



fidh



Con la comida no se juega: Graves violaciones al derecho humano a la alimentación en Venezuela

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	8
METODOLOGÍA	9
I. CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIO-ECONÓMICO: LA SITUACIÓN DE VENEZUELA A PARTIR DE 1999	11
a. Dos décadas de conflictividad política y debilitamiento institucional	11
b. Una Emergencia Humanitaria Compleja producto del modelo económico y de la crisis política e institucional	13
i. La configuración del modelo económico del chavismo	13
ii. Quiebre del modelo basado en controles y distribución de la renta	16
iii. Características de la Emergencia Humanitaria Compleja	19
iv. Efectos de las sanciones internacionales	21
II. OBLIGACIONES DEL ESTADO VENEZOLANO Y OTROS CO-GARANTES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	23
a. Marco legal: el derecho a la alimentación en la legislación venezolana y el derecho internacional	23
b. La obligación de respetar	25
i. La obligación del Estado Venezolano de respetar	25
ii. La obligación de otros Estados de respetar	29
c. La obligación de proteger	31
d. La obligación de realizar	32
i. La obligación de facilitar	32
ii. La obligación de hacer efectivo el derecho: proteger contra el hambre	38
e. La obligación de permitir la acción humanitaria	40
III. PRINCIPIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ANTE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	44
a. Principio de no discriminación	44
b. Transparencia, participación y descentralización	48
c. Corrupción y el derecho a una alimentación adecuada	50
IV. LOS EFECTOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA SITUACIÓN NUTRICIONAL QUE HA TENIDO EL INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO VENEZOLANO Y OTROS CO-GARANTES DE SUS OBLIGACIONES CON RESPECTO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	56
a. Disponibilidad de alimentos	57
b. Acceso a los alimentos	55
c. Consumo de alimentos	60
d. Estado Nutricional	62
CONCLUSIONES	67
RECOMENDACIONES AL ESTADO VENEZOLANO	68
RECOMENDACIONES A TERCEROS ESTADOS Y A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	68

ACRÓNIMOS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AN	Asamblea Nacional
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
CDP	Centro de Detención Preventiva
CEAC	Centro de Empaquetado de Alimentos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAP	Comité Local de Abastecimiento y Producción
CMA	Cumbre Mundial sobre la Alimentación
CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
DCP	Derechos Civiles y Políticos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DGCIM	Dirección General de Contrainteligencia Militar
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FANB	Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDH	Federación Internacional por los Derechos Humanos
FONDEN	Fondo de Desarrollo Nacional
HRP	Plan de Respuesta Humanitaria
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INN	Instituto Nacional de Nutrición
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
IPS	Índice de Prevalencia de Subalimentación
MINPPAL	Ministerio del Poder Popular para la Alimentación
NNyA	Niños, Niñas y Adolescentes
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en Venezuela
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONCDOFT	Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo
ONG	Organización No Gubernamental
OVP	Observatorio Venezolano de Prisiones
OVSP	Observatorio Venezolano de Servicios Públicos
PDVAL	Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos
PDVSA	Petróleos de Venezuela, SA
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
Provea	Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
SAMAN	Sistema de Monitoreo, Alerta y Atención en Nutrición y Salud
SERN	Servicios de Educación y Recuperación Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional
SUNDEE	Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presentado por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y su organización miembro en Venezuela, el Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (Provea), es el resultado de una misión de investigación conducida por un equipo multidisciplinario durante el año 2021, y se enfoca en un minucioso análisis del nivel de cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación por parte del Estado Venezolano entre 2016 y 2021.

La investigación realizada recogió datos de diversas fuentes documentales ampliamente reconocidas, incluyendo 17 entrevistas a diversos actores, como representantes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones humanitarias, organizaciones campesinas, académicos, periodistas que cubren el tema alimentario y activistas comunitarios.

La indagación sobre la situación del derecho a la alimentación en Venezuela que se formula en el informe tiene parte de las obligaciones establecidas en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su desarrollo en la Observación General 12 del Comité DESC de Naciones Unidas del año 1999.

El informe parte de una descripción de la situación alimentaria en el contexto institucional y económico de Venezuela desde el inicio de la Revolución Bolivariana hasta la aparición de la emergencia humanitaria compleja. Luego, se analiza el cumplimiento a las obligaciones que se desprenden del derecho a la alimentación (respeto, protección y realización), así como a los principios fundamentales que aseguran el goce pleno del derecho a la alimentación; para concluir con la determinación de los efectos de las políticas alimentarias sobre la seguridad alimentaria y la situación nutricional de la población venezolana.

El informe concluye que, desde 2016, se han cometido graves violaciones al derecho a la alimentación en Venezuela.

Emergencia humanitaria compleja

En los últimos seis años, la economía venezolana se ha contraído en más del 80 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB), lo que representa una de las contracciones económicas más profundas fuera de contextos de enfrentamiento armado, sumado a un cuadro hiperinflacionario de más de tres años, en los que se ha exhibido la tasa de 50% mensual de incremento en el índice de precios; en 2019, la inflación anualizada alcanzó el 39.113%. El resultado de estas condiciones económicas ha sido el desarrollo de una emergencia humanitaria compleja caracterizada por abrumadoras cifras de pobreza, inseguridad alimentaria, desnutrición infantil y una extensa ola migratoria que ha expulsado a casi seis millones de personas.

La pobreza se ha incrementado exponencialmente, llegando a 94,5% de la población en 2021, lo que ha causado que la proporción de hogares que no tienen acceso a la canasta alimentaria básica crezca a mayor velocidad, lo cual supone serias implicaciones puesto que una parte importante de la población tiene grandes dificultades para cubrir las necesidades mínimas de subsistencia. Asimismo, múltiples fuentes han relatado extensamente el sostenido colapso de los servicios públicos, tales como agua, electricidad y gas doméstico, lo que repercute en la alimentación de los venezolanos, y tiene un efecto diferenciado en la población más vulnerable.

Las sanciones sectoriales impuestas por Estados Unidos no han sido las causantes de la emergencia humanitaria compleja. No obstante, las sanciones han tenido un efecto catalizador que, ha empeorado condiciones preexistentes, y en otros, ha producido efectos no intencionales.

Incumplimiento a las obligaciones del derecho a la alimentación

El Estado venezolano ha tomado diversas medidas y adoptado políticas públicas que han tenido como resultado impedir el acceso a una alimentación adecuada. El informe detalla las diversas políticas públicas que se han puesto en marcha desde la entrada en vigor de la Ley de Costos y Precios Justos del 23 de enero de 2014, que tuvo un impacto severo en la productividad agropecuaria e industrial. Esta normativa inauguró un marco de numerosos controles a la producción, distribución y comercialización de toda gama de productos alimenticios.

De esa forma, las políticas públicas del Estado Venezolano basadas en los controles de precio, en medidas de fiscalización y control, incluyendo la criminalización de ciertos productores y comerciantes, así como como la decisión del Estado de preferir el abastecimiento a través de importaciones en detrimento de la producción nacional, han causado un fuerte impacto negativo sobre la producción nacional de alimentos y un aumento de la escasez y la inseguridad alimentaria de todos los hogares del país. Todo ello constituye una violación por parte del Estado Venezolano de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada, ya que estas medidas y políticas públicas tomadas en su conjunto han tenido el efecto de dificultar el acceso a alimentos para una gran parte de la población.

En relación con la obligación de proteger, que conlleva la adopción de medidas para que los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada; el Estado Venezolano, a través del programa CLAP no implementa controles necesarios que garanticen la calidad e inocuidad de los productos importados que son distribuidos. Los beneficiarios de las bolsas CLAP que fueron entrevistados durante el curso de la misión afirmaron que los productos que reciben son de mala calidad.

El derecho a una alimentación adecuada depende de la realización de otros derechos de forma interdependiente. En este sentido, el derecho a la alimentación está estrechamente relacionado con el derecho de acceso a otros recursos como la tierra, el agua y ciertos servicios básicos, así como el acceso a servicios de atención de salud y saneamiento. Se pudo documentar que, para 2021, ha caído en 90% el suministro de agua que se distribuye a través de la red de acueductos; 70% de la población enfrenta deficiencias en el servicio de agua potable, 54,8% enfrenta restricciones severas en el servicio y 82% está expuesta al consumo de agua no potable. En cuanto al servicio eléctrico, la generación ha caído 74% por lo que, durante el año 2021, se registraron 174.000 apagones que afectaron al 74,2% de la población. La escasez de bombonas de gas para cocinar obligó a 5,4 millones de personas a cocinar con leña.

Incluidas en el incumplimiento de la obligación de realización está el conjunto extenso de regulaciones, decretos y marcos que el Estado ha puesto en marcha. Sin embargo, pocas de estas regulaciones han resultado en facilitar una alimentación efectiva de la población, especialmente de la niñez. Estas regulaciones han estado especialmente enfocadas solo en la administración de alimentos escasos, pero no en la nutrición para el bienestar. Estas políticas han estado enfocadas en la organización del llamado Poder Popular en torno a estos procesos y en la maquinaria de importaciones que ha resultado en grandes mecanismos de corrupción que han sido denunciados públicamente. La mayor parte de estas regulaciones originalmente diseñadas para facilitar el derecho a la alimentación, han tenido en contraposición un efecto regresivo sobre la efectividad del sistema alimentario.

La situación alimentaria de los grupos enteramente dependientes del Estado, como la población penitenciaria en Venezuela, se agravó más de su precariedad habitual a partir del año 2020. En un contexto en el que la población que puede trabajar no es capaz de acceder a los alimentos por su alto costo, la situación de la población institucionalizada es aún más precaria. En estos casos, el Estado también tiene la obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación ya que esta población no puede hacerlo por sus propios medios. Esta obligación no está siendo cumplida y se ha transferido a los familiares, empobrecidos como el resto de la población. El resultado ha sido un deterioro palpable de las condiciones de la población bajo tutela del Estado sin que se tomen medidas de alguna índole para mitigar los daños.

Asimismo, se ha reportado por numerosas fuentes la sensible reducción del gasto en alimentos de la población, incluyendo los que viven en pobreza extrema y los "no pobres". Esto evidencia que los hogares cada vez destinan menos recursos a la compra de alimentos, con impacto tanto en la cantidad como en la calidad de la dieta. Las estrategias de sobrevivencia ante el hambre que los hogares más vulnerables han utilizado para superar la crisis alimentaria van desde cambios tempranos relacionados con la calidad y cantidad de alimentos: *"compran menos alimentos, inventan nuevas recetas y sustituyen ingredientes que*

no pueden comprar”, otros han recurrido a sacrificar la comida de miembros del hogar para que coman otros, buscar apoyo en familiares u organizaciones comunitarias, y en casos extremos, en los vertederos de basura, entre otras que no pasan desapercibidas por la frecuencia que se presentan, lo inéditas que son y la severidad de las mismas.

El informe desvela la absoluta falta de transparencia en la gestión de las políticas alimentarias en el período de estudio. La ausencia de cifras oficiales sobre los índices de nutrición de la población, así como sobre el impacto de los planes y programas que han sido implementados, impide la adecuada evaluación de dichos planes y su adecuación eficiente a las necesidades de la población. La falta de transparencia de la información sobre el uso de los recursos y la ejecución de los programas crea un entorno favorable para la corrupción porque dificulta la contraloría ciudadana.

Venezuela es uno de los países más corruptos del mundo, según el índice de la ONG Transparencia Internacional. La corrupción endémica en Venezuela ha permeado todas las instituciones del Estado, configurando lo que algunos asimilan al fenómeno de la captura del Estado que, a su vez, se ha convertido en un incentivo de obtención de beneficios personales a través de la consolidación de un esquema de graves y sistemáticas violaciones de Derechos Humanos; por lo que, la corrupción ha sido un factor determinante en la afectación del derecho de la población venezolana a un nivel de vida adecuado, y del derecho a la alimentación, como uno de sus componentes esenciales.

En cuanto al estado nutricional de la niñez, Unicef reportó en octubre de 2020, en su informe sobre la situación humanitaria en Venezuela, correspondiente a 4.625 niños y niñas menores de 5 años, de los cuales 700 (15,3%) presentaron desnutrición aguda, 516 (11,1%) bajo la forma moderada y 516 (4%) en su forma severa. Estos datos sugieren una situación de emergencia nutricional, según los estándares internacionales. Los patrones de desnutrición que revelan con más claridad la severidad de la privación alimentaria y la cronicidad del proceso, los publicó Cáritas de Venezuela en mayo de 2021, en referencia ya no a la desnutrición aguda, sino al retraso del crecimiento de los niños venezolanos en los estratos más pobres. Estos patrones revelan que más del 30% de los niños que han sido ingresados en el programa de protección nutricional de Cáritas ya venía con retraso del crecimiento al llegar. Muchos de ellos menores de 6 meses, lo que refleja el déficit nutricional de sus madres durante la gestación. Estos patrones de retraso de crecimiento lineal dan cuenta de que la privación alimentaria de las familias venezolanas comenzó al menos en 2014. Este déficit nutricional causa grandes deterioros del desarrollo cognitivo de niñas y niños y determinará un rezago biológico, social y afectivo que se heredará a generaciones futuras y resume una violación masiva al mismo derecho a la vida.

Conclusiones y Recomendaciones:

Si bien la situación alimentaria es compleja y resultante de múltiples factores económicos, políticos y sociales, tanto las medidas adoptadas como las omisiones del Estado Venezolano han devenido, en su conjunto, en una vulneración del derecho a una alimentación adecuada.

Si bien el gobierno ha establecido ciertos programas para aliviar el problema de alimentación, entre los cuales cabe destacar los CLAP, estos carecen de la calidad requerida bajo el derecho internacional, se han implementado de forma discriminatoria y utilizado como instrumento de control social.

A su vez, cabe reconocer la responsabilidad de otros Estados Partes. En este sentido, es fundamental que cualquier régimen de sanciones impuestas por terceros países contengan explícitas excepciones humanitarias y determinen mecanismos de regulación y control que eviten el sobrecumplimiento de empresas y gobiernos.

El pasado 8 de marzo el gobierno declaró que iba a reiniciar las negociaciones con todos los actores políticos, económicos, sociales y culturales. En ese sentido, este informe hace las siguientes recomendaciones para que pueda mejorarse la situación alimentaria de los venezolanos:

Se formulan cinco recomendaciones dirigidas al Estado Venezolano:

1. Facilitar la acción humanitaria en el país de las organizaciones nacionales e internacionales, abriendo espacios de encuentro y trabajo conjunto para fortalecer el plan de respuesta humanitaria,

que debe ampliarse para atender a la población bajo tutela del Estado, especialmente la población penitenciaria. Esto requiere del cese de la criminalización, entre otros obstáculos que limitan la acción inmediata para recuperar a la población vulnerable y prevenir su deterioro.

2. Trabajar en conjunto con el sector privado y la sociedad civil para favorecer el diálogo y reactivar el sistema alimentario incluyendo políticas que impacten la producción de alimentos, el mercado alimentario y políticas sociales que fortalezcan el poder adquisitivo de la población y favorezcan una alimentación adecuada. Impulsar políticas que promuevan nuevas fuentes de empleo que permitan elevar sustancialmente los salarios, que aseguren a la población contar con ingresos mínimos para la satisfacción de las necesidades alimenticias de los trabajadores y trabajadoras y sus familias. En el contexto de la reanudación de las negociaciones, hacemos un llamado a que se priorice la Mesa Social que había sido acordada en el proceso de negociación iniciado en México.

3. Garantizar un acceso permanente y de calidad a servicios sanitarios, de agua segura, saneamiento, electricidad y gas doméstico, necesarios para garantizar la inocuidad de los alimentos, una adecuada nutrición y unas condiciones de vida saludables.

4. Diversificar los programas en alimentación y nutrición y sectores afines, incluyendo transferencias monetarias cónsonas con el costo de la canasta alimentaria y los servicios básicos, además de fortalecer los programas alimentarios oficiales vigentes. Estos programas deben contar con la debida transparencia en la gestión que permita el monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas

5. Reactivar las funciones del Sistema Estadístico Nacional de forma tal que permita conocer la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional e identificar la población con mayor vulnerabilidad, entre ellos los niños, niñas y adolescentes, las embarazadas y madres en lactancia, adultos mayores y personas con discapacidad, priorizando también el área geográfica donde se encuentran.

Recomendaciones a Terceros Estados y a la Comunidad Internacional:

1. Revisar exhaustivamente las sanciones financieras impuestas a la República Bolivariana de Venezuela, requiriendo que estas prevean de forma expresa excepciones frente a transacciones destinadas a fines humanitario. Las sanciones sectoriales que limitan el acceso a combustible y otros factores esenciales para la producción y distribución de alimentos deben ser revocadas.

2. Exhortar, en el seno del Consejo de Derechos Humanos, al Estado Venezolano que honre su ofrecimiento de acoger la visita a 10 relatores de los procedimientos especiales, entre los que se incluya al Relator sobre el Derecho a la Alimentación y al Relator sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.



Sergio González © Provea

INTRODUCCIÓN

El presente informe sobre la situación del derecho a la alimentación en el país es el resultado de una Misión de Investigación llevada a cabo por la Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH) y su organización miembro en Venezuela, Provea. El agravamiento de la situación social en Venezuela por la hiperinflación, el empobrecimiento generado por la caída del poder de compra de los salarios y por el grave insuficiencia del Estado venezolano en la prestación de servicios públicos esenciales como agua potable, electricidad, servicios de salud, entre otros no solo han aumentado los niveles de desnutrición e inseguridad alimentaria, sino que además han impulsado un desplazamiento masivo de amplios contingentes de población. Según datos de ACNUR, 5,9 millones de venezolanos han salido del país como migrantes o refugiados¹.

Esta crisis humanitaria si bien estuvo en la primera plana de los medios de comunicación y de la agenda de la comunidad internacional en 2018, ha sido relegada a un segundo plano debido a la pandemia y a los pocos avances políticos. Esta investigación tiene como objetivo mostrar la urgencia de atender las violaciones del derecho a la alimentación de las cuales son víctimas los venezolanos. Para entender mejor como se llegó a esta situación y con el propósito de ir más allá de la descripción estadística de la emergencia humanitaria, esta investigación identifica los incumplimientos de las obligaciones y principios del derecho a la alimentación establecidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El informe comienza presentando el contexto político institucional y cuáles han sido las políticas económicas que se desarrollaron a partir del año 2000 que han tenido un impacto en la situación alimentaria. El segundo apartado del informe se centra en un análisis del nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado venezolano y otros garantes en torno al derecho a la alimentación a partir del año 2016, luego de analizar los principios bajo los cuales dichas obligaciones deberían cumplirse y, finalmente, el informe

1 ACNUR, Situación de Venezuela. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

cierra con los efectos de los incumplimientos registrados tanto en la seguridad alimentaria como en la situación nutricional de la población venezolana y una serie de recomendaciones al Estado venezolano para garantizar el derecho a la alimentación de la población.

METODOLOGÍA

El marco de análisis de la presente investigación se basa en las normas internacionales como el PIDESC y la Observación General 12 del Comité DESC que detalla las obligaciones en materia del derecho a la alimentación. Tanto la recolección de la información como la estructura del informe están basados en la definición de la alimentación como Derecho Humano, buscando profundizar en los distintos elementos que lo componen. Por lo tanto, el informe no se centra en la descripción de la situación de seguridad alimentaria, sino que analiza la legislación, las políticas públicas y acciones u omisiones del Estado Venezolano y otros actores en sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación. El análisis de estas obligaciones establecidas en el PIDESC se basa en la actuación del Estado por ser el principal garante, y luego se describe el nivel de daño que los incumplimientos han supuesto sobre las dimensiones del derecho y el estado nutricional de la población.

La presente investigación, llevada a cabo por un equipo multidisciplinario, partió de diversas fuentes documentales incluyendo informes sobre el derecho a la alimentación que publica anualmente Provea sirvieron de documentos de base junto con informes de otras organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y publicaciones académicas. Además, se realizaron 17 entrevistas a diversos actores en el terreno y organizaciones de derechos humanos. Las entrevistas se realizaron de forma virtual dado el contexto de pandemia.

Se complementó la información obtenida a partir de estas fuentes con revisión en prensa sobre temas puntuales, así como con documentos oficiales nacionales e internacionales. Este cúmulo de información luego fue sistematizado para analizar los distintos componentes del derecho a la alimentación en el país.

I. CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIO-ECONÓMICO: LA SITUACIÓN DE VENEZUELA A PARTIR DE 1999

Un recuento tanto del contexto político institucional como de la situación económica en Venezuela permite entender el surgimiento de la prolongada crisis económica que se ha registrado en el país y que ha terminado causando una emergencia humanitaria compleja.

a. Dos décadas de conflictividad política y debilitamiento institucional

Venezuela vive una crisis sistémica que contiene elementos políticos, económicos y sociales, que viene profundizándose desde 2015. Esta crisis tiene como antecedente una historia de enfrentamiento político y sostenida erosión de capacidad institucional bajo el manto de la llamada Revolución Bolivariana liderada por el presidente Hugo Chávez (1999-2013) primero y, posteriormente, Nicolás Maduro (2013-actualidad). Esto ha llevado a un proceso de consolidación autocrática progresivo².

Con el primer mandato presidencial de Hugo Chávez en 1999 se inaugura un nuevo período político en el país al aprobarse la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en diciembre de ese mismo año. Este texto constitucional, si bien mantiene los principios de autonomía de los Poderes Públicos y establece amplias garantías en materia de derechos humanos, al mismo tiempo concentra más poder en la figura presidencial que en la Constitución de 1961, da mayor posibilidad de participación política al sector militar, elimina la financiación pública de los partidos políticos y reduce la Asamblea Nacional a una sola cámara, así como sus atribuciones de control legislativo al Poder Ejecutivo. Por todas estas razones, especialistas consideran que el nuevo diseño institucional disminuyó los espacios para dirimir los conflictos políticos y favoreció el surgimiento de la polarización política que ha caracterizado al país durante las dos últimas décadas³.

Los primeros conflictos durante el inicio del gobierno de Chávez ocurren por la aprobación por vía de una Ley habilitante de una nueva Ley de Hidrocarburos y la Ley de Tierras en 2001⁴. Progresivamente, las tensiones fueron agudizándose hasta el golpe de estado ocurrido en abril de 2002 y el paro petrolero de fines de ese año. El fracaso tanto del golpe de abril como del paro petrolero llevaron al fortalecimiento en última instancia del poder central y de su control sobre la industria petrolera. El tono del conflicto se mantuvo mientras el liderazgo político opositor y sectores de la sociedad civil venezolana se movilizaban para convocar el referéndum revocatorio establecido en la Constitución y los distintos poderes públicos creaban nuevos requisitos y dilataban el proceso. El referéndum se realizó en 2004 y la victoria electoral fue para el Presidente Chávez con 60% de los votos. Esta victoria electoral coincidió con un aumento de los precios petroleros, lo que permitió a su gobierno adelantar políticas sociales que buscaban aumentar el apoyo político de la población.

2 Ver: Alfaro Pareja, F. J. (2020). Archipiélagos políticos bajo la tormenta en Venezuela: Coaliciones, actores y autocratización. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (109), 21–40. DOI: <http://doi.org/10.32992/erlacs.10568>; Corrales, J. (2020). Democratic backsliding through electoral irregularities: The case of Venezuela. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (109), 41–65. DOI: <http://doi.org/10.32992/erlacs.10598>; Marsteintredet, L. (2020). With the cards stacked against you. Challenges to a negotiated transition to democracy in Venezuela. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (109), 87–106. DOI: <http://doi.org/10.32992/erlacs.10553>.

3 Bejarano, A. M. (2005). Transformaciones de la democracia en Venezuela: una lectura crítica de la Constitución de 1999. *Desafíos*, Volumen 12, pp. 132-144. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633157007.pdf>.

4 La Ley de Tierras se propone luchar contra el latifundio y establece el rescate de tierras públicas o expropiación de tierras privados en caso de que el Instituto Nacional de Tierras certifique que están ociosas. La ambigüedad en la ley y su reglamento y la potestad del INTI para decidir discrecionalmente han sido causas de una importante inseguridad jurídica para los productores agrícolas.

La Coordinadora Democrática, principal instancia de liderazgo de los sectores políticos opositores en aquella época, nunca aceptó los resultados del referéndum y se denunció la existencia de fraude que no logró ser probada. Bajo ese argumento, diversos partidos políticos opositores deciden no participar en las elecciones legislativas de 2005, con lo cual el partido de gobierno logra la totalidad de los escaños en la Asamblea Nacional. De esta forma, se dan nombramientos en el Poder Electoral, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo a personas directamente vinculadas al partido de gobierno. Así se configura un escenario donde no existe autonomía o contrapesos al Poder Ejecutivo. En ese mismo marco, Hugo Chávez declara la orientación socialista de la Revolución Bolivariana, se propone una reforma constitucional para la creación del Estado Comunal, que es rechazada en el referéndum consultivo en 2007, y se empiezan a adelantar políticas públicas donde el control de la economía y la participación directa del estado en empresas de diversa índole son posibles por el auge de los ingresos petroleros.

Este modelo de fuerte intervención en la economía y aumento de los programas sociales, denominados misiones, tuvo efectos nocivos sobre la producción interna, como se desarrollará con mayor detalle en la próxima sección. En materia de programas sociales, se buscaba atender los grandes déficits del pasado, pero hubo poca inversión en las redes públicas de educación y salud, prefiriéndose la creación de estructuras paralelas destinadas a atender a la población vulnerable, como la misión Barrio Adentro para el sector salud y las misiones Robinson, Ribas y Vuelvan Caras para atender a la población adulta que no había concluido su educación formal. En resumidas cuentas, no se dio prioridad a las políticas que pudieran aumentar la autonomía de los grupos vulnerables, sino que se prefirió promover políticas orientadas a aumentar el consumo presente de los hogares para obtener a cambio mayor apoyo político.

La bonanza económica y esta orientación de las políticas sociales se tradujo en un importante apoyo popular del gobierno de Hugo Chávez. Poco después de su reelección en 2012, Chávez se retiró de la vida pública por motivos de salud y delegó la conducción del proceso bolivariano en Nicolás Maduro. Se anunció su muerte en marzo de 2013 y fueron convocadas nuevas elecciones presidenciales. El resultado fue ajustado, Maduro ganó con un porcentaje pequeño de votos y comenzó un período de incertidumbre sobre cómo funcionaría el sistema político en ausencia de Chávez. En 2014, ocurren protestas masivas bajo el lema "La Salida", pidiendo la renuncia de Nicolás Maduro. A diferencia de momentos de conflictividad anteriores, la represión de los cuerpos de seguridad se tradujo en asesinatos y detenciones masivas de manifestantes. Según datos del Foro Penal Venezolano en 2014 se registraron 3.383 detenciones en el contexto de las manifestaciones⁵ y ejecuciones.

El liderazgo político opositor retomó la vía electoral después de estas protestas y, en diciembre de 2015, obtiene la mayoría calificada de la Asamblea Nacional. Comienzan a expresarse en ese momento conductas autoritarias cuando la Asamblea electa en 2010, pocos días antes de que se juramenten los diputados recién electos, nombra nuevos Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia sin respetar los procedimientos y requisitos establecidos en la Constitución y las leyes⁶. Este mismo Tribunal Supremo declara nulos los resultados electorales en el Estado Amazonas para impedir la mayoría calificada opositora, declara la Asamblea Nacional en desacato y declara nulos todos sus actos⁷. En los años subsiguientes, el Ejecutivo Nacional dejó de presentar a la Asamblea sus Memorias y Cuentas y dejó de presentarse una Ley de Presupuesto Público a ser aprobada por el Poder Legislativo.

En 2016, comienzan nuevas movilizaciones y recolecciones de firmas para solicitar nuevamente un referéndum revocatorio, pero esta iniciativa fue bloqueada por acciones judiciales⁸. Las sentencias 155 y 156⁹ del Tribunal Supremo de Justicia en 2017, que efectivamente disolvían el parlamento, fueron

5 Foro Penal Venezolano (2014). Detenciones arbitrarias, torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes (febrero/octubre 2014). Disponible en: <https://foropenal.com/detenciones-arbitrarias-torturas-y-otros-tratos-crueles-inhumanos-y-degradantes-febrerooctubre-2014/>

6 Acceso a la Justicia: Designación de nuevos magistrados viola todo el ordenamiento jurídico. Disponible en: <https://accesoalajusticia.org/designacion-de-nuevos-magistrados-viola-todo-el-ordenamiento-juridico/>

7 Acceso a la Justicia: Conoce las principales sentencias del TSJ que declaran el desacato de la Asamblea Nacional. Disponible en: <https://accesoalajusticia.org/conoce-las-principales-sentencias-del-tsj-que-declaran-el-desacato-de-la-asamblea-nacional/>

8 BBC Mundo (2016, 21 de octubre). El CNE de Venezuela paraliza el referendo revocatorioa Nicolás Maduro: ¿Qué pasa ahora? Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37725038>

9 Runrunes (2017, 1 de abril). TSJ borró sentencias 155 y 156 de su web pero estas fueron publicadas en medios impresos. Disponible en: <https://runrun.es/nacional/303324/tsj-borro-sentencias-155-y-156-de-su-web-pero-estas-fueron-publicadas-en-medios-impresos/>

rechazadas por la Fiscalía General de la República, considerándolas una “ruptura al hilo constitucional”.¹⁰ Estas medidas fueron el detonante para una nueva ola de manifestaciones, en las cuales la represión escaló: el Foro Penal registró 5.517 personas detenidas y 102 personas asesinadas en el contexto de las manifestaciones¹¹. En último término, el gobierno nacional decidió convocar una controvertida elección a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), un órgano supraconstitucional, sin consulta previa a la ciudadanía y bajo parámetros que violaban el principio de proporcionalidad y la premisa de una persona-un-voto, con el propósito de asegurar la sobre representación del partido de gobierno y la no participación de la oposición.¹² La elección de la ANC y la represión estatal finalmente terminarían el ciclo de protestas, al tiempo que un nuevo órgano legislativo se impuso sobre la legítima AN.

