

## **SOBERANÍA Y RACIONALIDAD. NUEVAS SENDAS DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA\***

*Román Rodríguez Salón\*\* y Wladimir Pérez Parra\*\*\**

Recibido: 04/07/2012    Revisado: 06/09/2012    Aceptado: 10/10/2012

### **RESUMEN**

En el marco de celebraciones políticas ocasionales, el constitucionalismo contemporáneo inscribe en los textos constitucionales los principios y normas de la soberanía y la seguridad alimentaria. Los derechos a la alimentación, considerados como meta-derechos

- 
- \* Este trabajo se desarrolla en el marco del Programa de Investigación: implicaciones jurídicas del derecho a la igualdad en el estado social y democrático de derecho y de justicia en Venezuela. Financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Tecnológico y de las Artes de la Universidad de Los Andes, e inscrito bajo el Código: D-395-09-09-A
- \*\* Magister en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Andes; Magister en Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset; Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Ciencias Humanas por la Universidad de Los Andes PEII nivel B. Profesor Titular de la Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Escuela de Ciencias Políticas. Email: romrosa@yahoo.com Teléfono: (0274) 2444006.
- \*\*\* Magister en Ciencias Políticas de la Universidad de Los Andes; Doctor en Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid; Profesor Titular de la Universidad de Los Andes; PEII nivel A; Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela. Jefe del Grupo de Investigación en Gestión Pública (GIGEP).

a no tener hambre, se integran también en ese marco al sistema de los derechos sociales fundamentales. La esfera pública se satura de instantáneos debates sobre la trascendencia de la soberanía y la seguridad alimentaria, y sobre las técnicas de garantía al nuevo meta-derecho; pero su pronta desaparición como materia a corregir y a ser debatida constantemente en la esfera pública evita reflexiones críticas sobre el sentido que puede asignársele a estos conceptos e instituciones. El presente estudio plantea la necesidad de aprehender el sentido de la soberanía alimentaria a través del itinerario histórico del concepto y la institución de la soberanía en la Modernidad, pues con una crisis de soberanía del Estado racional moderno, hoy en boga, sin la mediación de una reconstrucción conceptual e institucional los principios y normas constitucionales de soberanía y seguridad alimentaria suenan huecos y vacíos de contenido.

**Palabras clave:** soberanía, Estado, Modernidad, soberanía alimentaria.

## **SOVEREIGNTY AND RATIONALITY. NEW PATHS OF FOOD SOVEREIGNTY**

### **ABSTRACT**

Under occasional political celebrations the contemporary constitutionalism inscribed on texts the principles and norms of sovereignty and food security. The rights to food, considered as meta-rights against starving people, are also integrated in this framework the system of fundamental social rights. The public sphere is saturated with a series of debates on the significance of sovereignty and food security, and also security techniques to new meta-right, but his early demise as a subject to be debated constantly correct and in the public sphere prevents critical reflections on the meaning to be assigned to these concepts and institutions. In this sense, this discourse raises the

need to grasp the meaning of food sovereignty through the historical journey of the concept and the institution of sovereignty in modernity as a crisis of modern rational state sovereignty, now in vogue, without the mediation of a conceptual and institutional reconstruction and constitutional principles of sovereignty and food security ring hollow and empty of content.

**Keywords:** Sovereignty, state, modernity, food sovereignty.

## INTRODUCCIÓN

### Soberanía y Modernidad

A pesar de la paradigmática e inusitada moda que representa la soberanía alimentaria, en la que caen líderes políticos y ciudadanos que discuten nuevas necesidades y fórmulas de seguridad, el debate de la teoría social en torno a este tema ha sido poco profundo. A pesar de esa moda y de su amplia publicidad, aún quedan lagunas y vacíos en torno a la concepción constitucional de la soberanía alimentaria. Al respecto, podría pensarse que esto se debe a una falta de eficacia de la teoría social y, acaso, del discurso político puesto en práctica en la esfera pública democrática; sin embargo, el contexto en que aparece esta novedosa concepción de soberanía alimentaria resulta en extremo difícil y contradictorio frente al reto de materializar políticas dirigidas a materializar grados suficientes de seguridad y garantía respecto a los derechos de acceso a la alimentación de los ciudadanos miembros del Estado. Este contexto resulta adverso porque en tiempos contemporáneos la concepción de soberanía, así como muchas otras ideas e instituciones de la Modernidad, parecen derrumbarse frente a cambios como la globalización, el neoliberalismo, el narcisismo de las sociedades democráticas occidentales y la pérdida de sentido de la vida social: tal y como afirman Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, “en su convulsionado oleaje, el siglo veinte arrastró al naufragio a un nutrido elenco de conceptos vinculados a las ciencias sociales [entre ellos, la soberanía del Estado nacional]” (2006: 9).

En el siglo XIX autores como Tocqueville, Marx y Durkheim criticaron duramente las contingencias de la racionalidad técnica de la sociedad industrial, especialmente los niveles increíbles de exclusión social y el advenimiento de categorías intervinientes en la desintegración social como la *anomia*, *la alienación* y *la cocificación*. Empero, frente al reto de la cultura jurídica y politológica contemporánea de garantizar los derechos de acceso a mínimos nutricionales diarios e, incluso, de corregir los contenidos de la cultura nutricional para frenar problemas graves de salud pública relacionados con la alimentación, aquellas categorías desestructurantes resultan incomparables. ¡En el siglo XIX la solidez de las estructuras sociales no se desvanecía en el aire como sí ocurre hoy en día!

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, tanto la cantidad como la calidad de los modelos de alimentación se convirtieron en problemas políticos que deben ser atendidos por las instituciones del Estado social y democrático, incluso muchos de estos adoptan jerarquía constitucional. Las instituciones políticas de Occidente empiezan a *agendar*, como cuestiones políticas, los problemas de aseguramiento del acceso a mínimos nutricionales, y a nivel internacional la Organización de las Naciones Unidas crea la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Las formas de neoconstitucionalismo suscriben la inclusión de conceptos como soberanía alimentaria, para finales del siglo XX esos conceptos forman parte de la mayoría de las Constituciones nacionales de occidente, como lo reflejan los artículos 105 y 305 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Surgen así procedimientos jurídicos y políticas públicas dirigidas al reconocimiento y a la tutela de derechos a no tener hambre, y dirigidas a corregir, hasta donde sea posible, los males de la cultura del *fast food*.

