los agricultores y a los industriales, obligándolos a vender una buena parte de su producción a precios por debajo de sus costos (ni justos, ni acordados), los cuales permanecen vigentes por períodos exagerados, mientras la inflación crece a ritmo exponencial. Los agricultores e industriales someten a consideración de la SUNDDE y de los ministerios correspondientes las estructuras de costos exigidas por la ley, sin que sean tomadas en cuenta. La totalidad de los rubros regulados registran una significativa caída de los precios reales y un crecimiento sostenido de los costos de producción. Esta situación es particularmente crítica en los cereales (maíz, arroz y sorgo), caña de azúcar, café, cacao, oleaginosas, leguminosas y renglones pecuarios. A manera de ejemplo, puede citarse cómo, a precios de 2007, los productores de maíz vendieron su cosecha en ese año (Bs/kg 640), 60% por debajo del precio al cual la vendieron en 1986 (1.584 bolívares por kilo), 20% por debajo del promedio de la serie 1986-2017 (803 bolívares por kilo).

Institucionalidad del Estado

El Estado elevó considerablemente el número y rango de direcciones, institutos o servicios ya existentes en la estructura administrativa. Hasta 1999 solo dos ministerios incidían directamente sobre el SAV (Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) y el Ministerio de Fomento (MF). Luego de dieciocho años, esta institucionalidad se ha transformado en una estructura burocrática. Sería muy extenso –y motivo de una investigación aparte– explicar el complicado entramado institucional. El Gabinete Ejecutivo contiene seis ministerios de acción directa sobre el SAV, con una hipertrofia institucional, todo ello bajo el marco de un

“Estado Mayor Alimentario”, bajo la coordinación del Ministerio de la Defensa, militarizando prácticamente la jerarquía completa.

Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras (MPPAT): se separa en la creación del Ministerio de Producción y Comercio. Viceministerios: de Agricultura Vegetal, de Desarrollo Pecuario Integral, para los Desarrollos del Poder Popular y Agrario del Campo Venezolano, de Tierras.

Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MPPAL): creado en 2004. Viceministerios: de Políticas Alimentarias, de Producción Alimentaria, del Sistema Socialista de Alimentación. Organismos adscritos: Instituto Nacional de Nutrición, Gran Misión Alimentación, Comité Local de Abastecimiento y Producción (CLAP), Sunagro.

Ministerio del Poder Popular para la Pesca y Acuicultura (MPPPA): viceministerios: de Producción Primaria Pesquera y Acuícola, de Procesamiento y Distribución Pesquera y Acuícola. Organismos adscritos: Corpesca, Fonpesca y Pescalba.

Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Urbana (MPPAU): creado en 2016. Organismos adscritos: Corporación Venezolana para la Agricultura Urbana (CVAUP) y Fundación de Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (Ciara).

Ministerio del Poder Popular para la Defensa (MPPD): comienza a intervenir directamente en la administración y gestión de la actividad agroalimentaria en octubre de 2013. El Ministerio de Agricultura y Tierras le traspasó trece unidades agroproductivas para la conformación de zonas económicas especiales que serían administradas por los militares para autoabastecimiento de la tropa encuartelada. Estas fincas fueron adscritas a la empresa AGROFANB.

Dentro del ya complejo marco institucional creado por el Estado a los fines de establecer y disponer de la producción y distribución de las cadenas agroalimentarias, se dispusieron en su momento, como describen Iciarte *et al.* (2017), otras instituciones en el sector agropecuario: Unidades de Producción Primaria Socialista (UPPS), Núcleos de Desarrollo Endógeno (NDE), Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas (SADA), Sistema Integrado de Control Agroalimentario (SICA), Corporación Venezolana Agraria (CVA), Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondafa), Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES): adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo, INDER, Centro de Investigaciones del Estado para la Producción Experimental Agroindustrial (CIEPE) y Fundación Ciara, que desarrollaba los siguientes programas: Programa de Extensión Agrícola (PREA), Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres (Prodecop), Proyecto de Desarrollo de Cadenas Agroproductivas en la región

de Barlovento (Ciara-Barlovento), Proyecto de Apoyo a Pequeños Productores y Pescadores Artesanales de la zona semiárida de los estados Lara y Falcón (Prosalafa), Convenio Cuba-Venezuela (proyecto de agricultura sustentable a pequeña escala) y el Fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES). Posteriormente, se siguió conformando una especie de Estado empresarial. Para mediados del año 2015 se identificaron 255 empresas de propiedad estatal en el SAV, bajo supervisión y gestión directa de la administración pública centralizada (no incluye empresas bajo administración de gobernaciones y/o alcaldías), las cuales en su totalidad reúnen 482 plantas físicas, ubicadas a lo largo y ancho de todo el país.

En síntesis, tal como hemos descripto, en los últimos diecinueve años el Estado ha intervenido en todos los componentes del sistema agroalimentario venezolano como:

- Proveedor de insumos para la agricultura a través de Agropatria y Petroquímica de Venezuela (Pequiven).
- Proveedor de servicios a través de la Empresa Socialista Pedro Camejo.
- Productor agrícola en granjas del Estado, empresas socialistas agrícolas, pecuarias, avícolas, porcinas y piscícolas, AGROFANB, PDVSA Agrícola.
- Agroindustrial, en diferentes campos: centrales azucareras, plantas de harina precocida, molinos de arroz, procesadoras de frutas, fabricante de aceites, quesos y productos lácteos, torrefactor de café, procesador de cacao, plátano, mataderos industriales y control de las salas de matanza municipales.
- Comercializador de cosechas a través de flotas de camiones, plantas de beneficio y almacenaje de productos secos, fríos y congelados.
- Distribuidor de materia prima y productos terminados a centros fabriles públicos y privados.
- Estructura empresarial 2015 de los ministerios del Poder Popular para la Pesca y Acuicultura y para la Defensa.
- Expendedor de productos, vía mercados municipales periféricos, ferias, mercados de cielo abierto, hipermercados, supermercados, abastos, bodegas, Mercales, Mercalitos, CLAP.
- Importador de agroinsumos, maquinaria, equipos, implementos, cauchos, baterías, repuestos, materia prima y alimentos procesados para consumo directo en sus plantas y mercados y para abastecer a la industria nacional.
- Algunas empresas de propiedad del Estado cumplen estos roles de forma transversal para todas las cadenas agroalimentarias y, en todos ellos, su participación en la producción nacional es minoritaria. A manera de ejemplo, en la producción de azúcar, en la que el Estado controla diez de las dieciséis centrales azucareras, su participación en la producción nacional de este rubro no alcanza el 20%. En la cadena de cereales para consumo humano, las industrias de harina precocida del Estado (quince en total) solo representan el 25% de la producción interna, y las empresas Arroz del Alba apenas cubren el 10% del mercado. En el caso del

trigo, materia prima que no se produce en el país, el Estado no tiene molinos, aun cuando es el fundamental importador de trigo y harina de trigo.

En cuanto al marco legal del Sistema Agrario Venezolano, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el artículo 305, queda establecido: “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 estos por parte del público consumidor”, teniéndolo como disposición fundamental del derecho a la alimentación en el ordenamiento jurídico nacional. Desde el inicio del gobierno bolivariano y hasta 2011, el Estado promovía la búsqueda de una garantía de la seguridad alimentaria, declarando la producción de alimentos de interés nacional, privilegiando la producción agropecuaria interna y exigiendo las medidas necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento, todo ello sobre la base de una agricultura sustentable. Sin embargo, se estableció un enrarecido e inestable marco institucional y legal, con resultados negativos para el sistema agroalimentario venezolano, como se observa en el cuadro 3.