En este marco de alta conflictividad política, se convocan las elecciones presidenciales siete meses antes del fin de período presidencial. Ante la existencia de la Constituyente y las irregularidades en la convocatoria, una porción importante de los partidos políticos opositores decide no participar en la elección y muchos países e instituciones internacionales no la reconocen como legítima¹³. Bajo este argumento, la Asamblea Nacional declara que se está usurpando el cargo de la presidencia y se juramenta el Presidente de la Asamblea, Juan Guaidó, como Presidente Interino¹⁴. De esta forma el conflicto político llegó a expresarse en una duplicidad institucional: dos Presidentes y dos poderes legislativos. La consecuencia práctica es que se ha terminado de destruir la institucionalidad democrática en el país. Y, si bien en la actualidad el Gobierno Interino ha perdido fuerza después de la elección de una nueva Asamblea Nacional en 2020, el efecto de esta duplicidad sigue presente, así como el efecto de las políticas que proponían promover sanciones al gobierno venezolano como mecanismo para forzar una transición política y que, como veremos, han tenido un impacto sobre la situación humanitaria.

b. Una Emergencia Humanitaria Compleja producto del modelo económico y de la crisis política e institucional

i. La configuración del modelo económico del chavismo

La situación económica venezolana ha mostrado una tendencia de deterioro constante, a partir de 2014, por el quiebre del modelo económico instaurado por el gobierno venezolano desde comienzos del siglo XXI. Este modelo se sustentaba en controles de precio, sobrevaluación de la moneda, la repartición de la renta internacional del suelo y políticas públicas centralizadas en la figura presidencial.

Las políticas de control de precios buscaban, en teoría, facilitar el acceso a la población más necesitada de los productos básicos de primera necesidad.¹⁵ Los controles de precios fueron abarcando más cadenas productivas con el tiempo y, aunque generaron escasez, esta pudo ser paliada por políticas redistributivas e ingentes importaciones.

10 BBC Mundo (2017, 31 de marzo). Fiscal general de Venezuela, Luisa Ortega Díaz, dice que sentencias del Tribunal Supremo sobre la Asamblea Nacional violan el orden constitucional. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39459905>

11 Foro Penal Venezolano (2018). Reporte sobre la represión en Venezuela en 2017. Disponible en: <https://foropenal.com/reportes-la-represion-venezuela-2017/>

12 Straka, T. (2017). Crónica de un autogolpe. Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/cronica-de-un-autogolpe/>

13 France 24 (2018, 20 de mayo). Cominidad internacional alega falta de “transparencia” en las elecciones de Venezuela. <https://www.france24.com/es/20180519-elecciones-venezuela-maduro-comunidad-internacional>

14 BBC Mundo (2019, 24 de enero). Guaidó se juramenta presidente de Venezuela: qué significa realmente y qué consecuencias tiene que Trump lo reconozca. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46979540>

15 Decreto N° 6.092, con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios; Decreto N° 8.331, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Costos y Precios Justo; Ley Orgánica de Precios Justos Gaceta Oficial 40.340.



Un grupo de personas saquean un supermercado en Maracay, estado Aragua, Venezuela el 27 de junio de 2017. FEDERICO PARRA / AFP

El control de cambio centralizaba la distribución de ingresos petroleros bajo parámetros determinados por el gobierno central y se tradujo en un importante mecanismo de transferencia de renta internacional del suelo por la vía de la sobrevaluación de la moneda.¹⁶ La redistribución de la riqueza se llevó a cabo por a través de nuevas instituciones oficiales, muchas de ellas paralelas a las existentes en el Estado venezolano. Las más conocidas son las llamadas misiones sociales que atendían temas sociales focalizados bajo la dirección del ejecutivo nacional, en muchos casos con presupuestos paralelos, marcados por la opacidad.¹⁷

Otra forma importante de redistribución fueron las políticas de expropiación de empresas y tierras consideradas estratégicas para el gobierno nacional y que pasarían a la administración central. Con la aprobación de la Ley de Tierras en 2001, el gobierno inició una denominada guerra al latifundio que buscaba la desconcentración de la tenencia de la tierra y su democratización. En una primera instancia, la producción nacional aumentó, así como el ingreso de nuevas unidades de producción, en algunos casos en forma de propiedad colectiva. Sin embargo, el consumo también se incrementó y, dados los controles de precio, la escasez de productos se hizo endémica, mientras que emergieron mercados paralelos en diversos rubros que estimularon la inflación.¹⁸

Las políticas alimentarias implementadas desde 1999 fallaron en su "programación sistemática", a pesar del éxito político-comunicacional que tuvieron desde el inicio.¹⁹ Al igual que en otros aspectos de la política social, los frecuentes cambios en las orientaciones de políticas y programas han sido un factor que contribuyó a disminuir su impacto.

16 Dachevsky y Kornblihtt (2017). The reproduction and crisis of capitalism in Venezuela under Chavismo. *Latin American Perspectives*, 44(1), 78-93.

17 Transparencia Venezuela <https://transparencia.org.ve/venezuela-mantiene-la-opacidad-en-materia-presupuestaria/>; Chirinos 2018.

18 Howard-Hassmann, R. E. (2015). The right to food under Hugo Chávez. *Human Rights Quarterly*, 37(4), 1024-1045.

19 Aponte, C. (2016). La política social formulada durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012. *Espacios Públicos*, vol. 19, núm. 45, enero-abril

Las políticas de distribución de alimentos fueron variando durante el gobierno de Chávez, primero con políticas focalizadas de tono asistencialista como el Plan Bolívar 2000, una alianza cívico-militar que buscaba atender los problemas urgentes de los sectores salud, empleo y alimentos, a través de mecanismos de atención focalizados en comunidades necesitadas. Adicionalmente, se promovieron mercados populares, en conexión con cooperativas productoras. El Plan Bolívar 2000 implicó la primera incursión de las Fuerzas Armadas en la ejecución de la política social y tuvo controvertidos resultados debido al surgimiento de ingentes casos de corrupción. Un informe de la Contraloría General de la República encontró empresas inexistentes, facturaciones alteradas, talonarios perdidos o robados en las 26 direcciones regionales del programa²⁰.

Posteriormente, en 2003, junto con otras Misiones Sociales, el gobierno central crea la Misión Mercal para el abastecimiento de alimentos básicos a la población. Mercal se sustentaba especialmente productos que el Estado compraba de productores privados o importaciones gubernamentales. En 2007, la Misión Alimentación sustituye Mercal, ya con un alcance mayor debido a la participación directa del Estado en la fase productiva y comercializadora a consecuencia del avance de las expropiaciones de empresas estratégicas. En 2008, PDVSA es encargada de constituir un programa de alimentación paralelo como filial de la empresa, denominada PDVAL. En 2010, PDVAL pasó a formar parte del Ministerio del Poder Popular para Alimentación, todavía con financiamiento directo de PDVSA.²¹ El aumento de la participación estatal en la cadena productiva y distributiva de alimentos ocurre al unísono con el uso de una herramienta central en la política económica bolivariana: la sobrevaluación del bolívar y la distribución de divisas preferenciales para la importación de bienes de capitales y bienes de consumo. La Misión Alimentación ha sido la política social "de mayor cobertura con más destinatarios/beneficiarios en Venezuela"²².

El avance de expropiaciones afectó significativamente el aparato productivo del campo nacional, especialmente a partir de la nacionalización del oligopolio de semillas y fertilizantes Agroisleña en 2010.²³ Las cadenas productivas de granos, lácteos y carnes fueron afectadas mientras que los costos finales de los productos seguían aumentando a las sombras de los controles de precios. Esta dinámica la explica Howard-Hassmann claramente: "mientras más férreos eran los controles de precio, más aumentaron los precios en el mercado negro o informal cuando los productos no se encontraban en los mercados. Así, en un círculo vicioso, los controles de precios estimulaban aumentos en los mercados paralelos que, a su vez, resultaban en mayores controles y escasez".²⁴

Además de la escasez, los casos de corrupción e ineficacia en el sector alimenticio fueron endémicos. En 2010, por ejemplo, fueron halladas entre 130 mil y 170 mil toneladas de alimentos en estado de descomposición en las bodegas de PDVAL en Puerto Cabello, estado Carabobo. El uso de divisas preferenciales para la adquisición de alimentos importados generó un incentivo pecuniario para la compra de productos sub-óptimos, vencidos o por encima de la capacidad propia de almacenamiento y distribución del sistema Estatal.²⁵ A ello se suma la escasa capacidad institucional de seguimiento y control sobre la inversión pública y su ejecución, toda vez que los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas habría sido minada.

En el año 2012, se transformó el Sistema de Misiones sociales, con la creación de "Grandes Misiones" y del mecanismo «Estado Mayor Conjunto»: En materia alimentaria se instauró la Gran Misión AgroVenezuela, con el fin de consolidar las bases de la producción nacional y la incorporación del pueblo al proceso productivo para garantizar la soberanía y seguridad agroalimentaria a través de concesión de créditos, maquinaria agrícola, insumos y asesoría técnica. Sin embargo, en poco tiempo comenzó a sentirse el efecto de la situación económica y este programa no lograría aumentos sostenidos de la producción nacional.

20 El Impulso (2013, 23 de junio). Los escándalos del gobierno en los últimos años (1 de 2). <https://www.elimpulso.com/2013/06/23/especial-i-de-ii-los-escandalos-del-gobierno-en-los-ultimos-anos/>

21 Gaceta Oficial 39.474, mediante el Decreto 7.54

22 Aponte, C. (2016). MISIÓN ALIMENTACIÓN (2003-2016): EXPLORACIÓN SOBRE SUS ALCANCES.

23 Purcell, T. (2017). The political economy of rentier capitalism and the limits to agrarian transformation in Venezuela. *Journal of Agrarian Change*, 17(2), 296-312.

24 Howard-Hassmann 2015, p. 1029

25 Transparencia Venezuela <https://transparencia.org.ve/project/de-pdval-a-pudreval/>

Las políticas redistributivas y centralizadoras se mantuvieron por al menos una década, gracias a la reestructuración legal del presupuesto y la canalización del ingreso nacional a través de mecanismos *ad hoc* que no contaban con la fiscalización tradicional de las instituciones de elección popular. En primer lugar, el gobierno estimó de manera conservadora del precio del barril de petróleo en el presupuesto nacional, constituyendo un artificial superávit de ingresos que, en vez de pasar a engrosar los fondos de estabilización creados para paliar la vulnerabilidad tradicional de la cesta petrolera, fueron utilizados de manera discrecional por el Ejecutivo²⁶. De igual forma, el gobierno central modificó en 2005 la ley del Banco Central de Venezuela e instauró un novedoso concepto de “reservas necesarias” y “reservas excedentarias” que permitieron al gobierno crear un bypass en las cuentas externas y constituir fondos especiales sin supervisión institucional destinados a la inversión social, proyectos de desarrollo e incluso políticas de cooperación internacional.²⁷

Por medio del control financiero y político de PDVSA y la constitución de fondos extraordinarios paralelos al presupuesto, el gobierno contaba con una potente herramienta de inversión social.²⁸ Esta estructura financiera representó el espinazo del modelo económico bolivariano que facilitó ingentes transferencias sociales y la sostenida importación de bienes de consumo. Por otro lado, las ineficiencias del sistema estuvieron patentes incluso en momentos de aparente expansión. Desde 2007, Reportes de escasez eran frecuentes en distintos rubros, especialmente aquellos bajo controles.

Las transferencias de divisas al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) y el uso de nueva deuda contraída, sobre todo con instituciones financieras chinas, fueron utilizadas para la expansión del consumo final y la construcción de viviendas. A finales de 2012, comienza el racionamiento de divisas al sector privado, elevando la tasa de cambio en el mercado paralelo.

ii. Quiebre del modelo basado en controles y distribución de la renta

Este modelo económico bolivariano basado en los controles y la redistribución de la riqueza, podía mantenerse sobre la base de dos pilares fundamentales: altos precios del petróleo y un profuso financiamiento externo por la vía de inversiones privadas en la industria petrolera y deuda comercial y bilateral (adquirida sobre todo con China). No obstante, estas condiciones fueron cambiando progresivamente. Primero, los mercados de capitales internacionales se fueron cerrando para Venezuela, primero con las bajas evaluaciones de las calificadoras de riesgo que impulsaron las tasas de interés de los bonos venezolanos. Posteriormente, con la decisión de China de detener los préstamos al país debido a la dificultad de ampliar la capacidad de extracción petrolera y, por ende, de pagos. Y, finalmente, con las sanciones financieras impuestas por Estados Unidos, en agosto de 2017, que impiden la re-negociación de la deuda y la adquisición de nuevos préstamos. Por su parte, los precios del petróleo caen sostenidamente a partir de 2014.

Incluso antes de la caída de los precios del petróleo y la imposición de sanciones financieras por Estados Unidos, el modelo económico bolivariano se enfrentaba a una seria crisis. Frente al impresionante gasto público que significó la elección presidencial de 2012 y las dificultades ya mencionadas para aumentar el financiamiento externo, el gobierno venezolano cubrió el déficit con la impresión inorgánica de dinero. Entre 2013 y 2018, la base monetaria venezolana se multiplicó por un factor de 225. Así explica este proceso Francisco Rodríguez: “Venezuela ha pasado seis años seguidos con un déficit del sector público expandido (incluyendo fondos extrapresupuestarios) mayor a 10 puntos del PIB”. Cuando el endeudamiento externo dejó de ser una opción “y al negarse a ajustar las variables determinantes de los ingresos fiscales, tales como el precio de la gasolina en el mercado interno, el gobierno comenzó a imprimir dinero para financiar ese déficit”.²⁹ En 2013, surgen evidencias claras de una crisis fiscal, con severo impacto en la inflación,

26 Rosales, A. (2016). Deepening extractivism and rentierism: China's role in Venezuela's Bolivarian developmental model. *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne D'études Du Développement*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/02255189.2016.1208605>.

27 Ley del Banco Central de Venezuela, 2005

28 Urbaneja (2013). La renta y el reclamo: ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela. Caracas: Alfa.

29 Rodríguez, F. (2019). Sanctions and the Venezuelan economy: What the data say. *Latam Economics Viewpoints*, Torino Economics

escasez de productos de primera necesidad y pérdida de valor real del signo monetario.³⁰ Esta crisis tiene su antecedente más cercano en el pronunciado aumento del gasto público en 2012, a vísperas de la elección presidencial que ganara Chávez por tercera vez.

Cuando Nicolás Maduro es electo Presidente en 2013, debió enfrentar la crisis económica que dejaba su antecesor. En primera instancia, Maduro decidió profundizar el modelo, es decir, intentó atacar los síntomas de la crisis con medidas centradas en controles y regulaciones de precios y márgenes de ganancia. El principal mecanismo de control sobre la economía, el estricto control de cambio, que centralizaba la venta de dólares a un precio muy por debajo de su valor de mercado, se mantuvo, pero se fue haciendo más limitado con el tiempo y las divisas escasas. Esta estrategia produjo mayores restricciones en la oferta de bienes mientras que el Banco Central continuaba satisfaciendo las carencias de flujo de caja de PDVSA con la compra de bonos denominados en moneda nacional.³¹ El aumento de la base monetaria estuvo acompañado con la reducción de la oferta, profundizando la crisis inflacionaria y la escasez de productos. Al tiempo, la caída de los precios del petróleo, a partir de octubre de 2014, complicó más el panorama, acabando con las reservas internacionales. En efecto, en los últimos seis años, las reservas fueron dilapidadas, pasando de más de 20 mil millones de dólares, llegando a rondar los 5 mil millones de las cuales la mayoría está compuesta por oro monetario.

La caída de las reservas, acompañada por el aumento de la liquidez dispararon el tipo de cambio de mercado, lo cual se tradujo en un círculo vicioso de aumento de los precios para los consumidores.³² Además, los incentivos para el arbitraje se elevaron sustancialmente con el aumento de la prima que ofrecía el tipo de cambio paralelo sobre el oficial. En este tiempo se multiplicaron denuncias de corrupción en casos de sobrefacturación para importaciones de primera necesidad o la simple existencia de empresas de maletín que obtienen recursos en dólares sin contraprestación en la economía real.³³

En seis años, la economía venezolana se ha contraído en más del 80 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB), lo que representa una de las contracciones económicas más profundas fuera de contextos de enfrentamiento armado.³⁴ La economía venezolana enfrenta además una hiperinflación que supera los tres años. Según los datos del Banco Central de Venezuela, Venezuela ha registrado tasas de inflación de 50% mensual desde diciembre de 2017 y se registró el máximo en enero de 2019, con incrementos de precios de 196% mensual³⁵. En un contexto de ajuste que incluye una dolarización informal, la caída del gasto público y el deterioro generalizado de los servicios desde la provisión de salud y educación, hasta la energía, transporte y telecomunicaciones.

Además de hiperinflación, la quiebra del modelo económico generó una persistente escasez de productos básicos, especialmente alimentos, medicinas y productos de aseo personal. La escasez no afectaba solo a la red de establecimientos privados, sino también la red pública de la Misión Alimentación. Pese a estos efectos, el gobierno no se mostraba dispuesto a cambiar las políticas de controles, así que la decisión fue la creación de un nuevo mecanismo de distribución de los alimentos básicos a la población más vulnerable.

30 Vera, L. (2015). Venezuela 1999-2014: Macro-Policy, Oil Governance and Economic Performance. *Comparative Economic Studies*, 57(3), pp. 539-568. <https://doi.org/10.1057/ces.2015.13>

31 Balza Guanipa, Ronald. 2015. De la planificación centralizada a la regulación de la economía: propuesta de transición gradual para Venezuela. En R. Balza Guanipa (Ed.), *Venezuela 2015: economía política y sociedad*. Caracas: Fundación Konrad Adenauer Universidad Católica Andrés Bello.; Vera, L. (2015). Ob.Cit.

32 Saboin García, J. L. (2017). Determinantes del tipo de cambio paralelo en Venezuela: un enfoque empírico. En R. Balza Guanipa y H. García Larralde (Eds.), *Fragmentos de Venezuela: 20 Escritos sobre economía*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello

33 Dreier, H. y Goodman, J. (2016, 28 de diciembre). "Venezuela military trafficking food as country goes hungry". Disponible en: <http://bigstory.ap.org/article/64794f2594de47328b910dc29dd7c996/venezuela-militarytrafficking-food-country-goes-hungry>

34 Puente Camba, J. M., y J. A. Rodríguez (2020). Venezuela En Etapa De Colapso macroeconómico: Un análisis histórico Y Comparativo. *América Latina Hoy*, Vol. 85, julio de 2020, pp. 55-72, doi:10.14201/alh.21992.

35 Datos oficiales disponibles en: <http://www.bcv.org.ve/estadisticas/consumidor>



Una mujer camina entre los estantes vacíos de un supermercado en Caracas el 11 de enero de 2018. JUAN BARRETO / AFP

En 2016, bajo el decreto de excepción y emergencia nacional, que da poderes extraordinarios al poder Ejecutivo, el gobierno creó los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP).³⁶ Se concibe como una nueva forma de distribución de los alimentos para enfrentar la escasez en las cadenas formales de distribución. Inicialmente concebido como una medida transitoria, luego se convirtió en el programa bandera de distribución de alimentos. Con el tiempo, se convirtió en la más importante y, por momentos, única política de protección social. Aunque es considerado como "un remanente de la Misión Alimentación", fue contemplado en el presupuesto nacional de 2017³⁷ y marcó la culminación de esta³⁸. Luego, se convirtió en "pieza estratégica de la política social revolucionaria" y a la vez en el programa con mecanismos asociados a la gran corrupción, de índole económico, administrativo y político.

Bajo este esquema, el gobierno centralizó la distribución de alimentos racionados y subsidiados. Las Fuerzas Armadas tuvieron un papel fundamental en el control de las redes de distribución de alimentos. En el contexto de férreos controles de precios y alta escasez, la adquisición de alimentos subsidiados y la venta de estos a precios de mercado se convirtió en un negocio lucrativo para aquellos con acceso a los productos. Reportes de Associated Press mostraron en 2016 –punto álgido en términos de altos costos y escasez– cómo oficiales de las Fuerzas Armadas forman parte de redes de contrabando de comida.³⁹

36 Decreto de excepción y emergencia nacional 2016

37 Aponte (2016) la política social, op. cit.

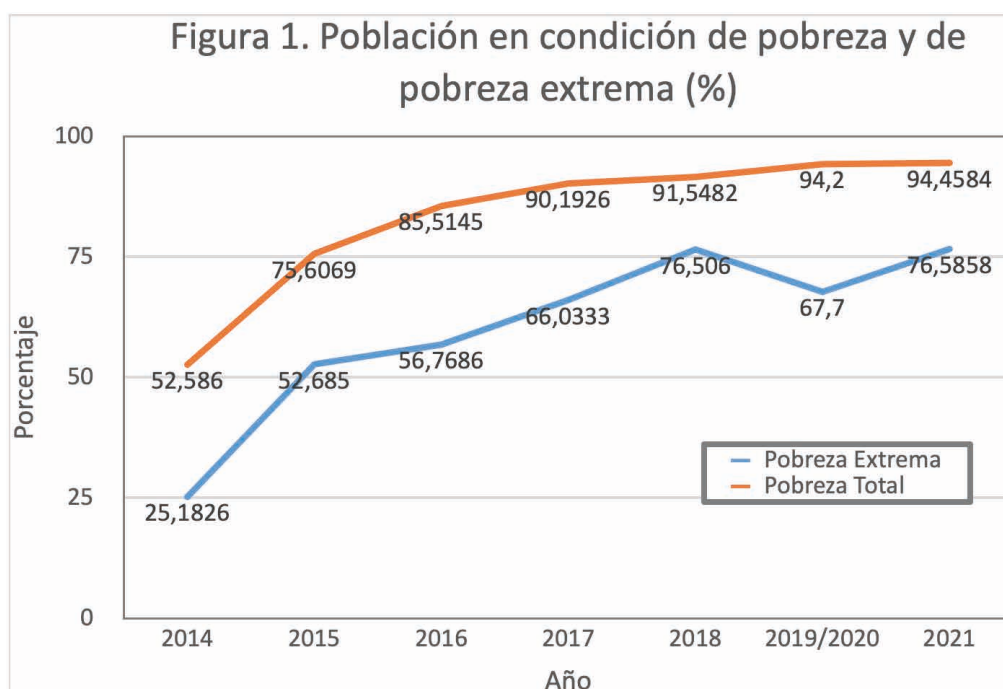
38 Encovi 2017

39 Dreier, H. y Goodman, J. (2016, 28 de diciembre). "Venezuela military trafficking food as country goes hungry". Disponible en: <http://bigstory.ap.org/article/64794f2594de47328b910dc29dd7c996/venezuela-militarytrafficking-food-country-goes-hungry>

iii. Características de la Emergencia Humanitaria Compleja

El resultado de estas condiciones económicas ha sido el desarrollo de una Emergencia Humanitaria Compleja en Venezuela. Esta crisis se caracteriza, como veremos, por abrumadoras cifras de pobreza, inseguridad alimentaria, desnutrición infantil y una crisis migratoria que ha expulsado a casi seis millones de personas en el último lustro⁴⁰. Para ilustrar la gravedad de la situación presentamos aquí un resumen de las estadísticas que se desarrollan de forma extensa a lo largo del presente trabajo: el informe 2020 del Programa Mundial de Alimentos que muestra que más de nueve millones de venezolanos no pueden acceder a los alimentos por su costo. Al mismo tiempo, de acuerdo con ENCOVI, en 2021, 59,7% de los hogares se encuentra en inseguridad alimentaria moderada o severa y esta encuesta refleja además una caída en el consumo de alimentos de todos los grupos socio-económicos. El monitoreo centinela de la desnutrición aguda de Cáritas de Venezuela muestra que la desnutrición infantil aguda aumentó durante 2020, alcanzándose un 14,4% de desnutrición aguda en los niños menores de 5 años.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2017, los niveles de pobreza se incrementaron, siendo la pobreza de ingresos 87%, la reciente de 56% y la crónica de 30%. Por otra parte, los datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) reflejan que este indicador aumentó más de 40 puntos porcentuales entre 2014 y 2021, pasando de 52,6% a 94,5%, y la pobreza extrema se triplicó en este mismo período, de 25,2% pasó a 76,6% (Figura 1). Este incremento en los niveles de pobreza ha causado que la proporción de hogares que no tienen acceso a la canasta alimentaria básica crezca a mayor velocidad, lo cual supone serias implicaciones puesto que una parte importante de la población tiene grandes dificultades para cubrir las necesidades mínimas de subsistencia.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. Elaboración propia.

Además de la pobreza, Venezuela también ha ido perdiendo desempeño en materia de igualdad. Este incremento de la desigualdad se explica por la creciente distancia entre la población que recibe ingresos en dólares y puede, por tanto, acceder a los bienes y servicios que han empezado a aparecer a partir de la liberalización parcial de los controles que se ha registrado a partir de 2019 y la población que solo tiene ingresos en bolívares y que ve cómo su capacidad de consumo continúa disminuyendo. De acuerdo con los cálculos de ENCOVI, el índice de Gini, medición estándar de la desigualdad en la distribución del ingreso

40 ENCOVI, 2020; Venezuela Situation, ACNUR, ver: <https://www.unhcr.org/venezuela-emergency.html>

que varía entre 0 (si no hubiera ninguna desigualdad) y 1 (si la desigualdad fuera máxima), en 2021 el valor sería de 0,567 lo que coloca a Venezuela como el país más desigual de América Latina.⁴¹

Este proceso de empobrecimiento y de aumento de la desigualdad incluso ha significado retrocesos en los logros sociales que había acumulado Venezuela desde mediados del siglo XX. Indicadores como la asistencia escolar, el embarazo adolescente y la mortalidad infantil y materna han retrocedido a medida que se deterioran los ingresos de la población. Como resumen de esta tendencia podemos mostrar la tendencia en indicador sintético como el Índice de Desarrollo Humano (IDH). A pesar de que Venezuela solía ubicarse dentro de los países con mejor perfil en este Índice, a partir de 2015 esta tendencia se revierte, pasando de 0,769 en 2015 a 0,711 en 2019. En este último año es inferior al promedio de los países del grupo de desarrollo humano alto (0.753) y es inferior al de los países de Latinoamérica y el Caribe (0.766).⁴²

Otra de las consecuencias de la crisis en Venezuela es el deterioro severo de los servicios públicos, lo cual ha sido reconocido por autoridades en materia de derechos humanos. Tanto la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como el Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas han alertado sobre la precariedad en la que se encuentran estos en el país y las consecuencias que la situación ha generado a la población. Entre sus causas, los funcionarios señalan: "El desvío de recursos, la corrupción y la falta de mantenimiento en la infraestructura pública, así como la subinversión".⁴³ Consecuencia de esto es que, en 2021, hay 15,7 millones de venezolanos que sufren restricciones importantes en el servicio de agua⁴⁴.

En este mismo orden, diferentes fuentes no oficiales, nacionales e internacionales, han ofrecido información sobre el inadecuado funcionamiento de estos servicios. Con relación al agua, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en 2019, reportó que 25% de los hogares "no tuvo acceso a una fuente estable de agua y que 4 de cada 10 tenían interrupciones diarias en el suministro", un 72% de los hogares tuvo suministro irregular de gas y 43% había reducido el número de comidas por falta de este recurso.⁴⁵ Como se verá a continuación, a pesar de que los hogares cuentan con infraestructura para el acceso a los servicios, las dificultades se presentan en la frecuencia y la calidad, siendo en la mayoría de los casos, un problema severo.