Se presenta una paradoja ineludible: por un lado, las instituciones del Estado social adoptan nuevas responsabilidades estructurales de jerarquía constitucional respecto a la seguridad alimentaria y en paralelo, por otro lado, tales instituciones no cuentan con la fortaleza normativa o la capacidad vinculativa real para hacerse obedecer en el marco de las garantías a los derechos a no tener hambre y de las

políticas correctivas que deben implementarse a fin de evitar problemas de salud pública como diabetes, obesidad y desnutrición. Respecto a la soberanía alimentaria, puede ser que suceda como ya afirmaba, hace catorce años, Konrad Hesse al referirse a la soberanía, esto es, que “nos nutrimos con el ajuar de ideas de un mundo que ya no es nuestro; [pues] el mundo del Estado nacional soberano... ha entrado en su ocaso” (citado en Gutiérrez, (2007: 9).

En los límites dispuestos por esta paradoja, debatir eficientemente desde las ciencias sociales la situación de la soberanía y de la soberanía alimentaria en nuestros días sólo es posible desde una perspectiva crítica y comparativa respecto a las concepciones políticas y jurídicas que se plantearon hasta bien entrado el siglo XX. Podría afirmarse entonces que hoy en día la soberanía sufre un aletargamiento, un cruce de vías aún no definido con posibilidad de colisión; es blanco de las críticas de los voceros de derechos humanos e, incluso, algunos miembros de la comunidad científica hablan de la “muerte de la soberanía estatal moderna”, como es el caso de Keniche Ohmae (1999). Más allá del tono apocalíptico, la situación de la soberanía como concepto y práctica institucional es precaria: “las naciones ya no están seguras bajo la protección de la soberanía política de los Estados (...) Esa soberanía ya no es lo que era: las pautas sobre las que descansaba, la autosuficiencia económica, militar y cultural, y la capacidad autárquica han sido fracturadas, y la soberanía anda con muletas; invalida y claudicante, se tambalea de un prueba de suficiencia física a otra” (Bauman, 2001: 48).

De allí el interés por discutir desde la teoría social la situación práctica real de la soberanía alimentaria, para confrontarla con esa esperanza democrática en ella depositada en nuestros días y que ha colmado los encabezados de los debates políticos de la esfera pública democrática en muchos países de Occidente. Si el concepto y la práctica de soberanía moderna en materias que le son inherentes como la seguridad pública, la economía política y la inmigración, anda en muletas como afirma Bauman, entonces es posible plantear que la soberanía alimentaria corre la misma suerte.

Ahora bien, ¿ha arribado la soberanía alimentaria en un contexto en que la idea y la institución de la moderna soberanía atraviesa una crisis inédita o, aquella se hace partícipe de una etapa más de la evolución a la que en dirección a su deconstrucción ha sido conducida la soberanía moderna? En tal sentido, en las líneas que siguen se tratará de establecer (I) la relación entre soberanía y modernidad, con el propósito de comprender si la concepción de soberanía alimentaria viene muerta desde su vientre o si, en cambio, (II) ella es partícipe de un contexto totalmente nuevo y *sui generis* de las sociedades democráticas contemporáneas. De las respuestas a esta interrogante se tratará de articular otra inquietud de principio: ¿tiene sentido hablar de soberanía alimentaria en nuestros días y, si lo tiene, cuál sería su contenido?

## **I. Itinerario moderno de la soberanía**

En la Modernidad –esa etapa histórica que se caracteriza por desgarrar las cosmovisiones del mundo basadas en la tradición y las formas de legitimación supraterráneas– el concepto y la institución político-jurídica de la soberanía fue integrada a los paradigmas de racionalidad del Estado. Tan pronto el Estado monopolizador de la violencia logra convertirse en fuente exclusiva del derecho y de la ley (siglos XVI y XVII), la soberanía queda definida como la capacidad de dictar y hacer obedecer las normas del derecho positivo.

A finales del siglo XVI Jean Bodino afirmó que “la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república: *majestas est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas...* la soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo” (1966: 141-143). Esta definición de Bodino expresa claramente la realidad de la soberanía en la etapa de transición hacia la modernidad: desgarrados los fundamentos de legitimación y validez de las instituciones políticas y jurídicas medievales, los nuevos modelos de integración social, autocomprendidos como instrumentos de aceleración de la modernización societal por la vía del estado absoluto, aparecen en la forma de derecho (burocrático) positivo, conceptuando a la soberanía como “un alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero del Estado” (Hobbes, 1999: 23).

Dada su imbricación con los paradigmas de Estado, desde el siglo XVII la soberanía aparece como un componente del software jurídico y político de la Modernidad. Al desligarse de todo referente sustancial y místico tardo-medieval era inevitable que la concepción de soberanía perdiera todo fundamento extra-terrenal, debiéndose replegar al operacionalismo técnico de la modernización societal. Como tal, la soberanía comienza a hacerse partícipe del proceso de fundamentación de la capacidad legislativa monopólica y depositaria de ese momento de incondicionalidad política y moral sobre la que se funda el estado racional moderno.

Así pues, en las disputas entre el Poder *Regio*, los Tribunales y el Parlamento, que se suceden en Europa desde el siglo XVI hasta el XVIII, la soberanía se convirtió en *suprema potestas contra*, esto es, en mecanismo de fundamentación para la dominación y la concentración de poder y funciones administrativas desde una esfera del poder frente a otras: *auctoritas non veritas facit legem*, dirá Hobbes en el *Diálogo*, la soberanía reside en la capacidad de hacer leyes y velar por su cumplimiento: el Estado como depositario de la soberanía –dice Hobbes en *De Cive*– es una persona cuya voluntad, como consecuencia de los acuerdos de muchos hombres, ha de tenerse en lugar de la voluntad de todos para que pueda disponer de las fuerzas y de las facultades de cada uno para la paz y la defensa común.

