

DOS DISCURSOS SOBRE GARANTISMO Y ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS ALIMENTARIOS EN LA CONTEMPORÁNEA SOCIEDAD DEL RIESGO Y LA CONTINGENCIA

Segundo Discurso: Política alimentaria, derechos a la alimentación y derechos fundamentales, una relación ambigua

*Román Rodríguez Salón**

Recibido: 20/01/2010 Revisado: 24/05/2010 Aceptado: 13/09/2010

RESUMEN

El presente discurso se plantea como objetivo principal la construcción de algunos fundamentos de lo que se podría denominar 'modelo garantista del Derecho y de la Política alimentaria' contemporáneos. Tales fundamentos representan una intercepción reflexiva entre las normas positivas de garantía de mínimos de condición y dignidad humana y los principios

* Abogado, Magíster en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Andes, Magíster 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. PPI II. Profesor Titular de la Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Escuela de Ciencias Políticas. romrosa@yahoo.com Teléfono: (0274) 2444006.

políticos de una tipología de administración abocada a la garantía de los derechos fundamentales al tiempo delimitada progresivamente por la autonomía del Mercado y de la sociedad civil estructurada según sus principios de organización y funcionamiento. De allí que, la construcción de un modelo garantista de administración alimentaria represente un ‘Software’ institucional jurídico-positivo y político-principalista inacabado, por construir, en tanto aún la ciencia del Derecho y la teoría de la democracia no han aportado los elementos normativos suficientes para crear aquellas intercepciones reflexivas entre ordenamiento jurídico y políticas públicas dirigidas a las garantías materiales de los derechos fundamentales (out puts de garantías).

Palabras clave: garantismo, derechos fundamentales, Estado social de Derecho, condicionales ex ante derechos.

TWO DISCUSSIONS ABOUT GUARANTEEISM AND THE ADMINISTRATION OF FOOD RESOURCES IN A CONTEMPORARY SOCIETY OF RISK AND CONTINGENCY

Second discourse: Food policy, rights to food and basic rights, an ambiguous relation

ABSTRACT

The main objective of the present discussion proposes the construction of some basics of what could be called “the Guaranteeist Model of Contemporary Food Policy Law”. Such basics represent an interceptive reflection between the positive norms of guaranteeing the minimum conditions of human dignity and the political principles of the typology of democratic administrations dedicated to guaranteeing the fundamental rights, progressively defined at the time, for market autonomy, and for the structured civil society, in accordance with its principles of organization

and function. From this, the construction of a guaranteeist model of food administration represents an unfinished juridical-positive and political principlism institutional “software” to be constructed. As such, the science of law and the theory of democracy have not provided sufficient normative elements to create those reflective interceptions between juridical legislation and public policy directed towards the material guarantees of the basic rights (guarantee of out puts).

Key Words: guaranteeism, basic rights, the social state of law, ex ante law.

INTRODUCCIÓN

El presente discurso de teoría democrática y de teoría de modelos de garantía de los derechos fundamentales, delimitado a la administración de los recursos alimentarios según presupuestos garantistas de contenidos específicos de derechos a la alimentación, parte de las líneas normativas sustanciales trazadas por el modelo ‘ferrajoliano’ del garantismo jurídico (positivo) y político (sustancial-democrático) de los derechos, en contraste con otras líneas críticas y complementarias que puedan adjetivarse según sus orígenes epistemológicos como teorías avanzadas de los derechos y como teorías garantistas de los derechos.

Las perspectivas constructivistas, en el nivel epistemológico, serán utilizadas para la ‘importación’ del modelo garantista de los derechos (cuyo norte ha sido, en palabras del propio Luigi Ferrajoli -2001- resolver los problemas del derecho penal en cuanto afectación a los derechos de libertad de los ciudadanos) en dirección al diseño de un modelo sustancial de tratamiento institucional a los derechos a la alimentación con contenidos de aquel modelo garantista.

Tal importación debe respetar, si lo que se desea en definitiva es mantener la cientificidad del presente discurso, algunas de las principales reglas metodológicas del constructivismo en las ciencias sociales, especialmente las reglas relacionadas con la importación de modelos teóricos con objetos de análisis específicos hacia la construcción de modelos de análisis y

explanación de otros objetos específicos, pero con contenidos epistémicos y metodológicos similares. Siendo que, estas reglas en sentido general pueden resumirse en tres principales: a) el respeto a los fundamentos epistemológicos básicos de los modelos que serán importados; b) las aclaratorias de los puntos de intercepción reflexiva entre los objetos de los modelos a importar; c) la delimitación de los modelos a funciones y operaciones cognoscitivas que no hiper-extiendan las capacidades de explicación de los modelos originales, y rompan con ello su constante conexión con sus fundamentos epistemológicos. Entendiendo que el fin de estas reglas, preestablecidas particularmente “suponen una descripción previa de las operaciones permisibles...” (Luhmann, 1998: 424), y en tanto es así, se proponen como reglas-delimitación de los posibles intercambios y de las posibles importaciones inter-modelar.