Estas interrupciones en los servicios públicos han sido documentadas por distintas organizaciones de la sociedad civil, como el Observatorio Venezolano de Servicios Públicos. En su monitoreo de los servicios públicos realizado en el trimestre abril-mayo 2021, con 7.479 personas en 12 ciudades, registró que, a pesar de que 98,7% de los encuestados tenía acceso a tuberías, solo el 24,9% siempre contó con el suministro de agua y 54,3% recibe agua 4 veces por semana o menos. En relación con el servicio de electricidad, el 75,4% de los entrevistados reportó fallas del servicio diarias o de hasta 6 días por semana. 74,5% de los entrevistados recibieron el gas con una frecuencia mayor a un mes o no le llegó la bombona su comunidad. Sobre el servicio de aseo urbano, a pesar de que 67,8% tenía acceso formal a este, apenas 9,4% recibía el servicio diariamente.⁴⁶

-
- 41 Encuesta de Condiciones de Vida 2021, disponible en: https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/6153ad6fb92e4428cada4fb7_Presentacion%20ENCOVI%202021%20V1.pdf
 - 42 UNDP. United Nations Development Program (2020). Informe sobre Desarrollo Humano 2020 La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno. República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/es/VEN.pdf
 - 43 ACNUDH (2019) Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves violaciones de derechos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>
 - 44 Informe Junio 2021 de HumVenezuela, disponible en: <https://humvenezuela.com/wp-content/uploads/2021/09/Informe-HumVenezuela-junio-2021-2.pdf>
 - 45 WFP. World Food Programme (Programa Mundial de Alimentos) (2020). Venezuela Food Security Assessment. Disponible en: <https://www.wfp.org/news/venezuela-food-security-assessment>
 - 46 Observatorio Venezolano de servicios públicos. Boletín informativo junio 2020. Disponible en: http://www.observatoriovsp.org/wp-content/uploads/boletin-25_4-comprimido.pdf

Es importante resaltar que, pese a que la crisis económica, de servicios públicos y alimentos ha afectado a toda la población, esta crisis tiene un efecto diferenciado en la población más vulnerable, los más pobres, las mujeres y las mujeres de la tercera edad. Durante el periodo de mayor escasez, la crisis tuvo un efecto especialmente profundo en las mujeres “que son las principales encargadas y/o las jefas de familia, quienes se ven obligadas a dedicar un promedio de 10 horas al día a hacer filas para obtener comida. Fuentes locales reportaron algunos casos de mujeres que se vieron forzadas a intercambiar comida por sexo.”⁴⁷

La pérdida del poder de compra de los salarios, la escasez de alimentos y las crecientes dificultades para acceder a servicios públicos básicos impulsaron un proceso de emigración sin precedentes en Venezuela. Ya desde el año 2000, los sucesivos eventos de confrontación política habían impulsado procesos migratorios, pero hasta 2014 el fenómeno se concentraba en población altamente calificada que emigraba buscando mejores opciones laborales en países como Estados Unidos, España o Canadá. Con el inicio de la emergencia humanitaria, empieza a observarse el fenómeno de personas empobrecidas que emprenden caminando su desplazamiento hacia otros países de América del Sur⁴⁸. Según los datos más recientes de ACNUR, hay 6,03 millones de venezolanos refugiados y migrantes en otros países del mundo. De ellos, 82,7% se encuentran en países de América Latina y el Caribe⁴⁹.

iv. Efectos de las sanciones internacionales

Este relato sobre las políticas económicas del gobierno venezolano y la cronología del inicio de la crisis muestra que las sanciones sectoriales impuestas por Estados Unidos no han sido las causantes. No obstante, las sanciones han tenido un efecto catalizador que, en algunos casos, ha empeorado condiciones preexistentes, y en otros, ha producido efectos no intencionales. En palabras del informe de la ACNUDH, las sanciones económicas han agravado “aún más los efectos de la crisis económica, y por tanto la situación humanitaria”, debido a la contracción “de los ingresos en divisas procede de las exportaciones de petróleo, muchas de las cuales están vinculadas al mercado estadounidense.” En cuanto a los efectos no intencionales, a consecuencia de las sanciones petroleras que el gobierno de Estados Unidos impone en 2019,⁵⁰ el gobierno de Nicolás Maduro inició un proceso de reformas económicas.⁵¹ Estas reformas fueron concebidas como respuesta a las restricciones ya no solo financieras (que comenzaron en 2017) sino de venta de crudo que sacaron del mercado alrededor de 400 mil barriles de exportación de petróleo a la subsidiaria CITGO en Estados Unidos.⁵² En primer término, el gobierno eliminó el control de cambio y progresivamente aceptó el uso del dólar estadounidense en la economía de menudeo y se ha ido abriendo de forma limitada en la banca y la adquisición de deuda en divisas. El control de precios también se flexibilizó, facilitando la adquisición de alimentos y otros bienes en dólares.

Pese a esta flexibilización, se mantienen importantes obstáculos para productores y distribuidores. Entre ellas destacan la escasez de combustible y las recurrentes fallas de energía eléctrica. Por otra parte, el gobierno, en un intento por frenar la hiperinflación, ha decretado medidas draconianas de control monetario, básicamente eliminando el crédito bancario y forzando altísimos niveles de anclaje legal.⁵³ De esta manera, se ha forzado el uso de divisas en efectivo a la población que tiene acceso a ellas, mientras que la moneda nacional desaparece. No obstante, las líneas de crédito han sido restringidas y los pequeños o medianos productores son incapaces de acceder a financiamiento en dólares. Empresarios

47 ACNUDH 2019, p 4.

48 Serbin, A (2018). La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y Multilateralismo. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/010-Andrei.pdf>

49 ACNUR (2021). Refugiados y Migrantes de Venezuela. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

50 E.O. 13850

51 Bull, B. y Rosales, A. (2020). Into the shadows: sanctions, rentierism, and economic informalization in Venezuela. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (109), 107–133. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10556>

52 Rodríguez, F. 2019. Sanctions and the Venezuelan economy: What the data say. *Latam Economics Viewpoints*, Torino Economics

53 Gaceta Oficial N° 41.560; Gaceta Oficial N° 42.050

con mayor capacidad de movilidad han utilizado cuentas en rublos y liras, fortaleciendo la existente alianza geopolítica con Rusia y Turquía. De igual manera, nuevos inversionistas provenientes de Irán y Siria han aprovechado la apertura relativa para crear nuevos emprendimientos en el sector de venta de alimentos en alianza con el gobierno.⁵⁴

La liberalización focalizada de la economía ha incorporado la reprivatización de empresas públicas expropiadas, el retorno de tierras a sus anteriores dueños, entre otros.⁵⁵ No obstante, de acuerdo con la Ley Antibloqueo aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en octubre de 2020, el gobierno tiene carta blanca para vender activos, privatizar empresas del estado y cambiar la composición de empresas mixtas del sector de hidrocarburos sin pasar por un proceso público de licitación o aprobación por el parlamento.⁵⁶

La dolarización informal y la liberalización focalizada genera diversos efectos. En primer lugar, incrementa la desigualdad. Si bien es cierto que la escasez ha sido paliada, y cada vez hay más disponibilidad de productos, muchos de estos son inasequibles para la población cuyos ingresos son en bolívares. La desigualdad tiene también características geográficas, toda vez que la penetración del dólar u otras monedas convertibles como el peso colombiano y el real brasileño están concentradas en grandes centros urbanos y estados fronterizos. En segundo lugar, se han generado nuevas cadenas productivas que son relativamente informales, es decir, que no necesariamente pasan por la contabilidad formal ni contribuyen divisas al fisco nacional, limitando la capacidad de reinversión social del Estado. La expansión de negocios con bienes importados, conocidos como bodegones, han generado válvulas de escape para el consumo relativamente suntuoso, pero sin atacar las necesidades elementales de los sectores más vulnerables, como ha subrayado repetidamente la ACNUDH⁵⁷. En tercer lugar, el sigiloso programa de liberalización y privatización genera dudas sobre los términos de transferencia de propiedades previamente expropiadas. Se desconocen los nuevos propietarios y cómo funcionan las denominadas "alianzas estratégicas" que ha establecido el gobierno nacional en el manejo compartido de algunas de estas empresas.⁵⁸

A lo largo del presente capítulo, hemos realizado una apretada síntesis del contexto político, económico y de las políticas alimentarias a lo largo de las últimas dos décadas. En el próximo apartado nos centraremos en el último quinquenio para ahondar en el análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Venezolano en materia del derecho a la alimentación.

54 BBC Mundo (2020, 31 de julio). Irán y Venezuela | Megasis, el inusual supermercado que el país del Golfo Pérsico abrió en Caracas (y qué dice de las tensiones con Estados Unidos). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53604561>

55 Tal Cual (2021, 12 de enero). El chavismo reprivatiza empresas que expropió y llevó al colapso. Disponible en: <https://talcualdigital.com/a-la-calladita-el-chavismo-reprivatiza-empresas-que-expropio-y-llevo-al-colapso/>

56 ANC 2020. Ley Antibloqueo

57 En el Informe de ACNUDH de 2019 se documentan violaciones del derecho a la alimentación y a la salud en Venezuela. Informe disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>

58 Tal Cual (2021, 12 enero). Op cit. Disponible en: <https://talcualdigital.com/a-la-calladita-el-chavismo-reprivatiza-empresas-que-expropio-y-llevo-al-colapso/>

II. OBLIGACIONES DEL ESTADO VENEZOLANO Y OTROS CO-GARANTES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

a. Marco legal: el derecho a la alimentación en la legislación venezolana y el derecho internacional

La seguridad alimentaria en Venezuela adquiere rango constitucional en 1999, en el artículo 305 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV): en términos de la conexión entre derechos a la alimentación y la economía agrícola, la CRBV promueve la agricultura sustentable como vía para garantizar la seguridad alimentaria (competencia además del Poder Público nacional), mientras que promueve el desarrollo rural integral, el bienestar de la población campesina y afirma la lucha contra el latifundio. En su Artículo 305, la Constitución establece que "el Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor."

Además, en su Artículo 306, establece que el Estado promoverá las "condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructuras, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica." También, en los artículos 55 y 155, garantiza el derecho a la propiedad, al tiempo que establece la justa indemnización en caso de expropiación por utilidad pública o social.⁵⁹

A su vez, a nivel internacional el derecho a la alimentación se trata de forma más extensa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual reconoce en el artículo 11(1) "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación" y requiere que los Estados tomen "medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho", lo cual incluye la cooperación internacional.⁶⁰ A su vez, el artículo 11(2), "reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre", requiere que los Estados adopten programas concretos para mejorar métodos de producción, conservación y distribución; divulgación de principios sobre nutrición; y perfeccionamiento o reforma de regímenes alimentarios. Como se explicará en detalle más adelante, teniendo en cuenta que Venezuela ratificó el Pacto el 10 de mayo de 1978, ello significa para el Estado Venezolano una obligación de respetar, proteger y facilitar el derecho a la alimentación.

Este conjunto de obligaciones establecidas en el PIDESC es de obligatorio cumplimiento para el Estado venezolano no solo por haberlo ratificado en 1978, sino en virtud del artículo 23 de la Constitución, que establece lo siguiente: "Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos

59 C RBV 1999

60 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Otros instrumentos de derechos humanos que reconocen el derecho a la alimentación, sea de forma directa o indirecta, son la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25, derecho a un nivel de vida adecuado), el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles (artículo 6, derecho a la vida, ratificado por Venezuela en 1978) y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (artículo 8, "Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarían, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos ...").



"Que el silencio no nos alcance", 6 de noviembre de 2019. Luis Hidalgo vía Provea.

del Poder Público." En virtud de lo anterior, el PIDESC cuenta con jerarquía constitucional y ninguna legislación o política pública nacional podría contradecir sus principios y obligaciones.

En la definición del derecho a la alimentación se refiere al derecho a una alimentación *adecuada*, lo cual comprende la disponibilidad de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de la población en términos de cantidad y calidad.⁶¹ Estas necesidades alimentarias deben entenderse de forma global como "una combinación de alimentos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas".⁶² A su vez, los productos alimentarios deben ser inocuos, esto es, libres de sustancias nocivas, para lo cual el Estado debe tomar medidas regulatorias y de control para evitar la contaminación de alimentos, "debido a la adulteración y/o mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria".⁶³

61 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 8.

62 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 9.

63 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 10.

En términos de obligaciones, el derecho a la alimentación, como otros derechos contenidos en el PIDESC, impone una obligación al Estado de adoptar medidas “para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada”.⁶⁴ Si bien los Estados pueden alcanzar el derecho a la alimentación progresivamente, ellos tienen “la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre [...] incluso en caso de desastre natural o de otra índole”.⁶⁵ Más aún, un Estado viola el artículo 11 del PIDESC si no garantiza un “nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre”.⁶⁶ Estas especificidades dejan claro que la obligación del Estado como garante del Derecho a la Alimentación es prioritariamente garantizar el derecho de la población a alimentarse con autodeterminación por sí misma, y no al derecho a ser alimentada (condición esta última que aplica solo a las poblaciones que circunstancialmente quedan desprovistas de sus medios de vida o en situación de dependencia total del Estado).

Si bien la responsabilidad de garantizar el derecho a una alimentación adecuada en Venezuela reside principalmente en el Estado venezolano, otros actores también tienen una responsabilidad de co-garantes del derecho como está establecido en el PIDESC. Primero, cabe notar que otros Estados Partes tienen la responsabilidad de adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, lo cual incluye facilitar el acceso a la alimentación y abstenerse de medidas que puedan poner en peligro el acceso a la alimentación en estos.⁶⁷ A su vez, otros actores tales como organizaciones internacionales, empresas privadas, la industria de alimentos, los medios de comunicación tienen también responsabilidad respecto al derecho a la alimentación.⁶⁸

Al igual que otros derechos humanos, el derecho a la alimentación impone tres niveles de obligaciones: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A continuación, se analizará el nivel de cumplimiento de estas obligaciones por parte del Estado Venezolano y otros co-garantes. Se analiza, además, la obligación del Estado Venezolano de facilitar y permitir la acción humanitaria en el país y de observar en el cumplimiento de sus obligaciones los principios de no discriminación, transparencia, participación y descentralización. Se revisa además la corrupción y su efecto sobre el derecho a la alimentación.

b. La obligación de respetar

La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.⁶⁹ Ello requiere que un Estado se abstenga de tomar medidas que puedan privar a alguien de dicho acceso, por ejemplo asegurarse que quienes produzcan sus propios alimentos tengan acceso a los recursos para llevar a cabo esa producción (incluyendo la tierra y el agua), o asegurando que quienes tengan el ingreso para comprar alimentos no se vean privados de esa posibilidad por limitaciones en la oferta de alimentos en su movilidad.⁷⁰ A su vez, la Observación General 12 reconoce una responsabilidad por parte de otros Estados de abstenerse de medidas, tales

64 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 (“El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 14.

65 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 (“El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 6.

66 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 (“El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 17.

67 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 (“El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 36-37.

68 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 (“El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafos 36-41; Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, la Sra. Hilal Elver, A/71/282, 3 de agosto de 2016, párrafo 67.

69 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 (“El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 15.

70 Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, 7 de agosto de 2013, párrafo 11, A/68/288. Un claro ejemplo a nivel extremo de una violación a la obligación de respetar el acceso al derecho a una alimentación adecuada sería cuando un gobierno en guerra con parte de su propia población priva a la parte de la población que considera “hostil” del acceso a los alimentos. Ver Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, E/CN.4/2001/53, párrafo 27.

como embargos y sanciones que dificulten el acceso a la alimentación en otros países⁷¹.

i. **La obligación del Estado Venezolano de respetar**

En el caso de Venezuela, el Estado venezolano ha tomado diversas medidas y adoptado políticas públicas que han tenido como resultado impedir el acceso a una alimentación adecuada. Como se ha expuesto en las secciones anteriores, durante las dos últimas décadas las políticas económicas han estado caracterizadas por la implantación de múltiples controles, políticas que tuvieron un efecto importante en la producción nacional de alimentos y su distribución afectando gravemente tanto la disponibilidad de alimentos en el país, como su acceso por parte de la población. En ese sentido, la aprobación de diversas medidas de control de precios tuvo un impacto determinante, lo mismo que el establecimiento de requisitos y controles que limitan la movilización de alimentos e insumos en el territorio.

El decreto con rango y fuerza de Ley de Costos y Precios Justos fue publicado en la Gaceta Oficial No. 40.340 del 23 de enero de 2014, luego de la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de la primera Ley Habilitante (noviembre de 2013) del gobierno del presidente Nicolás Maduro. Esta ley establece una fórmula para el cálculo del "precio justo" de diversos bienes y servicios y estipula un margen de ganancia máximo de 30%. Con esta ley se crea también la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDEE) que tiene la competencia de determinar, modificar y controlar los precios de todos los bienes y servicios producidos en el país. Además, se tipifican los delitos de acaparamiento, especulación, reventa de productos de primera necesidad, contrabando de extracción y desestabilización de la economía, con penas de hasta catorce años de prisión.

Estas disposiciones restrictivas afectaron la operación de los productores de alimentos, con la caída de la producción en los principales rubros agrícolas. La rigidez de esta política de controles y la discrecionalidad de su aplicación por parte de la SUNDEE incidió en la creciente escasez de alimentos y, si bien la Ley de Costos y Precios Justos fue parcialmente reformada en noviembre de 2015, el margen máximo de ganancia se mantuvo, así como la tipificación de los delitos y sanciones.

Este marco legal fue sustituido por la Ley Constitucional de Abastecimiento Soberano y Precios Acordados, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en 2017⁷². Esta nueva disposición se propone garantizar la disponibilidad de los productos priorizados y garantizar la seguridad y soberanía alimentaria (Artículo 1), a través de la promoción de acuerdos sectoriales del Ejecutivo Nacional con los productores sobre precios, calidad, abastecimiento, distribución y suministro de bienes y servicios priorizados (Artículo 7). Se puede entender este nuevo marco regulatorio como la respuesta institucional al aumento de la escasez que ha sufrido el país entre 2016 y 2017.

Esta ley podría parecer más amplia que las precedentes al no establecer un monto máximo de ganancia y al permitir variaciones de esta de acuerdo a los sectores económicos, la productividad o la distribución en el territorio (Artículo 9). Sin embargo, la Disposición Transitoria mantiene los mecanismos de seguimiento de los precios a través de la SUNDEE y las sanciones establecidas en la Ley de Costos y Precios Justos. Adicionalmente, se registraron múltiples denuncias de que los precios acordados publicados en Gaceta Oficial estaban por debajo de los precios de producción, afectando así la capacidad productiva y de reposición de los inventarios. De esta forma el Estado llamaba a acuerdos con los productores a la vez que se reservaba la capacidad represiva y de restringir las libertades económicas presente en las leyes vigentes desde 2014. Estas leyes se mantienen vigentes, aun cuando desde abril de 2020 se dejaron de publicar en Gaceta Oficial los precios acordados.

El monitoreo del Observatorio Venezolano de la Propiedad registró en el año 2017, año pico en la intensidad de ataques a productores y comercios: 11.852 actuaciones contrarias al derecho de libertad económica de los actores del sistema alimentario nacional, que se sumaron al acumulado, entre 2012

71 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 36-37.

72 Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.342 de fecha 22 de noviembre de 2017. La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue un órgano creado en un contexto de conflictividad social y política e implicó de facto la sustitución de las competencias de la democráticamente electa Asamblea Nacional. La ANC solo contaba con representación de aliados pro-gubernamentales.

y 2021, de 105.178 fiscalizaciones a empresas y 51.426 violaciones en diferentes tipos a los sectores económicos: expropiaciones, intervenciones, ocupaciones temporales, regulaciones confiscatorias, multas, invasiones, cierres de empresas, saqueos y comisos⁷³, lo cual violó el contenido del artículo 115 de la Constitución Nacional y los aspectos sustantivos de los derechos a las libertades económicas y sociales de estas empresas.

En las entrevistas realizadas se refleja cómo impactaron estas fiscalizaciones, que no solo afectaron la disponibilidad de ciertos rubros, sino que también criminalizaron a productores y comerciantes:

“En el año 2018, registramos cómo, en total, apresaron a varios gerentes de supermercados. Cómo en el 2018 se fiscalizaron más de 410 panaderías en Caracas y el pan desapareció y eso se replicó en el país.”⁷⁴

Las medidas de fiscalización y control se han mantenido o incluso aumentado⁷⁵ pese a la relativa apertura de las políticas económicas que ha resultado de la dolarización informal de la economía. Parecen, además, tener un objetivo político, tal como lo expresa uno de los expertos entrevistados, puesto que las fiscalizaciones o detenciones no ocurren al azar, sino en momentos en los que el ataque puede resultar políticamente más rentable:

“Hay una estacionalidad en los ataques (...): en diciembre contra los comercios que venden los ingredientes de las hallacas, en agosto y septiembre contra los que venden materiales escolares y uniformes.”⁷⁶

La publicidad que los medios de comunicación oficiales daban a las fiscalizaciones y a las órdenes de bajar los precios a cierto tipo de establecimiento o rubro, generaron episodios de violencia hacia los comerciantes, sobre todo en los años de mayor escasez de alimentos (2016 y 2017). Si bien no se cuenta con evidencia de que estos saqueos hayan sido promovidos por las autoridades del gobierno, varios entrevistados comentaron que tenían sospechas sobre ello⁷⁷.

Los controles sobre los productores de alimentos no se relacionan exclusivamente con los precios establecidos en la legislación, sino que incluyeron también la exigencia de contar con aprobación del Estado Venezolano para su distribución en el territorio nacional. Cada camión que transporta alimentos debe contar con una “Guía de movilización” que indica hacia dónde se va a distribuir la mercancía y dicha guía debe contar con aprobación oficial. En línea está disponible el manual de los pasos que deben cumplir los empresarios para transportar tanto los insumos como los bienes finales producidos (Figura 2)⁷⁸.

73 Más detalles en el Observatorio de los Derechos de Propiedad de CEDICE, disponible en: <https://paisdepropietarios.org/propietariosve/observatorio/estadisticas/>

74 FIDH, Entrevista 20210617. AC. LG. E1, párrafo 15.

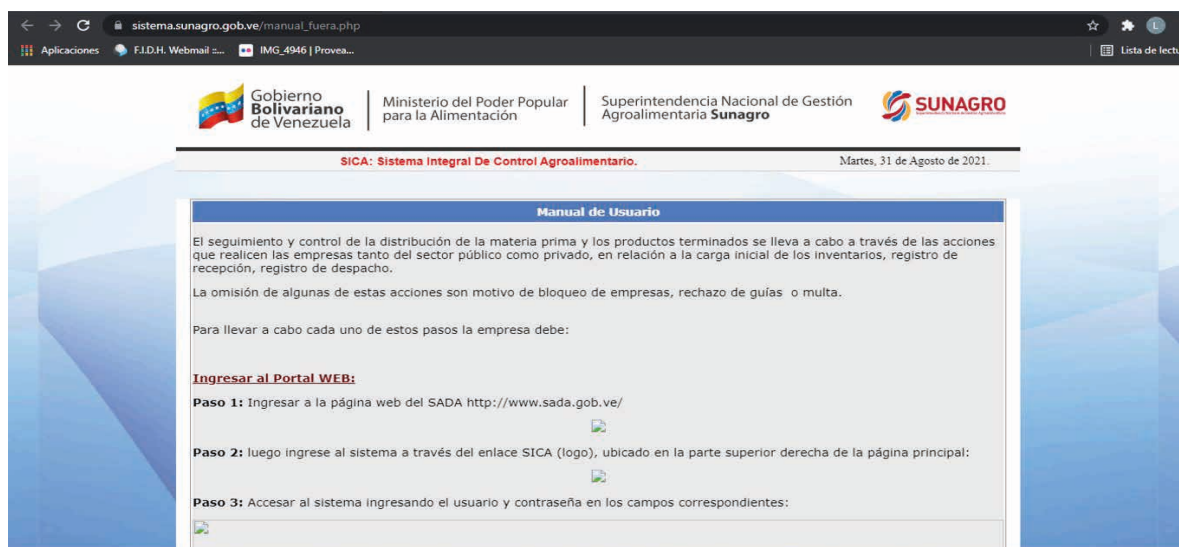
75 FIDH, Entrevista 20210617. AC. LG. E1, párrafo 13.

76 FIDH, Entrevista 20210617. AC. LG. E1, párrafo 13.

77 FIDH, Entrevista 20210616.LM.JR.E1, párrafo 35 y FIDH, Entrevista 20210617. AC. LG. E1 párrafo 15.

78 Disponible en el siguiente enlace: https://sistema.sunagro.gob.ve/manual_fuera.php. Consultado el 31.08.2021.

Figura 2. Sistema Integral De Control Agroalimentario



El procedimiento no consiste únicamente en que las autoridades certifiquen o registren el destino, sino que, en muchas ocasiones, este destino es impuesto al productor por las autoridades, lo cual tiene efectos no solo sobre las regiones que reciben más o menos productos, impacta incluso sobre la decisión de seguir produciendo:

“Una de las razones por las que afirman que ha disminuido el sacrificio de animales es por la intervención del estado en la direccionalidad (*sic*). Como productor voy a mover los animales a un matadero donde he negociado el precio, pero resulta que al pedir la guía de movilización que me dan, me dicen que para el matadero ese no, sino para el otro, por lo que entonces no saco a mis animales. Porque ese matadero pertenece a una persona que paga comisión”⁷⁹

Además del control que implican las guías de distribución, a lo largo del territorio las alcabalas de los cuerpos de seguridad limitan el libre tránsito de mercancías y, se denuncia que piden dinero o parte de la carga para permitir que pasen los productos⁸⁰ y esos costos se trasladan al precio final que deben pagar los consumidores. La presencia de alcabalas y las denuncias de cobro han aumentado desde 2020 por las medidas de cuarentena social decretadas por el Poder Ejecutivo⁸¹.

Un factor adicional que ha violado esta obligación de respetar el acceso a alimentos existente en el país tiene que ver con políticas que han privilegiado la importación de alimentos más que la producción nacional⁸².

Esta priorización hacia la importación de alimentos se hace aún más explícita en los alimentos destinados a las bolsas o cajas CLAP, que inicialmente estaban compuestas casi exclusivamente por artículos importados⁸³. Con la caída de los ingresos petroleros y, por tanto, de la capacidad de importar y posiblemente de las sanciones, se vio disminuida la disponibilidad de alimentos en el territorio y con

79 FIDH, Entrevista 20210709. RA. LG. E1, párrafo 16. En el lenguaje coloquial en Venezuela, se llama comisiones al pago de coimas o sobornos a funcionarios públicos.

80 FIDH, Entrevista 20210709.RA.LG.E1, párrafo 17.

81 Provea, Entrevista a Manuel Gómez (Acción Campesina). Disponible en: <https://provea.org/entrevistas/entrevista-el-matraqueo-es-la-mejor-cosecha-que-hacen-policias-y-militares/>

82 FIDH, Entrevista 20210616.LM.JR.E1, párrafos 10 y 11; FIDH, Entrevista 20210625.MT.LG.E1, párrafo 23; FIDH, 20210622. WG.AR párrafo 4.

83 FIDH, Entrevista 20210616.LM.JR.E1, párrafo 21, FIDH, Entrevista 20210622. WG. AR. E1 párrafo 19, FIDH, Entrevista 20210625.MT.LG.E1, párrafos 23 y 38. Aponte (2020). El CLAP y la Gran Corrupción del siglo XXI en Venezuela Agroalimentaria, Vol. 26, No. 50, p. 147-166.

un sector agrícola disminuido en sus posibilidades de ampliar rápidamente la producción luego de los prolongados años de crisis.

En este sentido, las políticas públicas del Estado Venezolano basadas en los controles de precio, en medidas de fiscalización y control, incluyendo la criminalización de ciertos productores y comerciantes, así como como la decisión del Estado de preferir el abastecimiento a través de importaciones en detrimento de la producción nacional, han causado un fuerte impacto negativo sobre la producción nacional de alimentos y un aumento de la escasez y la inseguridad alimentaria de todos los hogares del país. Todo ello constituye una violación por parte del Estado Venezolano de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada, ya que estas medidas y políticas públicas tomadas en su conjunto han tenido el efecto de dificultar el acceso a alimentos para una gran parte de la población.

En materia de la obligación de respetar, una de las principales vulneraciones del Estado como garante ha sido la perpetrada con los pueblos indígenas originarios y la base de recursos naturales en la cuales obtienen su alimentación.

En los procesos de demarcación de tierras, estos grupos han visto recuperadas algunas tierras fértiles, pero sin una política de desarrollo integral, lo que ha resultado en efectos negativos. Las pocas demarcaciones de tierra no se hicieron con una visión integral que permitiera garantizar los derechos de los pueblos indígenas, mantener la producción y mejorar las condiciones de los trabajadores que dependían de la producción ganadera. Al final, el resultado es una afectación generalizada a distintos sectores, especialmente en las zonas de Perijá y la perpetuación de problemas estructurales socioeconómicos.⁸⁴

Así mismo, la actividad minera impulsada por el Estado formalmente o por grupos irregulares que operan en el Arco Minero del Orinoco ha sido otra de las vulneraciones más grandes en cuanto al derecho a la alimentación de los pueblos indígenas. Sus fuentes de agua, caños y tierras cultivables se han visto contaminadas por la actividad minera y muchos se han visto obligados a emigrar⁸⁵.

ii. **La obligación de otros Estados de respetar**

Como ya se ha mencionado, la obligación de respetar el derecho a una alimentación impone a los Estados Partes del PIDESC una obligación de no imponer medidas que impidan el acceso a una alimentación adecuada no sólo para su propia población, si no también fuera de su territorio. En otras palabras, todos los Estados Partes del PIDESC deben velar por que sus políticas públicas o prácticas no resulten en violaciones del derecho a la alimentación de personas que viven en otros países⁸⁶. En particular, los Estados deben "abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países"⁸⁷.

El informe sobre Venezuela presentado, en octubre de 2021, por la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, afirma que las sanciones han contribuido a agravar la crisis social preexistente⁸⁸. Sin embargo, en el documento no se desarrolla con amplitud cómo las sanciones han afectado específicamente el derecho a la alimentación.