Cuadro 3. Recorrido histórico de decretos y leyes promulgadas, 2001-2016

Año	Ley o decreto
2001	Decreto con fuerza de ley de tierras y desarrollo agrario
	Ley del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondafa) (2011), sustituido por FONDAS
2002	Ley de Mercadeo Agrícola (derogada)
	Ley de Crédito para el Sector Agrícola
	Ley de Semillas
2003	Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas
	Ley de Pesca y Acuicultura
	Ley Especial de Asociaciones Cooperativas
	Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero
2008	Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de seguridad y soberanía alimentaria
	Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de salud agrícola integral
2010	Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (LOCTI)
2015	Ley de Semillas
	Ley de Precios Justos
	Decreto presidencial Gran Misión Abastecimiento Soberano
2016	Estado de Excepción y Emergencia Económica
<i>Total</i>	<i>5 leyes habilitantes 251 decretos</i>

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por Agudo (2019) e Iciarte *et al.* (2017).

Dentro de las cinco leyes habilitantes establecidas y los 251 decretos, en lo que sigue se destaca lo realizado en los últimos cuatro años.

2015. Decreto presidencial, justificado por el estado de emergencia, que creó la Gran Misión Abastecimiento Soberano. Mediante este decreto se le otorga al Ministro de la Defensa la coordinación y supervisión de todo el sistema agroalimentario del país, con designación directa de militares de alto rango por rubros alimentarios, subrogando la autoridad civil a la militar Ley de Precios Acordados

2016. El “estado de excepción y emergencia económica” lo impuso el presidente Nicolás Maduro eludiendo la aprobación de la Asamblea Nacional, única instancia autorizada por la Constitución para aprobarlo. Sin embargo, como allí el presidente no cuenta con mayoría, solicitó la aprobación del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), poder conformado mayoritariamente por militantes del partido de gobierno. El TSJ, quebrantando la norma constitucional, no solo aprobó el decreto solicitado por el presidente en 2016, sino que lo ha prorrogado en ocho oportunidades, en violación a los plazos y las prórrogas contempladas en la Carta Magna (noventa días y una prórroga de sesenta). Es importante destacar que en este lapso de dieciséis años se aprobaron un total de cinco leyes habilitantes. En este lapso el Poder Legislativo delegó en el Ejecutivo su función de legislar en diversas materias. Más de cinco años (66 meses) suma el tiempo de estas habilitaciones, en el que se dictaron más de 251 decretos con rango, valor y fuerza de ley.

Todo el tejido o marco legal de las leyes de impacto en el SAV le confieren al Estado un exagerado papel como controlador y fiscalizador en cada uno de los eslabones de las cadenas agroalimentarias y lo facultan para confiscar bienes, productos y actuar contra las empresas, sus directivos y gerentes. En la práctica, esto ha perjudicado notablemente al sector privado.

Asimismo, en su discurso de incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas en 2016, Gutiérrez estableció que el gobierno realizó políticas de fuerte intervención en los mercados agroalimentarios de bienes, insumos y tierras; incursionó más allá del control de precios, en continuidad de expropiaciones, “rescate de tierras”, nacionalizaciones y creación de empresas en la producción, importación y distribución de alimentos e insumos subsidiados y fijó precios máximos en varios eslabones de la cadena agroalimentaria, y ha intervenido fuertemente los mercados.

Misiones sociales

Agudo (2019), en su análisis del sistema agroalimentario venezolano, describe que la intervención del Estado en la comercialización y distribución de alimentos hasta 1998 solo se limitó al desarrollo de programas asistenciales de distribución

de alimentos en forma directa, como por ejemplo “la lata azul de leche en polvo popular” o “el vaso de leche escolar” (1984-1988). El Estado no poseía fincas, plantas procesadoras ni centros de distribución de alimentos, tampoco expendios ni comercios de alimentos. En 1996, en el segundo gobierno de Rafael Caldera, en el plan de ajuste denominado Agenda Venezuela se implantaron catorce programas sociales, de los cuales cuatro fueron de carácter alimentario: el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL); el Programa de Alimentación Escolar (PAE); desayuno, meriendas y comedores escolares y el Programa de Alimentación Materno Infantil (PAMI). El PROAL consistió en subsidiar cinco alimentos de la dieta básica (harina precocida de maíz, arroz, aceite, sardinas y caraotas) a través de una red de abastecimiento, con alrededor de 200 centros de acopio y 16.000 bodegas en 232 municipios. Estos alimentos llegaban al consumidor con 40% de descuento con respecto al precio de mercado. La industria recibía el pago del subsidio.

El gobierno del presidente Chávez dedicó tiempo y recursos a los programas sociales que heredó del presidente Caldera, en especial los de carácter agroalimentario (PROAL, PAE, PAMI y Meriendas y Comedores del Instituto Nacional de Nutrición [INN]). Sin embargo, en 2003, después del llamado paro petrolero, el gobierno decidió imprimir sello propio a la asistencia social alimentaria e intervenir directamente en el componente distribución del SAV.

2003. Se crea el Plan Especial de Seguridad y Soberanía Alimentaria (PESA) con el objetivo de comprar, importar, almacenar y vender alimentos de la canasta básica, con el apoyo de las Fuerzas Armadas como base de operaciones, y el PROAL se transforma en un programa para llevar alimentos a mercados de cielos abierto y repartir bolsas de alimentos subsidiadas. La Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas SA (CASA), creada en el gobierno del presidente Rafael Caldera, proveyó el almacenamiento de estos alimentos.

2003. Se lanza la Misión Mercal, con el desarrollo de una red de mercados de cinco tipos, todos dirigidos a comercializar productos de la cesta alimentaria a precios subsidiados

2004. Se incorpora a la Misión Mercal el programa Casas de Alimentación, a través del cual se suministra comidas a población de alto riesgo en viviendas de las comunidades.

2005. Se transformó el PROAL en la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (Fundaproal), con el propósito de garantizar seguridad alimentaria a la población a través de los programas Casas de Alimentación y Bolsas Solidarias.

2007. Se crea la Misión Alimentación, en sustitución de la Misión Mercal. Se promulgó la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y se

creó la Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos (PDVAL) para la producción y distribución de alimentos junto a Mercal y con el apoyo de PDVSA. Se adquirieron varias plantas procesadoras de leche y frigoríficos, en el marco de un proceso de ocupación forzosa, de diversos sectores de la economía.

2015. A partir de este año se hace evidente, en toda su magnitud, la crisis económica gestada años antes: el ingreso petrolero cae significativamente, producto del deterioro de los precios internacionales del crudo; el servicio de la deuda pública demanda ingentes recursos en dólares, se cierran las puertas al endeudamiento y el gobierno insiste en profundizar el modelo económico que hundió el país, multiplicando la liquidez monetaria con la emisión de dinero inorgánico, aumentando el gasto público improductivo y alimentando la inflación.

2016. En abril, ante la situación descrita —la cual justifica el Ejecutivo Nacional como resultado de una “guerra económica” contra su gobierno—, se crean los CLAP como un programa bandera para enfrentar el desabastecimiento de alimentos en el país, implementados para vender bolsas de alimentos a precios subsidiados. *Las bolsas solo se venden a las personas que estén registradas ante los comités locales.*

En mayo se autoriza la creación de Cuspal, adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MPPAL).

2016. En junio se crea la Gran Misión de Abastecimiento Soberano (GMAS) que impone un esquema de subordinación del poder civil al militar, a través de una estructura de jerarquía castrense con amplísimos poderes sobre la Administración Pública, instancia cuyo análisis se profundizará más adelante.

2017. Se crea el registro del Carnet de la Patria asignando más de doscientas mil tarjetas de la Misión Hogares de la Patria y al menos cincuenta mil becas estudiantiles.

2017. En junio, Misión Hogares de la Patria sería captada a través del Carnet de la Patria.

En los últimos diecinueve años, se distinguen varios “desarrollos”: 1) rubros banderas, 2) saraos, 3) saraítos, 4) conucos mejorados, 5) rutas de empanadas, 6) rutas de arepas, 7) combos agrícolas, 8) gallineros verticales, 9) cría de cachamas en tanques caseros, 10) núcleos de desarrollo endógenos, 11) centros técnicos productivos socialistas, 12) casa de cultivo en las ciudades, 13) unidades socialistas de producción agrícola, 14) unidades socialistas de industrias agrícolas, 15) cooperativas agrícolas y ganaderas, 16) granjas del Estado y 17) cría de conejos y caprinos en las unidades de habitación. De igual forma se han instrumentado

“misiones” y “grandes misiones” para abordar el tema de la producción, transformación y distribución de alimentos. Entre ellas se destacan: 1) Misión Agrovenezuela, 2) Misión Zamora, 3) Misión Vuelvan Caras, 4) Misión Mercal, 5) Misión Abastecimiento y 6) Gran Misión Abastecimiento Soberano (GMAS).