Desde esta perspectiva, tanto la superación del estado de naturaleza en el interior como la seguridad del territorio hacia el exterior se convierten en las coordenadas en torno a las que se desarrolla la historia y práctica de la moderna soberanía y, más específicamente, de los modernos Estados soberanos. No obstante, a pesar de este gran poder concentrado e ilimitado, resulta paradójico en que en el siglo XVII nada evitó que esta misma soberanía quedara amarrada e incluso sometida por “la plenitud de poderes individuales [que] es el ideal de la burguesía naciente y la condición de la civilización comercial [que] se perfila [en el siglo XVII y XVIII]. Liberado de las servidumbres personales, el burgués quiere también liberar su propiedad. Esta expansión individualista exige el refuerzo del poder público, él sólo capaz de romper lo que queda de las trabas feudales” (De Juvenel, 2000: 191).

Palabras más, nada evitó que la soberanía del Estado Absoluto se convirtiera en “el Estado sin contenido, o de contenido reducido a un *mínimo* [...] *neutral sobre todo la economía*, en el sentido de no injerencia” (Schmitt 1991: 126). De modo que, desde el siglo XVII, tanto las libertades de creencia como las libertades económicas disputadas por el individualismo posesivo han hecho claudicar a la soberanía estatal frente a lo que Michael Mann define como “las fuentes reales del poder social” (1996: 17).

A principios del siglo XVIII, “quedó claro que la dinámica de una sociedad integrada a través de mercados [y regulada por un Estado neutral] ya no podía quedar captada y apresada en los conceptos normativos del Derecho [como era el caso de la soberanía entendida como *soluta potestas*]” (Habermas, 1991: 149). Una sociedad modernamente diferenciada requiere de nuevos vínculos de regulación e integración que ya no pueden venir asegurados por la dominación tradicional, por las fundamentaciones de la eficacia modernizadora del Estado Absoluto ni por conceptos o instituciones poseedores de incondicionalidad como lo era el caso de la soberanía.

En tal sentido, la sociedad moderna a la que se accede entre finales del siglo XVIII y comienzos del XIX exige fundamentos de regulación e integración inclusivos de, y operacionales frente a, la alta movilidad de las nuevas relaciones sociales de familia, mercado y democracia: ¡asistimos al primer entierro de la soberanía: ese acontecimiento teatral “tiene su punto de partida en el Estado absoluto del siglo XVIII, pasa por el Estado neutral (no intervencionista) del XIX y llega al Estado total del XX” (Schmitt, 1991: 53).

En este marco de neutralidades, “con la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y más tarde con las sucesivas cartas constitucionales cambia la forma del Estado y con ella, hasta quedar vacío de contenido, el principio mismo de la soberanía” (Ferrajoli, 1999: 138). La escisión entre Estado y sociedad civil, la división de poderes, el principio de legalidad y los derechos individuales de corte liberal se constituyen en limitaciones y, acaso, en negaciones del concepto y práctica de la soberanía, quedando deshecho también el momento de incondicionalidad que ella trae consigo: ahora el Estado pasa a ser

una institución más, diferenciada y operativa pero de igual rango a las demás, en el proceso de modernización social.

La relación entre Estado y ciudadano deja de ser una relación entre soberano y súbdito y, gracias a los derechos políticos, se convierte en una relación entre dos sujetos que poseen una soberanía limitada. Respecto a la legalidad, en los nuevos sistemas parlamentarios europeos del siglo XIX cambia la estructura del sujeto estatal-legislador soberano, pues se le vincula no sólo a la ley sino también al principio de las mayorías y a los derechos fundamentales y, al tiempo, se transforman los poderes públicos de potestades absolutas en poderes con potestades meramente funcionales, muy limitadas frente a la esfera privada individual y, además, fundamentalmente incardinadas a la consecución del bien común de una sociedad cada vez más integrada por los mercados.

Así configurada, la concepción moderna de soberanía queda jalonada por el advenimiento del Estado de Derecho. En lugar de la *soluta potestas* originaria, en el terreno doctrinal la idea de soberanía queda normativamente inflada, al tiempo que materialmente vaciada, por dos figuras convergentes: la nación (soberanía nacional) y la democracia (soberanía popular), figuras que conservan la estrecha relación entre soberanía y estado de derecho (soberanía estatal). “Desde esta perspectiva el modelo del Estado de Derecho, en virtud del cual todos los poderes quedan subordinados a la ley, equivale a la negación de la soberanía, resultando excluidos aquellos sujetos o poderes que se encuentran *legibus solutus*” (Ferrajoli, 1999:139).

Sin embargo, como afirma el mismo Ferrajoli, desde mediados del siglo XIX en Italia y Alemania se produce una compleja operación de reconstrucción (e, incluso, retracción) de los límites a la soberanía, reestructurando su antigua imbricación con el Estado:

Se trató de una compleja operación de desplazamiento y de ocultamiento del elemento constituyente del Estado, de claro sentido anti-ilustrado y anti-contractualista, dirigida a obtener dos resultados: *por un lado*, neutralizar y naturalizar el Estado y por tanto atribuir un carácter científico-objetivo a la doctrina del derecho público y, a través de ella, por una suerte de legitimación de retorno, un carácter jurídico-objetivo al Estado mismo y a sus instituciones... *por otro*

*lado, conferir a una determinada imagen del Estado... una función de unificación nacional y de reforzamiento de las frágiles identidades nacionales (1999: 140).*

Desde tal ángulo, el sistema de los derechos deja tras de sí la difícilmente conseguida concepción de límites externos al Estado, pasando a ser entendidos como autolimitaciones de una soberanía que en todo caso puede disponer de ellos y, junto a este abandono, la nación y el pueblo de ciudadanos libres e iguales ya no encuentran otro asidero normativo que no sea el Estado soberano. Al respecto bien valen las palabras de Santi Romano: *incluso el pueblo en particular no tiene existencia jurídica si no es en el Estado.*

En este marco de reconstrucciones, el ascenso de los totalitarismos generó una caracterización fuertemente negativa de las concepciones e imbricaciones de soberanía y Estado formadas a finales del siglo XIX. En la época de la reconstrucción posterior a 1945, esas concepciones quedan diluidas gracias al surgimiento del paradigma del Estado democrático y social de derecho y del constitucionalismo rígido. Con este paradigma se rompe el postulado de la soberanía omnimoda del Parlamento o del pueblo heredada tras la *Declaración de 1789*:

Con el sometimiento del propio poder legislativo de la mayoría a la ley constitucional y a los derechos fundamentales en ella establecidos, el modelo de Estado de derecho se perfecciona y se completa en el Estado constitucional de derecho, y la soberanía interna como potestas absoluta [Bodino/Hobbes], al no existir ya poderes absolutos, pues todos se encuentran sometidos al derecho, se disuelve de manera definitiva (Ferrajoli, 1999: 141).