En tal sentido, para respetar las reglas del constructivismo y en beneficio de “...partir de categorías preentendidas de forma confusa [como el modelo ferrajoliano aún inacabado] que van cobrando progresivamente determinación según el puesto que lleguen a ocupar en el desarrollo del todo [a explicar]” (Habermas, 1996: 24), y siendo que el modelo propuesto por Luigi Ferrajoli está dirigido, en buena medida, al diseño de un modelo de garantías a los derechos fundado en la siguiente hipótesis: “la existencia de un nexo indisoluble entre garantía de los derechos fundamentales, división de poderes y democracia” (Ferrajoli, 2001: 10) en el cual tiene posibilidad real de insertarse el proyecto ferrajoliano de los derechos, el modelo de garantías de los derechos a la alimentación como derechos condicionales (de otros derechos) de la vitalidad necesaria para el goce y el desarrollo de los derechos fundamentales, debe por conexión epistemológica partir del mismo nexo entre las instituciones, las fórmulas de organización y de procedimiento de la institucionalidad interna del Estado social de Derecho.

De esta manera, el modelo posible de garantismo de los derechos alimentarios y el modelo conexas de políticas de seguridad alimentaria se inserta directamente en las demandas constitucionales del paradigma del Estado de Derecho contemporáneo las cuales, entre sus principios más fundamentales, afirman que, siendo,

El Estado social... un proceso de estructuración de la sociedad por el Estado (correlativo a un proceso constante de estructuración del Estado por la sociedad)... [y siendo] los valores básicos del Estado democrático-liberal... la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio... el Estado social democrático y libre no sólo no niega estos valores, sino que pretende hacerlos más efectivos dándoles una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca de tal modo que no puede realizarse el uno sin el otro. Así, no hay posibilidad de actualizar la libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañadas de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio real... (García Pelayo, 1996: 26).

De tal forma que, sólo la conexión entre el respeto a los derechos fundamentales establecidos contractualmente por los ciudadanos, por un lado, los objetivos de la democracia entendida como mecanismo de garantía de los derechos frente a los excesos del poder político, por otro lado, y los principios jurídicos y políticos del Estado social de Derecho, puede servir de fundamento de comunicación epistemológica y práctica entre el programa penal garantista ferrajoliano y los modelos de garantía de los derechos a la alimentación y de políticas públicas dirigidas a poner en operación dichas garantías en términos de seguridad alimentaria y respeto de los derechos fundamentales en tanto impulso y materialidad de aquellas condiciones (alimentarias) que se presentan como condiciones existenciales mínimas que hacen posible el ejercicio real de los propios contenidos constitucionalizados de derechos. Siendo que, el resguardo constante de tal nexo representa el instrumento privilegiado que aclara, mantiene e impulsa el respeto a las reglas generales epistemológicas antes descritas del constructivismo.

UNA DISCUSIÓN INICIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO GARANTISTA DE ADMINISTRACIÓN ALIMENTARIA

El punto de partida de las perspectivas constructivistas dirigidas al diseño de un modelo garantista de administración alimentaria se nuclea alrededor de un problema común del garantismo: la lucha contra los

abusos de poder, de organización, de contenido y de actuación de los sistemas institucionalizados, públicos o privados, respecto a los derechos fundamentales. Ello, porque, por un tiempo importante el autogobierno del Mercado, cuyo funcionamiento sistémico ha sido mostrado en el anterior discurso, en su comportamiento como esfera (privada) privilegiada de goce y desarrollo de los derechos fundamentales ha desatendido en buena medida a las demandas de la estructuración constante del Derecho (y su Ordenamiento jurídico) de la sociedad con miras a la disminución de las desigualdades generadas por las prácticas de los sistemas de producción fundados en la propiedad privada y en la acumulación de capital.

En este punto, la capacidad del Derecho como instrumento de cohesión e integración social si bien se convierte en política que atiende a los problemas sistémicos de desigualdad social, económica y política presentes y en aumento en el sistema de sociedad contemporáneo, sólo logra tal objetivo a través de un constante proceso de estructuración o de impulso a la estructuración de los sistemas de la sociedad ocurrido en el preciso momento en que atiende a las consecuencias de las desigualdades sociales consecuentes del modelo infraestructural sociológico del capitalismo y de la democracia representativa por vía distributiva. Esta tipología de constante estructuración y de conversión del Derecho y su capacidad vinculativa en política fáctica prestacional se debe, en buena medida a que,

Los derechos a recibir prestaciones sociales tienen su explicación en que 'en las condiciones de la moderna sociedad industrial la libertad fáctica de un gran número de portadores de derechos fundamentales no tiene su sustrato material en un 'ámbito de vida que ellos sean capaces de controlar' sino en un ámbito que esencialmente depende de las actividades del Estado (Habermas, 2000: 485)

Sin embargo, esa conversión del Derecho en política prestacional que intenta (sin lograrlo) cumplir con las demandas paradigmáticas del Estado social de Derecho no ha logrado, aunque sus niveles de intervención sean cada vez más elevados, re-construir una esfera privada de vida, un mundo-de-vida-infraestructural de la sociedad civil, que atienda a las demandas de las garantías de los derechos, al menos no en cuanto a lo que se refiere a la construcción de ordenamientos internos de organización

del sistema productivo que, conexiónados y vinculados por el Derecho del Estado social cumplan con las mínimas exigencias sobre la creación de las condiciones de vitalidad imprescindibles (sin las cuales no) para el desarrollo de los proyectos de vida particulares de los ciudadanos según contenidos de derechos fundamentales específicos. En menos palabras, el Derecho como instrumento de cohesión e integración social no ha logrado impulsar formas de actuación de la esfera privada que permitan materializar en su organización y en su actuación el ideal de Adam Smith sobre 'la economía entendida como el sistema de distribución *equitativa* de recursos escasos en la sociedad'.

