



# CONVERSACIONES SOBRE EL HAMBRE

BRASIL Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*Gustavo Gordillo y Hernán Gómez*



# **Conversaciones sobre el hambre**

---

BRASIL Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*Gustavo Gordillo y Hernán Gómez*

México, primera edición, diciembre de 2005

*Conversaciones sobre el hambre  
Brasil y el Derecho a la Alimentación*

Gustavo Gordillo de Anda y Hernán Gómez

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria

Cámara de Diputados

LIX Legislatura / Congreso de la Unión

Coordinación de la Publicación

*Gabriela Rangel Faz*

Cuidado de la edición, formación de interiores,  
corrección y diseño de Portada

*Kinétika*

## **CÁMARA DE DIPUTADOS**

### **LIX Legislatura**

#### **Mesa Directiva**

*Dip. Heliodoro Díaz Escárraga*  
**Presidente**

#### **Vicepresidentes**

*Dip. Ma. Marcela González Salas y Petricioli*  
*Dip. Álvaro Elías Loredo*  
*Dip. Francisco A. Arroyo Vieyra*

#### **Secretarios**

*Dip. Ma. Sara Rocha Medina*  
*Dip. Patricia Garduño Morales*  
*Dip. Marcos Morales Torres*

#### **Comité del CEDRSSA**

*Dip. Víctor Suárez Carrera*  
**Presidente**

*Dip. José Guzmán Santos*  
**Secretario**

*Dip. Alfredo Rodríguez y Pacheco*  
**Secretario**

*Dip. Jacqueline Gpe. Argüelles Guzmán*  
*Dip. Juan Bustillos Montalvo*  
*Dip. Isidro Camarillo Zavala*  
*Dip. Adrián Chávez Ruíz*  
*Dip. Hidalgo Contreras Covarrubias*  
*Dip. Ramón González González*  
*Dip. Jesús Porfirio González Schmal*  
*Dip. Valentín González Bautista*  
*Dip. José Eduviges Nava Altamirano*  
*Dip. Joel Padilla Peña*

*Dip. Luis Antonio Ramírez Pineda*  
*Dip. Armando Rangel Hernández*  
*Dip. Gonzalo Ruíz Cerón*  
*Dip. Pascual Sigala Páez*  
*Dip. Edmundo Gregorio Valencia*  
*Monterrubio*  
*Dip. Esteban Valenzuela García*  
*Dip. Juan Manuel Vega Rayet*  
*Dip. Adrián Villagómez García*

#### **Secretario Técnico**

*Lic. Pascual Juárez Cervantes*

---

*Dr. Guillermo Haro Bélchiz*  
**Secretario General**

*Lic. Alfredo Del Valle Espinosa*  
**Secretario de Servicios Parlamentarios**

*Lic. Rodolfo Noble San Román*  
**Secretario de Servicios Administrativos y Financieros**

*Dr. César Turrent Fernández*  
**Director General I. del CEDRSSA**

**Consejo Consultivo Editorial:** *Ricardo Pérez Avilés, Erick Leonard, Gustavo Gordillo de Anda, Margarita Flores de la Vega, Maria Cristina Renard, Félix Vélez Fernández Varela, Luciano Concheiro Bórquez, Héctor Fanghanel Hernández, Alberto Montoya del Campo, Armando Bartra, Francisco Martínez Gómez, Julio Moguel Viveros, Abelardo Ávila Curiel, Juan A. Rivera Lorca, Gonzalo Chapela y Mendoza, Juan Luis Sariago Rodríguez, Sonia A. Soto Rodríguez, Francois Lartigue, Rosa Luz González Aguirre, Yolanda Massieu Trigo, Manuel A. Gómez Cruz, Leobardo Jiménez Sánchez, Heliodoro Díaz Cisneros, Hermilo Navarro Garza, Sergio Madrid, Sergio Barrales Domínguez.*

**Comité Editorial:** *Patricia Aguilar Méndez, Daniel Mejía Gómez, Samuel Peña Garza, Liza Covantes Torres, Héctor Robles Berlanga.*

**Coordinadora de Difusión y Editorial:** *Gabriela Rangel Faz.*

---

## **Índice**

### **Los tiempos inciertos de la ciudadanía**

Prólogo de *Gustavo Gordillo* | 11

### **Derechos humanos y combate al hambre**

Introducción de *Hernán Gómez* | 35

### **1 - La alimentación como derecho humano | 63**

#### **Realidades y Perspectivas**

*Jean Ziegler* | 71

#### **Obstáculos para la realización de un derecho humano**

*Flavio Valente* | 83

#### **La práctica jurídica de un derecho**

*Luciano Maia* | 93

### **2 - Políticas públicas y derecho a la alimentación | 103**

#### **I. La era Cardoso | 105**

##### **Bolsa Alimentação**

*Elisabetta Recine* y *Michelle Oliveira* | 113

##### **Bolsa Escola**

*Marcelo Aguiar* | 123

#### **II. La perspectiva “Lula” | 133**

##### **Fome Zero, una política de seguridad alimentaria**

*José Graziano da Silva* | 139

##### **Movilización social y lucha contra el hambre**

*Frei Betto* | 151

### **3 - Polémica en torno a Fome Zero | 161**

---

## **Hambre, pobreza y desnutrición: precisando conceptos**

*Carlos Monteiro | 165*

## **Renta básica ciudadana**

*Eduardo Suplicy, senador del PT | 173*

## **Fome Zero como política de seguridad alimentaria**

*Walter Belik, UNICAMP | 181*

## **4 - Sociedad civil y derecho a la alimentación | 193**

### **La "industria de la sequía" y el antídoto de la ciudadanía**

*Roberto Malvezzi, CPT | 199*

### **La lucha por la tierra I**

*Francisco Dal'Chiavon, MST | 209*

### **La lucha por la tierra II**

*Joao Paulo Rodrigues, MST | 217*

### **Una trayectoria de lucha**

*Don Mauro Morelli | 225*

### **Conclusiones | 239**

### **Bibliografía | 245**

---

*El hambre es la exclusión. De la tierra, de la renta, del empleo, del salario, de la vida y de la ciudadanía. Cuando una persona llega a no tener que comer es porque todo lo demás le ha sido negado. El hambre es la forma moderna del exilio. Es la muerte en vida.*

*En Brasil nadie duerme a causa del hambre. La mitad de los brasileños porque tiene hambre, la otra mitad porque tiene miedo de aquéllos que tienen hambre.*

**Josué de Castro**

---



## Presentación

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión ha creado un programa editorial y de divulgación sobre estudios del Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Bajo estas directrices inició la publicación de la Revista *rumbo rural* como un espacio de pensamiento multidisciplinario, plural, en constante búsqueda de nuevas ideas y de debate constructivo; con la finalidad de aportar elementos al Poder Legislativo para instituir una política de Estado que coadyuve en la mayor rentabilidad y competitividad de los sistemas producto prioritarios; en la conservación y manejo adecuado de los recursos naturales; y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres y hombres que viven en el campo.

Como parte de su programa editorial, el CEDRSSA ha decidido publicar las investigaciones que lleva a cabo conjuntamente con universidades, institutos y consultores integrados en la Red Académica de Colaboración en Estudios Rurales, así como aquellos estudios que considera importantes para el quehacer legislativo por sus aportes al diagnóstico y solución de los problemas del campo mexicano, ya sea en coedición o en edición directa.

Para el CEDRSSA es motivo de orgullo presentar la colección de obras *Situación, Retos y Tendencias para el Desarrollo Rural Sustentable*. El Consejo Consultivo Editorial del CEDRSSA es el encargado de dictaminar las propuestas de edición o coedición, con base en criterios de pluralidad y de su aportación sobre la realidad rural nacional y sus alternativas de solución.

*Conversaciones sobre el Hambre, Brasil y el derecho a la alimentación* de Gustavo Gordillo y Hernán Gómez, presenta una serie de entrevistas a personalidades involucradas directamente en la problemática del hambre; algunos de ellos pertenecientes a organismos internacionales como la FAO, otros, funcionarios y activistas sociales brasileños. Los autores además, han incluido dos ensayos sobre el derecho a la alimentación como derecho humano, lo que inevitablemente los lleva a reflexionar en torno a la democracia y los problemas de desigualdad, pobreza y desnutrición en América Latina.