Junto a estos cambios en las concepciones de la soberanía, la etapa de la postguerra trajo algunas otras implicaciones surgidas tras la dura crítica a los totalitarismos y la vigencia de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada en diciembre de 1948. Con esta *Declaración* surge la reconsideración del Estado en sus relaciones exteriores y su conducta a la luz del derecho internacional de la postguerra y de las demandas de su Constitución: las conductas ajenas al programa de la democracia, de los derechos humanos y del respeto internacional ya no son definidas como males naturales ni simples injusticias frente

a un *deber ser* moral o político laxo, sino como otras tantas violaciones jurídicas respecto a normas del derecho internacional y constitucional vigente, tal como se proclama en los principios fundamentales de las Constituciones contemporáneas.

Así pues, a lo largo de su moderno itinerario las concepciones de la soberanía aparecen imbricadas con fórmulas normativas e institucionales: *normativamente*, la soberanía se fusiona con momentos de incondicionalidad que traban relaciones de fundamentación y legitimación de la acción administrativa, jurídica y ética de instituciones de ordenación y regulación política; *institucionalmente*, la soberanía queda amarrada a las transformaciones modernas del Estado absoluto, el Estado liberal de derecho y del estado social y democrático de derecho.

A su vez, estas imbricaciones quedan aparejadas a las demandas sociales de retracción o de ampliación de la acción del Estado, de justificación racional de la actividad administrativa estatal y de fundamentación del poder sobre la base del principio de legalidad y de las garantías materiales a los derechos fundamentales, sean clásicos o sociales. Esto conduce a la soberanía hacia la necesidad de adaptarse a requerimientos revolucionarios como la escisión entre Estado y sociedad civil y la posterior sobre-liberalización de la Economía (s. XVII), como las demandas del Estado del Bienestar y del Estado social (s. XX) y, en tiempos contemporáneos, a adaptarse al propio proceso de globalización y a la neo-liberalización de los mercados.

De modo que, en su travesía moderna la soberanía no ha sido un concepto sólido o una institución estable y poderosa como reclaman sus orígenes bodinianos o hobbesianos. Normativa y fácticamente la soberanía experimentó desconstrucciones de su carácter de incondicionalidad a favor de intereses privados, desestructuraciones de su capacidad de fundamentación y reconstrucciones profundas de su carácter político-instrumental. Esto conduce a plantear un *sentido crítico-prospectivo* respecto a la discusión científica sobre la soberanía contemporánea:

- *Crítico*, porque con el alto grado de plasticidad conceptual y contingencia institucional la soberanía demuestra su incapacidad para soportar las presiones de la diferenciación societal y de las organizaciones sociales privadas más poderosas;
- *Prospectivo*, porque fundamentar *agendas y agencias* de relevancia sistémica como *la Alimentación* o los *derechos a no tener hambre* sobre la soberanía implica hacerlas partícipes de aquella contingencia y plasticidad; en fin, integrarlas a una fuerza desustancializadora que contribuye a que *agenda y agencia* continúen perdiendo su *sentido*.

De modo que, antes como ahora, la soberanía fue presionada y, acaso, arrinconada y sus reconstrucciones terminaron en peligrosos experimentos totalitarios o en vaciamientos perversos. Por ello, reconstruirla efectivamente para deshacer su vínculo con la contingencia y la pérdida de sentido es una tarea que precede a la discusión contemporánea de la soberanía alimentaria.

## II.- ¿Soberanía alimentaria?

Precisamente es ese sentido crítico-prospectivo respecto al concepto de soberanía el que resulta trascendente para discutir el significado de soberanía alimentaria: en primer lugar, debe considerarse que la soberanía se encuentra contemporáneamente tensionada por cuatro fuerzas desgarradoras, como afirma Michael Mann (2000; 176): *a)* de arriba a abajo, el proceso de mundialización económica y cultural; *b)* de abajo hacia arriba, la presión de ciudadanos cada vez más interesados en los *output* de la administración referidos a la conservación y aumento de las políticas de redistribución y bienestar; *c)* por un lado, por fuerzas operativas ilegales nacionales y transnacionales encabezada por el crimen organizado y cárteles delictivos; *d)* por otro lado, un sistema de corporaciones económicas legales y dotadas de poder para-constitucional que afectan el desenvolvimiento democrático del sistema político.

En segundo lugar, también ha de entenderse que la cosmovisión cultural de la alimentación se encuentra igualmente tensionada: *a)* por arriba, las presiones de la transformación tecnológica del mercado mundial de alimentos y las contingencias de la producción y distribución

mundializada de productos nutricionales; *b*) por abajo, 800 millones de personas que no acceden a una dieta diaria adecuada por problemas de capacidad financiera y 2000 millones que no acceden a los requerimientos nutricionales por desinformación o por las condiciones de empleo y de interacción social que trae consigo el nuevo *capitalismo flexible*; *c*) por un lado, los problemas del cambio climático que afectan las cosechas y las crisis sanitarias de la cría y recría *hacinada* de animales para el consumo de proteínas cárnicas; *d*) por otro lado, el control creciente de corporaciones de producción y distribución a alimentos de tipo nacional y transnacional capaces de sacrificar el meta-derecho a no tener hambre (Amartya Sen), y el derecho a una alimentación de calidad, a cambio de un aumento de los réditos de capital, a través, entre otras cuestiones relevantes de las semillas transgénicas.