Esa aversión del sistema económico y de su esfera sociológica privada (sociedad civil) a *ser domesticado* aun cuando requiera importantes niveles de vinculación jurídica y política para asegurar márgenes de autonomía organizacional, junto a la pretensión inacabada del Estado social por no restringir las libertades individuales, aunque constantemente lo hace, en los momentos en que actúa administrativamente en beneficio de mejorar las condiciones sociales de desigualdad y acceso a recursos escasos de los más desposeídos del sistema de sociedad, han generado lo que se conoce como la crisis de los modelos internos de garantía a los derechos del Estado social; así,

Un aspecto especialmente preocupante (desde el punto de vista jurídico) de esa 'crisis del Estado social'... era la insensibilidad que mostraban las crecientes burocracias estatales frente a las restricciones que sus actuaciones suponían para la autodeterminación individual de sus clientes, una debilidad del paradigma jurídico ligado al Estado social... (Habermas, 2000: 471)

De tal forma que, la crisis del Estado social se convierte prontamente en una crisis de modelos de tratamiento institucional cuya miopía reflexiva, especialmente jurídica y política, no logra que en una variedad de decisiones los derechos fundamentales sean tan respetados como materializados todos y cada uno, sino que mantiene el viejo orden jurídico de los derechos en los cuales, si bien los derechos fundamentales son fundamentales precisamente porque deben atenderse y garantizarse, no requieren de una configuración interna de las diferencias, esto es, siguiendo al modelo ferrajoliano, no requieren de una "igual valoración jurídica de

las diferencias [de los contenidos de derechos]... en vez de ser indiferente o simplemente tolerante con las diferencias [de contenidos de derechos]... [en tanto, tal modelo de configuración de las deferencias] no privilegia ni discrimina ninguna diferencia [de estos contenidos], sino que las asume a todas como dotadas de igual valor, prescribiendo para todas igual respeto y tratamiento” (Ferrajoli, 2001: 75-76) en todas y cada una de las decisiones y actuaciones de la institucionalidad democrática del Estado.

Desde tal perspectiva, la intervención continuada del Estado prestacional social en la garantía y materialización de las condiciones mínimas vitales para la igualación fáctica de las capacidades desiguales que los ciudadanos poseen o puedan poseer para el goce de los derechos y el desarrollo de sus proyectos de vida según contenidos específicos de derechos, condiciones mínimas vitales entre las que destacan los derechos a mínimos de consumo nutricional y a mínimos de acceso a productos básicos de alimentación, se asemeja cada vez más a una lucha entre libertad subjetiva individual e igualación fáctica que proviene de los contenidos de igualdad jurídica y política constitucionalizados. Cuando, muy contra de tal enfrentamiento, tanto los momentos de intervención como los contenidos de la intervención se encuentran en planos diferenciales que permiten, en un mismo momento y en un mismo espacio el despliegue de las garantías de todos y cada uno de los derechos y no, contrario a lo que se asume como competencia interna de contenidos de derechos, como la superposición de unos contenidos de derechos jerárquicamente superiores sobre otros contenidos de derechos en el orden interno de los derechos fundamentales; cuestión que quebraría la configuración epistemológica y constitucional de lo fundamental de los derechos.

Las líneas anteriores no pretenden asumir una posición idealista y utópica sobre la relación entre recursos normativos y materiales del Estado y de la sociedad y garantía de todos y cada uno de los derechos fundamentales. Una de las especificidades más importantes de los modelos de tratamiento institucional de los derechos es, sin duda, su herencia de configuración fundada en la reactividad: según tal herencia, el tratamiento institucional de los derechos presupone siempre un suceso externo que se interpreta como perturbación. Siendo así, si bien todas y cada una de las decisiones del Estado deben respetar las esferas y contenidos de

derechos fundamentales, todas y cada una, no presuponen que ciertos hechos, contingencias y riesgos sociológicos de los sistemas de sociedad contemporáneos afecten por igual, en planos temporales y espaciales iguales, a todos y cada uno de los contenidos de derechos.

Esta última cuestión trae a colación un presupuesto básico: en términos de negatividad, todos los derechos y cada uno de sus contenidos deben ser respetados por las decisiones y actuaciones de la institucionalidad del Estado social y democrático de Derecho, y en términos de positividad o materialización fáctica, la puntualización de una garantía surge como una delimitación epistemológica, pues la operatividad eficaz de aquella institucionalidad se nuclea en torno a la previa descripción y comprobación de la perturbación y en torno a trabajar en función de disminuir los impactos y derivaciones generadas por tal perturbación cuando ésta se presenta como trabas al goce y desarrollo de los derechos fundamentales, allí, en esa reactividad es agotada, siempre y cuando sea eficiente, la actuación de dicha institucionalidad.