84 Provea. Informe Derecho a la Alimentación 2018.

85 Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (2918, 29 de noviembre). Venezuela: Impacto social y ambiental en indígenas por minería en el Arco Minero del Orinoco. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/venezuela-impacto-ambiental-y-social-en-ind%C3%ADgenas-por-miner%C3%ADa-en-el-arco-minero-del-orinoco/>

86 Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, 12 de enero de 2015, A/HRC/28/65, párrafo 43.

87 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 36-37. Ver también FAO, 'The right to food within the international framework of human rights and country constitutions' (2014), párrafo 1.4.4, <http://www.fao.org/3/i3448e/i3448e.pdf>.

88 Informe sobre la Visita a Venezuela presentado el 48° período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/48/59/Add.2>

El informe especial sobre el efecto de las sanciones sobre la situación humanitaria publicado por Provea en noviembre de 2020⁸⁹ muestra que las sanciones han disminuido el acceso al crédito internacional y han estado asociadas a una importante caída de las importaciones de alimentos y medicinas; pero es difícil evaluar el efecto neto de estas medidas puesto que los ingresos petroleros no solo han caído por efecto de las sanciones, sino también por el deterioro de la industria petrolera, la principal fuente de ingresos del Estado venezolano. Por ello el mayor énfasis en los expertos entrevistados estuvo en la imposibilidad de importar combustibles y su efecto sobre la producción y distribución de alimentos dentro del país.

Si bien con la relativa apertura y la dolarización no oficial que el gobierno ha permitido a partir de 2019 dado el contexto de las sanciones, los informantes reportan que los productores y comerciantes han podido importar más productos, también es cierto que el acceso a crédito en dólares es restringido y reduce las opciones para el Estado y los privados, al tiempo que eleva costos de transacción. En términos concretos, la Orden Ejecutiva 13.884 de agosto de 2019 que bloquea el uso de los activos del Estado venezolano en Estados Unidos ha implicado una serie de dificultades por sobrecumplimiento de empresas que comercian con Venezuela (en el caso de excepciones humanitarias). A finales de 2020, la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro Norteamericano prohibió las licencias a operadoras extranjeras en Venezuela para la importación de combustible como el gasoil y diésel, por presuntamente contravenir el régimen de sanciones. Esta medida ha traído como consecuencia la escasez de combustible en el país, lo cual ineludiblemente ha afectado negativamente en el acceso a los productores del combustible que necesitan para sus operaciones.

Así lo explica un experto en el área de producción agrícola el efecto de las sanciones:

“Creo que afecta es en el tema del combustible, con el gasoil. Es un tema difícil de darlo a la opinión pública. El combustible es un insumo básico para la producción del campo, se pone en riesgo lo poco que se siembra. En menos de 15 días se cierra el período de siembra en Portuguesa y la baja superficie que queríamos sembrar- que estaba planteada- no se va a poder sembrar en su totalidad porque no hay gasoil para la maquinaria.”⁹⁰

Los efectos de estas medidas se suman a la ya precaria situación de los servicios públicos. El mismo experto lo describe de la siguiente forma:

“Cuando no había electricidad se perdió leche y reses procesadas. ¿Qué hicieron [los productores]? Compraron plantas eléctricas. Porque para todo se necesita electricidad, hasta para transportar el agua que se va a usar desde los reservorios que ellos crean. Eso afectó la estructura de costos de la producción agraria y eso recayó en el consumidor. Como no tenemos gas, gasolina o gasoil no hay como poner a trabajar las plantas eléctricas, pero ya hay gente trabajando con energía solar. El tema combustible limitó la producción del maíz este año.”⁹¹

Lo anterior muestra que las sanciones sí han tenido un impacto en el derecho a la alimentación. Estas medidas han afectado la disponibilidad de alimentos tanto por la disminución de las importaciones como por las dificultades que generan a la producción nacional. Estas sanciones implican, por tanto, un incumplimiento de otros Estados en su obligación de respetar el acceso a alimentos de la población venezolana.

89 Provea (2020). Las sanciones económicas contra Venezuela: consecuencias, crisis humanitaria, alternativas y acuerdo humanitario. Disponible en: <https://provea.org/publicaciones/investigaciones/informe-especial-las-sanciones-economicas-contra-venezuela-consecuencias-crisis-humanitaria-alternativas-y-acuerdo-humanitario/>

90 FIDH entrevista 20210622.WG.AR.E1, párrafo 15.

91 FIDH entrevista 20210622.WG.AR.E1, párrafo 17.

c. La obligación de proteger

La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas, legislativas u otras, para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.⁹² Por ejemplo, los Estados deben impedir que terceros destruyan fuentes de alimentos mediante contaminación del aire o tierra y deben garantizar que los alimentos a la venta sean seguros y nutritivos.⁹³

Como ya se describió en la sección precedente, una gran proporción de los alimentos que se distribuyen en el sistema de alimentos subsidiados CLAP, son importados y no pasan por los controles sanitarios necesarios para garantizar su calidad e inocuidad⁹⁴, lo que representa una violación del Estado venezolano a la obligación de proteger el derecho a una alimentación adecuada. Se han dejado de aplicar en Venezuela los parámetros del Codex Alimentario de la FAO⁹⁵, al momento de seleccionar e incluir alimentos en los paquetes de alimentos subsidiados por el Estado, así como los sujetos a importación, incluyendo la fiscalización y la seguridad de que estos alimentos cumplan con las normas de fortificación establecidas para el país. Ante esto, surge la pregunta: ¿por qué esas instancias internacionales no han hecho ningún llamado al cumplimiento de estas normativas?⁹⁶

La ausencia de controles sanitarios sobre los alimentos que se importan para este programa ha tenido repercusiones en los alimentos que recibe la población venezolana, incluyendo su población más vulnerable en términos socioeconómicos. Los beneficiarios de las bolsas CLAP que fueron entrevistados durante el curso de la misión afirmaron que los productos que reciben son sistemáticamente de mala calidad⁹⁷ y esta apreciación de los beneficiarios pudo ser constatada a través de la investigación científica: un grupo multidisciplinario realizó análisis de muestras de distintas marcas comerciales de leche que se distribuyen a través de las bolsas CLAP y encontró que todas las muestras evaluadas incumplen la normativa existente⁹⁸.

En los últimos tres años, Venezuela ha vivido aumentos sostenidos de precios, a niveles hiperinflacionarios (definido como promedios de 50% de inflación mensual por más de tres meses). La hiperinflación erosiona los ingresos de la población, especialmente aquella que depende de ingresos en moneda nacional. La mayoría de los consultados en esta investigación afirman que, si bien desde el 2019 ha podido aumentar la disponibilidad de alimentos provistos por el sector privado y desregulado de la economía, el principal obstáculo para el acceso a alimentos ha sido la falta de ingresos. La obligación del Estado de proteger a la población de los efectos de la erosión de los ingresos ha sido insuficiente y, por momentos, contraproducente. El gobierno se ha concentrado en la emisión de bonos de ayuda irregulares cuyos criterios de atención son poco transparentes y que, en ausencia de otras medidas de estabilización, rendición de cuentas y acceso a financiamiento externo, terminan contribuyendo a nuevas emisiones inorgánicas de dinero y por tanto a mantener viva la llama inflacionaria. Por su parte, la mencionada contracción del crédito y el desigual y poco transparente otorgamiento de licencias de importación al sector privado generan nuevas desigualdades. En este contexto, la ausencia de medidas de protección social deja a la población más vulnerable en situación de abandono.

La política de distribución de alimentos subsidiados a través de los CLAP emerge como un vínculo clientelar y de dependencia, no como un programa que genera autonomía y desarrollo. Ni siquiera ha sido suficiente como programa de protección durante la crisis. A partir de todos estos elementos se puede concluir que el Estado Venezolano no ha cumplido con su obligación de proteger. Al ser el programa CLAP el principal mecanismo de adquisición de alimentos para la mayoría de las comunidades populares en el país, que el Estado venezolano haya privilegiado la compra masiva de alimentos a empresas extranjeras,

92 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 15. Ver también <http://www.fao.org/3/i3448e/i3448e.pdf>, p. 6.

93 Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). The Right to Adequate Food. Fact sheet 34. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34en.pdf>, p. 18.

94 FIDH, Entrevista 20210709.RA.LG.E1, párrafo 15, FIDH; Entrevista 20210706.MH.LG.E1, párrafo 8.

95 Conjunto de normas y procedimientos para garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos. Para más detalles ver: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/#c453333>.

96 FIDH, Entrevista 20210625.MT.LG.E1, párrafo 15.

97 FIDH, Entrevista 20210614.APLG.E1, párrafo 10; FIDH, Entrevista 20210616.LM.JR.E1, párrafo 15; FIDH, Entrevista 20210618.AF.LG.E1, párrafo 9.

98 Hernández, P., Marcano, P., & Deniz, R. (2019). Evaluación del contenido nutricional de productos lácteos en programa de alimentación venezolano. Archivos Latinoamericanos de Nutrición, 69(2). Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/1992/199264891009/199264891009.pdf>.

principalmente de países latinoamericanos como Brasil, Panamá, México o Nicaragua⁹⁹, también de otros países aliados como Turquía¹⁰⁰. Como ya se ha explicado, estos alimentos se distribuyen sin verificar a través de los procedimientos establecidos en las normas nacionales la calidad e inocuidad de dichos productos, lo cual supone una violación flagrante de su obligación de proteger y un riesgo importante para la salud y la nutrición de la población venezolana. El Estado con esta ausencia de controles ha favorecido el lucro de las empresas que suministran los productos, en lugar de garantizar la seguridad de los alimentos distribuidos a través del que actualmente es el principal programa social del gobierno venezolano.

d. La obligación de realizar

La obligación de realizar el derecho a una alimentación adecuada comprende la obligación de facilitar, así como la obligación de hacer efectivo este derecho.¹⁰¹

i. La obligación de facilitar

Esta obligación de los Estados Partes, establecida en el párrafo 15 de la Observación 12 al PIDESC, implica que se debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.¹⁰² En este sentido, cabe reconocer que el derecho a una alimentación adecuada, como otros derechos contenidos en el PIDESC, depende de la realización de otros derechos. En este sentido, el derecho a la alimentación está estrechamente relacionado con el derecho de acceso a otros recursos como la tierra, el agua y ciertos servicios básicos, así como el acceso a servicios de atención de salud y saneamiento.¹⁰³

La situación humanitaria en Venezuela no solo está causada por las políticas económicas que han generado un empobrecimiento de la población que ya hemos descrito en las secciones precedentes, un factor que la ha agravado es la crisis existente en los servicios públicos básicos. El Observatorio Venezolano de Servicios Públicos (OVSP) reportó, en junio de 2021, que a pesar de que la población encuestada tuvo acceso al agua, 62,6% la califica de baja calidad y solo 24,9% reporta tener agua constantemente. Lo mismo ocurre con el servicio de electricidad, considerado por el 56,0% de los entrevistados como de baja calidad, siendo las principales fallas “los bajones”, el racionamiento y su intermitencia; 57,7% de los entrevistados reporta interrupciones entre 2 y 6 horas de duración. El gas doméstico es usado para cocinar por 90,6% de los entrevistados, 48% califica este servicio de baja calidad y 74,8% reciben la bombona de gas menos de una vez por mes¹⁰⁴.

La situación de los servicios públicos también es reseñada en los diversos informes internacionales sobre Venezuela. El PMA reportó, en 2019, que 25% de los hogares no tuvo acceso a una fuente estable de agua y que 4 de 10 tenían interrupciones diarias en el suministro y debían comprar agua embotellada o camiones cisterna para contar con agua potable en la vivienda. 72% de los hogares reportaba un suministro irregular de gas y 43% ha reducido el número de comidas por falta de este recurso¹⁰⁵.

99 Transparencia Venezuela (s./f.). Los CLAP. La dominación se entrega puerta a puerta. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/project/los-clap-la-dominacion-se-entrega-puerta-puerta/>

100 El Nacional (2018, 16 de septiembre). 69% de los alimentos CLAP provienen de Turquía. Disponible en: https://www.elnacional.com/economia/los-alimentos-clap-provienden-turquia_251966/.

101 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 (“El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 15.

102 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 (“El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)”), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 15.

103 Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, 7 de agosto de 2013, párrafo 6-7, A/68/288.

104 Observatorio de servicios públicos. (2021). Disponible en: http://www.observatoriovsp.org/wp-content/uploads/boletin-25_4-comprimido.pdf

105 Programa Mundial de Alimentación (2020). Venezuela: Evaluación de seguridad alimentaria. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/wfp-venezuela-evaluaci-n-de-seguridad-alimentaria-principales>



BARQUISIMETO, VENEZUELA - 29 DE ABRIL: Un hombre cocina con leña para encender fuego el 29 de abril de 2019 en Barquisimeto, Venezuela. Aparte de los apagones, vecinos de Barquisimeto sufren escasez de gas. (Foto de Edilson Gámez/Getty Images)

Más recientemente, el Informe de Seguimiento sobre los Impactos de la Emergencia Humanitaria Compleja en Venezuela en el marco de la pandemia por COVID-19, en junio de año 2021, registra que ha caído en 90% el suministro de agua que se distribuye a través de la red de acueductos; 70% de la población enfrenta deficiencias en el servicio de agua potable, 54,8% enfrenta restricciones severas en el servicio y 82% está expuesta al consumo de agua no potable¹⁰⁶. En cuanto al servicio eléctrico, la generación ha caído 74% por lo que, durante el año 2021, se registraron 174.000 apagones que afectaron al 74,2% de la población. De acuerdo con este mismo informe, la escasez de bombonas de gas para cocinar obligó a 5,4 millones de personas a cocinar con leña¹⁰⁷.

Más allá de estas estadísticas que nos presentan un panorama poco alentador para los hogares venezolanos, los testimonios de los activistas comunitarios entrevistados nos ofrecen una mirada más cercana sobre las implicaciones de esta situación para la alimentación de las familias venezolanas.

“(…) hay comunidades enteras que no tienen acceso regular al agua. Afecta la preparación de las comidas, no solo la higiene. Tenemos muchos problemas con la turbidez del agua. Hemos hecho actividades con el colegio de ingenieros del estado Lara y el agua está llegando con barro desde el embalse, no es potable y esto ha traído consecuencias muy graves. ¿Cómo hierves el agua sin gas? Debes prender un fogón. Y como ha llovido, la leña está mojada, no prende. No puedes prender una cocina eléctrica porque la luz se va hasta dos y cuatro horas. Se juntan todas las calamidades y afectan a la alimentación.”¹⁰⁸

106 Informe de Seguimiento sobre los Impactos de la Emergencia Humanitaria Compleja en Venezuela con la pandemia de COVID (2021). Disponible en: <https://humvenezuela.com/wp-content/uploads/2021/09/Informe-HumVenezuela-junio-2021-1-1.pdf>

107 Ibídem.

108 FIDH, Entrevista 20210614.AP.LG.E1, párrafo 20.

"El agua es un problema grave, hay 18 comunidades [en La Guajira] que pasaron por una condición difícil y crítica debido a que usan el jaguey, [los pozos] donde los animales beben, para bañarse y también para consumir. Eso los ha enfermado. La cisterna del gobierno no llega a todas las comunidades."¹⁰⁹

"Recientemente, compartí con una señora en una comunidad de la Victoria ... tiene infección respiratoria (sic). Tiene tiempo que no recibe gas doméstico y ahora tiene asma crónica. Es una realidad que viven muchas comunidades, donde el servicio de gas doméstico es insuficiente – y no tienen recursos para comprar cocina eléctrica. Les toca ir a montañas, cortar madera. Situación que les termina vulnerando su derecho a la salud."¹¹⁰

"Desde hace 2 años la mitad de esta comunidad no tiene electricidad. Nos estamos remontando a la época de la colonia, donde no existía ningún tipo de servicio de los que conocemos hoy."¹¹¹

"Hasta hace 2 semanas, duramos 4 meses sin agua. (...). Supuestamente se había quemado un motor. Siempre es el mismo justificativo. Hace 2 semanas, se instaló supuestamente un motor nuevo. Mandan el agua el jueves, por seis horas, el día viernes y mañana, quién sabe. Es bastante irregular."¹¹²

"El gas es un problema que viene hace tiempo por la falta de mantenimiento. (...). En Las Torres, una amiga está cocinando con leña porque no está llegando el gas a su casa. Las personas tienen que hacer colas por más de 18 horas para poder comprar la bombona."¹¹³

Como muestran todos estos testimonios, sin servicios básicos como el agua potable, la electricidad y el gas para cocinar no es posible que las familias puedan alimentarse adecuadamente, aun cuando contaran con un acceso suficiente y oportuno a los alimentos básicos. En el más reciente informe de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en Venezuela (OCHA), se afirma que la falta de disponibilidad de agua potable es uno de los factores que más afecta la situación nutricional de la población venezolana, no solo de los niños o los grupos más vulnerables¹¹⁴. Por ello, la gran desinversión en la infraestructura básica de las últimas décadas y el consiguiente deterioro de estos servicios representan una clara violación de la obligación que tiene el Estado venezolano de facilitar las condiciones indispensables para la salud y la alimentación de los venezolanos.

Además de facilitar los servicios que facilitan los procesos en el Sistema Alimentario de Venezuela, también se incluyen bajo la obligación de facilitar las políticas de protección social orientadas al bienestar de la población en situación de mayor vulnerabilidad. Estas medidas han sido agrupadas bajo la administración del país desde el 1999 en las llamadas "Misiones" y, como ya se ha mencionado, el programa más relevante en la actualidad en materia de alimentación, son los Comités Locales de Abastecimientos y Producción – CLAP.

En una situación de emergencia como la descrita, en la que la hiperinflación y el estancamiento de los salarios han causado un empobrecimiento masivo de la población, esta obligación de facilitar se traduce en la necesidad de implementar políticas públicas adecuadas que permitan mitigar los efectos de la crisis sobre la población más vulnerable y que garanticen, al menos, un nivel mínimo de protección efectiva contra el hambre.

La medida más importante en materia de políticas y legislación con respecto al derecho a la alimentación en el período es la creación de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). Como ya se ha descrito, el programa se inicia, en el año 2016, como mecanismo alternativo de distribución de alimentos en virtud de la agudización de la escasez y el colapso de las redes de la Misión Alimentación. El CLAP se propone como objetivo la distribución de alimentos casa por casa a través de la organización comunitaria. En 2017, se crea el Carnet de la Patria como mecanismo para acceder al programa y, en 2018, la Asamblea Nacional Constituyente aprueba la Ley Constitucional de los CLAP¹¹⁵.

109 FIDH, Entrevista 20210621.JG.LG.E1, párrafo 16.

110 FIDH, Entrevista 20210618.PH.LG.E1, párrafo 21.

111 FIDH, Entrevista 20210618.PH.LG.E1, párrafo 26.

112 FIDH, Entrevista 20210618.AF.LG.E1, párrafo 29.

113 FIDH, Entrevista 20210618.AF.LG.E1, párrafo 31.

114 OCHA, Informe de situación Noviembre 2021. Disponible en: <https://reports.unocha.org/es/country/venezuela-bolivarian-republic-of/>.

115 Gaceta Oficial N° 41.330 de fecha 29 de enero de 2018

Esta ley se propone como objetivo garantizar el bienestar social y la seguridad alimentaria. Establece también la estructura y el perfil de los integrantes de los CLAP (Artículo 7), que incluye a representantes de organizaciones vinculadas al partido de gobierno (PSUV), como los voceros de las Unidades de Batalla Bolívar Chávez¹¹⁶ y del Frente Francisco de Miranda¹¹⁷. Sin embargo, la estructura no solo preocupa por su partidización, sino también por la inclusión de un miembro de la Milicia Nacional Bolivariana¹¹⁸ en los CLAP, lo cual contribuye a la militarización de la distribución de alimentos, además del riesgo de vincularla con los denominados colectivos¹¹⁹ y otros grupos armados. Dos de las personas entrevistadas afirman que los colectivos del 23 de Enero¹²⁰ son quienes controlan la distribución de los CLAP en la zona¹²¹. De la misma forma, las bandas delictivas controlan la distribución del programa en otras zonas de Caracas, como la Cota 905¹²².

La militarización de este programa es explícita en su estrategia de implementación. La logística de esta estructura es manejada por las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas (FANB), en un principio, en el Centro de Empaquetado de Alimentos (CEAC) en el Fuerte Tiuna y, posteriormente, descentralizado a 5 centros en cuatro estados del país¹²⁴.

Entre las funciones de estos comités, se encuentra crear y supervisar mecanismos de abastecimiento, promover organizaciones socio-productivas y una nueva cultura alimentaria (Artículo. 10). Sin embargo, en la práctica, los CLAP se han restringido a la distribución de alimentos que provee el Estado y no han contribuido a la producción local, dado que, como ya se ha expuesto, diversos estudios han demostrado que los alimentos distribuidos a través de este programa son principalmente importados.

A medida que disminuían las importaciones públicas por la caída del ingreso fiscal, se impusieron cuotas a la agroindustria, exigiendo el 70% de la producción a precios regulados para asignarlos al CLAP. También ocurrieron decomisos en mercados municipales de productos regulados para asignarlos a los CLAP de las parroquias cercanas a estos¹²⁵. Todo ello agrava la inseguridad jurídica que enfrentan los productores de alimentos y, con ello, a la disminución de la disponibilidad de alimentos en el país.

Si bien la Ley Constitucional de los CLAP establece que el programa debe dar atención prioritaria a las familias con miembros con condiciones especiales (Artículo 11), estudios independientes revelan que hay hogares en situación de pobreza extrema que no reciben este subsidio (5% de los pobres extremos no recibe la Caja CLAP, mientras que un 22% de personas que no viven en pobreza extrema sí la reciben, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2019-2020).

116 De acuerdo con la definición del Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV, estas unidades de batalla conforman el núcleo básico de organización del partido. Ver Jaua, E. (2013). Las UBCH. Disponible en: <http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/ubch/>.

117 Organización dedicada a la formación de cuadro del PSUV, fundada en La Habana por Hugo Chávez y Fidel Castro en junio de 2013. Ver León, A. (2020). Frente Francisco de Miranda cumple 17 años asumiendo con compromiso y lealtad el legado de Fidel y Chávez. Disponible en: <http://www.mpppst.gob.ve/mpppstweb/index.php/2020/06/29/frente-francisco-de-miranda-cumple-17-anos-asumiendo-con-compromiso-y-lealtad-el-legado-de-fidel-y-chavez/>

118 Surge como formalización de los cuerpos de reserva al crear una estructura administrativa propia mediante decreto de Hugo Chávez en abril de 2005. Toma el nombre de Milicia Nacional Bolivariana en abril de 2009 por resolución del Ministerio para la Defensa y en la Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana aprobada en 2020, la Milicia Nacional Bolivariana se constituye en el quinto componente de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

119 Los colectivos son organizaciones sociales de comunidades populares. Muchos son grupos culturales o comunitarias, pero un grupo de ellos son actores armados que controlan territorio y apoyan a la Revolución Bolivariana. Ha habido denuncias sobre la participación de estos colectivos en la represión a manifestantes opositores, especialmente en las protestas de 2017. García Marco, D. (2017, 7 de julio). Qué son los colectivos y cómo operan para "defender la revolución bolivariana" en Venezuela en BBC Mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40527998>.

120 La Parroquia 23 de Enero es un populoso sector del oeste de Caracas, zona popular constituido por viviendas de protección oficial construidas durante la década de los 50.

121 FIDH, Entrevista 20210616.LM.JR, párrafo 16 y FIDH, Entrevista 20210705.VZ.LG.E1, párrafo 4.

122 La Cota 905 es un sector ubicado en áreas montañosas al suroeste de Caracas. Las viviendas en dicha zona son producto de la auto construcción por parte de sus pobladores. Es uno de los llamados "barrios" (favelas o villas miserias) de la ciudad de Caracas. En ese sector se consolidó una banda delictiva liderada por el Koki, que registró fuertes enfrentamientos con los cuerpos de seguridad durante 2021. Ver Singer, F. A. (2021, 18 de julio). La vida en Caracas bajo el poder del Koki, el pandillero que desafía al chavismo en El País. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-07-19/la-vida-en-caracas-bajo-el-poder-del-koki-el-pandillero-que-desafia-al-chavismo.html>.

123 FIDH, Entrevista 20210705.VZ.LG.E1, párrafo 16.

124 Provea. (2018). Informe anual sobre el derecho a la alimentación 2017. Disponible en: <https://provea.org/publicaciones/informes-anales/informe-anual-enero-diciembre-2017/>

125 Provea. (2019). Informe anual sobre el derecho a la alimentación 2018. Disponible en: <https://provea.org/publicaciones/informes-anales/informe-anual-enero-diciembre-2018-2/>

En 2018, se intensifican las estrategias ligadas al CLAP, que se convierte en el principal programa social para atender a la población durante la Emergencia Humanitaria Compleja. El Estado se convierte en el único proveedor de alimentos subsidiados a la población, lo que le permitió mantener el control político en un contexto de conflictividad social. El Estado amplió estratégicamente su cobertura a expensas de la calidad de los alimentos. Esta pérdida de calidad se expresó en menor cantidad y diversidad de los alimentos entregados. Los expertos entrevistados afirman que la capacidad de proteger a la población más vulnerable a través de este programa es muy baja por la disminución de los productos, de la periodicidad irregular con la que se distribuye y la escasa variedad de productos, poco adaptados a los requerimientos nutricionales de la población¹²⁶.

A continuación, mostramos dos testimonios desde las comunidades vulnerables que muestran de forma elocuente esta realidad:

"A veces, tú sacas la cuenta y está llegando la bolsa CLAP cada tres meses a Barquisimeto, eso da unas 4 bolsas por año. Es deficitario [el programa CLAP], no es suficiente para alimentar una familia y por eso hay tanta desnutrición en sectores del oeste de Barquisimeto."¹²⁷

"La bolsa debería llegarte a tu casa, pero ahora hay que trasladarse a distancia para ir a buscar la bolsa a altas horas de la madrugada. Te los cobran de un día para otro – y te dan 12 horas para conseguir el dinero. 1 millón 400."¹²⁸

"Cuando la bolsa te llega con aceite hay que celebrarlo. La bolsa trae como 10 productos. Pero la harina es terrible, ya no trae azúcar, la leche – recibimos un sobre de mala calidad. Pero igual lo celebramos porque no lo veíamos hace tiempo. Lo estamos asociando a que viene el proceso electoral."¹²⁹

126 FIDH, Entrevista 20210617.MPAR.E1, párrafo 18, 20210621.JM.LG.E1, párrafo 22, 20210705.VZ.LG.E1, párrafo 12, FIDH Entrevista 20210706.MH.LG.E1, párrafo 8,

127 FIDH, Entrevista 20210614.APLG.E1, párrafo 10

128 FIDH, Entrevista 20210618.AF.LG.E1, párrafo 22.

129 FIDH, Entrevista 20210618.AF.LG.E1, párrafo 21.



Sergio González © Provea

Los testimonios también reflejan que no toda la población vulnerable recibe el programa, como en el caso de La Guajira donde los habitantes no cuentan con ingreso suficiente para comprar la bolsa¹³⁰ o en el caso de los niños que se quedan luego de la migración de sus padres, quienes dejan de recibir la bolsa que correspondía a su familia¹³¹.

Otra estrategia que ha utilizado el estado venezolano en medio de la crisis es la entrega de bonos a través del Carnet de la Patria. Hay bonos que los hogares reciben mensualmente, como los de la Misión Hogares de la Patria, pero estas asignaciones permanentes tienen un monto menor que los bonos sin periodicidad específica que se entregan a través del mencionado carnet¹³². Estas transferencias monetarias han aumentado en los años recientes y, aunque el valor de las transferencias oscila entre 1\$ y 5\$, representan el 45% del ingreso de los hogares en pobreza extrema en 2019¹³³. En las zonas campesinas e indígenas estos bonos constituyen el principal o único ingreso¹³⁴ aunque, como ya vimos, en estas poblaciones el acceso a estos bonos está limitado por la exigencia de contar con teléfono inteligente y acceso a internet¹³⁵.

130 FIDH, Entrevista 20210621.JG.LG.E1, párrafo 10.

131 FIDH, Entrevista 20210618.AP.LG.E1, párrafo 9.

132 FIDH, Entrevista 20210617.MPAR.E1, párrafo 18.

133 Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI). Disponible en: https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/5f03875cac6fc11b6d67a8a5_Presentaci%C3%B3n%20%20ENCOVI%202019-Pobreza_compressed.pdf

134 FIDH, Entrevista 20210618.PH.LG.E1, párrafo 20 y FIDH, Entrevista 20210621.JG.LG.E1, párrafo 6.

135 FIDH, Entrevista 20210621.JG.LG.E1, párrafo 12.

No se conocen cuáles son los criterios a través de los cuales se selecciona a los hogares que se beneficiarán de cada nuevo bono que anuncia el gobierno¹³⁶; simplemente hay hogares que los reciben y otros que no. De acuerdo con las estimaciones de una organización humanitaria entrevistada:

"(...) en este momento, aunque el Estado dé bonos, nosotros hemos sacado la cuenta: aunque una familia obtuviera todos los bonos, serían 32 dólares. Y con 32 dólares es muy complicado sobrevivir en Venezuela."¹³⁷

Incluidas en el cumplimiento de la obligación de facilitar está el conjunto extenso de regulaciones, decretos y marcos que el Estado ha puesto en marcha en las últimas dos décadas, descritas en su mayoría en la sección de contexto. Sin embargo, pocas de estas regulaciones han resultado en facilitar una alimentación efectiva de la población, especialmente de la niñez. Estas regulaciones han estado especialmente enfocadas solo en la administración de alimentos escasos, pero no en la nutrición para el bienestar. Estas políticas han estado enfocadas en la organización del llamado Poder Popular en torno a estos procesos y en la maquinaria de importaciones que ha resultado en grandes mecanismos de corrupción que han sido denunciados públicamente y administradas sin criterios claros de asignación y rendición de cuentas.