Así pues, gracias a la imbricación de su concepción y funcionalidad con el paradigma de Estado racional, la soberanía aparece replegada frente a los retos del Estado social en materia de garantía a los derechos a no tener hambre y a una nutrición adecuada. Precisamente, es esa imbricación con el Estado social la que extingue aún más a la soberanía contemporánea, pues:

Es posible observar una continua expansión de las tareas estatales, que han ido anteponiéndose a la responsabilidad general del Estado en el desarrollo social. Este incremento de las funciones [entre las que cabe mencionar las operaciones que tratan de responder a demandas como el artículo 156 y 305 de la Constitución venezolana de 1999 sobre seguridad y soberanía alimentaria y agroalimentaria] y de la responsabilidad estatal no se ha visto acompañado realmente de una ampliación de su capacidad de ordenación: más bien, en los distintos Estados constitucionales occidentales los distintos ámbitos funcionales de la sociedad disfrutaban de una autonomía protegida por derechos fundamentales y se guían por sus propios criterios de racionalidad [generalmente centrados en fórmulas de racionalidad técnico-instrumental de incremento de ganancias y exoneración de responsabilidades]. De ahí que en gran medida el Estado no pueda servirse de sus medios específicos, el mandato y la coacción [propios de la soberanía], en el cumplimiento de sus tareas de gobierno, viéndose obligado a procurar la disposición a obedecer de los actores sociales por medios indirectos (Grimm, 2006: 39).

En tal sentido, poco o nada ha servido esa condición *sui generis* del paradigma del Estado social en el que “la Administración, en el cumplimiento de sus tareas de regulación y control, en múltiples aspectos no depende de intervenciones en un sentido técnico-jurídico” (Habermas, 2001: 517), para acrecentar o reinventar el *quantum de soberanía* que ha de poseer el Estado de Derecho para garantizar los derechos fundamentales. El declive de la fuerza de vinculación pública se ha presentado como un reto de la política democrática de las últimas tres décadas y, entretanto, “el Estado responde (...) mediante un mayor contacto con las fuerzas sociales poderosas, cada vez más consolidado institucionalmente y que en modo alguno se agota en consultas. Se encuentra con los actores sociales en el mismo plano, como figura semisoberana, a la vez que estos pasan a participar en igual medida en el poder de decisión estatal, lo cual confiere rasgos característicamente neocorporativos al sistema” (Grimm, 2006: 39). Con esto se evidencia, pues, la intensa pérdida de soberanía a favor de los intereses privados inmensamente poderosos.

En este marco, es el Estado social el único paradigma que, aún dependiendo de la materialidad de los derechos fundamentales y por tanto del aumento desproporcionado de las tareas de regulación y control, contribuye a desmoronar su propia concepción de soberanía al involucrarse en la doble trampa de la negociación democrática: por una parte, con los ciudadanos, cuyos derechos ampliados obligan al Gobierno a represarse en los límites de la razón populista tomada democráticamente “como un modo de construir lo político” (Laclau, 2009: 11); por otra parte, “la soberanía del Estado queda enterrada en la medida en que corporaciones socialmente poderosas participan en el ejercicio del poder público, sin quedar sujetas a las responsabilidades que son habituales cuando se trata de órganos del Estado” (Habermas, 2001: 519).

Paradójicamente, es en el Estado social normativamente capacitado de intervenir en la reestructuración social donde ciudadanos y organizaciones nacionales y transnacionales se comportan con un sentido corporativo que tras conseguir la negociación directa con su par estatal dejan sin efecto el marco de la Constitución y la soberanía, una consecuencia de que “las administraciones del Estado social... han

de apoyarse en una base monetaria ampliada y en una nueva base de saber [de tipo corporativo]” (Habermas, 2001: 521).

En medio de la crisis de soberanía que generan la necesidad de base dineraria ampliada, el corporativismo, el populismo y el peso incumplido de la legalidad constitucional, las nuevas constituciones que adoptan el paradigma del Estado social y democrático de derecho han asumido también la responsabilidad de garantizar los derechos a la alimentación de las masas de ciudadanos y de administrar la seguridad alimentaria como una función básica de los poderes institucionalizados del Estado social, como lo señala el artículo 105 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

No obstante, estas nuevas responsabilidades, tomadas como vínculos sustanciales de la constitucionalidad y de la democraticidad del actuar institucional del Estado social, siguen el patrón de un sistema político articulado en términos paritarios respecto a corporaciones, ciudadanos y organizaciones dotadas de poder social; así, los derechos a la alimentación, es decir, al acceso de requerimientos básicos nutricionales diarios, y las responsabilidades de seguridad alimentaria entran en la lógica de un actuar estatal garante en lo concerniente a resolver los problemas de integración de la sociedad global mediante una interacción entre la formación institucionalizada de la opinión y de la voluntad y las negociaciones con pares organizacionales individuales y colectivos, y en esta interacción queda aniquilado tanto el marco de la Constitución como el de la soberanía.

Ante este desconcierto, y junto a las inalcanzables perspectivas técnicas y tecnológicas propias de los acuerdos y tratados internacionales suscritos por los jefes de estado y de gobierno desde la Declaración de Roma del 13 de Noviembre de 1996 y luego recogidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el resultado es una muy insuficiente institucionalización de la soberanía y la seguridad alimentaria y de la garantía a los derechos de alimentación en el Estado social, sumándose así estos meta-derechos (Sen) y principios a la crisis de legalidad y constitucionalidad generada por ya presente hiper-inflación legislativa, incoherencia del Ordenamiento e imposibilidad

de control y regulación legal de la Administración, acusada por teóricos tanto del derecho como de la teoría democrática contemporánea.