Tal agotamiento se debe a que ni el Estado prestacional cuenta con recursos normativos y materiales, especialmente fiscales, ilimitados, ni es sólo y únicamente función del Estado social la garantía de los derechos fundamentales en términos de las condiciones para su desarrollo y goce material por parte de sus detentadores subjetivos. Existe una diferenciación básica en este aspecto: una cuestión es que a través de la intervención del Estado se mejoren las condiciones materiales y se disminuyan los impactos de las condiciones negativas y perturbadoras de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y una cuestión bien distinta es que sólo dentro de la esfera de la institucionalidad del Estado puedan realizarse los desarrollos de tales derechos, pues ello se convertiría en una quiebra del pluralismo de la sociedad y en un paso importante hacia el totalitarismo del Estado y una quiebra de los principios democráticos.

Resulta necesario re-escribir la filosofía sociológica del análisis marxista de la sociedad: la infraestructura sociológica de la sociedad, es decir, la esfera en que se desenvuelve la experiencialidad de los ciudadanos en términos de su historia de capacidades, oportunidades y expectativas, es la sociedad civil; por lo tanto, y consecuencia de ello, sólo en la

intersubjetividad de los ciudadanos, regulada por normas de derecho positivo y por la contractualización de unos contenidos específicos de derechos subjetivos, pueden realizarse los derechos, siendo que, por esto también en esa intersubjetividad que no se limita exclusivamente a la interacción individuo-individuo, sino también a la relación individuo-estructura normativa del sistema de sociedad, es que se pueden producir las perturbaciones a los derechos subjetivos.

En este sentido, el Derecho como instrumento de cohesión e integración social conexiona a los sistemas cognoscitivos individuales con aquellas normas positivas y con los contenidos específicos de derechos, a través del contrato social y del funcionamiento de una institucionalidad “que funda el Estado sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos y que precisamente del reconocimiento y de la efectiva protección (ino basta el reconocimiento!) de estos derechos extrae su legitimidad...” (Bobbio, 2001: 16). Pero tal conexión, que pasa por el tamiz del reconocimiento en el Estado de Derecho de esos sistemas cognitivos como individuos con plenos derechos subjetivos, no implica que sólo y exclusivamente en el Estado y su institucionalidad puedan materializarse los derechos fundamentales de los ciudadanos, y mucho menos, que sólo y exclusivamente desde la intervención de tal institucionalidad puedan materializarse tales derechos.

Corresponde a las esferas de la sociedad civil, estructuradas en términos de organización de libre Mercado, crear también y en correspondencia con las normas del derecho positivo algunas de las principales condiciones para el desarrollo de los derechos fundamentales, cuestión que de hecho, a través de la división social del trabajo realiza con la constante intervención del Estado prestacional social. Razón por la cual, “el Estado... se concibe como el aparato de la administración pública y la sociedad como el sistema de interrelación de las personas privadas y su trabajo social estructurado en términos de economía de mercado” (Habermas, 1999: 231).

De esta manera, en la división del trabajo socialmente estructurado, corresponde a la sociedad civil productiva la creación de las condiciones materiales de existencia de los ciudadanos, no sólo por responsabilidad

moral o de simple convivencia, sino también y principalmente por un asunto de utilidad fáctica, pues la existencia propia de los ciudadanos que organizan su actuar histórico según la estructuración permitida por las reglas del Mercado, es una *conditio sine qua non* de la existencia del propio Mercado; más cuando, “una sociedad basada sobre intercambios de mercado no puede funcionar sin el sistema familiar y el sistema legal” (Offe, 1994: 45).

Desde tal perspectiva, la no creación autónoma de las condiciones vitales de existencia, podría degenerar, por un lado, en una quiebra de la organización interna de la familia y en su consecuente diferenciación de los patrones de socialización necesarios tanto para la conexión moral entre ciudadano y normas de convivencia positiva como para la conexión de un destino experiencial del individuo en un sistema cerrado de Mercado en el que desarrollará sus proyectos particulares de vida; y, por otro lado, en una quiebra por desgaste del sistema legal en cuanto éste deba asumir, sin la correspondiente especialización y racionalidad económica, las funciones correspondientes al Mercado marginando los esquemas de garantías de los derechos fundamentales.

Así, un modelo garantista de derechos a la alimentación tendrá por objetivo principal observar la funcionalidad efectiva de la creación de las condiciones mínimas de vitalidad de la existencia individual y colectiva en un sistema de sociedad generadas por el sistema de Mercado, garantizando mínimos de existencia de tales condiciones y de producción de tales condiciones. Y un modelo garantista de derechos a la alimentación tendrá como objetivo de su praxis el manejo de los riesgos y las contingencias que las formas de producción y organización del Mercado puedan generar respecto a tales mínimos de existencia y vitalidad. Así, el modelo garantista es un modelo de administración de riesgos, un modelo que sigue siendo heredero de la reactividad inherente a la evolución moderna de los modelos de tratamiento institucional de los derechos.

De allí que, los modelos garantistas de derechos a la alimentación antes presentados difieren de los modelos de compensación y de atención directa a los problemas de alimentación propios del Estado de bienestar en dos sentidos específicos:

En primer lugar, sitúa su intervención ex ante derechos, es decir, divide explanadamente momentos y planos de condiciones de derechos y de desarrollo de contenidos de derechos, para evitar confusiones de validez de la intervención y críticas a las prácticas administrativas con relación a la posible disminución de los derechos de libertad dada la intervención de la institucionalidad del Estado, en tanto, la garantía de mínimos de existencia a partir de los derechos de alimentación representa una necesidad propia, jurídica, política, económica y sociológica de la existencia misma y del funcionamiento eficiente de la organización autónoma del Mercado, lo que convierte a la intervención de las administraciones especializadas en garantías de derechos a la alimentación en instrumentos institucionales de cohesión e integración social.