La mayor parte de estas regulaciones originalmente diseñadas para facilitar el derecho a la alimentación, han tenido en contraposición un efecto regresivo sobre la efectividad del sistema alimentario.

ii. La obligación de hacer efectivo el derecho: proteger contra el hambre

Cuando un individuo o un grupo no tenga la posibilidad de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, con autodeterminación, el Estado tienen la obligación de hacer efectivo este derecho de manera directa, incluyendo las situaciones de catástrofes naturales o de otra índole y la alimentación de la población en situación de dependencia, especialmente la población reclusa en servicios bajo tutela del Estado como hospitales y prisiones.¹³⁸

En este sentido, la Observación General 12 aclara que existe una violación del PIDESC cuando un Estado no garantiza "la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre"¹³⁹. Por ello, si bien la obligación de un Estado de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada puede ser realizada progresivamente, dadas las limitaciones presupuestarias, un Estado debe, sin embargo, garantizar que todas las personas bajo su jurisdicción tengan un "acceso mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre," lo cual debe ser garantizado de forma inmediata.¹⁴⁰

En estos casos, en los que grupos de población se encuentran en situación de dependencia del Estado, éste es el único responsable de su bienestar, lo cual está establecido en los diversos tratados internacionales, pero también en la legislación nacional de Venezuela.

De todas estas poblaciones bajo tutela del Estado, la población privada de libertad es la más numerosa, y sobre su situación se cuenta con mayores investigaciones y documentación.

Si bien el Código Orgánico Penitenciario establece que se debe suministrar tres comidas diarias, de buena calidad en los establecimientos penitenciarios, el presupuesto que se dedica a esta obligación es insuficiente, por lo que los alimentos que se entregan a las personas detenidas son escasos y poco

136 FIDH, Entrevista 20210617.MPAR.E1, párrafo 18.

137 FIDH, Entrevista 20210621.JM.LG.E1, párrafo 10.

138 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 15.

139 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 17.

140 E/1991/23-E/C.12/1990/8, anexo III; E/C.12/1999/5 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 10. Ver también Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, 7 de agosto de 2013, párrafo 18, A/68/288.

nutritivos¹⁴¹. La situación se agrava en los Centros de detención preventiva en las dependencias policiales, puesto que estos calabozos deberían albergar a los detenidos solo hasta ser presentados ante un juez en la audiencia de presentación, razón por la cual no cuentan con presupuesto o infraestructura para la preparación de alimentos. Sin embargo, dado el hacinamiento y que no se han construido nuevas instalaciones penitenciarias, estas instalaciones se han convertido en centros de detención permanente¹⁴². En ambos tipos de centro de reclusión la fuente principal de alimentación de los detenidos depende de los familiares en la visita¹⁴³.

Esta dependencia de lo que puedan llevar los familiares supone una vulneración a los derechos de los detenidos y a las obligaciones del Estado venezolano; puesto que pone en riesgo a las personas que no tienen familiares y a los que están detenidos lejos del lugar de residencia de la familia. La vulnerabilidad se generaliza a toda la población penitenciaria cuando las visitas no son posibles, tal como ocurrió en 2020 por el inicio de la pandemia¹⁴⁴ o en los momentos en los que se agudiza la crisis de escasez de transporte, de combustible o de dinero en efectivo, lo que limita el acceso a las prisiones.

La situación alimentaria de la población penitenciaria en Venezuela se agravó más de su precariedad habitual a partir del año 2020. El monitoreo realizado por la organización *Una Ventana a la Libertad*, durante el primer semestre de 2020, registra que, entre los 273 Centro de Detención Preventiva (CDP) en 19 estados del país, el 89% había suspendido las visitas y en más del 90% el acceso al agua tanto para beber (agua potable) como para bañarse, dependía del suministro de los familiares¹⁴⁵. En jornadas de salud que esta organización pudo hacer en 7 centros de detención preventiva de Caracas, La Guaira y Miranda, se encontró a 18% de los reclusos en situación de desnutrición según el déficit en su índice de Masa Corporal¹⁴⁶.

Tanto los informes de *Una Ventana a la Libertad* como del *Observatorio Venezolano de Prisiones* reportan la dependencia de los familiares para la alimentación (82%, de acuerdo a los registros de *Una Ventana a la Libertad*) y, en ambos informes, la tuberculosis y la desnutrición aparecen como principales enfermedades registradas en la población penitenciaria¹⁴⁷.

En esta condición ya precaria, hay denuncias de que los funcionarios de custodia retienen los alimentos enviados por los familiares y ello ha sido causa de violencia. La masacre en la cárcel Los Llanos en Guanare, ocurrida en mayo de 2020, que concluyó con un saldo de 47 muertos y 75 heridos por un motín, es un indicio de ello. Este acontecimiento se inició con una protesta de los reclusos porque no recibían los alimentos entregados por sus familiares¹⁴⁸.

Esta población tan vulnerable y desprotegida no forma parte de las prioridades en los planes de acción humanitaria en el país. Las organizaciones humanitarias entrevistadas afirman que no se les permite ingresar con ayuda humanitaria a los centros penitenciarios, y que su acción se limita a dar alimentos a los familiares mientras esperan para entrar a la visita¹⁴⁹.

Los geriátricos, hospitales psiquiátricos y casas hogares de consejos de protección también se han visto afectados por la inseguridad alimentaria. Una encuesta realizada en Distrito Capital y el estado Miranda en 2017 reportó que en 95% de los 76 centros estudiados tuvieron severas limitaciones para el

141 FIDH, Entrevista 20210705.CN.AR.E1, párrafo 4.

142 FIDH, Entrevista 20210705.CN.AR.E1, párrafo 14.

143 FIDH, Entrevista 20210624.CG.LG.E1, párrafo 3.

144 FIDH, Entrevista 20210624.CG.LG.E1, párrafo 4 y FIDH, Entrevista 20210705.CN.AR.E1, párrafo 4.

145 Una Ventana a la Libertad, Informe 1er semestre 2020. Disponible en: <http://unaventanaalalibertad.org/wp-content/uploads/2020/08/Informe-I-Semestre-2020-VERSION-FINAL.pdf>

146 Una Ventana a la Libertad, Informe Jornadas de Salud y Monitoreo a la Situación Médica en los Centros de Detención Preventiva (2020). Disponible en: <http://unaventanaalalibertad.org/wp-content/uploads/2020/04/UVL-Informe-JornadasdeAtencionM%C3%A9dica-MARZO-2020.pdf>

147 Una Ventana a la Libertad, Informe Anual 2020, disponible en: <http://unaventanaalalibertad.org/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Anual-2020-QK-1.pdf> y Observatorio Venezolano de Prisiones, Informe Anual 2020, disponible en: <https://oveprisiones.com/informes/>

148 Taraciuk, Tamara (2020). Decenas de muertes y heredis en motín carcelario en Venezuela: el gobierno no actúa ante las desastrosas y caóticas condiciones carcelarias. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/05/04/decenas-de-muertos-y-heridos-durante-motin-carcelario-en-venezuela>.

149 FIDH, Entrevista 20210621.JM.LG.E1, párrafo 30.

abastecimiento de alimentos, lo que en muchos casos ocasionó la suspensión de los servicios de estancia con pernocta y cambios por la modalidad de hogar día¹⁵⁰. De acuerdo con las entrevistas realizadas, en la actualidad el grado de desnutrición en estos centros es alarmante¹⁵¹.

En un contexto en el que la población que puede trabajar no es capaz de acceder a los alimentos por su alto costo, la situación de la población institucionalizada es aún más precaria. En estos casos, el Estado también tiene la obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación ya que esta población no puede hacerlo por sus propios medios. Esta obligación no está siendo cumplida y se ha transferido a los familiares, empobrecidos como el resto de la población. El resultado ha sido un deterioro palpable de las condiciones de la población bajo tutela del Estado sin que se tomen medidas de alguna índole para mitigar los daños.

e. La obligación de permitir la acción humanitaria

En relación con la acción humanitaria, de acuerdo con la Observación General 12, "las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos cabe señalar: ... impedir el acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en los conflictos internos o en otras situaciones de emergencia..."¹⁵².

Desde los informes enviados al Examen Periódico Universal de Venezuela en 2016, las organizaciones de la sociedad civil venezolana comenzaban a alertar sobre el grave deterioro de las condiciones de vida que atravesaba la población. A pesar de que en los años siguientes eran cada vez más las evidencias que indicaban la existencia de una emergencia en el país, el gobierno inicialmente negó las necesidades humanitarias¹⁵³ e impuso trabas al ingreso de ayuda humanitaria; por ejemplo negándose a permitir la entrada en el país del Programa Mundial de Alimentos hasta 2020, también oponiéndose a la recepción y distribución de ayuda humanitaria a través de los partidos opositores representados en la Asamblea Nacional electa en 2015¹⁵⁴. Ambos actores políticos son responsables de haber politizado la ayuda humanitaria, pero en el caso del gobierno la responsabilidad es mayor puesto es quien tiene la obligación de permitir la ayuda humanitaria de acuerdo con el PIDESC y la Observación 12¹⁵⁵.

El primer plan de respuesta humanitaria coordinado por Naciones Unidas no se logró formalizar hasta mediados de 2019, unos 5 años después de la agudización de las necesidades de la población. El segundo plan de respuesta tuvo obstáculos generados por la pandemia de COVID-19 y el plan de 2021 enfrentó nuevas dificultades por lo que se publicó con seis meses de retraso. Las dificultades y demoras en la publicación se han debido principalmente a la falta de acceso a información oficial actualizada sobre la situación humanitaria y de servicios básicos y la negativa del gobierno a aceptar la validez de la información generada por las organizaciones de la sociedad civil.

150 El Nacional: "Abuelos pasan hambre y pierden 1,7 kilos cada mes". Edgar López. En línea http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/abuelos-pasan-hambre-pierden-kilos-cada-mes_61989 Consulta del 30.04.17

151 FIDH, Entrevista 20210621.JM.LG.E1, párrafo 29.

152 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 19.

153 Como ejemplo de esta negativa, en la Audiencia de Oficio sobre el Derecho a la Alimentación en Venezuela convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el 167° Período de Sesiones, la intervención del gobierno de Venezuela se basó en negar la existencia de una emergencia humanitaria. El video de la intervención está disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=1158>

154 BBC Mundo. (2019, 22 de febrero). ¿Ayuda para Venezuela o maniobra política de Guaidó contra Maduro?: la polémica por la "avalancha humanitaria" del 23 de febrero eb BBC Mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47321771>

155 Uzcátegui, R. (2019). Nueve precisiones sobre el tema humanitario en Venezuela Disponible en: <https://provea.org/opinion/rafael-uzcategui-nueve-precisiones-sobre-el-tema-humanitario-en-venezuela/>

De acuerdo con los últimos informes sobre el acceso a la acción humanitaria de la oficina para asuntos humanitarios de Naciones Unidas en Venezuela (OCHA), la mayor proporción de obstáculos e incidentes en su acción se relacionan con procesos y procedimientos relacionados a la actuación del Estado, desde la negación de las necesidades humanitarias hasta las confiscaciones y allanamientos, pasando por los trámites burocráticos y regulaciones para el control de las organizaciones de ayuda¹⁵⁶.

A pesar de esto, en este marco de acción humanitaria es importante destacar la participación creciente de las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, que pasó de 61 en 2019 a 144 en 2021, para atender 98 y 223 proyectos, respectivamente.¹⁵⁷

Así como las autoridades nacionales se resistieron inicialmente a aceptar la magnitud de la crisis y a aceptar la necesidad de ayuda humanitaria¹⁵⁸, en los espacios pequeños y cotidianos se han hecho evidentes obstrucciones al ingreso de las organizaciones humanitarias. El caso más reciente fueron las inundaciones ocurridas por el desbordamiento del río Mocotíes en el Municipio Tovar, Estado Mérida, ocurrido el 24 de agosto de 2021. Las autoridades eclesiásticas del estado Mérida denunciaron públicamente que los oficiales apostados en la zona impedían el ingreso de las donaciones que habían recibido para socorrer a las familias damnificadas¹⁵⁹.

La respuesta humanitaria no ha logrado obtener el financiamiento requerido para obtener las metas propuestas por múltiples causas como la falta de transparencia en el uso de los recursos por parte de las autoridades nacionales o la politización de la ayuda. Parte de esta politización es resultado de que el tema humanitario sea utilizado como uno de los temas de la confrontación entre los actores políticos¹⁶⁰; adicionalmente se han registrado denuncias de uso proselitista de la ayuda humanitaria por parte del gobierno nacional¹⁶¹.

Por estos motivos en 2019 se logró recaudar solo 30% de los fondos solicitados¹⁶² y, en consecuencia, en el primer trimestre de 2021 solo se había logrado atender a 24% de la población meta. Sin embargo, en los siguientes meses la capacidad de atención aumentó de forma significativa y en septiembre de 2021¹⁶³, de 4,5 millones de personas estimadas como meta se había atendido 3,1 millones, alcanzándose una cobertura de 68%.

156 OCHA (2020). Venezuela: Reporte de incidentes de acceso humanitario, enero- marzo. <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/venezuela-reporte-de-incidentes-de-acceso-humanitario-enero>

157 Humanitarian Response. Venezuela. Disponible en: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/venezuela>

158 Un ejemplo de este patrón se puede encontrar en la intervención del gobierno de Venezuela en la Audiencia (de oficio) sobre el Derecho a la Alimentación y a la Salud en Venezuela realizada durante el 167° período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 27 de febrero de 2018, Disponible en el siguiente enlace: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=1158>

159 Radio Fe y Alegría (2021, 21 de agosto). Obispo de Mérida denunció atropello de militares en Tovar. Disponible en: <https://www.radiofeyalegrianoicias.com/obispo-de-merida-denuncio-atropellos-de-militares-en-tovar/>

160 Hernández, A. (2019, 9 de febrero). "Responsables humanitarios critican la politización de la ayuda humanitaria en Venezuela". Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2019-02-09/critica-politizacion-ayuda-humanitaria-venezuela_1814478/.

161 Comunicado de la Sociedad Venezolana de Puericultura y Pediatría (2019, 26 de noviembre). Disponible en: <https://www.redhna.org/noticias/sociedad-venezolana-de-puericultura-y-pediatria-denuncio-malversacion-de-la-ayuda-humanitaria>

162 OCHA: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2019) "About Venezuela". Disponible en: <https://www.unocha.org/venezuela/about-venezuela>

163 OCHA: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2021) Informe de Situación Noviembre 2021. Disponible en: <https://reports.unocha.org/es/country/venezuela-bolivarian-republic-of/>

Luego de dos años de solicitudes al gobierno, ingresa al país el Programa Mundial de Alimentos iniciando operaciones con una meta de 185.000 niñas y niños con alimentación escolar en 2021, extensibles a 1.5 millones de niños en el año 2023. El programa, que inició sus operaciones en el estado Falcón, ya está expandiendo sus operaciones a los estados Barinas y Yaracuy.

Las medidas restrictivas del gobierno a las ONG nacionales e internacionales para su normal desenvolvimiento en el territorio nacional se intensifican desde 2020, con permisos restringidos de operaciones¹⁶⁴ y se comienzan a registrar claros casos de hostigamiento a organizaciones humanitarias en el terreno. Los casos más emblemáticos de esta tendencia reciente se describen a continuación:

El 7 de septiembre de 2021, fue allanada la sede de *Acción Solidaria*, organización que trabaja en el área de salud y que forma parte del plan de respuesta humanitaria de Naciones Unidas en el país. Ocho trabajadores de la organización fueron detenidos por varias horas y los medicamentos que estaban en la sede fueron incautados¹⁶⁵. El 24 de noviembre de 2020, fue allanada la sede de la organización *Alimenta la Solidaridad*, organización que cuenta con comedores populares en varios estados del país y que también forma parte del plan de respuesta humanitaria. Fueron bloqueadas sus cuentas bancarias y adicionalmente fue allanada la residencia de su director, Roberto Patiño¹⁶⁶. El 15 de diciembre de 2020, fue allanada la sede de *Convite, AC*, organización dedicada a los derechos de la población adulta mayor. Sus computadores y archivos fueron incautados y su director y administradora estuvieron detenidos por varias horas¹⁶⁷.

En los casos anteriores, los actos de hostigamiento no pasaron a mayores consecuencias. El caso de la Organización *Azul Positivo* fue mucho más grave. *Azul Positivo* es una organización con una trayectoria de 16 años de trabajo en el Estado Zulia, donde inicialmente trabajaba con personas portadoras de VIH y, más recientemente, por su ubicación en un Estado fronterizo y en condiciones de alta precariedad, empezó a apoyar en diversos programas de ACNUR y el sistema de Naciones Unidas en el país. El 12 de enero de 2021, fue citado a declarar su director, Johan León Reyes por el uso de una tarjeta prepagada que se asigna a familias vulnerables detectadas por la organización para facilitar su acceso a bienes esenciales en comercios de la zona. Luego de varias horas de interrogatorio, los equipos de la organización fueron incautados y fueron detenidos otros 6 activistas. El 14 de enero, se realizó la audiencia de presentación y se dictó una medida privativa de libertad para 5 de los detenidos. Pese a los pronunciamientos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en el país, la oficina del Secretario de Naciones Unidas, de organizaciones internacionales como la FIDH, Amnistía Internacional y las organizaciones de la sociedad civil venezolana, los empleados de *Azul Positivo* continuaron detenidos hasta el 10 de febrero, cuando se les otorgó una medida cautelar de presentación cada 30 días¹⁶⁸.

Con respecto a la obligación de proteger a las personas defensoras de Derechos Humanos y organizaciones humanitarias de la sociedad civil, se han sumado más riesgos. El más reciente Informe de la Alta Comisionada de Derechos Humanos constató 17 casos de violación de Derechos Humanos a defensores¹⁶⁹ en el último año analizado. Estas violaciones se enmarcan en un patrón de cierre del espacio cívico y disminución de las libertades democráticas que ya se ha descrito al inicio de este informe.

164 Acceso a la Justicia (2020, 25 de noviembre). Nuevo registro especial de ONG no domiciliadas en Venezuela: otro duro golpe contra la sociedad civil. Disponible en: <https://accesoalajusticia.org/nuevo-registro-especial-de-ong-no-domiciliadas-en-el-pais-otro-golpe-contr-la-sociedad-civil/>

165 Tal Cual (2020, 7 de septiembre). Liberados los 8 miembros de la ONG Acción Solidaria detenidos por las FAES. Disponible en: <https://talcualdigital.com/faes-detuvo-a-seis-integrantes-de-la-ong-accion-solidaria/>

166 Crónica Uno (2020). Allanan la casas de los padres de Roberto Patiño, director de la ONG Alimenta la Solidaridad y congelan las cuentas bancarias de la organización. Disponible en: <https://cronica.uno/allanan-la-casa-de-los-padres-de-roberto-patino-director-de-alimenta-la-solidaridad-y-congelan-cuentas-bancarias-de-la-organizacion/>

167 Tal Cual (2020, 15 de diciembre). FAES liberan al Director de Convite tras allanamiento de la ONG. Disponible en: <https://talcualdigital.com/tribunal-cuarto-de-control-allana-sede-de-convite-y-piden-informacion-de-su-labor/>

168 Acceso a la Justicia, Cronología del caso de la ONG Azul Positivo. Disponible en: <https://accesoalajusticia.org/cronologia-del-caso-de-la-ong-azul-positivo/>

169 Ver párrafo 46. El informe está disponible en el siguiente enlace: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session48/Documents/A_HRC_48_19_UnofficialSpanishVersion.docx

La acción más reciente en este sentido es la "Providencia Administrativa n.º 002-2021 para el Registro Unificado de Sujetos Obligados ante la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo (ONCDOFT)", que obliga a las ONG a registrarse en esta instancia. Según especialistas, esta medida forma parte de "actos inconstitucionales, de extralimitación legal y grave quebrantamiento de las normas internacionales de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales que son de obligatorio cumplimiento para el Estado venezolano"¹⁷⁰.

Este patrón muestra que aun cuando la acción humanitaria no está formalmente prohibida, sí está en buena medida amenazada por hostigamiento en el que operan las organizaciones de la sociedad civil venezolana, incluso mientras trabajan en el plan de respuesta humanitaria de Naciones Unidas que ha sido aceptado por el gobierno de Venezuela, además de obstaculizada por trabas burocráticas y deslegitimación por representantes del gobierno en sus espacios públicos de comunicación.

170 Acceso a la justicia. Disponible en: <https://accesoalajusticia.org/providencia-administrativa-obliga-a-las-ong-a-inscribirse-en-un-registro-antiterrorista/>

III. PRINCIPIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ANTE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En el PIDESC y en la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establecen unos principios que deben guiar los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas alimentarias de forma tal que sus resultados se enmarquen en un enfoque basado en los Derechos Humanos. Se ha considerado relevante para el contexto venezolano analizar el principio de no discriminación, y los principios de transparencia, participación y descentralización. Finalmente, se detallará la relación entre la corrupción y el Derecho a la Alimentación como dimensión inherente al principio de rendición de cuentas.

a. Principio de no discriminación

La obligación de un Estado Parte de respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada se debe respetar, proteger y realizar sin discriminación alguna.¹⁷¹ Como se establece en el párrafo 18 de la Observación 12 al PIDESC, "toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye una violación del Pacto."¹⁷²

Cabe notar que el principio de no discriminación requiere que un Estado no solamente asegure que sus leyes no contengan contenido discriminatorio, si no también adoptar las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar la discriminación *de facto* en términos de derechos económicos, sociales y culturales.¹⁷³ A su vez, cabe notar que la discriminación puede tener un carácter directo o indirecto, lo cual ocurre cuando leyes o políticas que parecen neutras en realidad influyen de manera desproporcionada a ciertas categorías de personas.¹⁷⁴ La necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos incluye una obligación a favorecer un acceso equitativo a los recursos económicos entre los diversos grupos de la población, especialmente los más vulnerables como sectores rurales, indígenas y mujeres. Este acceso equitativo a los recursos económicos incluye de forma explícita el acceso a un salario digno.¹⁷⁵

171 PIDESC, artículo 2(2).

172 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 18.

173 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 20 ("La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales"), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 8 ("Por ejemplo, asegurar que todas las personas tengan igual acceso a una vivienda adecuada y a agua y saneamiento ayudará a superar la discriminación de que son objeto las mujeres, las niñas y las personas que viven en asentamientos informales y zonas rurales").

174 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 20 ("La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales"), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 10.

175 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 26 ("La estrategia debe prestar una atención especial a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos. Esto debe incluir los siguientes elementos: garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos, especialmente para las mujeres, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada; medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias (como estipula el inciso ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto); mantener registros sobre los derechos a la tierra (incluidos los bosques)").



Sergio González © Provea

Si bien en la legislación venezolana o en el diseño formal de las políticas públicas no existen medidas explícitas que propongan que algunos grupos de población no deben tener acceso a alimentación adecuada que constituirían una discriminación directa, la aplicación de ciertas políticas en la práctica podría resultar en la violación de la obligación de respetar el derecho a una alimentación adecuada mediante una discriminación indirecta. El primer ejemplo de ello fueron las medidas implementadas cuando comenzó a ser considerable la escasez de alimentos en 2015.

En este tiempo, se establecieron días específicos para la compra de alimentos en los establecimientos, asignados según el terminal de la cédula de identidad¹⁷⁶. Se establecieron también controles sobre el tope máximo de la cantidad de productos que se podía comprar por semana, especialmente para los rubros básicos¹⁷⁷ y estos topes no variaban de acuerdo con el número de miembros del hogar, por lo que afectaban especialmente a las familias más numerosas. Ambas medidas fueron aplicadas por todas las cadenas de supermercados, incluso se dispuso de máquinas capta huellas para la identificación y registro de personas, de manera de verificar que una misma persona no pudiera comprar más de lo autorizado para una semana en distintos establecimientos comerciales¹⁷⁸. Estas medidas buscaban disminuir las filas que en ese momento se formaban frente a los expendios para la compra de alimentos, y disminuir el número máximo de compradores por día. Sin embargo, las filas para la adquisición de alimentos se mantenían, mientras que el acceso de la población se veía limitado.

176 FIDH, Entrevista 20210616. LM. JR. E1, párrafo 8.

177 El Estímulo (26/05/2015): "Gobierno fija la cantidad de alimentos que se pueden comprar a la semana" <https://elestimulo.com/elinteres/gobierno-fija-cantidad-de-productos-que-se-pueden-comprar-a-la-semana/> Consulta del 06.09.2021 y Efecto Cocuyo (06/04/2015): "Compradores pasan por doble control en Automercados Plaza's" <https://efectococuyo.com/la-humanidad/compradores-pasan-por-doble-control-en-supermercado-plazas/> Consulta 06.09.2021.

178 Crónica Uno (29/xx/2015): "Cómo va la instalación de captahuellas en los supermercados" <https://cronica.uno/como-va-la-instalacion-de-captahuellas-en-los-supermercados/> Consulta del 06.09.2021.

Dos fenómenos influyeron en la disminución de las filas para adquirir alimentos y en la desaparición de las restricciones para comprar: en primer lugar, la masificación de las bolsas y cajas CLAP que distribuyen alimentos básicos hacia los sectores más vulnerables a sus hogares sin pasar por la red comercial de distribución y, en segundo lugar, la liberalización y dolarización *de facto* y la flexibilización de algunas políticas económicas que, a partir de 2018, posibilitaron que se pudieran llenar nuevamente los anaqueles. Sin embargo, durante las medidas de cuarentena para hacer frente a la pandemia por la COVID-19 se volvió a instituir la medida de compra de alimentos por número de cédula en algunas regiones del país¹⁷⁹.

Hay académicos y expertos que sostienen que no hay una política sistemática de discriminación en la distribución de las cajas o bolsas CLAP en las comunidades, y que ello responde a la lógica de organización de cada comunidad¹⁸⁰. Sin embargo, aunque no hubiese una política oficial de beneficiar solo a quienes tienen una posición política favorable al gobierno, tampoco hay mecanismos de control que verifiquen que todos los hogares en situación vulnerable efectivamente reciben el programa y, por último, la discrecionalidad en el mecanismo de distribución a través de los comités en cada comunidad posibilita la existencia de exclusiones por motivos de opinión política. Encontramos testimonios sobre comunidades en las que no hay discriminación por motivos políticos en los CLAP¹⁸¹, pero también varios activistas comunitarios entrevistados en el marco de la presente Misión de Investigación manifestaron que han sido excluidos o que sectores de su comunidad que se perciben como más adversos al gobierno reciben menos productos en su bolsa CLAP¹⁸², o que las personas son amenazadas con dejar de recibir el programa si participan en protestas en contra del gobierno¹⁸³.

Además de esta práctica de discriminación en el marco de la distribución de los CLAP, también cabe notar la falta de recursos y de acceso a una alimentación adecuada de los grupos más vulnerables, en particular comunidades indígenas y personas de zonas rurales.

Como ya se ha mencionado al inicio del documento, en el marco de la emergencia humanitaria compleja que vive el país se ha deteriorado el ingreso de la población venezolana. Las cifras reportadas por la Encuesta Nacional de Condiciones de vida (ENCOVI) indican que la pobreza general aumentó más de 40 puntos entre 2014 y 2021, mientras que la extrema se triplicó en el mismo lapso¹⁸⁴. Este empobrecimiento se ha producido por el estancamiento de los salarios durante un período de hiperinflación. El salario mínimo se fija de forma unilateral por decreto y, aunque se anuncian aumentos periódicamente, estos son insuficientes. A inicios de 2022, se decidió un nuevo incremento del salario mínimo a 126,32 bolívares (aproximadamente 28,92 USD), algo menos a un dólar diario (0,96 USD); por lo que el salario mínimo sigue estando muy por debajo de la línea de pobreza fijada por Naciones Unidas (1,9 USD diarios).¹⁸⁵ El aumento en el precio de los alimentos ha sido especialmente notorio: para septiembre del año 2021, el costo de la canasta básica alcanzó los US \$ 248, con una variación anualizada promedio de 1.300% en el último año y un poder adquisitivo del salario mínimo promedio de 0,69%¹⁸⁶. La hiperinflación y el empobrecimiento están íntimamente relacionados y han empeorado el acceso a los alimentos por parte de la población venezolana. Por ello, si bien ha mejorado la disponibilidad de alimentos en los años recientes, su alto costo impide el acceso de la población más vulnerable¹⁸⁷.