El resultado de esta última condición de las instituciones que reconocen la obligatoriedad de actuar a favor de una soberanía y seguridad alimentaria y a favor del meta-derecho a no tener hambre, puede comprobarse en las estadísticas presentadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), desde principios del siglo XXI:

- a) Más de 200 nuevas enfermedades analizadas desde el año 2000 están vinculadas al consumo de alimentos industrializados disponibles en el mercado;
- b) 1,5 millones de niños mueren anualmente por consumo de alimentos en mal estado biológico o preparación inadecuada;
- c) Más de la mitad de los terrenos con posibilidad de producción agrícola o reservas ecológicas son utilizados para satisfacer las demandas y los derechos a la vivienda y los servicios urbanos;
- d) 75% de las enfermedades emergentes están asociadas a bacterias, virus y otros patógenos cuyo ciclo reproductivo comienza en animales y productos agrícolas destinados al consumo humano;
- e) Según la OMS, si perfeccionásemos al máximo los actuales procesos agrícolas y de cría y recría ganadera sólo accederíamos con honestidad a una reducción del 50% de las enfermedades asociadas al consumo de patógenos generados por alimentos;
- f) Apenas en el año 2011, las autoridades europeas habían dado la alerta de dejar de consumir más de 30 productos frescos agrícolas para frenar el brote de una cepa desconocida de *E-coli*, que dejó más de una veintena de muertos y más de 10.000 casos reportados, de los cuales 25% corresponden a Alemania, la cuna mundial de la técnica de políticas de control sanitario, específicamente del Instituto Robert Koch de Berlín.

Estas condiciones adversas amplían las probabilidades de un agravamiento de esa crisis que viene conformándose con la convergencia de problemas de acceso a los requerimientos nutricionales mínimos e ineficiencia institucional; crisis que se sucede especialmente en los países del Tercer Mundo y que Luigi Ferrajoli describe de la siguiente manera:

Hoy día, debemos preguntarnos si la aspiración a la paz y a la seguridad es realista en un mundo en el que 800 millones de personas, es decir una sexta parte de la población, posee 83%, esto es, cinco sextas partes de la renta mundial; y en el que la diferencia de riqueza entre países pobres y países ricos jamás había alcanzado formas tan conspicuas y visibles como en el actual “tiempo de los derechos”: pasando de una diferencia de 1 a 3 en 1820 y de 1 a 11 en 1913, a una de 1 a 72 en 1992 (2004: 20/21).

En el marco del progresivo agravamiento de la crisis de pobreza y alimentación, el agotado modelo normativo general de soberanía que se constituyó en la modernidad y que evolucionó con los paradigmas racionales del Estado moderno, parece contribuir bien a la causa de la desigualdad del acceso a los requerimientos nutricionales mínimos de un consumidor promedio. Porque las condiciones biotecnológicas cambiadas de tal modo que pueden distinguirse claramente dos tipologías de alimentos, orgánicos y transgénicos, invitan a resolver (o, más bien, contribuyen a generar) los problemas de acceso a alimentos, lo que desde ya contribuye a la crisis de legalidad, coherencia y validez del derecho del Estado social (especialmente por los problemas de justicia del reconocimiento y reclamo de tutela de los derechos a no tener hambre); a su vez, invitan a solucionar (o, quizás mejor, promueven) los problemas de desproporción entre acceso a los alimentos y respuesta efectiva a las demandas biológicas de un individuo promedio en lo que respecta a nutrientes diarios imprescindibles y necesarios para el correcto desarrollo de sus actividades cotidianas. A lo que se suma la creciente preocupación por la inocuidad –o no– de los productos transgénicos.

Al respecto, en el año 2012 la Organización Mundial de la Salud publica un reporte contentivo de 20 preguntas sobre organismos y alimentos genéticamente modificados. La claridad del juego de intereses capitalistas y corporativos tiñe las preguntas y respuestas de la OMS,

pues a la interrogante ¿Por qué se producen los alimentos modificados genéticamente? La OMS no escatima esfuerzos para responder que “los productos transgénicos genéticamente modificados (GM) se comercian con un precio menor y de ellos se obtiene un mayor beneficio (...) principalmente los desarrolladores de semillas transgénicas genéticamente modificadas (GM) desean que sus productos sean aceptados por los productores por lo que se han concentrado en las innovaciones que los agricultores y los miembros de la industria de los alimentos observan *beneficiosa para el negocio*”.

Y es que, el objetivo principal de los productos genéticamente modificados radica, casi en su totalidad, en proveer al desarrollo vegetal de tres tipos de resistencia: a los insectos incorporando en algunos cultivos el gen que produce la bacteria *Bacillus thuringiensis* (BT); a los virus, que se logra mediante la introducción de variedades de virus-contra-virus; y tolerancia a herbicidas, a través de la introducción de un gen o de una bacteria capaz de transmitir la resistencia a algunos componentes químicos herbicidas.

Ciertamente, esto genera ventajas directas de mercado pero también una transformación casi total de la cultura agrícola y de cría y recría de animales para el consumo humano, cambio que es consecuencia, por un lado, del crecimiento exponencial demográfico que impulsa a una transformación de la cultura agrícola y rural en dirección a una cultura masificada de producción en serie de alimentos para el consumo humano y animal; por otro lado, de la efectividad material a la que se debe abocar la nueva cultura de la biotecnología, que se corresponda no sólo al acceso de los alimentos tal como lo demanda la cultura de masas de finales del siglo XX sino también al acceso suficiente a los requerimientos nutricionales, pues para poner sólo un ejemplo, según el Informe de la OMS-FAO, *Assessing the iron status of populations (2010)* existe una importante reducción en el acceso y consumo del mineral hierro, alrededor del 20% de la población sufre de alguna tipología de anemia, una situación que tiende a expandirse en los países Occidentales. Lo que resulta paradójico de estas referencias empíricas es que se presentan en tiempos en que los programas políticos y electorales vociferan, sin límites, la importancia de la soberanía alimentaria para el desarrollo integral de las sociedades democráticas contemporáneas.