*Dr. César Turrent Fernández*

---

## **Prólogo**

*Gustavo Gordillo*

### **Los tiempos inciertos de la ciudadanía**

A manera de prólogo, me gustaría hacer un ejercicio de diálogo entre los entrevistados en este libro, centrado básicamente en el derecho a la alimentación y las condiciones de su realización en Brasil, con las reflexiones más contemporáneas en América Latina en torno a la democracia y a los problemas de la desigualdad, la pobreza y la desnutrición. La razón es simple: más allá de la relevancia que tiene para la región lo que acontece en Brasil, el discurso de los derechos humanos y la discusión sobre las alternativas para el desarrollo de nuestros países —que encuentra una espléndida convergencia en la discusión sobre el derecho a la alimentación— marca probablemente el ritmo de una posible avenida de transformaciones progresistas. En ese sentido interesa documentar uno de sus itinerarios regionales.

Aunque sabemos que el mundo produce muchos más alimentos de los que se necesitan para atender las necesidades de sus habitantes, casi 852 millones de seres humanos —uno de cada siete— sufren hambre (FAO, 2005). La superación de este flagelo no pasa tanto por aumentar la producción agrícola en los países en desarrollo, como tradicionalmente se pregona, sino por generar oportunidades de empleo e ingresos, así como por ampliar la posibilidad de comercializar los productos agrícolas generados por la población de esos países. El problema de la seguridad alimentaria mundial en el corto plazo no es estrictamente técnico, sino de carencia de medios de producción para satisfacer la demanda alimentaria, así como de la falta de poder adquisitivo de los grupos más necesitados, tanto de zonas rurales como urbanas (FAO, 2000).

---

En América Latina y el Caribe, por ejemplo, existen casi 54 millones de personas que sufren hambre y desnutrición. Este número lejos de disminuir ha mostrado un aumento en algunas subregiones, siendo preocupante sobre todo la situación de América Central y el Caribe. Sumado a ello hay más de 200 millones de pobres de los cuales 89 millones viven en extrema pobreza. La mayor incidencia de pobreza se encuentra en el sector rural; allí casi 54 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza y 31 por ciento bajo la línea de indigencia (CEPAL, 2002), lo que no le permite satisfacer sus necesidades alimentarias básicas a partir del ingreso que percibe. Los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza se ven agravados por la desigualdad en la distribución de los ingresos. Más aun, las transformaciones agrícolas del último medio siglo han llevado a la agricultura de la región hacia dos extremos: por un lado, una agricultura moderna, rentable, mecanizada, que utiliza agroquímicos y variedades de alto rendimiento, y por el otro, una agricultura de subsistencia, empobrecida, excluida y hambrienta (FAO, 2000).

En este contexto, el libro que se presenta a partir de una colección de entrevistas en torno al derecho a la alimentación en Brasil está cruzado, por así decirlo, por tres tiempos. Uno es el *tiempo social*, ya que el debate sobre el derecho de la alimentación se desenvuelve en uno de los países con mayor desigualdad en el mundo. Otro es el *tiempo cultural*, marcado por el itinerario que siguió el debate sobre el combate al hambre en un país que transitaba simultáneamente hacia la democracia. Finalmente está el tiempo político puesto que se trata de reflexiones sobre el derecho a alimentación vistas desde la coyuntura que se abrió con el triunfo del presidente Lula en Brasil.

La confluencia de los tres tiempos desemboca en el tema que es probablemente el reto central de las democracias latinoamericanas: la construcción de la ciudadanía.<sup>1</sup>

## 1) El tiempo social: Un tatuaje histórico que nos marca

Ziegler comienza su entrevista invocando al gran pensador que puso el tema del hambre en el centro del debate:

Brasil es un país de paradojas... Ya lo decía Josué de Castro, otrora presidente del Consejo de FAO, cuando en forma metafórica expresaba que en Brasil nadie duerme a causa del hambre (la mitad porque tiene hambre, la otra mitad por miedo a quienes lo padecen...),

---

<sup>1</sup> *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, 2004.

y añade: el gran problema en Brasil es la inmensa desigualdad en la distribución de los recursos... Esta *disparidad* de la riqueza va acompañada por una muy desigual distribución de la tierra. Los datos más recientes muestran como 80 por ciento de los pequeños agricultores sólo poseen 12 por ciento de la tierra, con lo que la propiedad de ésta se concentra en unos pocos y dos por ciento de los propietarios poseen 56 por ciento de toda la tierra disponible...

Justamente ése es el tema central para toda la región. La única definición capaz de englobar actualmente al conjunto de 33 países que componen América Latina y el Caribe es la desigualdad. Como lo ha expresado de manera contundente un estudio reciente del Banco Mundial<sup>2</sup>, la desigualdad en esta región es extensiva, permeante y resistente. Se dice que es una desigualdad extensiva, en tanto el país más equitativo de la región lo es menos que cualquier otro de la OCDE o de Europa del Este. Es una desigualdad que permea, en tanto repercute en todos los aspectos de la vida social, ya sea el acceso a bienes culturales, a la educación, a la salud; a la tierra o a otros activos productivos como el crédito o el empleo, e incluso el poder político. Por último, es una desigualdad resistente en tanto está fuertemente enraizada en instituciones cuyo origen se remonta al periodo colonial, con fuertes sesgos de segregación racial y étnica.

De acuerdo a las más recientes encuestas sobre ingreso en el hogar, diez por ciento de los individuos más ricos perciben entre 40 y 47 por ciento del total del ingreso de la mayor parte de las naciones latinoamericanas, en tanto diez por ciento más pobre apenas accede a 1.6 por ciento. El coeficiente de Gini en el periodo 2000 a 2001 oscila entre el 0.590 en Brasil (el país más desigual) al 0.446 en el país menos desigual de la región (Uruguay). En este mismo periodo el coeficiente en Estados Unidos fue de 0.408 y en Italia de 0.360.

Todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial; en 15 de éstos 25 por ciento de la población vive por debajo de la línea de la pobreza y en siete de ellos la proporción de pobres supera 50 por ciento. También América Latina y el Caribe encabezan la mayor desigualdad en el acceso a activos como a la tierra o al empleo. siete de cada diez puestos de trabajo creados desde 1990 corresponden al sector informal y sólo seis de cada diez puestos formales tienen acceso a algún tipo de cobertura social. Más grave aún es que varios de los indicadores que miden la desigualdad se han deteriorado con el tiempo.

---

<sup>2</sup> *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, World Bank Report, 2003.

Londoño y Szekely estiman que la pobreza que en América Latina afecta a más de 200 millones de personas se habría eliminado si la región tuviera la misma distribución de la riqueza que tiene Europa del Este o el sur de Asia.

Por eso interesa, dado el tema mismo de este libro, explorar la respuesta a una pregunta central: ¿qué arreglos o qué factores han hecho que la desigualdad social sea un proceso que se autorreproduce?

Nuevamente Ziegler pone el acento en un aspecto capital que puede ser extendido a varios países de la región cuando afirma que “uno de los principales y mayores obstáculos es el enfrentamiento entre dos modelos de desarrollo que se expresa en un gran conflicto agrario. Otro de los obstáculos para la realización del derecho a la alimentación en Brasil es la resistencia de las élites políticas y económicas frente a los cambios estructurales...”

Por su parte Flavio Valente añade otro elemento para explicar esta autorreproducción de la desigualdad al afirmar que “otro de los obstáculos es la fuerte dimensión asistencial y paternalista del tejido social brasileño. En la medida en que el acceso a la alimentación, a la vivienda y a la salud aún no están cabalmente reconocidos como derechos, cualquier acción —pública o privada— orientada a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones es vista como un favor, lo que, en contrapartida, genera una dependencia de los beneficiados...”

Como parece evidente, aunque existe una herencia cultural común, cuando hablamos de América Latina y el Caribe nos estamos refiriendo a un conjunto de países bastante diversos entre sí y en su propio interior. Quizás vale tomar por tanto, una perspectiva histórica de conjunto para situar esta breve indagación sobre la naturaleza autoreproducible de la desigualdad.

North, Summerhill y Weingast (2002) al proponer un análisis comparativo sobre la construcción del Estado nacional en Estados Unidos y en América Latina, basado en el concepto de orden político resaltan que en América Latina los pactos corporativos y el sistema mercantil que imponía barreras al intercambio intercolonial generaron fragmentación política y vacíos institucionales que fueron llenados por el caudillismo y por distintas formas de corporativismo. Éste se dio fundamentalmente entre dos grandes organizaciones sociales: la iglesia católica y el ejército.

---

Después de un largo periodo de desorden y aonadas, se desarrolló un orden autoritario, impuesto desde el estado, que sacrificó tanto el crecimiento económico como las libertades ciudadanas. La falta de acuerdos básicos genera en América Latina una espiral de desorden que refuerza la negociación corporativa, la transformación del estado en un poderoso sistema de distribución de rentas y la disipación del capital de todo tipo de los ciudadanos forzados a malgastarlo para protegerse de las intervenciones estatales.