En segundo lugar, los modelos de garantía a los derechos a la alimentación funcionan como una respuesta a las demandas del paradigma del Estado social y democrático de Derecho en cuanto a la estructuración continua de la sociedad por parte de la institucionalidad estatal. En tal sentido, y en estrecha conexión con los argumentos anteriormente esbozados, los modelos garantistas se presentan como fundamentos prácticos de validez del sistema de sociedad, en tanto que, de ser utilizados eficientemente, garantizan la existencia y la preferencia (simbólica) de una sociedad regulada por modelos de organización y actuación institucional que atienden primeramente a las condiciones de existencia de sus miembros y, seguidamente y a partir de otros modelos de tratamiento institucional de los derechos fundamentales, a las condiciones de desarrollo de los proyectos de vida particulares según contenidos de derechos contratados y constitucionalizados políticamente.

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO GARANTISTA DE ADMINISTRACIÓN ALIMENTARIA

Toda discusión de los modelos garantistas parte de una regla contextual (y epistemológica constructivista) de discusión común: los modelos garantistas, incluyendo el propuesto modelo de derechos a la alimentación tienen su origen epistemológico en un contexto meramente liberal de derechos de libertad y de modelos de tratamiento institucional de

los derechos, lo que impulsa, a efectos de importar el modelo ferrajoliano de garantismo penal a la administración alimentaria contemporánea, una reconversión de algunos de sus parámetros con el objetivo de eliminar las fronteras autotrazadas del modelo, trasladando una buena parte de sus propuestas hacia los principios y los derechos de igualdad propuestos en, al tiempo que demandados por, la Constitución de 1999 en Venezuela.

Los cuatro ejes de presión presentados en el primer discurso sobre “garantismo y administración de recursos alimentarios en la contemporánea sociedad del riesgo y la contingencia”, describen y explican una buena parte del contenido del contexto transitivo en que se encuentra la administración pública y la administración de la seguridad alimentaria en tiempos contemporáneos. Una época de transición que siquiera la gran fe en la racionalidad científica ha podido dar respuesta, y menos dará respuesta el esquema racional hiper-conservador y estático de la administración burocrática procedimental de corte liberal burocrático.

En tal sentido, las exigencias de la democracia, entendida como régimen político y forma de estructuración de la relación Estado-sociedad civil, requieren una solución inmediata, entendiéndose que esta inmediatez tiene una correlación proporcional, en términos de profundidad, con las demandas del paradigma del Estado social de Derecho en contraste con las exigencias de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos; esto principalmente porque la seguridad alimentaria se puede definir, y hasta se debería definir según el modelo de garantías a los derechos alimentarios, como un derivado sustancial de los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que implica, de hecho, y de derecho, un cambio igual de sustancial en las formas, métodos y planificaciones del diseño de sus políticas públicas, ello en tanto que:

- i) *El derecho a la alimentación representa una base ex ante para la construcción de las condiciones de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales.* Desde los escritos de los primeros autores liberales, el derecho de los ciudadanos a crear las condiciones racionales y materiales para su propia subsistencia mínima biológica y normativa, representa una condición (conjunción de requerimientos generales para que el individuo acceda a...) y una condicional (condición inicial

sin la cual no se puede acceder a... o sólo se podría acceder a... siempre y cuando b...) ex ante derechos, es decir, condiciones y condicionales mínimas de capacidad y potencialidad sin las cuales los contenidos contratados de derechos fundamentales no sólo no tienen asidero de materialidad, sino que no tienen sentido de existencia, en tanto que, cómo podría aducirse respeto, protección y sustantivación de los derechos fundamentales si no existen ciudadanos con capacidad para reclamarlos debido a su búsqueda incansable y siempre insuficiente de seguridad alimentaria mínima, esto es, no existen condiciones de garantía efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos cuando las decisiones y acciones de los miembros de la sociedad se nuclean alrededor de los fines de subsistencia mínima, semejante a la intuición animal-biológica de otros seres vivos sin capacidad de razonabilidad alguna.

- ii) En tanto que la seguridad alimentaria se observa no-marginalmente como un núcleo discrecional de atención administrativa, sino como un instrumento de cohesión e integración social imprescindible por sus razonables contenidos de condiciones y condicionales ex ante derechos, y se entiende como la respuesta a un interés vital del Estado en tanto que éste supone una filosofía política que funda el propio Estado sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos, la administración pública encargada de la seguridad alimentaria se encontrará vinculada doblemente (por las reglas generales del derecho público y por los principios de garantía de los derechos fundamentales) a seguir los parámetros de respeto, protección y garantía de los derechos de los ciudadanos en todas y cada una de sus actuaciones, ello porque, no tienen las mismas implicaciones jurídicas y política el entendimiento de la seguridad alimentaria como un interés vital del Estado, como hasta el momento la política y las políticas públicas contemporáneas han pretendido, que el entendimiento de la seguridad alimentaria como un modelo de administración llamado a mejorar sustancialmente los modelos de tratamiento institucional de los derechos en cuanto a su centralidad en la mejora de las condiciones y condicionales ex ante derechos.