179 Efecto Cocuyo: "A partir de este 29 de julio en Miranda venderán productos por terminal de cédula" <https://efectococuyo.com/coronavirus/a-partir-de-este-29jul-en-miranda-venderan-productos-por-terminal-del-numero-de-cedula/> Consulta del 06.09.2021.

180 FIDH, Entrevista 20210705.VZ.LG.E1, párrafo 8,

181 FIDH Entrevista 20210618.PH.LG.E1, párrafo 16.

182 FIDH Entrevista 20210614.APLG.E1, párrafo 18 y FIDH Entrevista 20210618.APLG.E1, párrafo 18.

183 FIDH Entrevista 20210618.APLG.E1, párrafo 9.

184 ENCOVI. (2014-2021). Disponible en: <https://www.proyectoencovi.com/>

185 Crónica Uno (2022, 3 de marzo). Gobierno aumenta el salario mínimo y las pensiones al equivalente a medio petro. Disponible en: <https://cronica.uno/gobierno-aumenta-el-salario-minimo-y-las-pensiones-al-equivalente-a-medio-petro/>

186 CENDA. 2019-2021. Costo de canasta alimentaria. Disponible en: <http://cenda.org.ve/noticias.asp?t=1>

187 FIDH, Entrevista 20210709.RA.LG.E1, párrafo 8, FIDH, Entrevista 20210621.JM.LG.E1 20210726.MH.LG.E1, párrafo 4, FIDH Entrevista 20210616.LM.JR.E1, párrafo 8, FIDH, Entrevista 20210622.WG.AR, párrafo 6.

Las dificultades para el acceso económico a los alimentos se constatan también en el Informe de evaluación del Programa Mundial de Alimentos en 2019, que reportó que un tercio de la población presentó inseguridad alimentaria aguda en sus formas moderada y severa. También ENCOVI, para este mismo año e inicios de 2020, indica que 69% de los hogares presentó esta condición y, con el inicio de la pandemia, la inseguridad alimentaria moderada o severa alcanzó 62,4%¹⁸⁸. Si bien esta situación mejoró levemente en 2021 con un descenso a 59,7%, preocupa que la inseguridad alimentaria severa aumentó: casi 1 de cada 4 hogares se encuentra en esta condición¹⁸⁹. La población más afectada es la ubicada en los estratos de ingresos más bajos cuyo consumo calórico es inferior al nivel mínimo necesario para la supervivencia¹⁹⁰ y esta situación se ha agravado durante la pandemia por las medidas de confinamiento¹⁹¹. ENCOVI registra que es la población en situación de pobreza extrema la que más ha disminuido su consumo de alimentos entre 2020 y 2021, y también refleja un importante aumento de la desigualdad¹⁹². Ambos factores son resultado del proceso de dolarización, que ha ampliado las brechas entre quienes obtienen remuneración en divisas y quienes solo tienen ingresos en bolívares.

Los activistas de zonas rurales entrevistados en el marco de la presente investigación mostraron un panorama muy precario de la población campesina: dificultades para acceder a semillas, fertilizantes y otros insumos disminuyen su capacidad de producción¹⁹³. Adicionalmente, los problemas de transporte y la escasez de gasolina significan un gran obstáculo para vender las cosechas de quienes se mantienen produciendo¹⁹⁴ y, en muchos casos, se recurre al trueque para adquirir los bienes básicos que necesitan las familias. En estas transacciones, es el campesino el que sale perdiendo¹⁹⁵.

Las comunidades indígenas se encuentran en una situación semejante: la escasez de combustibles dificulta el transporte a las ciudades cercanas para adquirir productos básicos, pero además afecta actividades tradicionales de estas comunidades como la pesca, la artesanía¹⁹⁶ u otros emprendimientos como las ventas de comida¹⁹⁷. En estas poblaciones, los bonos entregados a través del Carnet de la Patria podrían constituir el único ingreso, pero hace falta tener computadora o teléfono inteligente para acceder al sistema y en las comunidades indígenas la mayoría de las personas no cuenta con estas herramientas¹⁹⁸. Tanto en las comunidades campesinas como indígenas, los entrevistados reportan aumento del hambre y la desnutrición, especialmente en los niños¹⁹⁹.

Esta situación se comprueba en la investigación realizada en 2021 por el Comité de Derechos Humanos de La Guajira en las comunidades de El Arroyo y la Laguna de Sinamaica²⁰⁰. En ambas, se constata que la mayoría de las familias comen menos de tres veces al día; 72% de las familias del Arroyo come dos veces al día y en la Laguna de Sinamaica la situación reflejada es mucho más grave porque 83% de las familias declara que come solo una vez por día.

El empobrecimiento y la pérdida de los medios de vida es patente en los distintos indicadores del país. Como hemos visto, el acceso a los recursos económicos no es equitativo: las encuestas nacionales muestran diferencias de acuerdo con el estrato socioeconómico; pero en las zonas rurales e indígenas el acceso a recursos es aún más precario y se observa total dependencia de los subsidios públicos para contar con algún ingreso.

188 ENCOVI 2019-20. Seguridad alimentaria y nutrición. Disponible en: <https://www.proyectoencovi.com>

189 Resultados Encovi 2021. Disponible en: https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/6153ad6fb92e4428cada4fb7_Presentacion%20ENCOVI%202021%20V1.pdf

190 Ibidem. FIDH, Entrevista 20210617.MP.AR.E1, párrafo 5.

191 FIDH, Entrevista 20210617.MP.AR.E1, párrafo 6.

192 Resultados Encovi 2021. Disponible en: https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/6153ad6fb92e4428cada4fb7_Presentacion%20ENCOVI%202021%20V1.pdf

193 FIDH, Entrevista 20210726.MG.LG.E1, párrafo 7; FIDH, Entrevista 20210618.PH.LG.E1 párrafo 7.

194 FIDH, Entrevista 20210726. MG.LG.E1, párrafo 7.

195 FIDH, Entrevista 20210618.PH.LG.E1, párrafo 12.

196 FIDH, Entrevista 20210621.JG.LG.E1, párrafo 6.

197 FIDH, Entrevista 20210621.JG.LG.E1, párrafo 8.

198 FIDH, Entrevista 20210621.JG.LG.E1, párrafo 12.

199 FIDH, Entrevista 20210621.JG.LG.E1, párrafo 2; FIDH, Entrevista 20210618.PH.LG.E1, párrafo 7.

200 En proceso de publicación

Dada la existencia de discriminación respecto a los CLAP y la falta de acceso equitativo para poblaciones rurales e indígenas, el Estado Venezolano tiene una obligación de adoptar medidas que eliminen esta discriminación *de facto*. La falta de medidas para remediar la discriminación política en el contexto de los CLAP, así como la falta de medidas que signifiquen un acceso a una alimentación adecuada en particular para poblaciones campesinas e indígenas, constituyen una violación a la obligación del Estado de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos y de favorecer un acceso equitativo a los recursos económicos entre los diversos grupos de la población.

b. Transparencia, participación y descentralización

De acuerdo con la Observación General 12 la formulación y aplicación de políticas públicas para el derecho a la alimentación "exige el pleno cumplimiento" de los principios de transparencia, participación popular y descentralización, entre otros,²⁰¹ todos los cuales tienen base en derecho internacional.²⁰² En este sentido, el anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, ha resaltado la importancia de leyes o medidas que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución de programas relacionados con el derecho a la alimentación.²⁰³

En esta materia, se debe resaltar que en Venezuela existe un Sistema Estadístico Nacional creado a través del Decreto con fuerza de Ley de la Función Pública de Estadística²⁰⁴ que obliga a todos los órganos del Poder Público a recoger y producir datos estadísticos relacionados con el ejercicio de su competencia. Pese a esta obligación establecida en la legislación nacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional, todas las dependencias oficiales han dejado de publicar información relevante para el seguimiento y monitoreo de la situación alimentaria.

En el caso del Instituto Nacional de Nutrición, se dejó de publicar la información del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) desde 2008²⁰⁵ y la Hoja de Balance Alimentos no se publica desde 2012. El Instituto Nacional de Estadística ha dejado de publicar la encuesta de seguimiento al consumo de alimentos desde el año 2015²⁰⁶, se publicaron las estimaciones oficiales de pobreza según ingreso hasta ese mismo año²⁰⁷ y el costo de la canasta alimentaria normativa solo se publicó hasta septiembre de 2014²⁰⁸. La consecuencia de la opacidad oficial en los temas sociales y alimentarios es que no se cuenta con información oficial sobre las condiciones de vida de la población o su situación alimentaria. Por ello, cada vez más los organismos multilaterales y el plan de respuesta humanitaria deben basar sus intervenciones en las cifras que produce el sector académico como la ENCOVI, o las que producen las organizaciones humanitarias como Cáritas.

La ley de presupuesto nacional no se hace pública desde que entró en funciones la Asamblea Nacional electa en 2015, lo mismo ha ocurrido con las Memorias y Cuentas de los diversos ministerios. Resulta especialmente llamativa la ausencia de datos oficiales sobre los principales programas alimentarios como las cajas CLAP o las transferencias monetarias del Estado (Bonos de la Patria). La falta de información es tal que las investigaciones académicas deben basarse en los discursos públicos de Nicolás Maduro o en estimaciones a partir de encuestas²⁰⁹.

201 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 23.

202 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General 12 ("El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)"), E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, párrafo 33 ("El derecho a la alimentación también contribuye a las políticas encaminadas a erradicar el hambre y la malnutrición al asegurar que esas políticas se ajusten a los principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y el estado de derecho. Cada uno de estos principios tiene un fundamento en las normas internacionales de derechos humanos, en particular en el derecho a participar en los asuntos públicos, en el derecho a un recurso efectivo y en la prohibición de la discriminación").

203 Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, 7 de agosto de 2013, párrafo 25, A/68/288.

204 Gaceta Oficial N° 37.321 del 9 de noviembre de 2001.

205 FIDH, Entrevista 20210625.MT.LG, párrafo 13.

206 FIDH, Entrevista 20210625.MT.LG, párrafo 14.

207 FIDH Entrevista 20210617.MP.AR.E1, párrafo 23.

208 FIDH Entrevista 20210617.MP.AR.E1, párrafo 23.

209 Ver Aponte, C (2020).

El más reciente informe de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de septiembre de 2021²¹⁰ ratifica esta ausencia de datos oficiales sobre derechos económicos, sociales y culturales y afirma que ello no solo viola el derecho a la información de los ciudadanos, sino que además dificulta la elaboración de diagnósticos precisos y oportunos para el diseño de políticas sociales orientadas a las necesidades reales de la población. En el caso de las políticas alimentarias, la ausencia de información impide su evaluación y, por tanto, la implementación de correctivos para proteger efectivamente a la población más vulnerable de los efectos de la emergencia humanitaria compleja.

Otro principio que debe regir las políticas alimentarias es la participación. Si bien el nombre del principal programa alimentario (Comités Locales de Abastecimiento y Producción o CLAP) podría dar la idea de amplia participación comunitaria en su gestión, de acuerdo con las entrevistas realizadas, este no es el caso. La participación de la comunidad se limita a pagar y recibir la bolsa de alimentos subsidiados, formar parte del comité o aportar opiniones sobre cómo debería funcionar en la comunidad son actividades que se restringe a los activistas del partido de gobierno²¹¹ y aunque la comunidad quiera cambiar a los voceros, estos son impuestos nuevamente²¹².

Desde el punto de vista macro, tampoco se pudo encontrar evidencia de participación de diversidad de actores en el diseño o la evaluación de las políticas alimentarias. Los expertos y académicos²¹³ entrevistados afirman que nunca han tenido oportunidad de presentar propuestas o sugerencias al gobierno. Es decir, la formulación de estas políticas no ha estado abierta a la participación de la sociedad venezolana, especialmente de aquellos sectores que cuentan con mayor experticia para ello.

Otro de los principios que deben respetar las políticas alimentarias es el de la descentralización. La literatura sobre políticas públicas ha demostrado que los programas tienden a ser más eficientes mientras menor sea la distancia entre el ente decisor y los beneficiarios de las políticas. Sin embargo, pese a la estrategia de distribuir los alimentos a través de comités en las comunidades, la toma de decisiones está altamente centralizada. La Ley Constitucional de los CLAP establece en los artículos 16 y 17 lo siguiente:

“El órgano del Ejecutivo Nacional responsable del Comité Local de Abastecimiento y Producción determinará las distintas modalidades y niveles de organización, participación e integración del Comité Local de Abastecimiento y Producción en las actividades de distribución y abastecimiento.”²¹⁴

“El órgano del Ejecutivo Nacional responsable del Comité Local de Abastecimiento y Producción, en coordinación con las autoridades competentes en materia de precios acordados determinará las distintas modalidades y niveles de organización, participación e integración del Comité Local de Abastecimiento y Producción en las actividades de evaluación, control y fiscalización de los mecanismos para el abastecimiento y distribución de alimentos y productos.”²¹⁵

210 Ver párrafos 42 y 43. El informe está disponible en el siguiente enlace: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session48/Documents/A_HRC_48_19_UnofficialSpanishVersion.docx

211 FIDH, Entrevista 20210614.APLG, párrafo 18.

212 FIDH, Entrevista 20210618.AF.LG.E1, párrafo 23.

213 FIDH, Entrevista 20210617.MPAR.E1, párrafo 28; FIDH, Entrevista 20210706.MH.LG.E1, párrafo 12; FIDH, Entrevista 20210701.ML.LG.E1, párrafo 57.

214 Ley Constitucional de los CLAP, artículo 16 párrafo 2. Disponible en: <http://minci.gob.ve/wp-content/uploads/2018/04/LEY-CLAP-14-03-2018-ciudadcaracas.Alt-pdf.pdf>

215 Ley Constitucional de los CLAP, artículo 17 párrafo 2. Disponible en: <http://minci.gob.ve/wp-content/uploads/2018/04/LEY-CLAP-14-03-2018-ciudadcaracas.Alt-pdf.pdf>

En estos artículos queda claro que las principales atribuciones sobre el funcionamiento y evaluación del programa se reserva exclusivamente al Ejecutivo Nacional. Ni los comités en las comunidades, ni los gobiernos regionales o locales tienen competencia en la toma de decisiones sobre el programa. Por otra parte, esta legislación es una muestra adicional de la falta de transparencia en el diseño y ejecución de las políticas alimentarias puesto que no se especifica cuál es la instancia nacional responsable del programa. En esa indefinición es imposible saber a qué organismo público se debería pedir cuentas sobre su ejecución.

Hasta ahora hemos visto que importantes principios como la transparencia y la participación no forman parte habitual de las políticas alimentarias que ha llevado adelante el Estado venezolano. El irrespeto de estos principios ha creado un clima favorable a la corrupción, asunto al que se dedica el próximo apartado.

c. Corrupción y el derecho a una alimentación adecuada

Si bien el combate contra la corrupción no se reconoce de manera explícita como un principio en el PIDESC, la corrupción puede tener consecuencias negativas en el disfrute de los Derechos Humanos contenidos en el Pacto. Ello ocurre de diversas maneras: la corrupción puede dar lugar a un acceso discriminatorio a los servicios públicos, excluir a grupos vulnerables del acceso a recursos y reducir los recursos disponibles para la progresiva realización de los derechos económicos, sociales y culturales.²¹⁶ En este sentido, como ha argumentado Anne Peters, directora del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, la corrupción puede resultar en una violación del artículo 2(1) del PIDESC, el cual requiere que los Estados adopten medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."²¹⁷

Cuando se fomenta o permite el desvío ilegal de los recursos disponibles mediante la corrupción, los Estados violan su obligación de adoptar medidas para realizar los derechos y, a su vez, también violan su obligación de "lograr progresivamente" la realización de los derechos contenidos en el PIDESC también podemos argumentar que ello es contrario a la obligación del Estado de proteger frente a violaciones de derechos humanos cometidas por terceros.²¹⁸

Venezuela ha sido calificado como uno de los países más corruptos del mundo, de acuerdo con el índice de medición de Transparencia Internacional²¹⁹. Según los parámetros de esta organización, Venezuela califica como un caso de gran corrupción, entendida como "el abuso de poder de alto nivel que beneficia a pocos al costo de muchos y causa un daño extendido y serio a individuos y a la sociedad en su conjunto, permaneciendo usualmente impune"²²⁰. La corrupción endémica en Venezuela ha permeado todas las instituciones del Estado, configurando lo que algunos asimilan al fenómeno de la captura del Estado, que, a su vez, se ha convertido en un incentivo de obtención de beneficios personales a través de la consolidación de un esquema de graves y sistemáticas violaciones de Derechos Humanos, como ha sido advertido por la Misión Internacional Independiente

216 Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/28/73, párrafo 20. En efecto, en 2011, el ex Relator Especial sobre el derecho a la alimentación reconoció a la corrupción como uno de siete obstáculos económicos graves a la realización del derecho a la alimentación. Ver Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos, 7 de febrero de 2001, E/CN.4/2001/53, párrafo 69.

217 PIDESC, artículo 2(1).

218 Anne Peters, 'Corruption and Human Rights', Basel Institute on Governance, Working Paper Series No. 20, p. 17, https://www.mpil.de/files/pdf4/Peters_Corruption_and_Human_Rights20151.pdf. http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2019/07/JimenaReyes_HRP_19_002.pdf, <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-7/key-issues/impact-of-corruption-on-specific-human-rights.html>.

219 Transparencia Venezuela (2021). Aumenta percepción de Venezuela como país corrupto. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/aumenta-percepcion-de-venezuela-como-pais-corrupto/>

220 Ugaz, José (2019). La Gran Corrupción en Venezuela y su Impacto en la Región Latinoamericana. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2019/11/La-gran-corrupcion-en-venezuela-y-su-impacto-en-la-region-latinoamericana.pdf>

de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela²²¹. La oficina de ACNUDH ha recalcado que la corrupción ha sido un factor determinante en la afectación del derecho de la población venezolana a un nivel de vida adecuado²²².

El sistema alimentario ha sido una de las áreas en las que se han hecho más denuncias sobre corrupción. Las denuncias registradas son de dos tipos: en primer lugar, la corrupción a altos niveles mediante redes organizadas que ha permitido el enriquecimiento de funcionarios y de empresarios afines al partido de gobierno y, en segundo lugar, pequeños actos de corrupción que suceden en diversos puntos intermedios en la estructura de distribución de los alimentos.

Sobre el primer tipo, la falta de transparencia de la información sobre el uso de los recursos y la ejecución de los programas crea un entorno favorable para las redes de corrupción porque dificulta la contraloría ciudadana. Además de este factor, se han aprobado disposiciones legales que disminuyen los controles sobre el gasto público, como los decretos de emergencia económica y, más recientemente, la Ley Antibloqueo.

El primer Decreto de Emergencia Económica fue el Decreto No. 2.184, dictado en enero de 2016²²³. Ha sido periódicamente renovado doce veces, violando las disposiciones constitucionales, hasta el Decreto 4.019 de noviembre de 2019²²⁴. Estos sucesivos Decretos de Emergencia Económica han ido atribuyendo medidas excepcionales al Poder Ejecutivo: el decreto inicial abarcaba 11 medidas de excepción que, en mayo de 2016, aumentaron a 18, luego aumentaron a 23 en mayo de 2017, a 24 en septiembre de 2017, a 25 entre enero y mayo de 2018. Se llegó a un máximo de 36 medidas excepcionales en septiembre de 2018, número que disminuyó a 35 en los decretos de emergencia de finales de 2019²²⁵. Estas medidas excepcionales omiten el control legislativo sobre el presupuesto nacional y el endeudamiento público, entre otros mecanismos que permiten al Poder Ejecutivo tomar decisiones sobre los recursos de la Nación sin contrapesos.

En marzo de 2018, se decretó la flexibilización de los mecanismos de contratación para adquisiciones prioritarias por su impacto social o su cuantía²²⁶. Dentro de este rubro, se encuentra la adquisición de alimentos para los CLAP, con lo cual disminuyeron aún más los mecanismos de control para evitar la corrupción en la distribución pública de los alimentos. Ese mismo año se incrementan las evidencias de la corrupción dentro de los CLAP, denunciadas en el informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Panel de Expertos Internacionales Independientes publicado el 29 de mayo de 2018. Con el inicio de la pandemia de Covid-19 se aprobó el Decreto de Estado de Alarma en marzo de 2020²²⁷, en el cual, además de regular las medidas de cuarentena, permitió mantener la situación de excepción en materia económica.

221 Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela (2020). Detailed findings of the independent international fact-finding mission on the Bolivarian Republic of Venezuela, párr. 116 Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP11.pdf

222 OACNUDH (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. Párr. 12. A/HRC/41/18.

223 Gaceta Oficial N° 6.214 del 14 de enero de 2016

224 Gaceta Oficial N° 6.487 de fecha 6 de noviembre de 2019

225 Transparencia Venezuela. Estados de Excepción y Emergencia Económica: cheque en blanco al poder ejecutivo. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2020/12/04-Estados-de-excepcion-Y-DE-EMERGENCIA-ECONOMICA.pdf>

226 Ibidem.

227 Gaceta Oficial Extraordinaria N. 6.519 del 13 de Marzo de 2020.



Sergio González © Provea

La Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la garantía de los DDHH fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en octubre de 2020²²⁸, con el objetivo de enfrentar las consecuencias de las sanciones financieras y petroleras al Estado venezolano. Esta ley mantiene la flexibilización en las contrataciones públicas, pero además faculta al Ejecutivo Nacional para modificar la constitución, propiedad, gestión, administración y funcionamiento de empresas públicas o mixtas, tanto en el territorio nacional como en el exterior, con lo cual se podrían emprender procesos de privatización sin necesidad de aprobación parlamentaria. Esta ley continúa la tendencia de los decretos de emergencia, que dejan de ser necesarios una vez aprobada esta ley que garantiza la amplitud de competencias del Poder Ejecutivo.

Las principales denuncias de corrupción que se han hecho en torno a los CLAP están asociadas con la importación de productos a ser distribuidos a través de este programa. Como ya hemos visto al analizar la obligación de proteger, estas importaciones no son controladas para garantizar que los productos cumplen con los estándares de calidad que exigen las normas venezolanas. Esto lo podríamos considerar como uno de los eslabones en la trama de corrupción del programa. Los principales empresarios a cargo de estas importaciones son socios de diversas empresas que han

228 Gaceta Oficial Extradordinaria No. N° 6.583 del 12 de Octubre de 2020.

tenido importantes contrataciones con el gobierno venezolano al menos desde 2014. En el caso de las importaciones de alimentos, las empresas involucradas son Group Grand Limited y Global Foods Trading, sobre las cuales se ha denunciado que facturan al gobierno los productos con un sobre precio promedio de 62%²²⁹. El dinero obtenido por estos contratos con el gobierno venezolano ha salido por una ruta difícil de seguir, siguiendo las prácticas usuales para el blanqueo de capitales. Diversos reportajes de investigación han buscado hacer seguimiento a los fondos producto de la corrupción en estos programas alimentarios.²³⁰

Los empresarios vinculados a la trama de corrupción alimentaria fueron beneficiados con la privatización de la red de supermercados Abastos Bicentenario²³¹, que eran la principal red de distribución de alimentos a través de la misión social *Misión Mercal*. No hubo un proceso abierto y transparente; se desconoce si la red de establecimientos fue comprada o si fue simplemente entregada a privados, ni cuáles fueron las condiciones de este negocio. En este primer nivel, se constata que, a través de negociaciones poco claras, un pequeño grupo de empresarios se ha convertido en los principales proveedores de alimentos importados en el país y, además, entre los principales distribuidores a través de la nueva red de supermercados Tiendas CLAP. Hasta el momento, las evidencias más contundentes sobre la corrupción de esta red fueron presentadas por la Procuraduría de México, que identificó 1.300 contenedores dirigidos a Venezuela y afirmó que se compraban alimentos de baja calidad para ser vendidos con sobre precio al gobierno de Venezuela²³². Se desconoce cómo estos negocios han lucrado también a altas autoridades del poder público nacional. Hasta el momento, ninguna instancia judicial o administrativa venezolana ha investigado estas denuncias de corrupción. Los procesos judiciales que enfrentan estos empresarios son por lavado de dinero en otros países.

Las denuncias de corrupción en las políticas alimentarias no se restringen a las importaciones de alimentos para los CLAP, también incluyen a empresas públicas del sector alimentos. Un caso reciente es la empresa Lácteos Los Andes, cuyo presidente fue detenido en mayo de 2021 por presunto peculado doloso y concierto de funcionario con contratista, *boicot*, con el «agravante» de desestabilización de la economía, legitimación de capitales y asociación para delinquir²³³. Sin embargo, las denuncias sobre la corrupción en esta empresa y los efectos de esta sobre la producción de alimentos son de larga data, tal como muestra un informe realizado por la organización Transparencia Venezuela²³⁴.

Si bien Nicolás Maduro ha admitido la existencia de corrupción al hacer llamados a los funcionarios para combatirla²³⁵ y al solicitar investigaciones puntuales de los hechos, sin transparencia en la gestión y sin claras acciones de contraloría de las contrataciones y la gestión pública en general, no estará clara la voluntad real de salvaguardar los recursos públicos necesarios para garantizar el derecho a la alimentación de los venezolanos.

Las mayores evidencias de corrupción en el sistema alimentario bajo control estatal se tuvieron a partir del 2016, cuando Nicolás Maduro hizo conocer públicamente que se descompuso su central alimentaria Abastos Bicentenario y decretó el lanzamiento de una operación de identificación de los empleados públicos vinculados a esta trama de corrupción. Esta operación se llamó "Operación Gorgojo" y, a la fecha, se desconoce si de su aplicación resultaron procesados los empleados responsables. En las estructuras más altas de gobierno, figuras que ocupan gobernaciones implicadas

229 ArmandoInfo (2019, 7 de abril). La "precueta" de los CLAP también fue negocio para Saab y Pulido. Disponible en: <https://armando.info/la-precueta-de-los-clap-tambien-fue-negocio-para-saab-y-pulido/>

230 ArmandoInfo (2020, 20 de septiembre). Un huracán de dólares de Alex Saab se formó sobre Antigua. Disponible en: <https://armando.info/un-huracan-de-dolares-de-alex-saab-se-formo-sobre-antigua/>

231 Crónica Uno (2017, 19 de noviembre). Los abastos Bicentenario se convierten en tiendas Clap y ofrecen artículos de empresas privadas. Disponible en: <https://cronica.uno/los-abastos-bicentenario-se-convierten-tiendas-clap-ofrecen-articulos-empresas-privadas/>

232 El Estímulo (2018, 18 de octubre). México desmantela mafia alimenticia con productos CLAP. Disponible en: <https://elestimulo.com/elinteres/mexico-desmantela-mafia-alimenticia-con-productos-para-los-clap/>

233 Tal Cual (2021, 18 de mayo). Tribunal dictó privativa de libertad contra presidente de Lácteos Los Andes. Disponible en: <https://talcualdigital.com/fiscalia-anuncia-detencion-del-presidente-de-lacteos-los-andes-por-supuesta-corrupcion/>

234 Transparencia Venezuela. Informe Empresas propiedad del Estado Venezolano. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2017/09/Empleados-propiedad-del-estado-Los-Andes-C.A.-1.pdf>

235 Servicio Nacional de Contrataciones. Maduro llamó a combatir la corrupción en las instituciones públicas. Disponible en: <http://www.snc.gob.ve/noticias/maduro-llamo-a-combatir-corrupcion-dentro-de-las-instituciones-publicas>

directamente con procesos de corrupción en la importación y asignación de alimentos bajo su jurisdicción, no solo no fueron procesados, sino que fueron sucesivamente premiados con rotaciones a otras gobernaciones y a cargos de mayor envergadura. Años después de estos movimientos por el Ejecutivo, son varios los procesos judiciales internacionales en los que se han abierto los expedientes para la investigación de estos procesos de corrupción^{236,237,238}.

Los alimentos del CLAP han sido malversados también al ser distribuirlos a grupos organizados durante protestas por derechos ciudadanos. De esto se tienen evidencias entre el personal de salud que se ha mantenido en protesta constante por las condiciones de trabajo, incluyendo las enfermeras que reaccionaron ante la extorsión haciéndose zapatos con las cajas CLAP que les asignaron. Bajo esta modalidad de manipulación ocurrió el siniestro de una avioneta militar que transportaba más de 200 cajas CLAP a la comunidad indígena donde dos semanas antes se había perpetrado un asalto militar por parte de funcionarios de la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM) que dejó un indígena fallecido y tres heridos en la comunidad Kamarata, en Canaima, estado Bolívar²³⁹.

La malversación de los alimentos asignados a los CLAP como recurso público no solo la hace el Estado en su beneficio. También se tuvo la denuncia desde Colombia de la distribución de cajas CLAP por parte del grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN) en los estados fronterizos de Venezuela. Esta distribución por el ELN se ha hecho incluso con una regularidad que no ha alcanzado el propio Estado. En su accionar repartiendo los alimentos el grupo guerrillero colombiano se promueve y publicita su estación de radio. Esto no solo confirma la malversación del recurso, sino las operaciones de estos grupos ilegales en el territorio nacional a la vista y en complicidad con el Estado.