### **III.- A modo de conclusión ¿dijo usted soberanía alimentaria?**

Las perspectivas acríicas representan el enemigo común de los debates sobre la soberanía alimentaria. Dichas perspectivas juegan el doble pivote de hipocresía y utopía cuando desplazan a la periferia la situación actual de la soberanía y en el centro de la discusión la trascendencia y necesidad de la soberanía alimentaria. Sus ángulos han desplazado bien dos núcleos imprescindibles del debate:

En primer lugar, que “en un mundo de mercados y de técnicas que traspasa sus ambientes de origen, sus valores y sus formas de organización” (Touraine, 2000: 61), el Estado social actúa como garante de los problemas de integración que generan las reglas del mercado, principalmente a favor de dichas reglas y con demasiadas dificultades para seguir normas de justicia correctiva frente a las pretensiones de expansión de la Justicia distributiva.

En segundo lugar, la intervención destinada a resolver los problemas de integración social global viene predeterminada por una base de saber técnico instrumental; esto es, un saber basado en esa clase de racionalidad de la que nos servimos cuando calculamos la aplicación más económica de los medios a un fin dado, la eficiencia máxima, la mejor relación coste-rendimiento como medida del éxito. Tal base de saber se encarga de la constitución de los procedimientos democráticos dirigidos a la constitucionalización de esos principios y normas que son la soberanía y seguridad alimentaria, y su capacidad constitutiva se extiende a las normas de reconocimiento y tutela de los derechos a no tener hambre.

En este sentido, el saber de los menos costes y los máximos beneficios somete los procedimientos de toma de decisiones administrativas destinadas a poner en práctica la soberanía alimentaria a través de políticas públicas dirigidas a regular y perfeccionar los procesos de producción, distribución, almacenamiento y oferta-demanda de productos alimenticios, en el marco de las reglas del principio de intercambio que ya es, sin duda, universal.

Así, las intervenciones jurídicas y políticas del Estado “soberano” contemporáneo aparecen supeditadas tanto por la sustancialidad regulativa de las pautas del mercado como por la instrumentalidad del saber técnico e instrumental que le es inherente a las relaciones económicas y culturales de tipo capitalista. A esto se le agregan el inmenso tamaño y complejidad de las funciones de regulación y prevención que debe ejecutar la administración pública y las presiones de reconocimiento y tutela de los derechos que invitan cada vez más al Estado social a refugiarse en la base dineraria ampliada frente a la crisis de alternativas racionales de garantía del sistema de los derechos.

En este círculo vicioso de negociaciones, las corporaciones nacionales y transnacionales van adquiriendo un poder casi omnímodo en la estructura societal contemporánea, pues manejan la producción de alimentos, la cadena de distribución nacional y mundial, así como muchos establecimientos de oferta-demanda directa, aparte de que proporcionan recursos financieros importantes por la vía de tributos (impuestos y otros) al Estado social y una importante cantidad de empleos directos e indirectos, controlan los lobbies parlamentarios y administrativos, control extensible a la articulación de las matrices de opinión pública y, por tanto, a los procedimientos de legitimación democrática del Estado social.

Estas organizaciones se constituyen sobre un tipo de racionalidad cuyos fines-guía exigen siempre el máximo rendimiento, motivo por el cual su presión hacia las instituciones políticas y jurídicas del Estado social radica en fórmulas de cálculo racional necesarias para la estabilidad y el crecimiento económico. Ello conduce a desestimar las estructuras de desigualdad de acceso a recursos y riquezas y a impulsar la planificación estatal de la economía en base a compensaciones de desigualdad de acceso, haciendo al Estado social y a la moralidad ciudadana insensibles a las necesidades específicas del *quantum* y la calidad (calidad/suficiencia nutricional/inocuidad) de los alimentos que las políticas públicas contribuyen a poner en la mesa del ciudadano común.

Así, pues, frente a la generalización de los derechos a acceso a la alimentación cuya garantía depende del sentido y la efectividad que en

materia de soberanía y seguridad alimentaria logre el Estado social, la sensibilidad y preocupación por la calidad de los alimentos a los que la población está accediendo (lo que incluye su calidad, frescura, contenido nutricional naturalmente programado, inocuidad patológica y equilibramiento nutricional) queda desplazada y rechazada por la preocupación respecto a la *masificación del acceso*: el *ciudadano común* centra su interés en acceder al alimento y simplemente eso, quedando desplazada también la lógica de acceder a una nutrición adecuada, lo que debería ser, también, parte del bienestar generalizado del Estado social. Esa pasividad reduce las preocupaciones de la vida cotidiana a eventos fragmentados y evita que los ciudadanos consideren un horizonte más amplio que los lleve a preguntarse ¿a qué estamos accediendo, qué estamos consumiendo, qué carga nutricional requerimos, a qué patologías nos estamos arriesgando con esta nutrición?

La doble base de intervención regulada por los fines del mercado y del uso casi exclusivo de la razón instrumental como referente de programación de la soberanía y la seguridad alimentaria es reflejo de un enfoque técnico y tecnológico que programa el sentido de la alimentación a través de las reglas del mercado. Así, la alimentación y los consumidores son tomados no como entes biológicos completos con una trayectoria vital sino, muy contra, como ámbitos de un problema técnico de acceso que sólo puede resolverse por medios tecnológicos y de cálculo frío. Lo que es causa principal de la aparición de severos *problemas de salud pública como obesidad, diabetes e insuficiencias hepato biliares* presentes en todos los países Occidentales. Una causa participe de ese proceso de desestructuración cultural en el que:

Los objetos sólidos, duraderos, expresivos, que nos servían en el pasado [como alimentos nutritivos, de alto contenido orgánico y calidad nutricional] están siendo apartados en beneficio de mercancías sustituibles, rápidas y de pacotilla de las que nos rodeamos. [Sobre esto] Albert Borgman habla del *paradigma del artefacto*, por el cual nos abstenemos cada vez más del compromiso manifiesto con nuestro medio [nuestra propia alimentación, nuestra nutrición, nuestra salud nutricional y nuestros derechos alimenticios] y, por el contrario, pedimos y obtenemos productos destinados a proporcionarnos un beneficio restringido (Taylor, 2002: 42).