iii) Lo anterior implica la posibilidad, única hasta el momento, de que la seguridad alimentaria pueda ser incluida en un modelo administrativo de políticas públicas que respete y recoja los parámetros mínimos sustanciales del modelo garantista de los derechos fundamentales. Ello porque, no tiene sentido de razón ni de verdad el impulso de un modelo garantista allí donde no haya derechos fundamentales directamente afectados en sentido positivo o negativo por la administración pública o por la acción de instituciones sociales, económicas y/o políticas o por la acción social de los mismos ciudadanos. ni tampoco tiene sentido, el impulso de un modelo garantista de administración alimentaria allí donde sólo y exclusivamente el distributivismo del Estado social prestacional funcione como instrumento de atención y garantía a los derechos fundamentales y de impulso a las condiciones y condicionales ex ante derechos.

Siendo así, el punto “iii” representa la base sobre la cual establecer el traslado del modelo garantista de derechos fundamentales a las políticas públicas y a las acciones jurídicas y administrativas del Estado respecto a la seguridad alimentaria. Esto atendiendo a las reglas generales del constructivismo, en tanto que, hasta el presente, y siguiendo críticamente los desarrollos del modelo del garantismo, especialmente los expresados por Luigi Ferrajoli -pues representa el modelo más avanzado teórica, normativa y aplicativamente-, el o los modelos garantistas que se han propuesto desde la teoría y desde algunas prácticas de política legislativa y judicial se han desarrollado para derechos fundamentales de libertad que se encuentran, material o tendencialmente, afectados positiva y/o negativamente por la acción de la administración judicial, y tienen como base de derechos, los derechos derivados de las tecnologías del principio de libertad, como las describía Raimond Aron (1990).

Así pues, el traslado del modelo de garantismo de derechos fundamentales desde el ámbito de las prácticas del Poder Judicial al ámbito de las políticas públicas debe cumplir, al menos en su primera etapa, con algunas exigencias primordiales, epistemológicas, políticas y jurídicas específicas, entre las cuales destaca:

La definición de seguridad alimentaria como una derivación sustancial de derechos fundamentales: porque, normativamente el origen epistemológico del modelo garantista tiene como base y referencia obligatoria y principal la defensa de los derechos fundamentales frente a, como lo expresa Luigi Ferrajoli, las tendencias del poder institucionalizado a sobrepasar o a no respetar la sustancialidad del contrato social constitucional, especialmente de aquella sustancialidad que tiene relación con los derechos de los ciudadanos, todos y cada uno. Desde la misma perspectiva epistemológica, el modelo garantista se supone, allende el aseguramiento externo de los derechos fundamentales y la creación, desde la doctrina, de nuevos parámetros y contenidos de éstos, como un mecanismo de control del poder político de instituciones públicas del Estado. Ello a través de la creación de un modelo cuya fundación y función principal sea “maximizar la libertad y minimizar el arbitrio de acuerdo con tres opciones políticas de fondo: el valor primario asociado a la persona y a sus derechos naturales, el utilitarismo jurídico y la separación laica entre derecho y moral” (Ferrajoli, 2001: 22-23).

En este sentido, el modelo de garantismo de derechos fundamentales especialmente el aquí propuesto de administración garantista de recursos alimentarios, pretende cerrar una brecha abierta durante largo tiempo entre el derecho administrativo y las demandas constitucionales sobre el tratamiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos: pues durante la evolución del paradigma del Estado Liberal la brecha entre práctica administrativa y derechos fundamentales se extendió en la medida en que el único referente verdaderamente vinculante de las prácticas administrativas del Estado estaba centrado en la imparcialidad administrativa según la normativa vigente y válida, es decir, que la práctica de la administración no tocara de manera negativa la esfera de los derechos fundamentales de libertad del ciudadano, y si esto fuere materializado, por prácticas administrativas o por acciones institucionales e individuales, debía responderse desde las instituciones jurisdiccionales del Estado con una acción contraria de igual o similar magnitud cualitativa y cuantitativa, en torno a los principios de reactividad que fundaban en buena medida los modelos de tratamiento institucional de los derechos individuales.

Pero la entrada en vigencia del paradigma del Estado social trajo consigo nuevas exigencias al tratamiento de los derechos fundamentales, y una de esas nuevas exigencias es la respuesta efectiva de parte de las prácticas administrativas a las demandas de respeto, protección y sustantivación de los derechos fundamentales, todos y cada uno, lo que incluye a las esferas sociológicas y psicológicas en que tienen oportunidad de materializarse dichas demandas y dichos derechos. Esto representa un verdadero cambio en la perspectiva de tratamiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos por parte de las prácticas administrativas del Estado, las cuales están ahora vinculadas por la demanda constitucional de respetar dichos derechos, como hacían anteriormente, pero también se encuentran obligadas a cerrar la brecha entre el contenido, las prescripciones de control y de permisión de las prácticas administrativas por un lado, y por otro lado, la protección y la garantía de los derechos fundamentales.