Además de las denuncias sobre el manejo de los recursos destinados a las políticas alimentarias, también existen múltiples denuncias de corrupción a nivel micro. En las entrevistas realizadas a representantes de los empresarios se afirmó que los funcionarios cobran comisiones para asignar productos a un destino específico a través de las guías de distribución. Se registró también que los funcionarios militares y policiales de las alcabalas en las carreteras del país, cobran a los transportistas parte de la mercancía para permitir el traslado de los alimentos²⁴⁰. Los trámites formales como el pago de aranceles en los puertos se convierten en un acto de corrupción cuando los funcionarios obligan al pago de las tasas en efectivo y no en las cuentas bancarias institucionales²⁴¹.

En la distribución de las bolsas CLAP en las comunidades también hay denuncias de corrupción. Dos de las personas entrevistadas relataron que los colectivos del barrio 23 de Enero, quienes están a cargo de los CLAP en la zona, desvían parte de los productos que reciben para ser vendidos en las zonas aledañas y, adicionalmente, cobran "vacuna" a los vendedores por el derecho a trabajar en esos espacios²⁴². Estas prácticas son del conocimiento de los vecinos en las comunidades. Una dirigente vecinal de una zona popular de Caracas manifestó que el consejo comunal recibía 130 bolsas para satisfacer las necesidades de la comunidad, pero solo se repartían 80. Los vecinos no saben qué se hace con el resto²⁴³.

236 El Nacional (2021, 8 de noviembre). Corte Federal en Miami transfirió el estatus de fugitivo a Vielma Mora. Disponible en: <https://www.elnacional.com/venezuela/corte-federal-en-miami-transfirió-el-estatus-de-fugitivo-a-jose-gregorio-vielma-mora/>

237 France 24 (2021, 10 de octubre). El empresario Álex Saab es extraditado a los EE.UU. y se interrumpe el diálogo en Venezuela. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20211017-empresario-alex-saab-extraditado-eeuu-dialogo-venezuela>

238 El Economista (2021, 1 de noviembre). UIF presenta denuncia contra red de Alex Saab. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/UIF-presenta-denuncias-contra-red-de-Alex-Saab-20211101-0125.html>

239 Informe anual Provea 2018

240 FIDH, Entrevista 20210709.RA.LG.E1, párrafo 18.

241 FIDH, Entrevista 20210622.WG.AR.E1, párrafo 12.

242 FIDH, Entrevista 20210705.VZ.LG.E1, párrafo 4 y FIDH, Entrevista 20210616.LM.JR.E1, párrafo 16.

243 FIDH, Entrevista 20210618.AF.LG.E1, párrafo 23.

También son abundantes las denuncias de extorsión por alimentos en el sistema penitenciario. De acuerdo con el informe anual de *Una Ventana a la Libertad*²⁴⁴, en 11,72% de los centros de detención preventiva los familiares de los detenidos reportan que los custodios de las instituciones penitenciarias cobran "vacunas" para permitir que los familiares lleven comida a los detenidos. Estos testimonios han sido recogidos por la organización bajo condición de anonimato por el temor a las represalias. El temor a denunciar hace pensar que es probable que los cobros de esta naturaleza sean aún más frecuentes en el sistema penitenciario.

244 Una Ventana a la Libertad, Informe Anual 2020. Disponible en: <http://unaventanaalalibertad.org/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Anual-2020-OK-1.pdf>

IV. LOS EFECTOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA SITUACIÓN NUTRICIONAL QUE HA TENIDO EL INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO VENEZOLANO Y OTROS CO-GARANTES DE SUS OBLIGACIONES CON RESPECTO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Hasta 2012, Venezuela había alcanzado a reducir la proporción de personas en situación de hambre, cumpliendo con las metas mundiales en esta materia. En el año 2012, fue uno de los países de América Latina y El Caribe con mejor desempeño. Esto le hizo merecedor del reconocimiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO):

“Por lograr reducir a la mitad el porcentaje de personas con hambre o subalimentación en el país antes de 2015, tomando como línea base el año 1990, conforme a lo establecido por la CMA de 1996 y por Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2000 (...) Venezuela tenía que disminuir de 13.5% de personas subalimentadas para 1990 a una cifra menor de 6,7% antes del 2015”.²⁴⁵

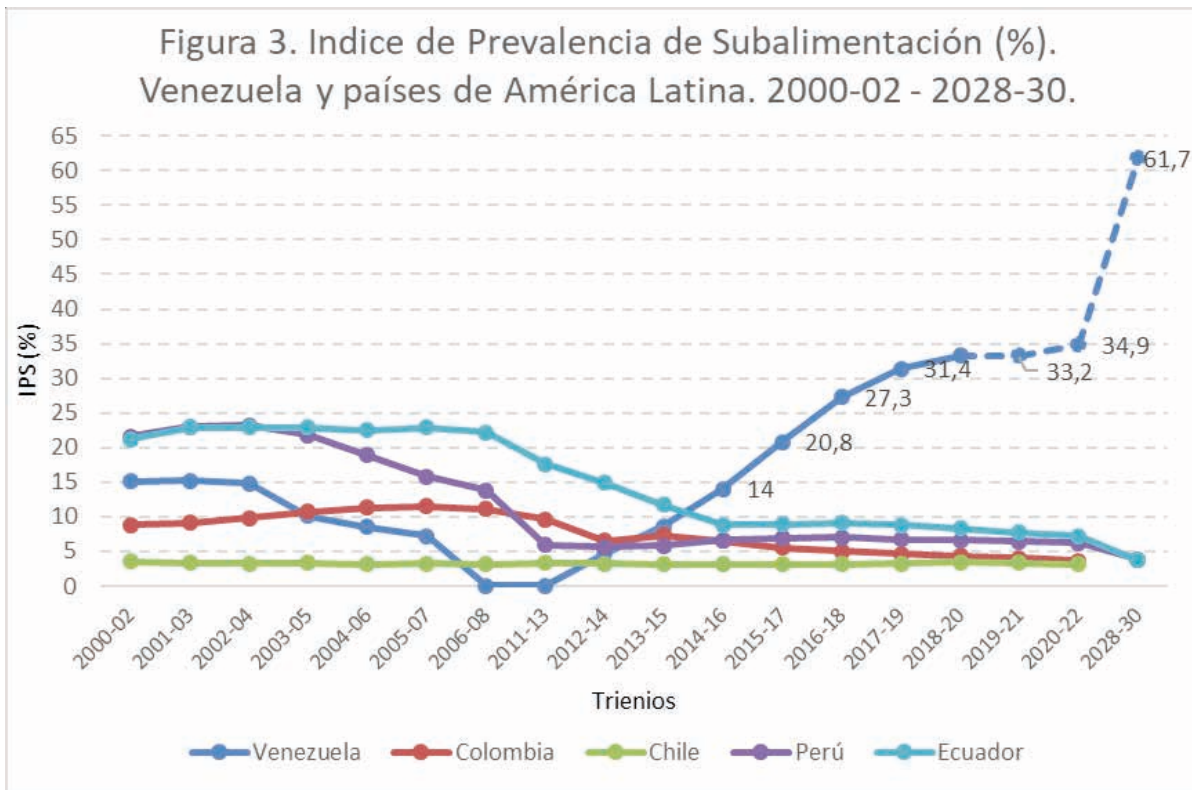
Esto cambió de manera sostenida desde el bienio 2011-2013, cuando el Índice de Prevalencia de Subalimentación (IPS)²⁴⁶ pasó de ser inferior a 2%, a 31,4% en 2017-2019²⁴⁷, equivalente en este último periodo a 9,1 millones de venezolanos en situación de hambre. Las proyecciones de la FAO indican que este escenario empeorará para 2030, cuando Venezuela será el país de América Latina con mayor proporción de personas en situación de hambre. Su IPS será 61,7%, mientras que países como Colombia, Chile, Perú y Ecuador mejorarán su desempeño de manera significativa.²⁴⁸ (Figura 3)

245 FAO (2013). Reconocimiento de la FAO a Venezuela. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/230150/>

246 El IPS se refiere a la proporción de personas en el país que no logran cubrir sus necesidades calóricas diarias. Este es proyectado por la FAO cada trienio y es publicada cada año.

247 FAO, varios años

248 FAO, PMA, Unicef, FIDA, OMS. (2020). Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo (SOFI).



Fuente: elaboración propia. Datos del SOFI, 2020.

a. Disponibilidad de alimentos

Uno de los componentes del IPS es la disponibilidad de alimentos para el consumo humano, que depende de la producción, la importación y exportación de alimentos. Entre 2011 y 2014, la producción de alimentos cayó a 83% y la importación alcanzó 180%, a partir de 2015, ambas experimentaron un deterioro severo y sostenido.²⁴⁹

El sector agroalimentario tuvo su peor desempeño en 2018²⁵⁰ y 2019, con la reducción de la producción de alimentos básicos como el arroz, cuya producción estuvo por debajo de 15% en relación con lo planificado²⁵¹ y pasó a depender de la importación.²⁵² Esto tuvo serias implicaciones en la disponibilidad de calorías de origen nacional derivada de este rubro que debería cubrir al menos un 50% de las necesidades de la población. De igual manera, la producción de alimentos que dan calidad a la dieta del venezolano, tales como carnes, leche, frutas y vegetales, presentó una merma mayor a 50% en comparación con el año 2008²⁵³. A esto se suma el bajo desempeño de la agroindustria, que logró funcionar apenas a un 20% de su capacidad en 2018.

249 Juan Luis Hernández M. Evolución de la situación agroalimentaria de Venezuela. Disponible en: <http://redagroalimentaria.org/archivos/documentos/La%20evoluci%C3%B3n%20de%20la%20Crisis%20Agroalimentaria.pdf>

250 El Nacional Web (2018) Fedegro expresó preocupación por caída de producción "que se acentúa" [en línea] https://www.elnacional.com/produccion-agricola-solo-cubrio-del-consumo-nacional-durante-2018_263209/. Edición del 13.12.2018.

251 Wendy Molero: Adonay Ochoa: producción de cereales no alcanzó el 15% en último ciclo [en línea] <https://diariodelosandes.com/>. Edición del 04.12.2019.

252 El Aragüeno: 45mil toneladas de trigo panadero y 30mil de arroz llegaron al país [en línea] <http://elaragueno.com.ve/> Edición del 29.01.2019

253 Instituto de Políticas Agrícolas de Fedegro (IPAF): IPAF en Línea N°224. Del 01 al 15 de septiembre del 2019 [en línea] <http://redagroalimentaria.org/>

En 2020, las deficiencias en los servicios públicos se sumaron a la crisis generalizada del sector productivo. Las fallas eléctricas y la escasez de combustible han tenido efectos negativos en la producción de alimentos, con mayor impacto en el sector lechero y ganadero.²⁵⁴ Según Fedenaga, en la tercera semana de abril se perdieron más de 780 mil litros de leche diarios, cantidad que representaba el 60% de lo que se venía produciendo a principios de enero.²⁵⁵ El 70% de los productores agropecuarios del occidente venezolano migró de la producción de la leche al queso. Los productores se han visto en la necesidad de recurrir a modalidades de transporte no convencionales, como bestias, bueyes y mulas:²⁵⁶

La crisis agroalimentaria no solo ha afectado a los grandes productores, sino también a aquellos que viven de la agricultura familiar, residentes de la zona rural, una de las más desatendidas y con menos capacidad de respuesta. La Asociación Venezolana de Agricultura Familiar declaró que: "en Venezuela no se produce ni el 10% de lo que se producía en el año 2012".²⁵⁷ Este sector es responsable de 72 de los 88 rubros que componen la dieta histórica de los venezolanos. De cada diez kilogramos de alimentos que se producen, 9 se cultivan por la agricultura familiar, esto se atribuye a la regresión demográfica del campo, pérdida de trabajadores y envejecimiento de la población.

Un informe presentado por FAO, que evalúa el riesgo de los países en materia alimentaria ante la pandemia por COVID-19, calificó a Venezuela como un país con limitaciones en capital fijo para la producción de alimentos, interrupción en la distribución y comercialización de alimentos y alteración de precios internos, también, con riesgo medio-alto en materia de acceso a insumos intermedios para la producción de alimentos y riesgo bajo en mano de obra para la producción de alimentos y la oferta de alimentos interna.²⁵⁸

b. Acceso a los alimentos

La escasez de alimentos se inició en Venezuela en 2012, coincidiendo paradójicamente con el reconocimiento otorgado por la FAO a Venezuela antes mencionado. Esto se mantuvo y se agudizó. En el 2018 la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Panel de Expertos Internacionales Independientes afirmaban que: "la escasez de alimentos y el hambre es una de las dos caras de la crisis humanitaria causada por el régimen, y ahora usada como arma contra su población". Y recordó que, para el mes de septiembre de 2017, el acceso a la comida era el principal problema de la familia venezolana (47,2%).²⁵⁹

Una de las causas de la dificultad de acceder a una alimentación adecuada fue el control de precios y cambio vigente hasta 2020 (ver descripción detallada más arriba) que causó la escasez de productos alimenticios. Esto fue profundizándose con la hiperinflación en 2017 y el desfase entre precios e ingresos de la población.

254 Diario El Tiempo (2020) Fedenaga: Crisis se dispara en sector lechero y ganadero. Publicado el 18/4/2020. Diario el Tiempo (en línea). Disponible en: http://www.diarioeltiempo.com.ve/noticias/fedenaga-crisis-se-dispara-en-sector-lechero-y-ganadero?qt-sidebar_tabs=1#qt-sidebar_tabs

255 Nava, M (2020) Ganaderos del Zulia están a merced de los "mercaderes de la gasolina". Venezuela: Zulia. Crónica Uno (en línea). Publicado el 20/4/2020. Disponible en: <https://cronica.uno/>

256 El universal (2020) El campo retrocede. Publicado el 18/6/2020.

257 El Mercurio Web (2016) Asociación Venezolana de Agricultura Familiar: en Venezuela no se produce ni 10% de lo que se hacía en 2012. Disponible en: <https://elmercurioweb.com/noticias/2019/10/16/asociacion-venezolana-de-agricultura-familiar-en-venezuela-no-se-produce-ni-10-de-lo-que-se-hacia-en-2012>

258 FAO-CELAC. (2020). Seguridad Alimentaria bajo la Pandemia de COVID-19*. Informe preparado por FAO a solicitud de la Coordinación Nacional de la Presidencia Pro Tempore de México ante la CELAC.

259 OEA (2018). Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela. Washington D.C., 29 de mayo de 2018. P. 260. Disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Panel-Independiente-Venezuela-ES.pdf>

ORO Y PLATA

RELOJES - MONEDAS - DIAMANTES



Sergio González © Provea

En efecto, Venezuela, por primera vez en su historia, inició un fenómeno de hiperinflación en noviembre de 2017, alcanzando una tasa anualizada de 39.113% en septiembre de 2019.²⁶⁰ La variación del Índice de Precios al Consumidor, de diciembre a diciembre, pasó de 68,5% en 2014 a 130.060,2% en 2018 y el de alimentos de 102,2% a 143.786,9%. Durante este periodo, el comportamiento del INPC alimentario fue peor al general.²⁶¹ A pesar de que los últimos datos del BCV indican que la inflación de 2019 cerró con una cifra inferior a la del 2018: 9.585,5%, los bienes y servicios continuaron su incremento: educación 18.861,1%, vivienda excepto teléfono 22.045,5%, salud 17.872,4%, alimentos y bebidas no alcohólicas 7.981,4%, bebidas alcohólicas y tabaco 8.915,0%, vestido y calzado 11.292,6% y transporte 13.032,6%.²⁶²

Las medidas que se tomaron para subsanar esta situación tuvieron un efecto mitigador únicamente para la población con mayores ingresos. En efecto, en 2017 se abandonan los controles de precios y se regulan los precios de 27 productos de la canasta alimentaria, con "precios acordados", no publicada en gaceta oficial, sino en el sitio web del Ministerio de Comercio Nacional²⁶³. Según Nicolás Maduro esta ley resultó del "estudio de estructura de costos permanente con el sector productor, distribuidor y comercial de alimentos en el país, para garantizar el abastecimiento del pueblo".²⁶⁴ Para entonces, el salario mínimo

260 CEPAL. (2019). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019. República Bolivariana de Venezuela https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/91/BPE2019_Venezuela_es.pdf

261 BCV (2020). Índice Nacional de Precios al Consumidor. 2008-2018. Disponible en: <http://www.bcv.org.ve/node/1571>. Las cifras reportadas por el BCV para 2019 y 2020, indican que el INPC dic/dic en 2019 fue de 9585,5%. A septiembre de 2020 la variación intermensual fue 27.9%.

262 Limón, A. (2020) Salud y educación entre los rubros que más aumentaron en 2019, según el BCV. Crónica Uno (en línea). Publicado el 5/2/2020. Disponible en: <https://cronica.uno/salud-y-educacion-entre-los-rubros-que-mas-aumentaron-en-2019-segun-el-bcv/#:~:text=Uno,qued%C3%B3%20en%2011.809%2C8%20%>

263 Seijas Meneses, C. (2020) Gobierno vuelve a aumentar los precios de los 27 productos regulados. Tal Cual (en línea). Publicado el 7/5/2020. Disponible en: <https://talcualdigital.com/gobierno-aumento-precios-regulados-de-27-productos-luego-de-una-semana/>

264 Banca y Negocios. Anuncian nuevo aumento de precios de los 27 productos regulados. Disponible en: <https://www.bancaynegocios.com/anuncian-nuevo-aumento-de-precios-de-los-27-productos-regulados/>

integral solo alcanzaba para adquirir 1,1% de esta canasta regulada, la cual reflejaba sus precios en bolívares respecto a la tasa de cambio dólar/bolívar de ese momento y en la cripto moneda "Petro".²⁶⁵

A pesar de la flexibilización de los controles para mejorar la situación se siguieron dando una serie de intervenciones, fiscalización de productos, multas, que afectaron a la industria y al sector comercial. Entre estos, *"Alimentos Polar denuncia bloqueo de código SICA aplicado por el gobierno de Nicolás Maduro y no han podido despachar harina precocida ni aceite"*²⁶⁶, *"Intervención de Coposa y fiscalización de alimentos Polar, Plumrose y el matadero cárnico de Turmero"*²⁶⁷, *"15 empresas mayoristas fueron multadas y llevadas a tribunales"*²⁶⁸.

Como efecto de estas medidas regresivas sobre el funcionamiento del sistema alimentario nacional, se han registrado múltiples protestas y "saqueos"²⁶⁹ por parte de la población.

El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social documentó en su informe del mes de mayo de 2020: 997 protestas vinculadas al colapso de servicios básicos, reivindicaciones laborales, alimentación y salud en el país. Para esa fecha, hubo un total de 1.075 protestas en el año, lo que equivale a 36 protestas diarias. "Son mayoritarias las exigencias de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) a las exigencias por derechos civiles y políticos (DCP), lo que refleja la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las familias venezolanas". El primer lugar lo ocupan los servicios públicos; el segundo, el aspecto laboral y el tercero el derecho a la alimentación.²⁷⁰

c. Consumo de alimentos

Los datos oficiales publicados hasta 2014 daban cuenta del deterioro de la alimentación de los venezolanos: en el primer semestre de ese año los alimentos adquiridos por los venezolanos cubrían sólo el 77% de sus necesidades calóricas.²⁷¹ En 2015, los datos sobre consumo real de alimentos, mostraron que, entre 2013 y 2015, la adecuación del consumo calórico pasó de 99,7% a 94,1%, siendo los más afectados los adultos mayores de 18 años, hombres y, en particular, las regiones sur, oriental y llanera.²⁷² Entre noviembre 2019 y enero 2020, los resultados de la ENCOVI muestran que este nivel de consumo calórico ya estaba en 91,2% y que fue más crítico en los quintiles 1, 2 y 3, con 70,5%, 80,1% y 89,6%, respectivamente.²⁷³

265 Seijas Meneses, C. (2020) Gobierno vuelve a aumentar los precios de los 27 productos regulados. Tal Cual (en línea). Publicado el 7/5/2020. Disponible en: <https://talcualdigital.com/gobierno-aumento-precios-regulados-de-27-productos-luego-de-una-semana/>

266 Rodríguez, L. M. (2020) Alimentos Polar denuncia que bloqueo por fiscalización paralizó despacho de productos #26Abr. El Impulso (en línea). Publicado el 26/4/2020. Disponible en: <https://www.elimpulso.com/2020/04/26/alimentos-polar-denuncia-que-bloqueo-por-fiscalizacion-paralizo-despacho-de-productos-26abr/>

267 El Universal (2020) Ejecutivo anuncia la intervención de Coposa por 180 días. El Universal (en línea). Publicado el 24/4/2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com/>

268 Diario La Nación (2020) 15 empresas mayoristas multadas y 6 llevadas a tribunales. Publicado el 31/3/2020. Disponible en: <https://lanacionweb.com/politica/multadas-15-empresas-mayoristas-y-6-llevadas-a-tribunales/>

269 El mundo (2020) La pandemia dispara las protestas y los saqueos en Venezuela por falta de comida. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/04/24/5ea32da5fdddf8128b4636.html>

270 El Universal (2020) Registran 997 protestas por colapso de servicios básicos, alimentación y salud en todo el país. Publicado el 12/6/2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com/>

271 Landaeta, M., Sifontes, Y. y Herrera M. (2018). Venezuela entre la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Volumen 31, N. 2. Disponible en: <https://www.analesdenutricion.org/ve/ediciones/2018/2/>

272 INE (2015). Encuesta Nacional de Consumo http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/ConsumodeAlimentos/pdf/informe_enca.pdf

273 INSO-ENCOVI (2020) Disponible en <https://insoencovi.ucab.edu.ve/>

El Programa Mundial de Alimentos realizó una encuesta nacional de seguridad alimentaria en 2019 en la que estimó que 32,3% de los venezolanos se encontraban en inseguridad alimentaria aguda en sus formas moderada y severa y que 59,7% la presentó en su forma marginal o leve. Para ese entonces, los hogares que lograban cubrir sus necesidades alimentarias lo hacían sacrificando sus bienes y arriesgando sus medios de vida.²⁷⁴

En este mismo orden de ideas, Cáritas Venezuela registró que, a partir de julio-agosto de 2017 más del 80% de los hogares de los niños que recibieron atención a través de su Sistema de Monitoreo, Alerta y Atención en Nutrición y Salud (SAMAN), presentaron inseguridad alimentaria, con un consumo entre 5 y 6 grupos de alimentos (tabla 1).²⁷⁵

Periodo	Índice de estrategias de sobrevivencia familiar	Grupos de alimentos consumidos en los hogares	Proporción de hogares con inseguridad alimentaria
Oct-Dic 2016	18	6	52
Ene-Feb 2017	29	5	62
Mar-Abr 2017	30	6	66
Jul-Ago 2017	34	5	85
Sep-Dic 2017	42	4	89
Ene-Mar 2018	33	5	86
Abr-Jul 2018	21	6	85
Oct-Dic 2018	NR	NR	NR
Ene-Mar 2019	17	6	93
Abr-Jun 2019	NR	NR	NR
Jul-Sep 2019	20	5	89
Oct-Dic 2019	23	5	83
Ene-Mar 2020	40	5	NR

Fuente: Cáritas Venezuela, 2014-2020.

En la última versión de la ENCOVI (2021), se reportó la reducción del gasto en alimentos de la población evaluada entre 2020 y 2021, incluyendo los que viven en pobreza extrema y los "no pobres". En el caso de los "pobres extremos", la reducción total fue de -6,6% y afectó a todos los rubros, a excepción de las leguminosas y bebidas como café y otras bebidas. Llama la atención que el estrato "no pobre" también tuvo este mismo comportamiento, la reducción de gasto total fue de -2,6%, con mayor impacto en

274 WFP (2020). Venezuela Food Security Assessment. Disponible en: <https://www.wfp.org/news/venezuela-food-security-assessment>

275 Cáritas Venezuela (2016-2020) Boletines de reporte del monitoreo centinela de la desnutrición aguda. Disponible en: <http://caritasvenezuela.org/>

lácteos, proteína animal, frutas y vegetales, con mejoras solo en cereales, leguminosas, tubérculos y bebidas. Esto evidencia que los hogares cada vez destinan menos recursos a la compra de alimentos, con impacto tanto en la cantidad como en la calidad de la dieta.²⁷⁶

En el ámbito escolar, donde también debe garantizarse el derecho a alimentación también se evidencia el deterioro del desempeño del Programa de Alimentación Escolar. Solo 19% de los entrevistados por la ENCOVI, reporta que en su colegio funcionaba este programa, de estos casi la mitad dijo que solo funcionó algunos días y 51% que se entregó comida para llevar.²⁷⁷ Esto apunta al deterioro del estado nutricional de los niños, niñas y adolescentes que dependen en gran medida de este programa y las consecuencias de esta condición en el desarrollo, incluyendo el desempeño educativo.

Las estrategias de sobrevivencia ante el hambre que los hogares más vulnerables han utilizado para superar la crisis alimentaria van desde cambios tempranos relacionados con la calidad y cantidad de alimentos: “*compran menos alimentos, inventan nuevas recetas y sustituyen ingredientes que no pueden comprar*”²⁷⁸, otros han recurrido a sacrificar la comida de miembros del hogar para que coman otros, buscar apoyo en familiares u organizaciones comunitarias, y en casos extremos, en los vertederos de basura, entre otras que no pasan desapercibidas por la frecuencia que se presentan, lo inéditas que son y la severidad de las mismas. Entre ellas podemos mencionar el consumo de sangre de ganado proveniente de los mataderos²⁷⁹ y el incremento del consumo de la yuca amarga, una práctica que se ha reportado desde 2016 y que ha causado muertes por intoxicación²⁸⁰.

d. Estado Nutricional

El Instituto Nacional de Nutrición, incumpliendo con la responsabilidad de publicar oportunamente la información sobre vigilancia alimentaria y nutricional en el país, tiene 14 años sin publicar datos sobre desnutrición en niños, niñas y adolescentes. Además, tampoco se han fijado nuevas pautas en materia de políticas, planes y programas para hacer seguimiento a esta condición y sus consecuencias. Según la última publicación oficial, en 2014, la desnutrición aguda infantil a nivel nacional se había reducido de 7,7% en 1990 a 3,4% en 2013. El último dato generado por esta institución se encuentra en el documento del Plan de Respuesta Humanitaria 2019, según el cual este valor se ubicó en 4%.²⁸¹ Cifras más altas reportó Unicef en octubre de 2020, en su informe sobre la situación humanitaria en Venezuela, correspondiente a 4.625 niños y niñas menores de 5 años, de los cuales 700 (15,3%) presentaron desnutrición aguda, 516 (11,1%) bajo la forma moderada y 184 (4%) en su forma severa. Estos datos sugieren una situación de emergencia nutricional, según los estándares internacionales.²⁸²

El vacío dejado por la ausencia de información oficial no ha podido ser cubierto de manera integral por otras organizaciones. A pesar de esto, los datos generados por Cáritas Venezuela y ENCOVI han dado luz sobre este tema. Desde 2016 hasta entonces, Cáritas ha reportado que la desnutrición aguda, moderada y severa²⁸³ ha variado de niveles de alerta (entre 5% y 10%) a otros de crisis (entre 10% y 15%) y emergencia (entre 15% y 20%). Si a esto se le suma el riesgo de desnutrición, los valores, en algunos trimestres superan el 40% (Figura 3). La proporción de niños y niñas con este tipo de desnutrición es más alta en el grupo de menores de 2 años y en los estados más afectados han sido Guárico, Falcón,

276 ENCOVI (2021). Condiciones de vida de los venezolanos: entre emergencia humanitaria y pandemia. Disponible en: <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2021>

277 IDEM ENCOVI (2021)

278 Pérez, M. (2020) Ciudadanos aseguran que sus rutinas alimenticias han cambiado por la hiperinflación. Diario El Tiempo (en línea). Publicado el 2/1/2020. Disponible en: <https://eltiempo.com.ve/2020/01/02/ciudadanos-aseguran-que-sus-rutinas-alimenticias-han-cambiado-por-la-hiperinflacion/>

279 Valderrama, J (2020) El hambre en Táchira populariza el consumo de sangre de ganado. Crónica Uno (en línea). Publicado el 11/5/2020. Disponible en: <https://cronica.uno/el-hambre-en-tachira-populariza-el-consumo-de-sangre-de-ganado/>

280 PROVEA (2018). Informe anual sobre el Derecho a la alimentación 2017. Disponible en: <https://provea.org/wp-content/uploads/2018/06/04Alimentaci%C3%B3n-2-1.pdf>

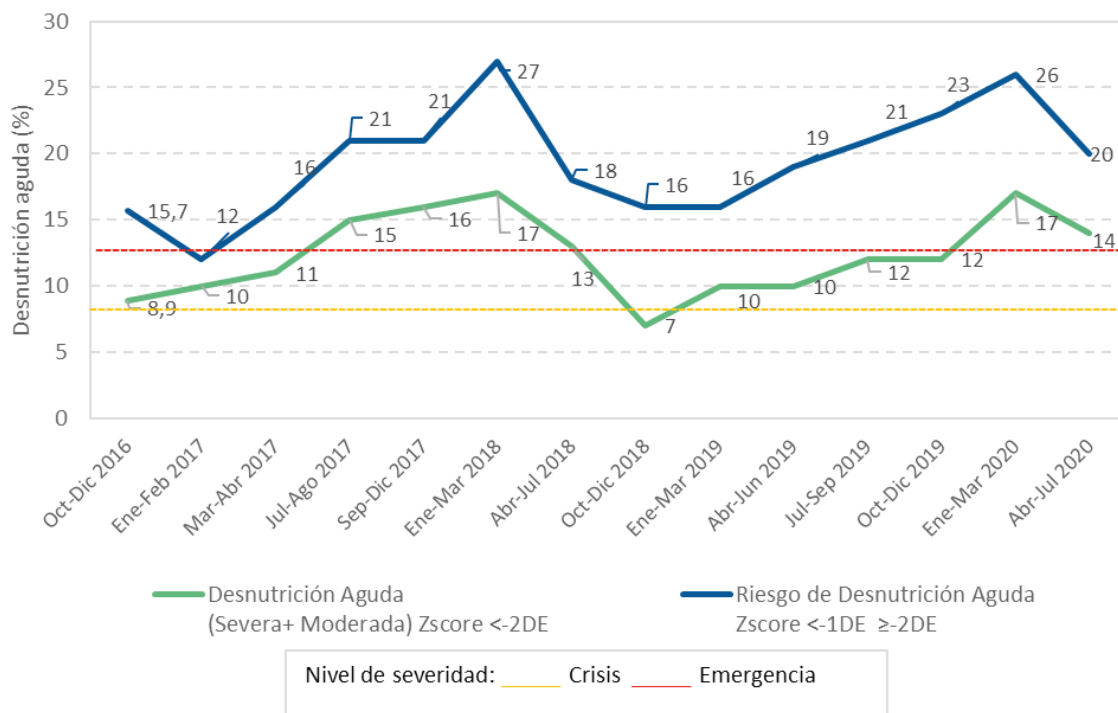
281 OCHA. Plan de Respuesta Humanitaria Venezuela 2020. Disponible en: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/venezuela/document/venezuela-humanitarian-response-plan-humanitarian-needs-overview-2020>

282 UNICEF (2020). Venezuela Situation Report, October 2020. Disponible en: <https://www.unicef.org/documents/venezuela-situation-report-october-2020>

283 Cáritas Venezuela. (2016-2019). Boletines informativos SAMAN.

Sucre, con niveles que indican emergencia, y Zulia, Yaracuy, Portuguesa y Miranda, con niveles en crisis.²⁸⁴

Figura 4. Desnutrición aguda (Peso/Talla) en niños menores de 5 años. Programa SAMAN - Cáritas de Venezuela 2016-2020.