El informe anual sobre Venezuela de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, presentado en cumplimiento de la resolución 39/1 del Consejo de Derechos Humanos, ofrece una visión general de la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela de enero de 2018 a mayo de 2019, descrito en el apartado C, referente a programas y políticas sociales. Allí refiere que a pesar de que durante dos décadas el gobierno promovió políticas sociales a través de las Misiones Bolivarianas, las cuales eran programas destinados a luchar contra la pobreza y la exclusión social, así como reducir la brecha de desigualdad de género, hoy en día las venezolanas y los venezolanos dependen cada vez más de los programas sociales para acceder a niveles mínimos de ingresos y alimentos. Asimismo, los CLAP como parte de la estructura local de los consejos comunales, junto con las fuerzas militares y de seguridad, no distribuyeron las denominadas cajas CLAP a personas a quienes, a pesar de no contar con acceso suficiente a alimentos, no fueron incluidas en las listas de distribución de las cajas porque no eran partidarias del gobierno. Adicionalmente, la distribución del Carnet de la Patria (“carnet”), una tarjeta mediante la cual todos los programas serían entregados, es establecida por un listado de personas beneficiarias de estos programas y manejada por las estructuras locales del partido oficial, en vez de por las instituciones gubernamentales. Se registraron monitoreos de la actividad política de las personas beneficiarias. Dentro de los grupos vulnerables, las mujeres, quienes en su mayoría cargan con el cuidado de la casa y de la familia, son el principal grupo beneficiado por los programas de salud, vivienda y alimentación. Ellas también constituyen el 72% de la membresía de los consejos comunales. No obstante, la discriminación basada en motivos políticos y el control social mediante los carnets tienen un impacto diferenciado en la habilidad de las mujeres para hacer valer sus derechos. En 2018 y 2019, ellas lideraron muchas de las pacíficas protestas locales exigiendo acceso a bienes y servicios básicos. Asimismo, participaron en marchas antigubernamentales. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) recabó testimonios de mujeres, incluyendo de lideresas locales, quienes han sido señaladas por su activismo, amenazadas por otras lideresas y líderes comunitarios y por grupos armados civiles progubernamentales (los llamados “colectivos armados”) y excluidas de los programas sociales. Las mujeres reportaron que en ocasiones preferían no exigir sus derechos, incluido el derecho a pronunciarse en contra del gobierno, por miedo a represalias.

Iciarte *et al.* (2017) destaca que datos observados revelan la tendencia sostenida de una *feminización de la pobreza*, cuyos reportes, sostenidos por el Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres en 2016 en su informe

2011-2015, describen factores determinantes: precocidad de embarazos, segregación laboral y discriminación salarial, factores que contribuyen de forma directa a este fenómeno (cuadro 4).

Cuadro 4. Distribución de la jefatura del hogar por sexo según condiciones de pobreza, 2010

Pobreza	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
No pobres	4.878.907	73,24	3.224.533	66,09	1.654.374	33,91
Pobres no extremos	1.306.965	19,62	827.609	63,32	479.336	36,67
Pobres extremos	475.857	7,14	269.703	56,67	206.159	43,33
TOTAL	6.661.729	100%	4.321.845	64,87	2.339.884	35,13

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), 2015.

Otro grupo en situación de riesgo es el constituido por niñas y niños, quienes han sufrido consecuencias que se observarán en el futuro, en su desarrollo y crecimiento, lo cual se discutirá más adelante. Otro grupo en situación de riesgo lo constituyen los pueblos indígenas, quienes representan el 2,5% de la población, con más de cincuenta grupos indígenas. Individualmente, enfrentan los mismos desafíos a sus derechos humanos que la población en general, a menudo de manera desproporcionada y/o diferenciada. También enfrentan desafíos a sus derechos colectivos como pueblos indígenas. La situación humanitaria ha perjudicado desproporcionadamente los derechos económicos y sociales de muchos pueblos indígenas, especialmente sus derechos a un nivel de vida digno, incluido el derecho a la alimentación y a la salud. El cierre de las fronteras de Venezuela tuvo consecuencias graves en los grupos indígenas cuyos territorios tradicionales se extienden a ambos lados de la frontera, como los wayuu.

El informe de alerta temprana sobre seguridad alimentaria y agricultura abril-junio 2019, elaborado por el Sistema Mundial de Información y Alerta de la FAO, ubicó a Venezuela entre los diez países del mundo con alto riesgo del surgimiento de una emergencia de seguridad alimentaria y alertó sobre la alta expectativa de reducción de cosechas dado el recorte de insumos esenciales, certificación de semillas, déficit de combustibles, equipos y maquinaria. A lo suministrado por el informe habría que agregar la inseguridad en el campo y el cobro de “vacunas” (sobornos) a los transportistas de alimentos por parte de la Guardia Nacional.

5. Determinación de las consecuencias de las políticas agroalimentarias del Estado y establecimiento de diversas expresiones de violencia alimentaria en la población y los grupos vulnerables

Una vez establecidas las extensas y variables políticas agroalimentarias aplicadas por el Estado desde 1999, si bien al principio mostraron mejoras en contrarrestar el hambre según las estadísticas, lo cierto es que en cada período se manifestó una exacerbada opacidad estadística, que pone en entredicho las mejoras pasadas. Por supuesto, ello ha sido sumamente evidenciado en la crisis humanitaria venezolana, sin precedentes en su historia. Estas políticas y el hipertrofiado entramado institucional, que ha complicado y entorpecido el flujo adecuado de la cadena de comercialización y favorecido la corrupción —que ha sido desbordante—, han traído como consecuencia el establecimiento no solo de inseguridad agroalimentaria, la cual alcanza al 81% de la población, sino que ha producido fehacientemente diversas expresiones de violencia alimentaria en la población venezolana.

En el informe anual sobre Venezuela de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos se describe que, a pesar de que el gobierno ha decretado varios aumentos en el salario mínimo, el poder adquisitivo de este ha disminuido hasta el punto de que ya no se lo puede considerar un salario de subsistencia. Asimismo, el desvío de recursos, la corrupción y la falta de mantenimiento en la infraestructura pública, así como la subinversión, han tenido como resultado violaciones al derecho a un nivel adecuado de vida, entre otros, debido al deterioro de servicios básicos como el transporte público y el acceso a electricidad, agua y gas natural. La información verificada por el ACNUDH confirma violaciones al derecho a la alimentación, incluida la obligación del Estado para garantizar que la población no padezca hambre. El principal programa de asistencia alimentaria, las cajas CLAP, no cubre las necesidades nutricionales elementales de la gente. El gobierno no ha demostrado que haya utilizado todos los recursos disponibles para garantizar la realización progresiva del derecho a la alimentación, ni tampoco que hubiere buscado, sin éxito, asistencia internacional para abordar dichas deficiencias. En los últimos meses, el gobierno ha solicitado y aceptado ayuda, aunque ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de la población.

Las personas entrevistadas por la alta comisionada refirieron constantemente falta de acceso a alimentos, debido tanto a la escasez como a los precios inaccesibles. La disponibilidad de suficiente comida de calidad es deficiente, y los entrevistados dijeron que comían una vez, o como mucho dos veces al día y que consumían pocas proteínas o vitaminas. La falta de acceso a alimentos tiene un impacto especialmente adverso en las mujeres, que son las principales encargadas

y/o jefas de familia, quienes se ven obligadas a dedicar un promedio de diez horas diarias a hacer filas para obtener comida. Fuentes locales reportaron algunos casos de mujeres que se vieron forzadas a intercambiar comida por sexo. Además de la hiperinflación y la contracción de la economía, las políticas económicas y sociales adoptadas durante la última década han debilitado los sistemas de producción y distribución de alimentos, aumentando la cantidad de personas que dependen de programas de asistencia alimentaria. La FAO reportó que 3,7 millones de venezolanas y venezolanos se encuentran en estado de desnutrición y la ONG Cáritas confirmó particularmente altos niveles de desnutrición entre niñas, niños y mujeres embarazadas.