En el sentido antes señalado, lo que se pretende con el modelo garantista, atendiendo a las demandas constitucionales de cerrar aquella brecha, es que el contenido de las prácticas administrativas de seguridad alimentaria tenga como norte y elemento de constitución mismo, el respecto (en sentido de control), la protección (en sentido de legitimidad) y la garantía (en sentido de validez) de los derechos fundamentales; y esta no representa una tarea de fácil inicialidad y mucho menos de fácil aplicación porque:

En primer lugar, es necesario cerrar la brecha que en la epistemología del Derecho y de la Política se ha abierto entre los valores contenidos en los derechos y las normas de racionalidad contenidas como condición *sine quonam* de las prácticas administrativas del Estado. El distanciamiento consecuente entre contenidos de derechos y praxis administrativa, que para los autores del pragmatismo moderno representa una construcción metafórica del positivismo (jurídico) que pretendía un esquema de análisis filosófico válido en sí mismo, representa una de las principales dificultades para cerrar la brecha entre las propias prácticas de la administración y las demandas de los derechos fundamentales constitucionalizados en el Estado social de Derecho, debido a que, la materialidad de las respuestas administrativas, desde la perspectiva de la dicotomía valores vs racionalidad administrativa, evita que en todas y cada una de las respuestas

de la administración a los ciudadanos se encuentre contenido el respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales sin confrontación de sus contenidos programáticos propiamente dichos, esto es, resulta de alto coste de racionalidad y de recursos la producción de respuestas que atiendan a los derechos de libertad, igualdad, justicia e integridad ética al mismo tiempo, por lo cual sería necesaria una respuesta administrativa para cada uno de los derechos ciudadanos lo que implicaría dar respuesta a un contenido de derecho, primero, luego a otro, y así sucesivamente, cuestión que no concuerda con la demanda del Estado social de Derecho de que dicha respuesta debe contener y atender a los Derechos fundamentales, todos y cada uno, en un mismo tiempo y en un mismo parámetro de racionalidad.

En segundo lugar, y como consecuencia de esta racionalidad administrativa basada en la soberanía entendida como potestas absoluta superiorem, a la cual el mismo Ferrajoli denomina como ‘contraria a los parámetros de racionalidad del modelo garantista’¹, debe acometerse el proceso de separación expresa de aquellas necesidades sociales ante las cuales la racionalidad administrativa pueda basarse en la capacidad vinculativa del Poder Público y aquellas necesidades de derechos ante las cuales la administración sólo y únicamente pueda utilizar la racionalidad jurídica y política estricta como contenido de atención a las demandas del paradigma del Estado social y a las demandas de los propios contenidos, no excluyentes, de los derechos fundamentales constitucionalizados.

En conclusión, la valorización de tales dificultades y el diseño de alternativas jurídicas, políticas y administrativas para su solución y trascendencia representan el primer paso hacia la construcción de una racionalidad que elimine las consecuencias perversas de la dicotomía entre contenidos programáticos de hecho y contenidos programáticos de derechos, que al efecto asume, en una primera etapa, prácticas administrativas con una racionalidad propia del Estado Liberal respecto a las demandas de atención de las prácticas administrativas a los asuntos de hecho, y construyendo en la medida de lo posible una racionalidad administrativa que atienda a las demandas del contenido programático de los derechos, de todos y cada uno, según sus valores y principios contenidos en el paradigma de Estado social y democrático de Derecho, y según las objetivaciones administrativas que se requieran en la determinación de afecciones negativas y positivas a dichos contenidos programáticos.

Esto, principalmente cuando, al no ser atendidas dichas valorizaciones y diseños, no existe alta probabilidad de incluir a la seguridad alimentaria como una condicionalidad o condición ex ante derechos fundamentales, y, a tenor de ello, con alta probabilidad puede observarse el advenimiento de la dicotomía entre seguridad y libertad, y en específico, entre *seguridad alimentaria de los ciudadanos y contenidos de libertad de producción, distribución y comercialización de un Mercado cada vez más autonomizado del sistema de poder político y del sistema de regulación y control jurídico del Estado*². No sería extraño, pues, que, de seguir por estos derroteros, entre otras tantas cuestiones que podrían presentarse en la complejidad de la sociedad actual, la referida dicotomía termine traducéndose en una ley de seguridad en la producción de los alimentos que, bajo el pretexto maniqueo de dar seguridad al consumidor ante las eventualidades, riesgos y contingencias de la modernidad, no sea sino, y sólo, un trasunto de la capacidad de expoliar de las empresas transnacionales de la alimentación, a cuyo tenor se nos prohíba, incluso, la posibilidad de cultivar alimentos orgánicos para nuestro propio consumo personal, a menos que las semillas que sirven de base a dichos cultivos sean certificadas y autorizadas por los gobiernos del planeta.

No parece aventurado afirmar que la seguridad alimentaria que no vulnera la libertad de seleccionar alimentos y formas de producirlos, junto al correlato del cual esta depende, esto es, el derecho fundamental a la alimentación en condiciones de libertad, bien puede valerse del concepto de metaderecho acuñado por A. K. Sen:

“un *metaderecho* a algo x puede ser definido como el derecho a tener *políticas* $p(x)$ que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x . a manera de ejemplo, considérese el siguiente ‘principio rector de la política estatal’, contenido en la Constitución de la India adoptada en 1950:

El estado debe, en particular, dirigir sus políticas al aseguramiento [...] de que todos los ciudadanos, hombres y mujeres por igual, tengan derecho a unos medios adecuados de subsistencia”.