En síntesis estas visiones aportan los siguientes elementos para contribuir a una respuesta a la pregunta sobre qué factores contribuyen a que la desigualdad latinoamericana se autoreproduzca:

- 1) La fuerte herencia cultural colonial en términos de creencias, prácticas económicas y normas sociales desarrolladas en ese periodo.
- 2) El peso de los recursos naturales, o lo que Terry Karl (2002) llamaba la paradoja de la abundancia, en donde vastas riquezas naturales terminan por erosionar el crecimiento económico de largo plazo.
- 3) Ambos factores, que confluyen inicialmente en un acceso desigual a los activos y a la riqueza, reproducen y magnifican la brecha de la desigualdad como consecuencia de un largo periodo de inestabilidad y desorden político sustentado en pactos corporativos y en un estado patrimonialista.

Los tres factores mencionados acrecientan la heterogeneidad social y productiva de las sociedades latinoamericanas, dificultan la construcción de consensos duraderos y alimentan una visión política cortoplacista y depredadora. Los estados nacionales tienen dificultades para establecer compromisos creíbles y los agentes sociales no se embarcan en acciones colectivas para defender sus derechos y construir una institucionalidad capaz de procesar conflictos.

Dicho de otra manera, la ausencia de un conjunto de acuerdos básicos enraizados en nuestras sociedades que se hubieran podido traducir en un andamiaje de normas y leyes capaces de regular la sana convivencia entre los ciudadanos, generó un conjunto de prácticas sociales de entre las cuales las más notorias, por su fuerte impacto social, son el clientelismo y el patrimonialismo.

---

Particularmente este último ha llevado a la configuración de un prototipo de Estado latinoamericano caracterizado por su carácter depredador. No se trata sólo del uso privado de los recursos monetarios públicos, sino también de la erosión y desgaste que sufre el capital humano y social de las sociedades cuando sus ciudadanos no tienen un común marco de entendimiento que regule conflictos y discrepancias, desvinculados de la voluntad personal de las autoridades gubernamentales en turno.

La afirmación del senador Eduardo Suplicy respecto al derecho a la alimentación: “Es un derecho de la persona humana... jamás debe ser visto como un favor, sino como un derecho y como un instrumento fundamental de política económica, consistente con los objetivos de crecimiento con equidad, mayor igualdad, eficiencia y libertad”. O la advertencia de Elisabetta Recine respecto a que “no hay programa que en sí mismo sea suficiente para producir autonomía, independencia y promoción del individuo y la familia. Eso no llega con un programa, sino con la propia estructura de la sociedad. Si los programas fueron asistencialistas es porque la sociedad no se articuló para ser promotora”. Estas afirmaciones adquieren plena significancia en el contexto de las deformaciones patrimonialistas y clientelares de la intervención pública estatal.

## 2) El tiempo cultural: La construcción del discurso de los derechos

Si bien el largo ciclo histórico lleva a discutir la naturaleza de las instituciones generadas a partir de la independencia, pero con el fuerte legado colonial<sup>3</sup>, el ciclo corto no puede dejar de considerar la forma específica en que se dio tanto el tránsito de las economías intervenidas a otras en donde supuestamente habría mayor libertad de los mercados, como el tránsito de regímenes autoritarios a democráticos. Lo que resulta sorprendente de este periodo, que podríamos situar a grosso modo hace 25 años, es la combinación de transiciones en el ámbito de la economía, de la política y de la sociedad. La forma discursiva que asumió esta simultaneidad de transiciones —¿Perestroika o Glassnost?— aunque simplificadora buscaba y aún busca encontrar la adecuada secuencia entre reformas económicas, reformas sociales y reformas políticas. Más allá del debate de ideas o quizás mejor decirlo, a partir de ese debate de ideas la forma precisa que tomó la puesta en marcha y la articulación o no de las reformas, marca sin duda los problemas y dilemas actuales que enfrenta América Latina, y hace todavía más relevante las discusiones como las que se presentan

---

<sup>3</sup> Un sólido argumento que intenta ofrecer elementos para una explicación del carácter depredador y promotor de la desigualdad del estado latinoamericano pone el acento en las características de la dotación de los recursos naturales y las formas sesgadas de acceso a su disfrute. Ver a este respecto Sokoloff y Engermann (2000).

en este libro alrededor de una política de desarrollo sustentada en los derechos humanos.<sup>4</sup>

Las reformas estructurales llevadas a cabo a partir de la década de 1980 tuvieron tres características predominantes: la desregulación, la apertura comercial y la privatización de las empresas del Estado.<sup>5</sup>

La experiencia nos dice que el funcionamiento adecuado de los mercados donde éstos han sido inexistentes, incompletos o basados en arreglos informales, requiere de la presencia de un conjunto de instituciones capaces de garantizar un régimen de competencia adecuado. Más aún, esos arreglos informales a través de mercados paralelos —a fin de cuentas mercados negros que generalmente han funcionado en la ilegalidad<sup>6</sup>— han generado sus propios agentes, sus redes de apoyo y sus propias reglas. No es extraño en consecuencia, que muy a menudo estos actores sociales hayan capturado las “ganancias” que teóricamente debían corresponder al conjunto de la sociedad, de haberse implantado un régimen efectivo de competencia. La sustitución de monopolios públicos por monopolios privados es, en buena medida, el resultado de la fuerza de estos mercados secundarios y de la fuerte cohesión entre sus agentes y sus redes.

En vista de esta larga tradición latinoamericana, no es extraño que las prevenciones respecto a los mecanismos de clientelismo político estén muy presentes a lo largo de todas las entrevistas en este libro. José Graziano da Silva, exministro de Seguridad Alimentaria resume muy bien esta constante preocupación de los diseñadores de políticas públicas, cuando refiriéndose al programa *Fome Zero* señala: “Lo que estamos tratando de hacer en Brasil es que las cosas no queden exclusivamente en manos de ciertos sectores organizados, que muchas veces responden a las élites dominantes. Por eso queremos que aquellos que no están bien organizados lo hagan... uno de los síntomas del populismo es el control social. Nosotros, en cambio, tenemos formas de participación social sin populismo...”

---

<sup>4</sup> El sustento filosófico, valga decir ético, de este planteo se encuentra en la idea del “ser humano como portador de derechos” cuyo argumentación sintética se encuentra excelentemente expuesta en el reporte del PNUD sobre la democracia en América Latina (2004).

<sup>5</sup> Una primera fase buscó la estabilización económica ajustando los macroprecios (tipo de cambio, tasa de interés y control de la inflación) para corregir los sesgos contra ciertos sectores y desatar crecimiento económico no inflacionario. Una segunda fase enfrentó las fallas de mercado a través del “cambio estructural”; sus principales ingredientes (liberalización comercial, privatizaciones y desregulación) pretendían mejorar y transparentar el financiamiento de los mercados para resolver los problemas de información asimétrica. Una tercera fase, que comienza apenas en muchos países de la región, apunta a las fallas de cooperación entre actores sociales. Véase Gordillo (1999).

<sup>6</sup> Ver para el caso de México el estudio sobre el ejido mexicano elaborado por Gordillo, G., De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2000).



A pesar de los éxitos relativos en el manejo de las macrovariables —implantadas en todos los países de la región a partir de las últimas décadas del siglo pasado— la principal limitante del proceso de reformas estructurales se origina del hecho de que, al no existir un mecanismo automático que estableciera “correctamente” los precios<sup>7</sup> se necesitó de un doble arbitraje. Un primer arbitraje fue necesario para mediar en el conflicto distributivo que generan los procesos inflacionarios agudos, y uno segundo relacionado con el control del déficit fiscal y en consecuencia, con las decisiones tanto del lado de las medidas impositivas como del lado del gasto público.

Estos arbitrajes buscaban corregir las fallas de las políticas públicas y, en esencia, de los mecanismos que generaban rentas institucionales. El doble proceso de arbitraje al que nos hemos referido recurrió a concertaciones puntuales con los principales actores sociales promovidas desde las instancias ejecutivas del estado, pero con poco cuidado hacia otras instancias como los poderes legislativo y judicial, y limitada atención hacia los actores institucionales por excelencia, es decir los partidos políticos.

En el fondo, —y es aquí donde deben ponderarse muchos de sus efectos más perniciosos— estos arbitrajes partían de un nivel de desigualdad política, de una enorme asimetría en las capacidades de influencia política de los distintos actores sociales y de aparatos estatales fuertemente enraizados en prácticas clientelares y patrimonialistas.

Terry Lynn Karl (2002) argumenta que los estilos económicos del desarrollo moldean las estructuras del estado, el ambiente para la acción colectiva e incluso los ritmos de estabilidad política. Desigualdades extremadamente elevadas de riqueza y del ingreso son la base de una distribución excepcionalmente inequitativa del poder y la representación política, así como arreglos institucionales que, por definición, están poco dispuestos a resaltar el problema básico de la desigualdad. Como bien lo sabemos, lo que ocurre es un ejercicio de influencias privadas que interactúan a través de distintos pactos corporativos. Esta desigual distribución del poder es fuente de privilegios económicos, erosiona la competencia económica y la eficiencia, además de fomentar la corrupción y dañar la democracia.