Las consecuencias establecidas pueden considerarse tanto individuales como sociales, por un lado, así como inmediatas, de mediano y de largo plazo, por otro. Asimismo, este tipo de violencia implica costos políticos y económicos para toda una nación y consecuencias intangibles que solo se observarán a largo plazo, especialmente desde el punto de vista de salud.

5.1. Consecuencias directas

Mortalidad y morbilidad por desnutrición, malnutrición y enfermedades derivadas subsecuentes. En la Encovi, Landaeta *et al.* (2017) describen que la dieta ha perdido cantidad, variedad y es “anémica”, pues implica una disminución importante de micronutrientes, en particular de hierro, sumándose la continua disminución en el aporte de lácteos; además, los pocos que hay pueden no ser de buena calidad, con una composición disminuida de proteínas, calcio y ácidos grasos característicos de la leche. Se estableció que 8,2 millones de venezolanas y venezolanos ingieren dos o menos comidas al día, las comidas que consumen son de mala calidad y nueve de cada diez no puede pagar su alimentación diaria. De la totalidad de encuestados por la Encovi 2017, se desprende que el 89,4% consideró que el ingreso familiar es insuficiente para la adquisición de alimentos, el 79,8% afirmó que en los tres meses anteriores comió menos porque no había suficiente alimento en el hogar, el 61,2% manifestó acostarse con hambre y el 64,3% reconoció pérdida de peso (un promedio de 11,4 kg; en 2016 la pérdida de peso fue del orden de los 8 kg). Asimismo, el 80% de los hogares se encontraba en inseguridad alimentaria.

En abril del 2017, el Sistema de Alerta, Monitoreo y Atención en Nutrición y Salud (SAMAN) y la ONG Cáritas realizó un monitoreo de la situación nutricional en niños menores de cinco años, en el distrito Capital y en los estados Vargas, Miranda y Zulia. Se evidenció un aumento de la tendencia de niñas y niños con riesgo de déficit nutricional y con desnutrición leve, moderada y especialmente severa. En todas las parroquias analizadas en conjunto, las formas graves de desnutrición (desnutrición aguda global) aumentaron a 11,4%, siendo el grupo de

edad más afectado el de niñas y niños menores de dos años. La diversidad de la alimentación familiar aumentó 1 punto, pasando de 5 a 6 grupos diferentes de alimentos, pero el aumento fue a expensas de consumo de tubérculos y disminución del consumo de carnes, huevos y lácteos, los cuales son críticos para la prevención de la anemia, el crecimiento y el desarrollo infantil, y para embarazos seguros y saludables. El patrón de afecciones de salud que refieren las familias sobre el bienestar de niñas y niños reflejó el inicio de la temporada lluviosa con aumento importante de las infecciones respiratorias e inicio del repunte de las infecciones diarreicas, produciéndose incluso incidencia de casos de paludismo, a pesar de que los estados trabajados no son zonas endémicas. El acceso a agua y saneamiento se observó precario: solo el 50% de los hogares tenía agua más de tres veces por semana. La proporción de familias que tuvo que recurrir a algún tipo de estrategia para ajustar su alimentación es de 82%, pero aumentaron las que han tenido que recurrir a estrategias de crisis (privación alimentaria) o de emergencia (liquidación de activos familiares para comprar alimentos y fragmentación familiar). Se infirió que el 82% presentaba condiciones de inseguridad alimentaria, coincidiendo con las estimaciones resultantes de la Encovi. Resalta de esta investigación que se observaron por primera vez estrategias de sobrevivencia como pedir en la calle y recolectar alimentos en los lugares de desecho de zonas residenciales y mercados como medios de acceso a alimentos. Asimismo, se observó la liquidación de electrodomésticos para adquirir comida, especialmente las refrigeradoras, un indicativo de que la gran proporción de familias no maneja inventarios de alimentos en el hogar. Asimismo, las mujeres y las ancianas figuraron notablemente como los miembros familiares que están absorbiendo en forma desproporcionada los efectos de la crisis incurriendo en privación nutricional para que coma la familia, y ello se describe como práctica habitual.

El informe de alerta temprana sobre seguridad alimentaria y agricultura abril-junio 2019 elaborado por la FAO ubicó a Venezuela entre los diez países del mundo con alto riesgo de surgimiento de emergencia de seguridad alimentaria con efectos potencialmente severos. El informe detalla que el porcentaje de personas mal nutridas se ha triplicado en cuatro años, de 3,6% en 2013 a 11,7% en 2017 (3,7 millones de personas). Asimismo, refirió que el 80% sufre inseguridad alimentaria y el 90% percibe ingresos insuficientes para comprar alimentos, por lo cual las personas pierden 3,5 años de esperanza de vida.

Mortalidad y morbilidad producida por intoxicaciones al consumir productos a granel sin el debido seguimiento sanitario y de orígenes desconocidos o de dudosa procedencia. Se han producido diversas intoxicaciones en la población venezolana debido en primer lugar a la sustitución de productos, y luego a la adquisición, en cualquier establecimiento ambulante, que expende el producto a menor precio pero sin el debido control y seguimiento sanitario, lo que trajo como consecuencias incluso la muerte.

Al respecto, un artículo de prensa titulado “Por qué la yuca ha matado a veintiocho personas en Venezuela” y publicado el 23 de marzo de 2017 informaba lo siguiente:

El deceso más reciente por consumo de yuca amarga en Venezuela ocurrió el 20 de marzo. Omaira Rivas Hernández, de dos años, vivía en San José de Buja, un asentamiento indígena al sur de Maturín, capital de Monagas, un estado petrolero a ocho horas de Caracas. La pequeña consumió el tubérculo en forma de casabe, una especie de torta delgada crujiente. Su madre lo preparó para saciar el hambre que había en ese hogar. El 19 de marzo Omaira, su mamá, seis hermanos, una tía y seis primos menores de edad se intoxicaron y no fue hasta el día siguiente cuando recibieron asistencia médica en el hospital de Maturín. El envenenamiento de la pequeña no fue atendido en el ambulatorio del pueblo porque no había insumos y por eso falleció, denunció su papá, Juan Carlos Rivas.

Como ella, 19 menores han muerto en Venezuela por consumir yuca amarga. En ocho meses se ha confirmado la muerte de 28 personas y la intoxicación de otras 227 por consumo de yuca amarga. Al menos 19 de los fallecidos eran menores de edad. En medio de la crisis económica y la escasez de alimentos, el consumo de tubérculos desplazó en 2016 al de carnes y pollo.¹

Harinas importadas con presencia de gorgojos, los cuales liberan toxinas hepatotóxicas, se han reportado en muchas ocasiones, debido al extenso período de almacenado con desconocimiento de la forma de almacenaje. No existen actualmente en el país sistemas de trazabilidad. Asimismo, se han evidenciado irregularidades severas en el etiquetado de alimentos.

Ansiedad, depresión y otras alteraciones emocionales. Ya desde 2016 Aly La Riva, en un artículo de prensa titulado “La crisis cambió el comportamiento de los venezolanos”, informó que diversos psicólogos aseguraron que aumentaron los niveles de hostilidad y ansiedad entre las ciudadanas y los ciudadanos por la falta de soluciones. Las colas para adquirir comidas, hacer rendir el dinero ante una inflación desmesurada, el racionamiento de agua, los apagones eléctricos y la inseguridad personal proporcionan a la venezolana y al venezolano un panorama desolador, sentido como una constante amenaza. Esta situación de estrés sin posibilidad de descarga resolutiva genera una serie de alteraciones fisiológicas y psíquicas que, mantenidas en forma crónica, pueden complicarse con trastornos somáticos o psiquiátricos, teniendo efectos de intranquilidad, insomnio, desasosiego, dificultad para concentrarse, pérdida de apetito y aislamiento, hasta alteraciones psicopatológicas como los trastornos de angustia, estrés

1. <https://www.univision.com/noticias/america-latina/por-que-la-yuca-ha-matado-a-28-personas-en-venezuela>

postraumático, ataque de pánico, ansiedad generalizada, además de trastornos de somatización y depresiones.