La redacción fue lo suficientemente cuidadosa [advierte A. K. Sen] para evitar aseverar que tal derecho existe de antemano, al decir tan sólo que las políticas deben ser dirigidas a hacer posible tener medios

adecuados de subsistencia como derecho. Si éste metaderecho fuera aceptado, entonces el efecto no sería el de realizar el 'derecho a unos medios adecuados de subsistencia' -aun como derecho abstracto y de trasfondo-, sino el de dar a una persona el derecho a exigir que tal política sea dirigida a asegurar el objetivo de hacer del derecho a medios adecuados un derecho realizable, aun si ese objetivo no puede ser inmediatamente alcanzado. Es un derecho de distinto tipo: no a x sino a $p(x)$ propongo llamar el derecho a $p(x)$ un metaderecho a x ". (Sen, 2002: 15-16).

Lo relevante de dicho concepto a los fines del estudio que aquí nos ocupa, es que cumple, al menos, tres funciones:

1. De transformación categorial: acerca del discurso de los objetivos políticos y el discurso de los derechos; 2. De control político: ofrece una propuesta para exigir la política necesaria para hacer posible la realización de derechos positivos; 3. De responsabilidad política: conecta la responsabilidad política del legislador y su control público -political accountability- frente a la toma de medidas necesarias para la realización de los derechos positivos. La función transformadora de las categorías permite compatibilizar los objetivos sociales -normas programa- con los derechos al concebir el cumplimiento de los primeros como condición de realización de los segundos. Por su parte, las funciones de control y de responsabilidad política hacen posible vigilar las medidas políticas indispensables para la realización futura del derecho, sin permitir que la gradualidad en la realización futura del derecho acabe en la práctica por trivializarlo dada la ausencia de control. (Arango Rivadeneira, en Sen, 2002: 9).

Si a lo anterior añadimos que el Derecho del Estado Social está compuesto no sólo por reglas sino, además, por principios, entonces el derecho fundamental a la alimentación y la definición de la seguridad alimentaria como una derivación sustancial de dicho derecho se integrarían, con carácter constitutivo, al sistema jurídico por conducto de los principios, los cuales, al promover e impulsar acuñar en su positividad derechos que, por un lado, tienen como fuente principal gran carga de carácter moral, y por otro lado, se encuentran residenciados en el ámbito de las necesidades básicas y en la pertinencia de su satisfacción, vienen a darle al derecho moderno mayor capacidad de cohesión como instrumento de mediación social.

BIBLIOGRAFÍA

- Arango Rivadeneira, R. (2002): *Presentación a A. K. Sen: El Derecho a no Tener Hambre*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Aron, R. (1990): *Ensayo Sobre las Libertades*. Madrid, Alianza.
- Barzelay, M. (2000): *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2001) *Prólogo a la obra de L. Ferrajoli: Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid. Trotta.
- Fernández, R. (1999): *De la Arbitrariedad de la Administración*. Madrid. Civitas.
- Ferrajoli, L. (2001): *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*. Madrid. Trotta.
- Ferrajoli, L. (1999): *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*. Madrid. Trotta.
- García Enterría, E. (1999): *Justicia y Seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid. Civitas. Madrid.
- García Pelayo, M. (1996): *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid. Alianza Universidad.
- Habermas, J. (1995): *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Habermas, J. (1999): *La Inclusión del Otro. Ensayos de Teoría Política*. Paidós. Barcelona. p.190.
- Habermas, J. (2000): *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid. Trotta.
- Luhmann, N. (1998): *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*. Barcelona. Anthropos-Centro Editorial Javeriano-Universidad Iberoamericana.
- Nozick, R. (1988): *Anarquía, Estado y Utopía*. México. Fondo de Cultura Económica.

-
- Offe, C. (1994): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid. Alianza.
- Rorty, R. (1998): *Contingencia, Ironía y Solidaridad*. Barcelona. Paidós.
- Sanz Menéndez, L. (1994): "Representación de intereses y políticas públicas". *Revista Zona Abierta*. Nº 67/68, Madrid. Pablo Iglesias. pp.1-14.
- Schmitt, C. (1971): *Legalidad y Legitimidad*. Madrid. Aguilar.
- Sen, A. K. (2002): *El Derecho a no Tener Hambre*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Wolfe, A. (1980): *Los Límites de la Legitimidad. Contradicciones políticas en el capitalismo contemporáneo*. Madrid. Siglo XXI.

NOTAS

-
- 1 Como afirma el propio Luigi Ferrajoli, “voy a sostener la tesis de la existencia de una antonomía irresoluble entre soberanía y derecho: una antonomía... en el ámbito del derecho interno de los ordenamientos avanzados, donde la soberanía se encuentra en conflicto con el paradigma del Estado de Derecho y de la sujeción a la ley de cualquier poder...” (1999: 126).
 - 2 A este respecto bien vale observar el contenido de los artículos de la Constitución Venezolana de 1999: 82 según aparte “El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales...” y el artículo 112, “El estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y la justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”.