El procurador Malvezzi lo señala muy bien para el caso de Brasil y más espe-

---

<sup>7</sup> Uno de los principios fundadores del llamado Consenso de Washington fue la pretensión de que, dejados los mercados a su propia inercia, éstos tenderían automáticamente a definir el nivel adecuado de los principales macroprecios: tasa de cambio, tipo de interés e índice de precios al consumidor. Los resultados archi conocidos fueron que mientras se logró el control de la inflación, los otros macroprecios tendieron a desbocarse en ausencia de intervenciones estatales.

cíficamente respecto a lo que ha sido denominado (entre broma y tragedia) la “industria de la sequía”:

La “industria de la sequía” es una construcción de poder por parte de las oligarquías tradicionales del semiárido a partir de la sed y el hambre de las poblaciones. Es una forma a través de la cual las autoridades acumulan patrimonio a partir de bienes y recursos que son destinados a las poblaciones más pobres, construyendo poder a partir de sus necesidades fundamentales... el poder local o municipal es muy fuerte en Brasil y está muy enraizado. En él participan personas con una larga experiencia de acumulación y son muy hábiles para lidiar con las necesidades populares y hacer de eso un instrumento de dominación y control...

Pero precisamente debido a esa desigual distribución del poder, este ciclo histórico corto de las reformas estructurales de los ochenta en América Latina, dio paso a una crisis institucional marcada por cuatro factores:

1. Un vaciamiento de contenido de las instancias jurídicas encargadas de regular y arbitrar en conflictos entre particulares y entre éstos y el poder del Estado.
2. Un debilitamiento del proceso de liberalización económica que fue afectado por procesos de transferencia fallida o inconclusa de las funciones operativas del estado hacia el sector privado, en franjas específicas de la actividad económica sobre todo en lo que respecta a la regulación de los agentes económicos.
3. Un desequilibrio entre la intención y la capacidad de renovación de las instituciones.
4. Y por último, la desconfianza social en los compromisos del estado derivada de la ausencia de mecanismos de diálogo y concertación permanentes.

Los vacíos institucionales dejados por el retiro de algunas intervenciones —en ausencia de una política deliberada para la creación de nuevos arreglos institucionales— fueron ocupados desordenadamente por mercados paralelos y arreglos informales a un costo económico y social alto, sobre todo cuando se analizan esos procesos a más largo plazo. La reacción de sectores importantes de las sociedades latinoamericanas fue ejercer sus derechos democráticos —en muchos casos recientemente reconquista-

---

dos— a través de la movilización social y el conflicto, en ausencia de los canales institucionales idóneos.

Después de este largo periodo de cambio desordenado y frecuentemente arbitrario de las reglas del juego, debiera quedar una lección clara: la sociedad, como construcción humana muy dinámica, reacciona a través de los conflictos y las tensiones (que no son la excepción, sino la regla) cuando se imponen modificaciones en las reglas. Es todavía más evidente que estos conflictos se hacen presentes en momentos en que las sociedades están inmersas en profundos cambios de factura mundial y local.

Justo en esas coyunturas es esencial establecer un vínculo fuerte entre el marco legal y las movilizaciones sociales, con el propósito de ayudar al tránsito desde una protesta social —que por su propia naturaleza es espontánea y disruptiva— a una acción colectiva ciudadana. Este tránsito de la espontaneidad al sentido racional en la acción colectiva no sólo es un paso del plazo corto al largo en el horizonte de los actores sociales, es también la base de los acuerdos mutuos entre los órganos del Estado y los actores sociales. Más importante aún, este puente entre legalidad y movilización puede garantizar la transformación de las protestas y conflictos sociales en innovaciones, experimentos y soluciones, tanto en el ámbito de las propias reglas para canalizar conflictos como en los ámbitos que originaron la movilización. Al proceso de construcción de estos puentes es lo que he denominado en otros trabajos movilización social como medio de generar instituciones.<sup>8</sup>

En este sentido son muy ilustrativas las luchas que se desarrollaron a fines de la década de 1980 en Brasil que llevaron a la renuncia del presidente Collor de Mello, y que simultáneamente hicieron surgir el tema crucial del combate al hambre.

El obispo Morelli relata en este libro una parte de ese itinerario:

En 1965 volví a Brasil y a principios de 1966 comencé a trabajar como padre en Sao Paulo. Acababa de iniciar una dictadura militar, y desde mi inicio como ministro de culto participé en la resistencia a la opresión, fundamentalmente a través del trabajo con jóvenes en mi parroquia (...) nuestro trabajo versaba principalmente en la defensa de las libertades civiles y el rescate de presos políticos... Así entré en la lucha contra el hambre como parte de un proceso por la conquista de libertades y ciudadanía. Luchamos por tener un país

---

<sup>8</sup> Gordillo, G. (2004).

políticamente libre y en 1989 llegamos a elegir a un presidente a través del voto directo. Emergieron así dos candidaturas: la de Lula (da Silva) y (Fernando) Collor. Ganó Collor, y el país vivió una terrible experiencia de corrupción. El movimiento social se aglutinó nuevamente a través del llamado Movimiento por la Ética en la Política, por medio del cual se unieron las más grandes organizaciones sociales del país y permitieron el *impeachment*<sup>9</sup> (...) Para entonces, el movimiento de combate al hambre se había articulado en torno a la figura simbólica de (Herbert de Souza) Betinho...

Por su parte Flavio Valente, también protagonista de esas jornadas de lucha, observa como "el proceso de *impeachment* contra el presidente Fernando Collor de Mello favoreció la formación de un movimiento nacional de combate al hambre... A partir de 1992 la Acción de la Ciudadanía Contra el Hambre, la Miseria y por la Vida forzó al gobierno de Itamar Franco a crear un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria. Dicha iniciativa de la sociedad se centraba en la visión de que era necesario tratar a las personas más pobres como ciudadanos..."

De este periodo (la década de 1980) ha quedado claro que:

- El mercado puede ser una fuerza promotora de crecimiento y bienestar, sin embargo existen graves fallas de operación debido a mercados incompletos, asimetrías en el acceso a la información o a los costos para asegurar el cumplimiento de contratos.
- Las políticas públicas son cruciales para establecer el contexto en el cual pueden florecer las actividades emprendedoras, sin embargo existen numerosas fallas en la instrumentación, debido a distorsiones clientelares o patrimonialistas.
- Aunque las sociedades, y más particularmente, las organizaciones no gubernamentales, las agrupaciones gremiales y las diversas formas de asociación ciudadana son decisivas para el éxito de programas de desarrollo, existen fallas de cooperación que requieren ser atendidas a través de arreglos permanentes.

Un elemento central en el esbozo de nuevos arreglos institucionales es el énfasis en la participación ciudadana y en programas orientados por la demanda. Un incrementado ejercicio de la democracia local, y la legitimidad para una pluralidad de actores sociales y económicos ha generado

---

<sup>9</sup> El proceso legal de impugnación al jefe del Ejecutivo a través de los otros poderes del Estado.

expectativas y demandas que prefiguran un espacio público no ligado directamente al funcionamiento del gobierno, pero sí decisivo para la gobernabilidad democrática centrada en la construcción de consensos y en la formación de alianzas sociales.

Las asociaciones y alianzas juegan un papel crucial como parte de la nueva arquitectura institucional, ya que permiten corregir el acceso asimétrico a la información o la presencia de mercados incompletos. Estas alianzas estratégicas son alianzas productivas en el sentido más amplio, en tanto producen bienes públicos y privados, son elementos constitutivos de un espacio para interacciones entre personas con la naturaleza, con los mercados y con las reglas mismas del funcionamiento de las sociedades.

### **3) El tiempo político: La importancia de llamarse Lula<sup>10</sup>**

En 1979 se iniciaba un lento proceso de apertura en el régimen militar que gobernó Brasil desde 1964. Un movimiento obrero se consolidaba con fuerza para sacudir el yugo del sindicalismo estatal, mientras grandes huelgas azotaban al país. Uno de sus promotores era el líder del sindicato metalúrgico; un hombre sin instrucción, nacido en la zona más pobre de Brasil —el semiárido nordestino— que a los diez años de edad emigró a pie con su familia hasta Sao Paulo.