5.2. Consecuencias indirectas

Pobreza: formando un “espiral de inseguridad agroalimentaria”: la inflación quizá alcance por primera vez cuatro dígitos (en 2018 llegó a cinco dígitos), lo que llevaría a la mayor crisis social del país. Mientras el gobierno sigue instalado en un discurso que no se compadece de la realidad nacional, esta sigue su curso de deterioro. Desde el punto de vista del ingreso, hay 82% de hogares en condición de pobreza, y midiendo por el método multidimensional, al hablar de la incidencia de pobreza el porcentaje de hogares pobres es de 49%. Todo lo anterior hace que Venezuela haya retrocedido en materia de combate a la pobreza en el marco de la región latinoamericana, de estar entre el tercio de países con menos pobreza en 2012 a encontrarse entre el tercio de países con más hogares en esa situación y no se observa ningún tipo de cambio en la orientación de la política tanto económica como social.

Improductividad individual, laboral, comercial, fomento del desempleo: Demetrio Marotta (2017) indica un desequilibrio en el mercado laboral, como se advierte en el cuadro 5.

Cuadro 5. Desempleo y subempleo, 2017

	%	Desequilibrio del mercado laboral (%)
Desocupados en búsqueda empleo (desempleo abierto)	9,0	15,3
Ocupados con jornada de 15 horas o menos (subempleo visible)	2,2	
Ocupados que ganaban menos del salario mínimo integral (352.544 bolívares 2017) y trabajaban más de 40 horas a la semana (subempleo invisible)	4,1	

Fuente: Marotta (2017).

Costo de oportunidad elevado: se releva en el uso del tiempo destinado a la realización de las colas y la no utilización de ese tiempo en generar productividad, y en la afectación de locales comerciales. En el cuadro 6 podemos observar variables de interés en el acceso a la alimentación en Venezuela.

Cuadro 6. Situación actual de variables de interés relacionadas con el acceso a la alimentación, 2017

Variable	Situación Actual
Sitio de compra de alimentos	El 27,4% realiza sus compras en supermercados de cadena, lo que produce un descenso del 17% con respecto al año anterior y un desplazamiento en el lugar de la compra hacia supermercados independientes, abastos y mercados libres a pesar de que las preferencias se mantienen altas hacia supermercados de cadena, lo que se traduce en un importante nivel de insatisfacción en la escogencia del sitio de compra, que no es libre sino establecida por la necesidad de ubicación de productos básicos.
Frecuencia de realización de compra	La frecuencia de realización de compras de alimentos es de 10,3 días, que pasó a 3,5 días (estratos sociales A, B y C) y 2,5 días (D y E).
Número promedio de locales visitados para adquirir productos básicos	4.4 locales
Número promedio de horas de realización de colas para adquirir productos básicos	4,49 horas

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por encuesta Ómnibus de Datos, 2017.

Desaceleración de la economía: los resultados económicos de 2018 muestran los siguientes datos: PBI -18%, inflación 1.698.488%, salario mínimo cubre el 4,06% de la canasta básica familiar, pobreza 87%, desempleo 33,35% (Agudo, 2019).

Generación de corruptelas: venta de puestos en colas, venta de productos extraídos de bolsas Clap o reventa de bolsas Clap, venta de “cupos” para la adjudicación de más de una bolsa, reventa de productos adquiridos bajo la forma del precio fijo.

Improductividad comercial en el área de venta y distribución de alimentos: locales cercanos o aledaños a la distribución de alimentos se ven afectados seriamente por la generación de colas en sus frentes comerciales, lo que dificulta el acceso a los negocios y genera incomodidad e inconvenientes entre los propietarios de los comercios que no están involucrados en dicho proceso y los ciudadanos que hacen colas de larga duración.

División, conflictos interpersonales, disputas, traslado de la culpabilidad: en términos sociales, las consecuencias de ciertas relaciones de violencia pueden llevar a la desestructuración de los lazos sociales a mediano y largo plazo, a la instauración del miedo y la desconfianza social, a situaciones de anomia y, en último término, a la intensificación de las dinámicas de espiral de violencia.

5.3. Consecuencias intangibles

Enfermedades subsecuentes posteriores al periodo de malnutrición y condiciones de estrés crónico. Marisabel Parada, fundadora de Psicólogos sin Fronteras (citada por La Riva, 2016), afirma que cuando situaciones adversas persisten por mucho tiempo se convierten en eventos traumáticos y la persona siente que es incapaz de enfrentar la situación. Lo resume en una palabra: “sufrimiento”. Agrega: “El estrés crónico es un estado de tensión emocional continuo y persistente. Cuando dura muchos meses y años, puede llevar al sufrimiento, que es un sentimiento existencial, un sentimiento íntimo de hondo pesar en el que la persona se siente sin capacidad para resolver las situaciones y enfrentar la vida”. Se han reportado repuntes de enfermedades crónicas como el lupus, la artritis reumatoide y la esclerosis múltiple, generalmente precedidas por situaciones de alto estrés.

Posible afectación de talla y peso promedio nacional a futuro. No solo es hambre, también existe anemia y desnutrición, y si el número de venezolanas y venezolanos con hambre destaca, también el número de mujeres con anemia: dos millones, situación de salud que se extiende a sus hijos. Esta cifra es solo superada por pocos países. Maritza Landaeta en entrevista personal (Iciarte, 2019b) comenta: “La desnutrición se está desplazando a los más chiquitos. Ya nacen con esa patología, *hay desnutrición intrauterina*. Los pediatras nos están reportando que los niños menores de seis meses tienen desnutrición grave y el doctor Bengoa nos decía que cuando llega un caso a un hospital es porque hay veinte en la comunidad. Eso es muy grave”. En el informe de alerta temprana sobre seguridad alimentaria y agricultura abril-junio 2019 de la FAO se ratifica la complejidad de la crisis humanitaria que atraviesa el país.

El Estado debe garantizar la alimentación de la población con énfasis en los grupos vulnerables actuales: mujeres, niñas, niños, personas de la tercera edad y personas indígenas. El Estado debe reactivar la producción nacional y, en vez de importar harina de trigo de Turquía, por ejemplo, fortalecer la producción nacional que ya está fortaleciendo, para así recuperar a la población de los cuadros de anemia. Maritza Landaeta (Iciarte, 2019b) refiere:

Se necesita consumo de hierro que no se está dando y reforzar los sistemas de atención y protección de los niños en edad escolar, que puedan recibir sus desayunos y almuerzos es fundamental. No se justifica que Venezuela ocupe esos niveles, cuando no es un país en guerra. La FAO se está sincerando con la crisis nuestra, aunque no hace mucha insistencia en otras cosas como en el hecho de que también hay inseguridad alimentaria porque no hay servicios públicos. Por eso decimos que con el análisis de la situación venezolana se queda corta.

6. Lineamientos de planificación y legislación para el cese de la violencia alimentaria en concordancia con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

La economía de capitalismo rentístico, modelo bajo el cual ha funcionado históricamente el sistema alimentario venezolano, no puede seguir afianzándose sin el fomento de la productividad y del ahorro. Gutiérrez (2016) y Marrero *et al.* (2016) establecen las características propias de un Estado rentista: Estado con autonomía plena financiera, baja presión tributaria, exceso de empleo público, inversión pública dominante sobre la privada y reducción sistemática de la importancia de los bienes transables en la estructura productiva, entre ellos la producción agroalimentaria, dibujan la ruta segura a un Estado distorsionado cuyas consecuencias serán más rigurosas en los sectores más vulnerables.