En este marco contemporáneo de desestructuraciones, hablar de soberanía y seguridad alimentaria es hacer referencia, generalmente acrítica, a una soberanía colonizada por las tensiones y presiones que respecto al Estado de Derecho se constituyen desde corporaciones económicas nacionales y transnacionales, desde ciudadanos que (a partir de su mismidad) se consideran cada vez más como clientes de las burocracias públicas, desde presiones del derecho constitucional y del derecho internacional a favor de una enorme y caótica gama de derechos sociales que deben ser tutelados y que hacen depender a la propia acción de tutela del medio que representa el dinero y, por supuesto, de las reglas de la producción y del intercambio monetario y, en fin, de fórmulas de racionalidad técnica dominadas por la exigencia de obtener el máximo rendimiento aún por encima de la seguridad de los clientes de las administraciones.

Desde este ángulo, aunque inscrita en las normas de la Constitución y en los tratados internacionales, la soberanía alimentaria, al igual que la Constitución y el Derecho internacional, resulta desnaturalizada por la acción de grupos, organizaciones y corporaciones dotadas de poder paraconstitucional que participan en el ejercicio del poder político democrático, sin quedar sujetas a las responsabilidades que son habituales cuando se trata de instituciones estatales vinculadas y limitadas por normas constitucionales, por principios democráticos y por el imperio de la ley (*rule of law*). La soberanía, una vez limitada y guiada en buen sentido por el constitucionalismo rígido, ahora queda sometida a (y dominada por) fuerzas para-institucionales de negociación que vulneran el marco de la Constitución y el poder de vinculación del Estado. Parecido sometimiento ocurre con la soberanía alimentaria.

A fin de detener esta domesticación ajena al Constitucionalismo rígido, a los principios democráticos y a las garantías de los derechos sociales fundamentales, el concepto de soberanía debe reconstruirse y, con ello, diseñarse fórmulas políticas y democráticas de equilibrio entre las funciones del Estado social y su capacidad para vincular y ordenar las estructuras y organizaciones del sistema social. Una forma de lograr este reequilibrio, por ejemplo, en un país como Venezuela, sería conducir los recursos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

y la red de asistencia de salud hacia la búsqueda de información sobre la cantidad y la calidad de los alimentos y productos nutricionales a los cuales tienen acceso los ciudadanos; luego utilizar esta información para determinar las áreas específicas sobre las cuáles deben actuar las políticas y decisiones de la administración del Estado social; prever con ello qué espacios de la política alimentaria y qué tipos de derechos sociales no pertenecen a la esfera de la negociación ni del consenso democrático o económico *per se*, sino que deben ser ajustados por la vía de la racionalidad institucional jurídica y política a las demandas y principios de la Constitución y del constitucionalismo rígido.

Este es un ejercicio que conducirá, necesariamente, a una transformación de la lógica instrumentalista que, al estar apegada a la *razón populista*, busca el sólo acceso a cantidades específicas de alimentos sin reparar en las consecuencias de las cualidades nutricionales o de la inocuidad que genera el proceso tecnológico de producción y almacenamiento y los procesos comerciales de distribución y, en fin, sin prestar suficiente atención a las posibilidades de que, por estos derroteros, nuestros organismos se recarguen, entre otras cuestiones indeseables, de patógenos que en el curso de poco tiempo podrían afectar nuestra salud.

Con esto, no se pretende que la soberanía se reconstruya en base a la concepción de soluta potestas como la veían Bodino, Hobbes o Hegel; sólo se pretende que la soberanía asuma el carácter de concepto normativo que, como parte de la racionalidad del Estado moderno, delimite la esfera de lo que no se puede decidir (ni siquiera por mayoría) y de los elementos del sistema de ordenación que no están al alcance de la negociación del mercado o del consenso democrático de clientes de las burocracias públicas, para colocar dicha delimitación como esfera no disponible por dichas negociaciones y consensos respecto de la programación jurídica y política alimentaria; faltaría saber si este es posible en un contexto como el descrito en este artículo, que marca la pauta de las instituciones y de los procesos de socialización, al tiempo que (de)limita y restringe la capacidad vinculativa del poder estatal y de sus instrumentos tradicionales, de mandato y coacción. Pero esto es ya otra cuestión que no ha sido tratada aquí; sin embargo, dada su importancia, podría ser objeto de otra entrega.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Zygmunt (2001). *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- BODINO, Jean (1966). *Los seis libros de la República*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- DE CABO, Antonio y PISARELLO, Gerardo (2006). *Ferrajoli y el debate sobre los derechos fundamentales*. Trotta, Madrid.
- DE JOUVENEL, Bertrand (2000). *La soberanía*. Comares, Granada.
- FAO –Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1996). *Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno de Roma*. 13 de Noviembre de 1996.
- FERRAJOLI, Luigi (1999). *Derechos y garantías*. Trotta, Madrid.
- FERRAJOLI, Luigi (2004). Por una esfera pública del mundo. *Configuraciones*, N° 14. pp. 5-23.
- GRIMM, Dieter (2006). *Constitucionalismo y derechos fundamentales*. Tecnos, Madrid.
- GUTIÉRREZ, Ignacio (2007). *Introducción al Derecho constitucional para la sociedad multicultural* de DENNINGER, Edhard y GRIMM, Dieter. Trotta, Madrid.
- HABERMAS, Jürgen (1991). *Escritos de moralidad y eticidad*. Paidós, Barcelona.
- HABERMAS, Jürgen (2001). *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta, Madrid.
- HOBBS, Thomas (1999). *Leviathan*. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- LACLAU, Ernesto (2009). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica, México DF.

- MANN, Michael (2000). ¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional? *Zona Abierta*, N°92/93, pp. 175-211.
- OHMAE, Keniche (1999). *El fin del estado-nación*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Organización Mundial de la Salud (2012). 20 preguntas sobre los organismos y los alimentos genéticamente modificados. Disponible en: <http://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions/en/>
- SCHMITT, CARL (1991). *El concepto de lo político*. Alianza Editorial. Madrid.
- SEN, Amartya (2002). *El derecho a no tener hambre*. Universidad de Externado, Bogotá.
- TAYLOR, Charles (2002). *La ética de la autenticidad*. Paidós, Barcelona.
- TOURAINÉ, Alain (2000). *Igualdad y diversidad*. Fondo de Cultura Económica, México DF.