Poco tiene que ver el Brasil de finales de la década de 1970 con el de este nuevo milenio; el Lula de ayer no podía ser el Lula de hoy. Aunque los valores de igualdad y justicia social que defiende sean similares, el líder sindical de 1979 pensaba que el poder para transformar la realidad estaba en las masas, mientras que 20 años más tarde se ha dado cuenta que está en los ciudadanos. Si el de antes creía en el poder de la destrucción, el de ahora cree en la capacidad de construir junto con los ciudadanos. Lo que hoy se busca seguramente es menos grandioso, pero más asequible.

Frei Betto, compañero de luchas de Lula y actualmente su asesor en materia de participación social, establece el vínculo entre movilizaciones y triunfo electoral de Lula:

No es posible entender el fenómeno Lula sin entender la movilización popular. El triunfo de Lula es resultado de un proceso histórico en el que el trabajo de base ha jugado un papel muy importante. Por lo menos la mitad de los ministros surgieron de una base

---

<sup>10</sup> Este apartado es una versión ampliada del texto que con el mismo título publicaron Gordillo, G. y Gómez, H. (2003).

---

social popular; cinco de ellos: Olivo Dutra, Benedita da Silva, Miguel Rossetto, José Fritsch y Marina Silva, provenimos de comunidades eclesiales de base en las que nunca se le prometió a nadie ningún beneficio material. Lo que buscamos fue conquistar derechos. Pero no podemos dar un paso más grande que el que es posible dar. Tampoco hacer demagogia. La maquinaria de gobierno no fue hecha para servir al pueblo y los cambios toman tiempo...

Es claro que Lula no está en la vertiente populista del debate latinoamericano. En primer lugar, el nuevo presidente de Brasil no ha asumido la postura de un mesías que cree poder resolver los problemas con la fuerza de su personalidad, como lo creyó, por ejemplo, el depuesto Fernando Collor de Mello. No busca apartarse de las instituciones democráticas. A diferencia de los caudillos latinoamericanos, Lula tiene credenciales democráticas que ellos no pueden ostentar. La suya ha sido una lucha tanto por la igualdad y la justicia social como por la democracia, primero para poner fin a la dictadura militar, después para ampliar los espacios de representación ciudadana.

El de Lula es un programa de gobierno socialdemócrata porque reconoce que los cambios se logran de manera gradual y a través de reformas, por lo que plantea cinco: tributaria, laboral, de seguridad social, agraria y política. Al buscar una lucha decidida contra la desigualdad, coloca en un mismo plano de importancia la defensa de los derechos individuales y la búsqueda de la justicia social. Se pronuncia por una lucha decidida que ponga fin a todas las formas de discriminación y plantea una amplia agenda de reformas sociales.

Es un acto de modestia y racionalidad que haya establecido el combate al hambre como su primera y más importante tarea en su ejercicio de gobierno. Lula no ha dicho que acabará en cuatro años con la desigualdad ni que bajo su mandato se terminará la pobreza, lo que ha hecho desde tiempo atrás y en conjunto con académicos y organizaciones sociales, es un programa ambicioso, pero plausible, para lograr que los brasileños alcancen la dieta mínima requerida para no perecer ante el hambre. Como señala Flavio Valente: " La gran novedad del gobierno de Lula está en la forma en que ha establecido sus prioridades. Definir el combate al hambre como objetivo central tiene una importancia mayúscula. Parece que aquella lógica de que primero había que crecer económicamente para después distribuir está evolucionando hacia una concepción en la que el combate al hambre y a la pobreza se consideran como un motor del crecimiento económico..."

---

Graziano da Silva explica de la siguiente manera esta opción estratégica: "Creímos que un buen principio era encauzar nuestra acción en la lucha contra el hambre; algo en lo que nadie podía estar en contra permitía una gran unidad política. Por ello, incluimos ese tema dentro de la campaña electoral y reunimos una amplia coalición de partidos políticos y fuerzas sociales para respaldarlo. Escogimos el hambre porque es un mal que causa una circularidad que es al mismo tiempo causa y consecuencia de la pobreza..."

El programa social más importante de Fome Zero fue presentado como un conjunto de medidas que combinan políticas de emergencia con otras de cambio estructural, a través de las cuales se pretende fomentar la economía campesina para producir alimentos impulsando tanto el polo de los productores pobres como el de los consumidores de las grandes zonas marginadas (tanto urbanas como rurales) en una lógica keynesiana de incentivo a la oferta y la demanda. Fome Zero tiene la importante característica de ser un programa ampliamente consensuado con las organizaciones sociales, cuyo apoyo y participación ha sido y seguramente será una de sus mayores virtudes.

La participación de la sociedad civil en acciones de este tipo es clave. Vale la pena detenerse a reflexionar sobre ello pues es a partir de ahí, y no del liderazgo mesiánico de un líder o de las soluciones mágicas de un gobierno que distribuye beneficios de arriba hacia abajo, donde hoy se puede transformar la realidad. Como lo expresa Frei Betto: "Después de haber luchado durante años por llevar a Lula a la Presidencia hay una tendencia en algunos a esperar a que sea el gobierno quien haga las cosas, como si el protagonismo quedara solamente en sus manos y no en las de la sociedad. Por eso trato siempre de insistir en que la sociedad tiene que asumirse como sujeto de esta acción".

En ese sentido, hay mucho que admirarle a una sociedad como la brasileña que ha pasado por un proceso de maduración notable desde las luchas sindicales de la década de 1970, a la movilización popular por la elección presidencial directa, pasando por el impeachment a Fernando Collor de Mello y la campaña de Betinho contra el hambre en los primeros noventa. Incluso la exitosa campaña de combate al SIDA y atención a los portadores de VIH, hoy ejemplo en todo el mundo, es producto de esta participación. Al respecto, Malvezzi resalta el instrumento legal de la Acción Civil Pública:

---

En Brasil existen ejemplos concretos de políticas para garantizar derechos económicos, sociales y culturales.

Se han utilizado en casos como la defensa de los consumidores, la protección ambiental o el derecho a la salud. El mejor ejemplo es la Acción Civil Pública a través de la cual se obligó al Estado a costear tratamientos a los portadores de VIH. También existen experiencias en el campo del derecho a la educación básica. En Brasil debe haber una escuela para cada niño en edad de asistir a ella. En caso de que no exista una escuela, ésta debe ser creada y —de no poder ser así— alguna alternativa deberá ofrecerse. En varias ocasiones se ha recurrido a la Acción Civil Pública para garantizar este derecho...

Pero por otra parte es importante reconocer como afirma Elisabetta Recine que “el hecho de que los programas sean asistencialistas no tiene sólo que ver con los programas mismos, sino con las características de la propia sociedad y con las oportunidades de desarrollo que ésta genera...”

Por si fuera poco en la coyuntura que toma posesión el gobierno de Lula, Brasil atravesaba por una situación económica más que complicada. Su deuda pública (superior a 60 por ciento del PIB) y la creciente devaluación del Real generaron situaciones difíciles de manejar que redujeron sustancialmente el margen de maniobra del nuevo gobierno. Durante su campaña, Lula fue enfático en asegurar que cumpliría con los compromisos de Brasil frente a las instituciones financieras internacionales.

Las políticas económicas en los primeros meses del mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, caracterizadas por un sector de *cientistas* sociales de izquierda como una continuación de las impulsadas por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, expresan los dilemas a los que se enfrentan los diseñadores de políticas económicas que no aceptan que exista una y sola una fórmula de éxito. Entre otras poderosas razones porque la fórmula única no ha tenido muchos éxitos.

Por la otra vertiente, un grupo de economistas del gobierno propuso en un documento intitulado Política económica y Reformas Estructurales (2003)<sup>11</sup> tres ideas esenciales: la necesidad de retomar el crecimiento económico sustentable de la economía brasileña, la comprensión de ello pasa por un período de transición, que incluye un proceso de ajuste macroeconómico y la implementación de reformas estructurales, así como el impulso a un

---

<sup>11</sup> Elaborado por el ministerio de Hacienda en abril del 2003 tiene su origen en un documento de diagnóstico y propuestas de un conjunto plural de economistas que apoyaban a disitintos candidatos presidenciales y que se denominó *A Agenda Perdida diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social* (2002). Animado inicialmente por el economista Alexandre Scheinkman toma su nombre como consecuencia de la constatación que los temas centrales de la política económica futura de Brasil no estaban siendo discutidos durante la campaña presidencial; de ahí el nombre de “agenda perdida”.



modelo de desarrollo que tenga por eje la inclusión social como objetivo central, para enfrentar en el corto plazo graves problemas como la subnutrición y la extrema pobreza.

Como lo plantea Graciano: “No se cambia de la noche a la mañana una política económica asentada en una situación de extrema fragilidad como la que nos tocó recibir. La política económica instrumentada en diez años no puede revertirse en seis meses. Lo que Brasil está intentando hacer es recomponer su credibilidad internacional y sus reservas; terminar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que lesiona los intereses nacionales y abrir el camino para instrumentar una nueva política”.