La política de los gobiernos de Chávez y Maduro tuvo como propósito estimular el consumo por vía de importaciones subsidiadas, a través de dólares preferenciales y subsidios directos al consumo que asfixiaron a los sectores productivos de las cadenas agroalimentarias, agricultores e industriales, a través de controles de precios y de la intervención rígida del SAV, para luego pasar al control del sistema alimentario mediante diversas políticas perjudiciales. Existe una hiperestructura institucional con una extenuante proliferación de leyes, decretos, políticas, planes y diversidad de denominaciones que persiguen una dominación rígida del sistema agroalimentario venezolano completo, en toda su extensión. Sin embargo, se deben redirigir los lineamientos hacia estructuras más simples, funcionales y concretas que ataquen la problemática real y no un interés en ideologizar sino más no en educar. La educación plural y con fomento del análisis y el debate permite la formación de criterios propios, así como el fomento de valores de ética, honestidad, esfuerzo para la obtención de remuneraciones y la generación de ascensos por méritos, lo que iría construyendo una sociedad basada en valores y en principios de una real vida digna y sostenible.

Las misiones sociales, que constituían subsidios importantes para una parte significativa de la población en situación de pobreza, mermaron en su ejecución y el país suprimió la producción de bienes y servicios, llegando al extremo de sufrir un fuerte desabastecimiento de alimentos, medicinas, insumos médicos, electricidad, artículos de aseo personal y de todo lo necesario para vivir dignamente; de manera que los sectores de la población considerados como “vulnerables” –mujeres, niños, niñas, personas en situación de discapacidad, adultas y adultos mayores, personas con enfermedades crónicas y las pertenecientes a las etnias indígenas– se encuentran desprotegidos, teniendo que invertir gran parte de su tiempo en realizar largas jornadas de espera en filas interminables para adquirir alimentos a precios regulados, debiendo realizar múltiples recorridos que se corresponden con

formas de expresión de violencia alimentaria, física y emocional. La desnutrición infantil se incrementó 9% entre el primer y el segundo semestre de 2015, según un estudio producido por el Observatorio Venezolano de la Salud, y se describe también que en el país no se publican cifras oficiales en la materia desde 2007; mientras que el consumo calórico diario bajó de 2.500 a 1.780. Ello, sumado a otros factores como el desempleo y la criminalidad desbordada, llevan a deducir que Venezuela atraviesa la más profunda crisis política, económica, social y de seguridad de su reciente historia, lo que constituye un grave retroceso en las obligaciones del Estado de respeto, garantía y protección de los derechos humanos. La intención de los Estados no debe ser la implementación de un “socialismo” o cualquier otra forma de pensamiento político único, dado que debe haber libertad y pluralidad de pensamiento político, pero además ese establecimiento no debe ser la prioridad del Estado como medio de afianzamiento en su tiempo en el poder; su deber es el bienestar de la totalidad de la población, para lo cual el Estado se debe –y se encuentra– comprometido dada su adscripción al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como la observación general N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una alimentación adecuada. El Estado debe *adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad y la accesibilidad de alimento*.

Todo lo planteado por parte del Estado llevó a la consolidación de diversas formas de violencia alimentaria en todas sus formas: físicas, económicas, emocionales, morales, culturales, sanitarias y jurídicas, las cuales se encuentran potenciadas en el presente, y el Estado no ha realizado cambios que permitan el cese de esas expresiones de violencia. Por ello la meta de hambre cero para 2030 es un logro que bajo las actuales directrices no será alcanzado.

Dentro de los lineamientos, en la presente investigación se plantea en primera instancia y con carácter de *urgencia*:

- 1) Atender en el corto plazo la emergencia alimentaria de la nación, comenzando con los grupos más vulnerables y que se encuentran en estos momentos en situación de vulnerabilidad nutricional de extrema gravedad, e ir avanzando paralelamente en el desarrollo agropecuario. Diversos grupos vinculados con el sector han ido estableciendo propuestas y vías adecuadas para tales fines, realizando los planteamientos que garanticen de forma honesta el bienestar social de la población venezolana.
- 2) En concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para garantizar el inicio del desarrollo agropecuario del país enmarcado en los principios de sostenibilidad ambiental, económica social e institucional se debe abordar, antes de realizar cualquier planteamiento o propuesta, el tema de la *seguridad personal* en el campo, planteando así que este debe ser el inicio obligatorio de toda propuesta y acción en el país agroalimentario. Sin el desmantelamiento de

las mafias actuales en el sistema agrario, bien sea establecida por la delincuencia (asesinatos, secuestros, amenazas, cobro de “vacunas” (sobornos) para no ser víctimas de agresión) o la establecida por órganos corruptos de seguridad del Estado (cobro de “vacunas” para proteger de los agresores, coimas, retención de porcentaje de la producción, chantajes), entre otros aspectos que desangran a nuestros productores, sería inviable la retoma de la productividad agrícola en el país. Asimismo, se debe considerar que a lo largo de la historia de la agricultura venezolana el PBI agrícola ha tenido una escasa participación dentro del PBI total, consecuencia de la política rentista a la que se ha sumido al país en una fuerte dependencia de importaciones y disminuyendo sistemáticamente la competitividad del agro.

Adicionalmente, se considera que se deben tomar en consideración los siguientes aspectos básicos, los cuales se deben desarrollar en profundidad, en líneas concretas de *planificación del sector agrícola*:

- 1) *De la subsistencia a la productividad*: existen numerosos pequeños y medianos productores agropecuarios, no agremiados, que en los momentos actuales realizan *prácticas de subsistencia*, por lo que se requiere una verdadera transformación del agro, capacitando y generando a través de la extensión agrícola la implementación de tecnologías innovadoras y adecuadas a nuestra situación actual para reiniciar con prácticas adecuadas el sistema agrario. Ello implica un gran trabajo en el campo y un gran esfuerzo por parte de los entes gubernamentales para establecer un verdadero compromiso de instituir bases sólidas del agro. Eso implica, además, realizar prácticas diferentes de las hechas en la últimas décadas, estableciendo un enfoque de doble vía: el desarrollo de políticas que enfrenten las situaciones sociales complejas que se viven en el campo, con perspectiva inmediata y de urgencia, a partir de (a) el desarrollo de sistemas de protección social no contributiva de emergencia, (b) reconstrucción del talento humano, (c) dotación de insumos y (d) capacitación. La otra vía comprende la línea de políticas a desarrollarse en el mediano y largo plazo con el establecimiento de metas alcanzables y progresivas en el tiempo, para lograr competitividad ante las importaciones y, por ende, el autoabastecimiento: planificación de actividades agrícolas sobre la base de una reordenación de la propiedad y tenencia, rubros agrícolas esenciales, ciclos de producción cortos, medianos y largos y la reorganización comercial que implica el desarrollo de emprendimientos agrarios. Todo ello con la debida dinámica de mercados (locales, regionales, nacionales e internacionales) y el adecuado manejo sostenible de recursos y el ambiente.
- 2) *Visión integradora de la cadena agroalimentaria o de valor*: la planificación agrícola *no debe establecerse por eslabones*, de forma aislada, no concatenada ni relacionada. Eso históricamente ha ocasionado resistencia y conflictividad entre

los diferentes actores de la cadena o entre sectores del agro. Se debe plantear toda una serie de acciones integradas con el establecimiento de un *modelo de impacto colectivo*, dirigidas a un objetivo central: el acceso, la disponibilidad y la inocuidad de alimentos para la población venezolana, que le permitan retomar su estatus nutricional, generando al mismo tiempo economías de escala, competitividad, empleo, y con la premisa de brindar a sus actores fluidez y eficacia en tramitaciones, movilizaciones y comercializaciones.