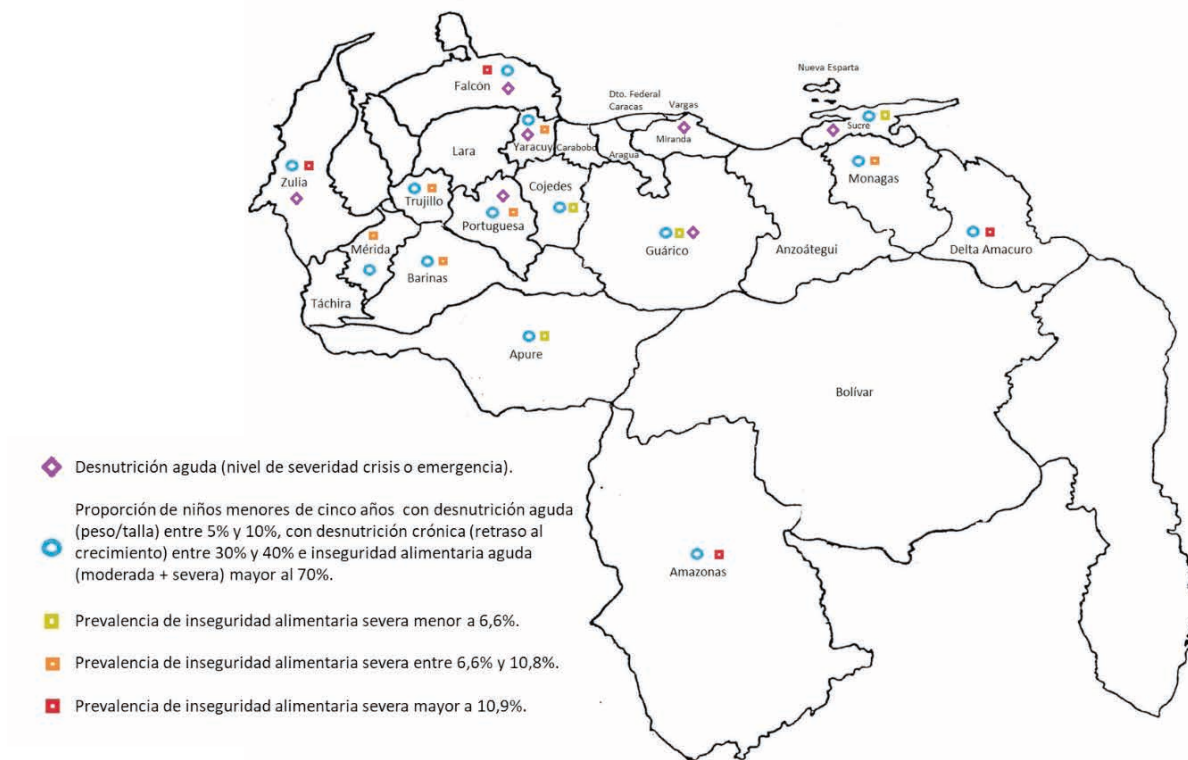


Las únicas cifras con representatividad provienen de la ENCOVI 2019-2020, la cual indica que la desnutrición aguda en este período fue de 4,89%, con valores superiores a 5% en Amazonas, Delta Amacuro, Falcón, Yaracuy, Mérida, Trujillo, Monagas, Sucre, Zulia y toda la región llanera (figura 4).²⁸⁵ Los resultados de esta encuesta también dan cuenta del retraso de crecimiento en los menores de 5 años, con cifras alarmantes que alcanzan el 30%, lo cual es reflejo de los años de déficit nutricional en este grupo, considerando que este tipo de desnutrición es de instalación lenta. Lo más importante del último indicador mencionado es que, así como los niños y niñas no crecen a la velocidad esperada, su cerebro tampoco se desarrolla de manera adecuada; sucede de igual forma con sus habilidades cognitivas y sociales. Todo lo anterior indica que no solo está comprometida la calidad de vida de los NNyA, sino también su futuro y con ello el del país, que tendrá menos población productiva y una mayor carga social.

284 Ibídem.

285 Encovi 2019-2020. Disponible en : <https://www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019>

Figura 4. Estados más afectados por la inseguridad alimentaria y desnutrición en Venezuela



Fuente: Elaboración propia con datos de Caritas, ENCOVI y PMA

Otra forma de malnutrición es la deficiencia de vitaminas y minerales como hierro, ácido fólico, vitamina A, zinc, entre otros, clave en la prevención de condiciones como la anemia, altamente prevalente en el mundo y que afecta principalmente a niños y mujeres durante el embarazo y la lactancia. En Venezuela, no se cuenta con información sobre esta condición ni existen mecanismos para su monitoreo, prevención y control. A pesar de la vigencia de la norma obligatoria para el enriquecimiento de algunos alimentos con vitamina A, hierro y complejo B, no hay publicación sobre el seguimiento de la misma. Es por esto que, en programas como el CLAP se puede encontrar harina de maíz precocida “no enriquecida”, que viola el cumplimiento de una norma que en la década de los 90 fue exitosa.

La desnutrición es una condición que se puede prevenir y tratar a nivel de hogar, con un acompañamiento adecuado. En este sentido, en Venezuela existió un programa de atención a la desnutrición con una red de hospitales centinelas que en décadas pasadas fue exitoso. Hoy existe una red que, a pesar de tener un enfoque local, está desprovista de los recursos mínimos para su funcionamiento. Esto cobra importancia al considerar que son los únicos centros donde se puede atender la desnutrición, principalmente en estados avanzados.

Para la atención comunitaria de los niños con desnutrición aguda, se crearon en Venezuela los Servicios de Educación y Recuperación Nutricional (SERN)²⁸⁶, bajo la rectoría del MINPPAL y el INN. Se crearon con la finalidad de ofrecer atención nutricional integral de niños menores de 7 años con malnutrición, con desnutrición moderada o severa para recuperar su estado nutricional de manera integral a cargo de profesionales de la salud y evitar las recaídas a través de la capacitación y educación nutricional de las madres.²⁸⁷ Hasta ahora existen 29 SERN en 21 estados. Estos deberían contribuir a reducir la demanda de atención hospitalaria a niños con desnutrición sin complicaciones. Sin embargo, no existe información oficial sobre su gestión.

286 Nacen en 1966 y representan uno de los programas de asistencia a la población venezolana más emblemáticos que el INN ofrece a las comunidades, los cuales funcionan a través de centros de atención para niños y niñas con problemas de malnutrición. Estos servicios persiguen disminuir las tasas de morbilidad por desnutrición y enfermedades relacionadas.

287 INN. Proyecto Nutrición para la Vida. Abordaje Social desde la Avanzada Comunitaria y la Red de Servicios de Salud. Documento Preliminar. Venezuela, octubre 2007.

Cuando la desnutrición aguda transcurre en un periodo muy corto de tiempo, siendo la que tiene mayores complicaciones, la atención debe ofrecerse a nivel intrahospitalario. En Venezuela, existen hospitales centinelas para atender niños y niñas en esta condición, pero no cuentan con personal suficiente ni especializado en el área y tampoco con los recursos mínimos para salvar la vida del niño, considerando que, cuando el niño alcanza este nivel de severidad, su organismo está comprometido al punto de perder la vida en el muy corto plazo después de su descompensación. A pesar de que la mortalidad asociada a la desnutrición es de reporte obligatorio, no se cuenta con información actualizada. En Apure, uno de los estados más afectados por la desnutrición, el hospital Pablo Acosta Ortiz, en 2020, tan solo en un mes egresaron 25 niños recuperados de la desnutrición.²⁸⁸

En las comunidades indígenas la situación es aún más precaria, debido a la ausencia de fuentes de ingreso, ubicación geográfica y condiciones higiénicas de su entorno. Esta situación ha sido catalogada por Amnistía Internacional como una "catástrofe de las etnias indígenas". La desnutrición en niños es cada vez más frecuente y severa:

- "En la comunidad Cambalache se han muerto tres niños debido a desnutrición, uno de ellos estuvo 4 días sin comer, tenía el estómago hinchado y tenía fiebre (nueve meses), su mamá (17 años) no tenía dinero para comida ni para medicinas".²⁸⁹
- En el Hospital Universitario Dr. Manuel Núñez Tovar, en Maturín, ingresaron cuatro niños waraos menores de un año por presentar cuadros severos y moderados de desnutrición. Los testimonios de las madres refieren que carecen de recursos para proveerse de alimentos y trasladarse a los centros hospitalarios, "la alimentación de los niños es a base de yuca dulce o amarga, casabe y plátanos; en sus comunidades no llega la caja CLAP y existen casos similares al de su hijo".²⁹⁰

Los patrones de desnutrición que revelan con más claridad la severidad de la privación alimentaria y la cronicidad del proceso, los publicó Cáritas de Venezuela en mayo de 2021, en referencia ya no a la desnutrición aguda, sino al retraso del crecimiento de los niños venezolanos en los estratos más pobres. Estos patrones revelan que más del 30% de los niños que han sido ingresados en el programa de protección nutricional de Cáritas ya venía con retraso del crecimiento al llegar. Muchos de ellos menores de 6 meses, lo que refleja el déficit nutricional de sus madres durante la gestación. Estos patrones de retraso de crecimiento lineal dan cuenta de que la privación alimentaria de las familias venezolanas comenzó al menos en 2014. Este déficit nutricional causa grandes deterioros del desarrollo cognitivo de niñas y niños y determinará un rezago biológico, social y afectivo que se heredará a generaciones futuras y resume una violación masiva al mismo derecho a la vida.²⁹¹

En el caso de las mujeres embarazadas y en lactancia, que están en un periodo de alta demanda de energía alimentaria y cuidados en nutrición y salud, también tienen un alto riesgo de desarrollar desnutrición y deficiencias de vitaminas y minerales, razón por la cual requieren de cuidados especiales que deberían ofrecerse a través de la atención primaria en salud. Las consultas prenatales, la suplementación, la información, entre otros, son los cuidados mínimos establecidos por las autoridades sanitarias para prevenir la mortalidad de la madre y el niño. En esta materia tampoco se cuenta con información oficial actualizada para conocer la magnitud del problema. Cáritas señaló que la desnutrición en mujeres embarazadas se mantuvo por encima de 40% durante 2018-2019²⁹². También, el Grupo Social CESAP,

288 González, S. (2020) Atienden el incremento de desnutrición infantil en Apure. Radio Fe y Alegría Noticias (en línea). Publicado el 28/1/2020. Disponible en: <https://www.radiofeyalegriaticias.com/atienden-el-incremento-de-desnutricion-infantil-en-apure/>

289 Clisánchez, L (2020) Muerte de tres niños waraos en Cambalache recuerda estado de orfandad de los indígenas. Correo del Caroní (en línea). Publicado el 20/2/2020. Disponible en: www.correodelcaroni.com/ciudad/4451-muerte-de-tres-ninos-waraos-en-cambalache-recuerda-estado-de-orfandad-de-los-indigenas

290 Tane Tanae Así Pasó (2020) Cuatro bebés waraos ingresan por desnutrición al hospital Núñez Tovar de Maturín. Publicado el 3/2/2020. Disponible en: <https://tanetanae.com/ingresan-por-desnutricion-cuatro-bebes-warao-en-el-nunez-tovar-de-maturin/>

291 Raffali, Susana y Villalobos, Carlos. Recent patterns of stunting and wasting in Venezuelan children: programming implications for a protracted crisis. Disponible en: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2021.638042/full>

292 Cáritas Venezuela. Boletines 2018-2019. Disponible en: <http://caritasvenezuela.org/mapas-y-boletines-de-nuestra-accion/>

ha encontrado que el 30,6% de las mujeres embarazadas y en lactancia, que asistieron a sus comedores comunitarios, entre 2019 y 2020, presentaron bajo peso²⁹³. A pesar de que la información proveniente de estas dos organizaciones no es extrapolable al país ni a la comunidad en la que se genera, da idea sobre la magnitud del problema. Esto cobra relevancia al considerar que no existen programas para atender esta situación.

Otros espacios en los que se reportan casos de desnutrición son los institucionales, los más notorios en 2020 ocurrieron en los centros de reclusión por las condiciones infrahumanas en las que permanecen. Algunos de los casos que muestran esta realidad son:

- Cárcel Yare 3, donde los privados de libertad consumieron gatos por no contar con alimentos, sufren de desnutrición y hepatitis.²⁹⁴
- Judicial Rodeo III: más de 1.300 privados de libertad comenzaron a recibir porciones más pequeñas sin proteínas cárnicas. En el desayuno consumieron "una arepa entre tres y cuatro centímetros de diámetro", en el almuerzo, arroz con granos o ralladura de mortadela, y en la cena, una panqueca. Hay casos de desnutrición como el de un hombre que mide 1.72 metros y pesa 50 kg.²⁹⁵

En ese sentido, cabe notar que el Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP), reportó el fallecimiento de seis privados de libertad por desnutrición y sin atención médica, en Comunidad Penitenciaria Fénix en 2020. También refirieron casos con otras enfermedades como, tuberculosis, hepatitis, VIH-Sida, entre otras.²⁹⁶

Todo lo anterior muestra que no existen políticas públicas para atender las necesidades nutricionales de la población, ni objetivos estratégicos en el plan de la nación que permitan el diseño de programas para atender el daño ocasionado hasta ahora a los más vulnerables.

La situación humanitaria por la que atraviesa el país ha ameritado la elaboración de un "Plan de Respuesta Humanitaria" (HRP, por sus siglas en inglés) por parte de las Naciones Unidas, en el que participan instituciones públicas, ONG nacionales e internacionales. Para el primer semestre, el HRP solo logró recaudar el 34% de los fondos solicitados, de los cuales el 90% fueron asignados a las agencias de Naciones Unidas, con su mayor contribución a Unicef. El HRP 2020 estimó brindar apoyo a 4,5 millones de personas²⁹⁷ y en 2021 para atender esta misma cantidad de personas se solicita 708,1 millones de dólares, de los cuales solo se había recibido un 12% en junio del mismo año.

A pesar de las gestiones realizadas en materia de asistencia humanitaria, se han presentado dificultades, que incluyen las restricciones impuestas por la COVID-19, la crisis de combustible y, vale mencionar, el acoso del gobierno a las Organizaciones de la Sociedad Civil activas en el país, como ya se desarrolló anteriormente al analizar la obligación de permitir la ayuda humanitaria.

293 Grupo Social Cesap (2020) Programa Acompañando en la Esperanza. Caracas, Venezuela. Fuente primaria.

294 MIP-Tuy Agencia (2020) Presos de Yare 3 comen animales por retraso en dotación de comida. Periódico La Voz, p. 13. Valles del Tuy, Venezuela.

295 Rodelo, L (2020) Presos de Rodeo III denuncian reducción de porciones de alimentos. El Pitazo (en línea). Publicado el 27/2/2020. Disponible en: <https://elpitazo.net/gran-caracas/presos-de-rodeo-iii-denuncian-reduccion-de-porciones-de-alimentos/>

296 El Universal (2020, 17 de febrero) OVP. Murieron seis presos en Barquisimeto por desnutrición y falta de atención médica. Disponible en: <https://www.eluniversal.com/>

297 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2019) "About Venezuela". Disponible en: <https://www.unocha.org/venezuela/about-venezuela>



Sergio González © Provea

CONCLUSIONES

Las organizaciones firmantes consideramos que se han cometido graves violaciones al derecho a la alimentación en Venezuela por parte del Estado. En primer lugar, el gobierno adoptó una serie de medidas y políticas públicas – entre ellas las medidas político-económicas de control de precios, fiscalización y control social – que han llevado a una situación de escasez de alimentos, lo cual estaría en violación de la obligación del Estado de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada y no adoptar medidas que tengan por resultado impedir ese acceso. Más aún, el gobierno no ha cumplido con su obligación de realizar el derecho a una alimentación adecuada dada la precaria situación de los servicios públicos, la falta de medidas adecuadas para proteger contra el hambre y el hostigamiento a las organizaciones humanitarias.

Si bien el gobierno ha establecido ciertos programas para aliviar el problema de alimentación, entre los cuales cabe destacar los CLAP, estos carecen de la calidad requerida bajo el derecho internacional, se han implementado de forma discriminatoria y utilizado como instrumento de control social²⁹⁸. Paralelamente, el gobierno no ha tomado medidas adecuadas para aliviar la discriminación *de facto* de poblaciones campesinas e indígenas, en un grave contexto de empobrecimiento e hiperinflación, lo cual estaría en violación del principio de no discriminación. Finalmente, no se han tomado medidas adecuadas para combatir la corrupción, lo cual está vulnerando el derecho a la alimentación y constituye también una violación del artículo 2(1) del PIDESC.

A su vez, cabe reconocer la responsabilidad de otros Estados Partes. En este sentido, es fundamental que cualquier régimen de sanciones impuestas por terceros países contengan explícitas excepciones humanitarias y determinen mecanismos de regulación y control que eviten el sobrecumplimiento de empresas y gobiernos. Las sanciones sectoriales que limitan el acceso a combustible y otros factores

298 Informe OEA y Panel de Expertos Internacionales Independientes, 29 de mayo de 2018.

esenciales para la producción y distribución de alimentos deben ser revocadas. El Estado venezolano, en última instancia, tiene la responsabilidad de diseñar medidas de protección basadas en principios de no discriminación y universalidad para paliar los efectos negativos de afectaciones externas a la economía nacional.

Si bien la situación alimentaria es compleja y un resultado de múltiples factores económicos, políticos y sociales, tanto las medidas adoptadas como las omisiones del Estado Venezolano han resultado, en su conjunto, en una vulneración del derecho a una alimentación adecuada. Por ello, el Estado Venezolano no ha cumplido plenamente con sus obligaciones de facilitar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada contenidas en el PIDESC, infringiendo así su responsabilidad frente a la población venezolana.

El pasado 8 de marzo el gobierno declaró que iba a reiniciar las negociaciones con todos los actores políticos, económicos, sociales y culturales. En ese sentido, este informe hace las siguientes recomendaciones para que pueda mejorarse la situación alimentaria de los venezolanos:

RECOMENDACIONES AL ESTADO VENEZOLANO

1. Facilitar la acción humanitaria en el país de las organizaciones nacionales e internacionales, abriendo espacios de encuentro y trabajo conjunto para fortalecer el plan de respuesta humanitaria, que debe ampliarse para atender a la población bajo tutela del Estado, especialmente la población penitenciaria. Esto requiere del cese de la criminalización, entre otros obstáculos que limitan la acción inmediata para recuperar a la población vulnerable y prevenir su deterioro.
2. Trabajar en conjunto con el sector privado y la sociedad civil para favorecer el diálogo y reactivar el sistema alimentario incluyendo políticas que impacten la producción de alimentos, el mercado alimentario y políticas sociales que fortalezcan el poder adquisitivo de la población y favorezcan una alimentación adecuada. Impulsar políticas que promuevan nuevas fuentes de empleo que permitan elevar sustancialmente los salarios, que aseguren a la población contar con ingresos mínimos para la satisfacción de las necesidades alimenticias de los trabajadores y trabajadoras y sus familias. En el contexto de la reanudación de las negociaciones, hacemos un llamado a que se priorice la Mesa Social que había sido acordada en el proceso de negociación iniciado en México.
3. Garantizar un acceso permanente y de calidad a servicios sanitarios, de agua segura, saneamiento, electricidad y gas doméstico, necesarios para garantizar la inocuidad de los alimentos, una adecuada nutrición y unas condiciones de vida saludables.
4. Diversificar los programas en alimentación y nutrición y sectores afines, incluyendo transferencias monetarias cónsonas con el costo de la canasta alimentaria y los servicios básicos, además de fortalecer los programas alimentarios oficiales vigentes. Estos programas deben contar con la debida transparencia en la gestión que permita el monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas.
5. Reactivar las funciones del Sistema Estadístico Nacional de forma tal que permita conocer la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional e identificar la población con mayor vulnerabilidad, entre ellos los niños, niñas y adolescentes, las embarazadas y madres en lactancia, adultos mayores y personas con discapacidad, priorizando también el área geográfica donde se encuentran.

RECOMENDACIONES A TERCEROS ESTADOS Y A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL:

1. Revisar exhaustivamente las sanciones financieras impuestas a la República Bolivariana de Venezuela, requiriendo que estas prevean de forma expresa excepciones frente a transacciones destinadas a fines humanitario. Las sanciones sectoriales que limitan el acceso a combustible y otros factores esenciales para la producción y distribución de alimentos deben ser revocadas.
2. Exhortar, en el seno del Consejo de Derechos Humanos, al Estado Venezolano que honre su ofrecimiento de acoger la visita a 10 relatores de los procedimientos especiales, entre los que se incluya al Relator sobre el Derecho a la Alimentación y al Relator sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.



La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la FIDH y PROVEA no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Mantengamos los ojos abiertos

fidh

Determinar los hechos - Misiones de investigación y de observación judicial
Apoyo a la sociedad civil - Programas de formación y de intercambio
Movilizar a la comunidad de Estados - Un lobby constante frente a las instancias intergubernamentales
Informar y denunciar - La movilización de la opinión pública

Para la FIDH, la transformación de la sociedad reposa en el trabajo de actores locales.

El Movimiento Mundial por los Derechos Humanos actúa a nivel nacional, regional e internacional en apoyo de sus organizaciones miembro y aliadas para abordar las violaciones de derechos humanos y consolidar procesos democráticos. Nuestro trabajo está dirigido a los Estados y actores en el poder, como grupos de oposición y empresas multinacionales.

Los principales beneficiarios son organizaciones nacionales de derechos humanos miembro del Movimiento y, a través de ellas, víctimas de violaciones de derechos humanos. La FIDH también coopera con otras organizaciones aliadas y actores de cambio.



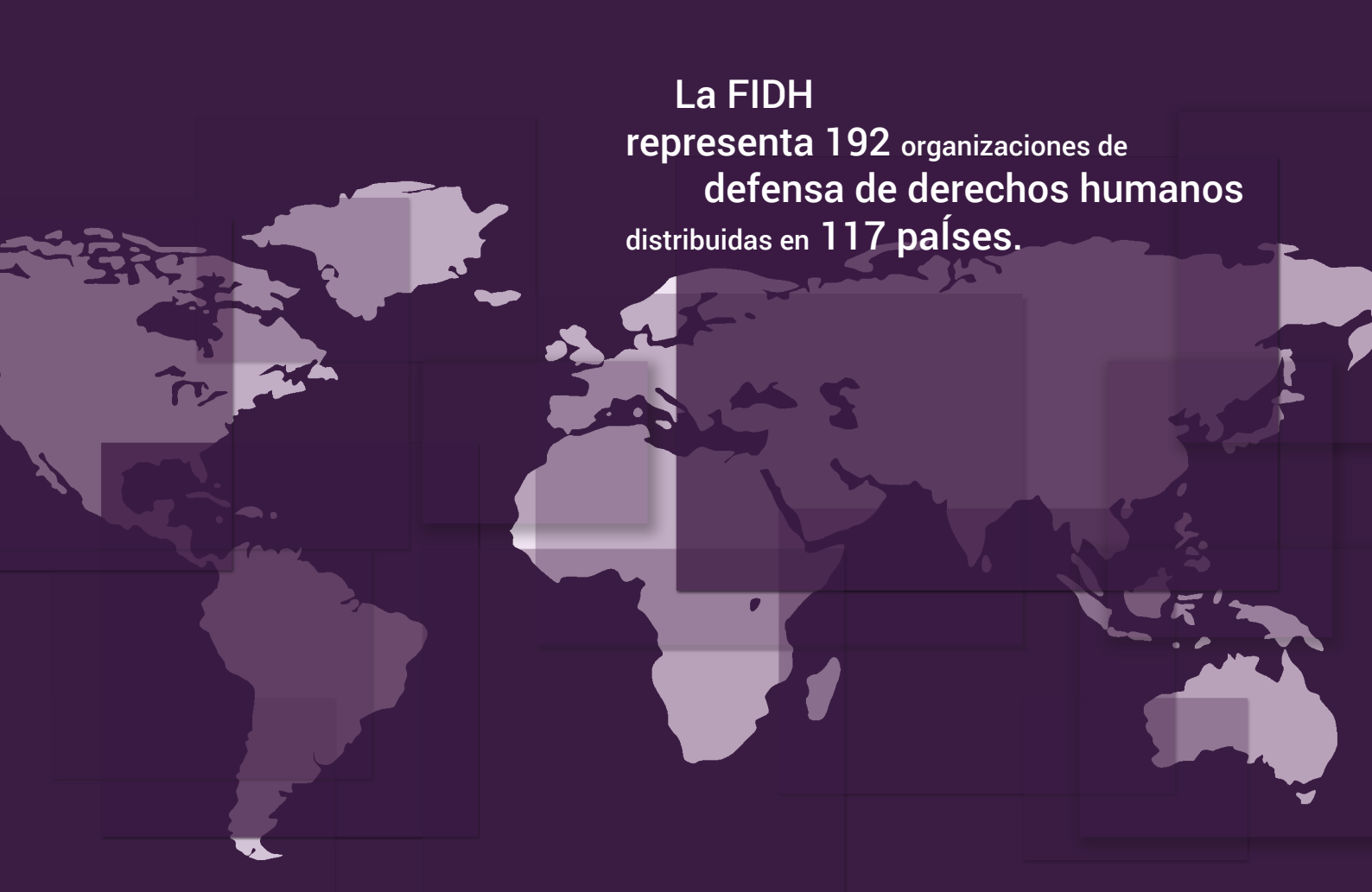
PROVEA (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos) creado en 1988 es una organización no gubernamental con énfasis en los Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (DESC), sin dejar de lado la interdependencia e integralidad del conjunto de derechos humanos. Provea educa y apoya jurídicamente a sectores vulnerables y víctimas potenciales de derechos humanos; documenta e investiga sobre situación y denuncia los abusos de poder y violadores de derechos humanos, articulando con otras organizaciones y movimientos sociales y populares.

Más información:
provea@derechos.org.ve
www.derechos.org.ve

fidh

CONTÁCTENOS

FIDH
17, passage de la Main d'Or
75011 Paris - France
Tel: (33-1) 43 55 25 18
www.fidh.org
Twitter: @fidh_en / fidh_fr / fidh_es
Facebook:
<https://www.facebook.com/FIDH.HumanRights/>



La FIDH
representa 192 organizaciones de
defensa de derechos humanos
distribuidas en 117 países.

fidh

LO QUE CONVIENE SABER

La FIDH trabaja para proteger a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, para prevenir estas violaciones y llevar a los autores de los crímenes ante la justicia.

Una vocación generalista

Concretamente, la FIDH trabaja para asegurar el cumplimiento de todos los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

Un movimiento universal

Creada en 1922, hoy en día la FIDH federa 192 ligas en más de 117 países. Así mismo, la FIDH coordina y brinda apoyo a dichas ligas, y les sirve de lazo a nivel internacional.

Obligación de independencia

La FIDH, al igual que las ligas que la componen, es una institución no sectaria, aconfesional e independiente de cualquier gobierno.