Lula acudió en febrero del 2003 a la sesión de apertura del Congreso y a pesar de conocer bien su condición de minoría parlamentaria, supo hacer corresponsable al Poder Legislativo del momento histórico que vivía el país a través de un discurso sobre la responsabilidad legislativa, política y ciudadana: “Tengo plena conciencia —les dijo— de que sólo cambiaremos este país juntos haciendo convergir democráticamente la voluntad de los poderes de la república con la participación efectiva del conjunto de la sociedad (...) No vine a pedirles sobrevivencia o sumisión. Vine a proponerles parcería (alianza)”.

Para evitar que temas sensibles polarizaran o desgastaran la discusión parlamentaria y, sin caer en el error de apelar directamente a los ciudadanos al margen de las instituciones, Lula convocó a la mesa de negociación a empresarios, sindicalistas, banqueros y representantes de organizaciones sociales en un espacio de articulación denominado Consejo de Desarrollo Económico y Social —inspirado en las experiencias exitosas de algunos países europeos— como forma de procesar la diversidad social y los intereses económicos.

Brasil no había crecido en 20 años. Comparando las décadas de 1960 y 1970, las dos últimas se caracterizan por la persistencia de un crecimiento casi nulo de renta por habitante. Una persistencia aún más antigua puede observarse en los indicadores de la distribución de la renta. El diez por ciento más rico de la población se queda con 50 por ciento de la renta nacional y 50 por ciento más pobre apenas se lleva diez por ciento de ese monto.

Si bien habían sido implementadas diversas políticas durante ese periodo,

---

no se registraron evidencias que la renta por habitante y su distribución hayan sufrido modificaciones significativas. Debido a la poca capacidad de los gastos sociales en reducir la desigualdad de la renta, es necesario reformular el diseño de las políticas de recaudación y transferencia de los recursos por parte del Estado.

Precisamente por el desgaste político que conllevan las reformas fiscales, un marco normativo para el diseño de políticas públicas en temas tan cruciales como la pobreza y el hambre requiere sustentarse en alianzas políticas que asuman la dificultad que conlleva la instrumentación de este tipo de enfoques.

El punto de partida debe ser la contundente afirmación de Luigi Ferrajoli (1999), acerca de que los derechos fundamentales se afirman siempre como las leyes del más débil, en alternativa a la ley del más fuerte, que regía y regiría ante su posible ausencia.<sup>12</sup> Es decir, este tipo de políticas públicas tienen que estar insertas en el andamiaje jurídico esencial de cada país para asegurar una visión de estado, es decir de largo plazo y con continuidad institucional.

De ahí la relevancia para Brasil de la afirmación de Graziano da Silva en el sentido que “en una política de universalización de derechos, como busca ser la nuestra, todos tendrán derecho a la alimentación y el gobierno tendrá que asegurarlo, aunque tenga que disminuir el valor que se destina a cada uno de los beneficiarios (...) Nos estamos enfocando en la familia y en el derecho a la alimentación como un derecho básico de la persona humana, junto al derecho a la salud y a la educación...”

El procurador Luciano Maia enfoca ese desiderátum sobre el andamiaje jurídico con la realidad específica de Brasil de esta manera:

La mayor parte de los jueces brasileños considera que todas aquellas son normas de tipo programático, que su acción se limita a evitar que entren en contradicción con otras y que su fuerza es escasa como para que sea la justicia la encargada de garantizarlas. El constitucionalista brasileño tradicional piensa que, dado que los derechos humanos están establecidos en tratados internacionales, al no estar éstos establecidos en la Constitución su fuerza es sólo de ley y no son considerados como derechos fundamentales... la gran dificultad en el derecho brasileño es que el Poder Judicial resulta ser muy receloso para avanzar en la sustitución de los llamados conceptos de conveniencia y oportunidad propios del Poder Ejecutivo...

---

<sup>12</sup> Ferrajoli, Luigi (1999), *Derechos y garantías*, Editorial Trotta, Buenos Aires. P. 54.

Por ello considera que:

Uno de los principales remedios jurídicos es la llamada Acción Civil Pública, que permite crear una tutela específica a través de la cual un juez puede ordenar la provisión un programa social o determinado servicio solicitado por una comunidad. Por su parte, el Ministerio Público Federal —con cerca de 600 procuradores agrupados en cinco regiones— actúan en casos, atraídos por la federación hacia su ámbito. Si, por ejemplo, el ministro de Educación no asigna recursos para la merienda escolar en determinado estado, un promotor del Ministerio Público Federal puede investigar los hechos...

Es en esa coyuntura que abre el ascenso al poder de Lula en donde adquiere plena significancia el debate en torno al programa Fome Zero, mismo que por cierto, no ha concluido aún. Mas allá del programa en sí mismo se debate el sentido de las políticas sociales en su vinculación con el contexto internacional y con las políticas económicas.

Este debate en torno a Brasil se ve reflejado en casi todas las entrevistas que presenta este libro y cobra plena relevancia en el marco del debate sobre democracia y economía de mercado. Sin asumir una posición concluyente sobre las tensiones que genera esta relación —quizás porque no puede haber nada concluyente sin dañar alguno de los dos términos— el informe del PNUD, al cual se ha hecho alusión anteriormente indica que:

La economía es una cuestión clave para la democracia. Esta afirmación no implica confundir dos formas de organizaciones sociales claramente diferenciadas: la democracia, que organiza relaciones de poder; la economía, que organiza relaciones de producción, reproducción e intercambio. Sin embargo, el resultado de la organización económica es una cuestión decisiva para la democracia, especialmente para la democracia de ciudadanía, como la hemos definido en este informe...” Y remata señalando que “el Estado y el mercado son susceptibles de ser combinados en maneras diferentes dando origen a la diversidad de formas que puede adoptar la economía de mercado... (2004).

El debate en torno al programa Fome Cero se asumió a partir de varias polaridades, una de las más decisivas entre quienes abogan por la focalización de los programas sociales y lo que proponen su universalización. Los defensores de la focalización sostienen que los programas sociales deben concentrarse en generar un impacto sobre un público objetivo definido; los que viven en estados de mayor miseria recibirían un trato diferencial. Dicho impacto puede ocurrir de tres formas principales: 1) expandiendo la capa-

---

cidad productiva y de generación de renta en los beneficiarios; 2) garantizando capacidades para que estas oportunidades puedan ser utilizadas; 3) ofreciendo acceso a bienes y servicios básicos.

En este terreno Marcelo Aguiar uno de los principales constructores de *Bolsa Escola*, el programa focalizado considerado más exitoso, señala: "Un programa focalizado permite combatir la pobreza de manera más eficiente". Aunque reconoce que estos programas tienen en términos de registros precisos y actualización de beneficiarios, no acepta que todos los programas focalizados combatan los efectos de la pobreza sin combatir sus causas. Éste es su argumento:

Creo que nuestro programa [Bolsa Escola] tiene la ventaja de combatir ambas. Combate las causas porque invierte en el futuro al fiscalizar la asistencia de los niños a la escuela; combate los efectos porque transfiere renta a las familias. Bolsa Escola integra de forma estratégica el complemento de la renta con el acceso universal a la educación, combatiendo además la deserción escolar (...) los programas que teníamos antes, como el de Canastas Básicas ayudaban a las familias, pero el Estado necesitaba inmensas estructuras para almacenar y distribuir los alimentos, lo que consumía por lo menos 30 por ciento de los recursos, sin contar la corrupción que se generaba de por medio...

Por su parte, los partidarios de la universalización requieren que el Estado ofrezca servicios y beneficios sociales a la población como un todo, a fin de garantizar derechos básicos como el derecho a la salud, a la educación, al saneamiento, etcétera. Graziano da Silva, evidente partidario de la universalización de los derechos sociales, argumenta que "un programa focalizado sólo se justifica en sociedades en que la situación de pobreza es una cuestión marginal o de excepción, como ocurre en países desarrollados..."

Empero al profundizar en torno a los principios que rigieron la elaboración del Programa *Hambre Cero* (Fome Zero) señala que se trata de "una combinación entre acciones de emergencia con otras de cambio estructural. Partimos del supuesto que quien padece hambre no puede esperar... del programa Fome Zero, hicimos una focalización a nivel regional y escogimos la región del semiárido nordestino, sujeta a fuertes secas... Tanto esa focalización, como el carácter local que hemos buscado darle a las políticas, es un avance sustantivo en comparación a cualquier intento por alcanzar una definición monetaria de línea imaginaria de pobreza. La población más pobre no tiene un rendimiento constante que permita definir un ingreso en

forma precisa, como ocurre con quienes reciben un salario mínimo...”