- 3) *Financiamiento*: en el sector agrícola tradicionalmente se hace difícil el acceso a sistemas de financiamiento, dado el alto riesgo que implica la producción agropecuaria, como riesgos climatológicos, variación de precios del mercado, riesgos en el almacenamiento, pérdidas poscosecha por robos o transporte inadecuado, oferta inelástica en el corto plazo, mayores costos de información, heterogeneidad de productores, baja rentabilidad y no propiedad de la tierra. Sin embargo, se debe desarrollar un sistema de financiamiento agrícola efectivo para una inclusión productiva con carácter de urgencia, dada la baja capitalización del sector, derivada de la falta de inversión en activos productivos y fijos, y que va a requerir de un inmediato acceso a créditos para adquisición de activos productivos: infraestructura, maquinaria, equipamiento e incluso adquisición de insumos para el reinicio de la producción. El Estado puede fortalecer la capacidad financiera de entidades privadas que incremente la inclusión crediticia, permitiendo a la población objetivo –productores en zonas rurales con altos niveles de vulnerabilidad– transformarse en entes productivos. Este acceso a financiamientos no solamente debe ser exclusivo al sector primario agropecuario, sino aplicable a toda la cadena de valor agrícola, desde la producción de insumos hasta la transformación y comercialización de productos. Esto permitiría ciertos niveles de competitividad ante productos importados, y el *no descargo del costo de producción al consumidor final*, que se encuentra en situación de emergencia socioeconómica, recordando que el fin último es el rescate alimentario y nutricional de la nación.
- 4) *Adopción de tecnologías y uso de adecuados modelos técnicos agropecuarios*: uso adecuado de fertilizantes químicos, insecticidas y/o herbicidas, semillas mejoradas, abonos naturales, y la procura de cultivos biotecnológicos, la incorporación de tecnologías de la información y de las comunicaciones, manejo integrado de cultivos y determinación de ambientes protegidos. Se debe avanzar hacia la inversión en nuevas tecnologías en los sectores primarios: georreferenciación que permite monitoreo continuo y en tiempo real de producciones, bienestar y salud animal e impacto medioambiental y transmisión de información, así como el uso de vehículos no equipados o drones: monitoreo, fumigación, reportes de enfermedades incipientes, medidas de niveles de elementos químicos, eficiencia en los factores de conversión del alimento, condiciones microambientales y de instalaciones, tasas de crecimiento y atención de situaciones inmediatas.

Asimismo, procurar el establecimiento de sistemas de trazabilidad y, por ende, el etiquetado inteligente de productos destinados al consumidor.

- 5) *Aspectos sanitarios*: retoma de planes zoonosarios, como erradicación de aftosa y vacunaciones varias, diagnóstico inicial del estatus sanitario de nuestros rebaños, planificación adecuada sanitaria, cumplimiento cabal de las normas sanitarias y expedición de guías de movilización sin trabas ni corruptelas. Revisión de etiquetado de alimentos en los que se observan, en estos momentos, diversas irregularidades. Establecimiento de sistemas de trazabilidad.
- 6) *Nuevos sistemas de estímulo al emprendimiento agropecuario*: a través de incentivos que promuevan el emprendimiento agropecuario, bajo estándares de producción sostenible e innovadora basados en calidad, seguridad, higiene, trazabilidad de los alimentos y bienestar animal.

Se debe evitar que los conglomerados industriales cuya importancia es notable no sean los únicos que reciban cupos y cuotas, excluyendo a los pequeños y medianos productores. En este sentido, debe pensarse en *extensión, extensión y más extensión*, teniendo la gran oportunidad de contar con la capacidad instalada en las universidades (que requieren un proceso de recuperación inmediata), se cuenta con el talento humano, la disposición y los conocimientos para lograr la transformación en campo del sector agrícola. La educación agrícola es el camino directo hacia el desarrollo agrario a través de transferencia de tecnología, arduo trabajo participativo, desarrollo de talentos humanos, e inspirar y lograr el empoderamiento de nuestros productores agropecuario.

En cuanto al consumidor, deben cesar de inmediato las diferentes formas de expresión de violencia alimentaria, garantizando el acceso y la disponibilidad de alimentos saludables y atender las siguientes consideraciones:

- 1) Debe cesar la realización de colas como único medio de adquisición de alimentos. Suspensión inmediata de “marcado” con número identificador en brazos y/o antebrazos a los fines de realizar el despacho de alimentos regulados, como cese de violencia alimentaria del tipo físico.
- 2) Atender la situación de crisis económica, trabajando a tiempo en la resolución de la alta conflictividad social más que en justificar reiteradamente la intervención de un imperio como causante de dicha crisis sin aportar soluciones efectivas. Al dejar de estar pulverizado el salario de la población venezolana, esta tendrá la posibilidad de poder adquirir alimentos y por tanto evitar la devastadora consecuencia de desnutrición, malnutrición y emaciación, en especial en los individuos más vulnerables, cesando las expresiones de violencia alimentaria del tipo económica, sanitaria y moral.
- 3) No utilizar misiones sociales como medio de politizar y, por tanto, como instrumento de control y seguimiento político. Las ayudas sociales deben llegar a las poblaciones vulnerables y necesitadas indistintamente de

- sus condiciones políticas, religiosas, credo o raza, según lo consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- 4) Asimismo, las ayudas sociales deben ser canalizadas a través de instituciones competentes para tal fin y no por medio de supuestas estructuras “comunitarias” pues, si bien las comunidades son un medio efectivo de brindar ayuda, esta no puede quedar sectorizada solo a las comunidades “afectas a la ideología política del gobierno”, a la cual asimismo, se le hace seguimiento y control del cumplimiento de dichas actividades. Esto constituye un medio de cultivo para el ejercicio erróneo del poder por parte de líderes comunales y, por tanto, el sometimiento de la comunidad a estos liderazgos, produciendo violencia alimentaria de tipo moral.
 - 5) Se debe suprimir el denominado Carnet de la Patria sustituyéndolo por la cédula de identidad, documento único identificador de la persona a la cual tienen derecho la venezolana y el venezolano. La misma diagramación del carnet implica violencia simbólica por estar enmarcado en símbolos afines a una ideología política. Asimismo, se debe suprimir la violencia simbólica de las denominadas cajas Clap, con imágenes relacionadas directamente con la ideología política única para ser beneficiario de dicha caja.
 - 6) La mera denominación de “bolsas Clap” ya denota la entrega de una “bolsa de comida”, con una evidente denominación por parte del mismo Estado de forma peyorativa. El sometimiento a la “autoridad comunal” para adjudicar el beneficio del CLAP genera una relación de inferioridad ante el miedo de perder el beneficio. Asimismo, no se debe utilizar la entrega de la bolsa CLAP para fines publicitarios individuales de figuras políticas afectos al gobierno.
 - 7) La intervención militar debe limitarse a la defensa de la nación y no al sometimiento de la población para la adquisición del producto regulado, lo que genera una relación de inferioridad ante el miedo de perder el derecho de la adquisición. Por tanto, debe desmilitarizarse el sistema agroalimentario venezolano.
 - 8) Asimismo, se debe garantizar el adecuado suministro de gas y electricidad, dado que ante la falta de estos insumos, básicos para la calidad de vida, se ha dificultado enormemente el adecuado procesamiento de alimentos, contribuyendo a la expresión de violencia alimentaria sanitaria.
 - 9) Asistencia emocional a la ciudadanía por afectación de larga data de sus derechos humanos básicos fundamentales, lo cual está trayendo consecuencias devastadoras en la salud física y emocional de la población.
 - 10) Establecimiento de control sanitario estricto para garantizar la inocuidad de alimentos a ser consumidos. Establecimiento de sistema de trazabilidad, regulación del etiquetado.
 - 11) Se deben fomentar los planes escolares con sus respectivas dietas adecuadas y cuidados de hogar para facilitar la incorporación de la mujer al

mercado de trabajo. Maritza Landaeta, en entrevista personal, establece que la dieta venezolana históricamente ha sido muy vulnerable dado que se limitaba a un número escaso de alimentos diarios fijos y tradicionales. Al suprimir o escasear alguno de estos alimentos, se desestabiliza de forma muy elástica el equilibrio en esa dieta. Se debe implementar una reeducación nutricional en el país a los fines de diversificar la dieta de la ciudadanía y hacerla más completa en productos sustitutos para minimizar los riesgos de escasez.

- 12) La transparencia estadística es fundamental para la planificación en el desarrollo de un país. Hay que fomentarla y exigirla como derecho fundamental ciudadano que se debe tener a la información de la nación en todos sus ámbitos.
- 13) La mujer es centro de la familia venezolana, pero de ninguna manera es el centro de la sociedad venezolana. Se debe replantear en el país el empoderamiento de las mujeres, tal y como lo plantea el informe Bridge. Es imprescindible desarrollar más investigaciones en universidades, ONG y organizaciones independientes, al observarse una tendencia creciente a la feminización de la pobreza, para avanzar investigativamente y profundizar el progreso de un Estado matricentral. Partiendo de este hecho, la reducción de la pobreza tiene que ver con el bienestar, la dignidad y la elección con énfasis en el enfoque de género, reeducando en valores y fomentando el empoderamiento en las mujeres: capacidad de tomar decisiones informadas y libres, adquisición de alimentos de forma digna, sana, adecuada y completa, impunidad cero y justiciabilidad.

La violencia alimentaria es de difícil percepción por el doble comportamiento de ayuda-coacción, pero va minando la autoestima de la población y, ante el aumento de la coacción bajo la premisa “se debe seguir una línea de acción determinada por el Estado para poder adquirir alimentos”, va generando un reforzamiento de comportamientos sociales, aumentando la desconfianza, alimentando una ilusión de seguridad limitada y, aún más, eliminando la posibilidad de protesta ante violentas represiones, ejerciendo así su fin primordial: el temor como principal activo para ejercer sus operaciones de control.

La violencia alimentaria se ejerce bajo la idea del “distanciamiento” que comprende el hecho de que al agresor le es más fácil ejercerla cuando media cierta distancia entre él y la víctima, desactivando así los mecanismos inhibidores para su ejercicio. También contempla el uso de violencia moral, descalificando, desvalorizando, cosificando a quien no se ajuste a una ideología política y sectorizándolo del lado de un “enemigo superior”, quien a su vez es el que origina la situación dañina a la población, apartándose de la responsabilidad de la privación alimentaria que ejerce. Asimismo, la violencia alimentaria se “consolida” ante una

desinformación absoluta por parte del Estado, dada la configuración sistemática de no proveer datos estadísticos oficiales o proporcionar datos alterados y mal elaborados (opacidad estadística).

Por tal motivo, en la presente investigación y dado el historial de políticas agroalimentarias implementadas y los resultados obtenidos, *se hace necesario un entorno político distinto y/o una reorientación del modelo político y económico actual, como condición imprescindible para la reorientación del país y un cambio de rumbo*. Es por ello que la comunidad internacional no debe pensar que es una problemática única y limitada al país. El número de personas que se han visto obligadas a dejar Venezuela ha aumentado dramáticamente desde 2018, alcanzando más de cuatro millones para el 6 de junio de 2019. Colombia acoge a la mayor cantidad de ellas, seguida por Perú, Chile, Argentina, Ecuador y Brasil. Una de las principales causas de esta migración son las constantes violaciones de los derechos a la alimentación y la salud, por lo que venezolanas y venezolanos buscan protección de su derecho a vivir con dignidad.

Es importante apoyar las investigaciones que se realizan en el país a través de sus universidades autónomas, las cuales aún resisten y persisten a pesar de un escenario que pretende hacerlas desaparecer por ser garantes históricas de la demostración de realidades con base científica a través de la ciencia y el conocimiento.

7. Referencias

- Agudo, R. (2019), “Análisis del sector agroalimentario: empresas propiedad del Estado” (<https://transparencia.org.ve/presupuesto2018/>).
- Asbojorn, E. (1987), “Report on the right to adequate food as a human right”, Nueva York, ONU.
- Boada, M. (2018), “El hambre como arma de control”, *El Nacional*, 22 de octubre (disponible en http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/hambre-como-arma-control_208676).
- Castillo, O. (2018), “La violencia alimentaria en Venezuela protagoniza el festival GABO” (disponible en [linea:https://lite.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/laviolenciaalimentariaenvenezuelaprotagonizaelfestivalgabo-2451240/](http://linea.lite.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/laviolenciaalimentariaenvenezuelaprotagonizaelfestivalgabo-2451240/)).
- Datanálisis (2017, “Tendencias del consumidor venezolano”, reporte mayo.
- FAO (2010), “El derecho humano a la alimentación: directrices voluntarias” (<http://www.fao.org/3/a-a1601s.pdf>).
- (2011), “Seguridad alimentaria nutricional, conceptos básicos”, Honduras (<http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>).
- (2019), Informe de alerta temprana sobre seguridad alimentaria y agricultura abril-junio (<http://www.fao.org/giews/es/>).

- , OPS, WFP y Unicef (2018), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: desigualdad y sistemas alimentarios*, Santiago de Chile.
- Gutiérrez, A. (2016), *Situación del sistema agroalimentario venezolano*, Caracas, ULA-FACES-CIAL.
- Iciarte, M. (2019a), “Violencia alimentaria: conceptualización” (disponible en <https://devaagriculturayalimentacion.blogspot.com/2019/06/violencia-alimentaria.html>).
- (2019b), “Un café con... Maritza Landaeta” (disponible en <https://devaagriculturayalimentacion.blogspot.com/2019/08/un-cafe-conmaritza-landaeta.html>).
- Landaeta, M., M. Herrera y G. Ramírez (2015), Encuesta de Condiciones de vida en Venezuela 2014 (disponible en <https://www.fundacionbengoa.org/>).
- (2016), Encuesta de Condiciones de vida en Venezuela 2015 (<https://www.fundacionbengoa.org/>).
- y M. Vásquez (2017), Encuesta de Condiciones de vida en Venezuela 2016 (<https://www.fundacionbengoa.org/>).
- Landaeta, M., Herrera, M., Ramírez, G. y M. Vásquez. 2018. Encuesta de Condiciones de vida en Venezuela 2017. Consulta en línea: <https://www.fundacionbengoa.org/>. [Fecha de consulta 24/06/2019]
- La Riva, A. (2016), “La crisis cambió el comportamiento de los venezolanos” (www.el-nacional.com/).
- Marotta, D. (2017), Encuesta de Condiciones de Vida en Venezuela 2017 (<https://www.fundacionbengoa.org/>).
- Marrero, J., M. Iciarte, C. Márquez, R. Carrero y S. López (2016), “Lineamientos para legislar y justiciabilidad del derecho a la alimentación en países de economía rentista: el caso de la República Bolivariana de Venezuela”, V Convocatoria del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.
- Marrero, J., M. Iciarte, C. Márquez y S. López (2018), “La dimensión ética en el derecho a la alimentación”, VII Convocatoria del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe .
- Marrero, J., C. Márquez, S. López; R. Carrero y V. López (2017), “Lineamientos en la planificación y legislación del derecho a la alimentación en países con preponderancia de familias matricentrales: caso Venezuela”, VI Convocatoria del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe.
- Martínez, A. (2016), “La violencia. Conceptualización y elementos para su estudio”, *Política y Cultura*, 46.
- ONU (1966), Declaración Universal de los Derechos Humanos (<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>).
- (2019), Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela (http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_cartilla_pidescyfp.pdf).

- PROVEA (2018), *Informe anual enero-diciembre 2017 sobre situación de derechos humanos en Venezuela: derecho a la alimentación* (disponible en <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2017>).
- SAMAN y Cáritas de Venezuela (2017), Monitoreo de la situación nutricional en niños menores de 5 años (<http://caritasvenezuela.org/wp-content/uploads/2017/12/Tercer-Bolet%C3%8Dn-SAMAN-Marzo-Abril-2017.-Caritas-de-Venezuela.pdf>).
- Rafalli, S. (2018), “En Venezuela, los niños son el eslabón más débil de la cadena” (disponible en <http://www.civilisac.org/emergencia-humanitaria-compleja/venezuela-los-ninos-eslabon-mas-debil-la-crisis-alimentaria>).
- Transparencia Venezuela (2018), Análisis del presupuesto nacional 2018 (<https://transparencia.org.ve/presupuesto2018/>).
- USDA (2017), “Food Security in the United States: Measuring household food security” (disponible en <https://www.usda.gov>).