Quizás al final, como señala Aguiar, “esas posiciones (focalización o universalización) existen independientemente del gobierno. Son posturas filosóficas, si se quiere. No creo que sean disputas políticas. De cualquier modo me parece que el gobierno optó por una solución más favorable hacia quienes defendían la focalización...”

Un segundo plano del debate era eminentemente político con relación a la continuidad o diferenciación de las políticas sociales del gobierno de Cardoso respecto al gobierno de Lula. Para Graziano da Silva:

Los programas de transferencia de renta que instrumentó el gobierno anterior padecían de tres grandes dificultades: en primer lugar, la enorme multiplicidad de programas, resultado de una disputa al interior del gobierno. Cada precandidato a la sucesión presidencial tenía un programa distinto: el ministro de Salud tenía un programa; el de Educación tenía otro y así sucesivamente. No es exagerado decir que se trataba de programas electoreros (...) en segundo lugar, estos esfuerzos resultaron en una gran dispersión e insuficiencia de recursos, con lo que cada uno de esos programas pagaba cantidades ínfimas (aproximadamente cinco dólares por persona), sin tener ningún control en caso de que una familia recibiera recursos provenientes de varios programas...

Por su parte Elisabetta Recine, funcionaria en el gobierno Cardoso y encargada del programa de Bolsa Alimentación, indica que:

A raíz del establecimiento de una red de protección social se decidió sustituir la distribución directa de alimentos por la distribución de renta a las familias, en el marco de una agenda de compromiso con la promoción de la ciudadanía... El programa atiende a lactantes, niños menores de seis años y madres que amamantan, cuando éstos se encuentran en condiciones de baja renta o riesgo nutricional...creo que el modelo de distribución directa de recursos financieros a las familias tiene un gran potencial para la promoción de ciudadanía porque genera autonomía e independencia. Tenemos estudios de éste y otros programas que demuestran que las familias de baja renta utilizan estos recursos fundamentalmente para la compra de alimentos. La evaluación del programa demuestra que por cada real que aportamos, alrededor de 70 centavos se utilizaron en la compra de alimentos. Ahora, se trata de un programa compensatorio, no de un programa estructural. No resuelve el problema y nunca lo va a resolver. Las personas tienen que adquirir condiciones propias para adquirir sus propios alimentos...

---

Finalmente el tercer plano de debate se centraba directamente en el programa Hambre Cero. Algunos críticos de izquierda señalaron que también se trataba de un programa asistencial como los implementados por el presidente Cardoso. Por su parte Graziano da Silva que como ministro de Seguridad Alimentaria encabezó los esfuerzos para la implantación del Programa Hambre Cero en el primer año del gobierno Lula, refuta esa idea: "Dar asistencia no es ser asistencialista porque queremos evitar esa relación de dependencia que se crea dentro de las poblaciones que reciben donaciones, sea a través de transferencia de renta, sea a través de la donación de alimentos. Lo que estamos tratando de hacer es acudir a auxiliar a las poblaciones en riesgo creando las condiciones para que superen por sí mismas su situación..."

Otras críticas al Programa Hambre Cero han tenido que ver con la condicionalidad de que los recursos canalizados fueran utilizados exclusivamente para comprar alimentos. Walter Belik, defensor de esta medida argumenta que:

Las transferencias a través de tarjetas son necesarias porque la gente no tiene una idea muy clara de qué hacer con su renta. La publicidad es muy fuerte y la gente se ve influenciada a gastar el dinero en cuestiones que no contribuyen a eliminar el hambre... Nosotros estamos haciendo un proyecto para combatir el hambre. Queremos que la gente utilice ese procedimiento para comprar comida y así movilizar y hacer más dinámica una parte de la economía que nos interesa desarrollar: la producción de alimentos para consumo interno. Lo hemos concebido [el programa Hambre Cero] como un programa keynesiano a través del cual se incentiva la oferta y la demanda...

Por su parte, el senador Eduardo Suplicy, decidido detractor de la condicionalidad en los programas sociales, argumenta:

Lo equivocado es pensar que para que las personas escojan adecuadamente sólo puedan gastar su dinero en alimentos. Esa medida, además, creará distorsiones del mercado en perjuicio de la calidad de los alimentos. Es mejor permitir que se elija libremente y que así los productores se esmeren en mejorar la calidad, en vez de que decida por ellas un burócrata porque tiene miedo a que las personas gasten su dinero en cachava o en tequila... Todo esto tiene que ver con el proceso de libertad.

Amartya Sen en *Development as Freedom*, plantea que el desarrollo sólo tiene sentido si genera a todos los seres humanos mayor libertad para escoger. Los grandes educadores, como Piaget, Montessori o Freire siempre dijeron

---

que el desarrollo de la personalidad acompaña la autonomía que se da al ser humano para que éste pueda ganar madurez y libertad. La propuesta de ingreso básico es consistente con todas estas ideas..." Y propone en cambio un programa universal de renta mínima.

Casi dos años después de haber realizado estas entrevistas, aunque el programa Fome Zero continúa en nombre, ha sido sustituido por uno que intenta concentrar todos los recursos de transferencias directas: el programa *Bolsa Familia*. El ministro Graziano ha dejado su puesto, y el ministerio de Seguridad Alimentaria, junto con otros ministerios, se ha fusionado en un ministerio de Desarrollo Social. Empero, el debate en torno al derecho a la alimentación continúa, junto con las derivaciones que de éste se podrían originar.

Al escribir esto último evoco las impresiones de una gira por el nordeste que realizó Lula a unos meses de haber asumido la presidencia de la República y que pliqué en el diario *La Jornada*.<sup>13</sup>

Lula toma el micrófono, y en el lapso de unos treinta minutos (breve Lula no es) pasa del orador al pedagogo al estadista. "Sólo tengo cuatro años, ni modo que me pusiera a llorar por el estado en el que me entregaron el país". Esto no les gusta a los partidarios del presidente anterior que, sin embargo, son claves para el actual gobierno, tanto en el Congreso como en los gobiernos estatales.

"El tiempo nos apremia, ustedes nos apremian. Hagamos las cosas juntos". Para los nordestinos un mensaje clave de otro nordestino: "Nunca bajen más la cabeza, éste es también su país. No necesitan intermediarios necesitan representantes auténticos". Eso no les gusta a los caciques.

"Sí, correcto hay que repartir tierras. Este es un país con una enorme desigualdad. Pero no se trata de entregar tierra sin acceso al crédito. sin infraestructura, sin aperos de labranza, sin asistencia técnica. Se puede hacer una reforma agraria tranquila y pacífica". Eso no gusta a algunos sectores de izquierda.

Mientras continua su perorata, un público embelesado con sus palabras se descubre a sí mismo. En medio de tanto *deja vu* hay algo radicalmente novedoso que no logro descubrir en ese momento.

---

<sup>13</sup> *El síntoma del cono sur: hablando claro*, 6 de septiembre de 2003.

---

Días después, leo una entrevista que dio Lula a los corresponsales extranjeros: "Sin duda Bush no es el presidente que a mí me gustaría. Seguro que tampoco yo soy el presidente que él desearía, pero tenemos que entendernos (...) Sé muy bien que si mi propuesta fracasa, no soy yo quien fracasa, sino todo el movimiento de izquierdas que me ha llevado al gobierno". Encuentro entonces la novedad.

Entre el fundamentalismo del mercado y la nostalgia del pasado o la fuga hacia delante, el gobierno de Lula sigue proponiendo: profundizar democracia, restablecer la cohesión social, impulsar el respecto a los derechos humanos. Pero sobre todo habla directo, sin rodeos.

¿Es poca cosa? Quizás para la magnitud de los problemas que se enfrentan en Brasil si lo sea. Pero asumir las restricciones abre la ventana de los sueños posibles. Hablar claro es el principio de la esperanza. Mirar la vida pública directamente sin subterfugios ni grandilocuencia.

---



## Introducción

### Derechos humanos y combate al hambre

*Hernán Gómez*

El triunfo de Luiz Inácio Lula da Silva, luego de cuatro campañas para llegar a la presidencia de la República, despertó interés y expectación en América Latina, así como en varios países del mundo. La determinación del presidente brasileño de hacer del combate al hambre una de las prioridades de su gobierno, constituyó un hecho de escasos precedentes que ha colocado a su administración en una posición de liderazgo en materia social.

Desde hace algunos años, el Instituto Ciudadanía, una ONG ligada a Lula da Silva, organizó una serie de seminarios nacionales y audiencias públicas a lo largo y a lo ancho del vasto territorio brasileño para discutir lo que habría de conformar el proyecto Fome Zero. A raíz de ello, el hambre pasó a ser uno de los principales temas del debate político. Durante las elecciones federales de 2002, el asunto sería enfrentado con realismo y audacia por el equipo de campaña que llevó a Lula al poder.

Desde entonces, comenzamos a observar estos fenómenos con la claridad de que la lucha contra el hambre es resultado de un proceso histórico de intensas movilizaciones sociales y que el triunfo de Lula da Silva es, en buena medida, resultado de ellas. La sociedad brasileña ha pasado por un notable proceso de maduración que va desde las luchas sindicales de los setenta, a la movilización popular por la elección presidencial directa durante los años de la dictadura, pasando por el impeachment a Fernando Collor de Mello y la campaña ciudadana contra el hambre liderada por Betinho a principios de la década de 1990.

---

Fome Zero constituye un programa de vanguardia porque busca romper con la lógica del asistencialismo que durante tantos años ha estado inserto en las políticas sociales de atención a la pobreza y el hambre, para colocarse en una perspectiva vanguardista que concibe el desarrollo desde una visión de derechos humanos. Así, uno de sus principales objetivos —ambicioso, pero plausible— es garantizar a todos los ciudadanos brasileños su derecho a una alimentación adecuada.

Se trata de un derecho que ha sido reconocido a través de diversos pactos internacionales. Fue establecido por primera vez, aunque siendo casi letra muerta, en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* e incorporada en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, la preocupación por establecer un enfoque de derechos a las políticas de combate al hambre sólo comenzó a estar presente iniciada la década de los noventa, en el marco de lo que algunos denominan derechos de tercera generación.

Establecer una mejor definición del significado y los alcances del derecho a la alimentación se ha vuelto una preocupación cada vez más presente en el ámbito nacional e internacional. En nuestra región, sin duda Brasil es uno de los países en los que este enfoque ha evolucionado más, gracias a la actuación de una sociedad civil altamente participativa, a la voluntad política y a la apertura del estado al escrutinio internacional en materia de derechos humanos.

En este libro hemos buscado enlazar el concepto del derecho a la alimentación con la transición política en Brasil, pues en ese país se presenta una oportunidad histórica de avanzar hacia la formulación de políticas públicas capaces de trascender la idea que el desarrollo de los pueblos o de las personas son concesiones graciosas de la autoridad que se formulan de arriba hacia abajo. Por el contrario, de estas entrevistas se deriva una concepción conforme a la cual es obligación de todo estado garantizar los derechos humanos universales a sus ciudadanos.

Este trabajo es resultado de una serie de entrevistas que se realizaron en Brasil entre noviembre de 2002 y agosto de 2003 con el fin de conocer las visiones y experiencias de los actores sociales, de las organizaciones de derechos humanos, del poder público y de la academia en la lucha contra la pobreza, el hambre y la desnutrición, así como las diversas polémicas que hoy se plantean en torno a las temáticas sociales.

---

*Conversaciones sobre el hambre* tiene el múltiple propósito de armonizar el debate de los propios brasileños, a la vez que rescatar lecciones para otros países de América Latina. Queremos en esta primera introducción explicar lo que, a nuestro entender, debieran ser los contenidos de una política pública basada en derechos humanos, particularmente en sus dimensiones económica, social y cultural. Hemos rastreado esta construcción en la propia génesis de las Naciones Unidas y a lo largo de la historia, con el objetivo último de presentar el marco en el cual puede fructificar una política de desarrollo basada en este enfoque.

## **I. La génesis de una teoría del desarrollo basada en la realización de los derechos humanos**

La construcción de una política de desarrollo sustentada en la realización de los derechos humanos tiene fundamento en la creación misma de las Naciones Unidas. La Carta de las Naciones Unidas y más específicamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, colocaron dentro de sus objetivos y metas principales la realización de los derechos fundamentales del ser humano. Su promulgación, tras los actos de barbarie y la violación masiva de derechos humanos durante dos guerras mundiales, hicieron de este documento un referente esencial.

En un momento en el que varios países no habían completado sus procesos de emancipación ciudadana (persistían regímenes de segregación racial, por mencionar sólo un caso) y un número importante de naciones todavía vivía bajo el influjo del colonialismo europeo (i.e. India) la Declaración claramente postuló los principios a través de los cuales se habría de poner fin a esas y otras formas de injusticia y opresión. Con ello se creó un instrumento de avanzada para la protección de los derechos humanos en todo el mundo.

La relevancia de este documento radica en que fue sustentado de forma prácticamente unánime por un gran número de naciones, distintas entre sí, tanto en ideología como en prácticas políticas. Así, desde China hasta Europa y América Latina, pasando por culturas tan distintas a la occidental como el islamismo y el hinduismo; la Declaración fue ratificada tanto por países del bloque capitalista, como del mundo comunista que comenzaba a erigirse.

---

Algunas visiones críticas de la Declaración Universal han postulado que en algún modo ésta constituyó una imposición de las convicciones occidentales acerca de los derechos humanos y otros, incluso, han argüido que a través de ella, se ha intentado establecer la superioridad de la civilización occidental sobre las demás. Michael Ignatieff, Luigi Ferrajoli y Amy Gutmann, entre otros teóricos, han desmentido estas visiones simplistas al colocar los derechos humanos como el común denominador y punto de encuentro de todas las civilizaciones.

Ignatieff ofrece interesantes argumentos que explican que, contrario a lo que se ha creído, la Declaración constituyó un esfuerzo de “pragmatismo político y moral que buscó un acuerdo entre puntos de vista diversos, colocándose como un *piso mínimo de entendimiento* y una advertencia para que la humanidad no reprodujera los horrores por los que pasó Europa durante la primera mitad del siglo XX.<sup>14</sup>

Visto así, coincidimos con Ignatieff en que la razón de que existan derechos humanos es fundamentalmente histórica. Su universalidad radica en establecer libertades de decisión —la posibilidad de optar— como punto de partida para todos los seres humanos, en definir el universo de intereses de los no poderosos, así como en obligar a que el poder sea ejercido de forma tal que respete la autonomía e integridad de los seres humanos.<sup>15</sup>

Siguiendo esta línea de pensamiento, es posible afirmar que antes que un conjunto de principios morales acerca de lo que está bien, los derechos humanos constituyen un lenguaje de empoderamiento moral. Aunque no sean capaces por sí mismos de garantizar el más importante de nuestros derechos —el derecho a la felicidad— nos pueden ofrecer un conjunto de definiciones mínimas para la convivencia. Al trasladar el centro de estas decisiones vitales al individuo, antes que prescribir principios hace de éste la fuente misma de la legitimidad de dicha convivencia.

La universalidad de los derechos humanos, como bien plantea Ignatieff, radica en *definir los intereses universales de los no poderosos*. Amy Gutmann refuerza esta argumentación al afirmar que “los derechos humanos no buscan la destrucción de ninguna cultura sino su integración dentro de un sistema de protección de derechos comunes”. En definitiva, dice Gutmann, los derechos humanos pueden ser expresados de muy diversas maneras.

---

<sup>14</sup> Michael Ignatieff, 2001.

<sup>15</sup> Michael Ignatieff, Op. Cit.

no sólo como una forma de entendimiento entre distintas sociedades y culturas, sino incluso dentro de ellas mismas.<sup>16</sup>

## II. El ámbito económico y social de los derechos humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, como hemos visto, representa un piso básico de entendimiento entre las distintas civilizaciones. Es a partir de ello que los derechos de la persona humana se desdoblaron en una dimensión civil y política y otra económica, social y cultural. Desde sus orígenes, la Declaración consideró ambos aspectos como necesarios para que el hombre viva en una auténtica libertad.

Al respecto, vale la pena recordar el discurso de las *Cuatro Libertades*<sup>17</sup> que el presidente Franklin D. Roosevelt pronunció en enero de 1941 y que incluía la liberación de la miseria como una de esas libertades. No está de más decir que en las negociaciones sobre la Declaración Universal que tuvieron lugar entre 1947 y 1948, la delegación de Estados Unidos desempeñó un papel importante, subrayando que debían incluirse los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles que enuncian las libertades fundamentales, ya que en palabras de la delegación estadounidense "un hombre en la miseria no es un hombre libre".<sup>18</sup>

La Declaración Universal consagró un conjunto de libertades negativas relacionadas con la capacidad de obrar de los individuos y una serie de libertades positivas cuya realización depende de la acción del Estado. Tanto unos como otros derechos fueron reconocidos por este importante documento. Así, el artículo primero<sup>19</sup>, como lo señala Gutmann<sup>20</sup>, no establece una sola referencia filosófica o moral para fundar los derechos humanos, sino una pluralidad de referencias, precisamente para evitar que se considerara el tema de los derechos humanos como expresión de una sola visión del mundo, notablemente la cristiano-occidental.

---

<sup>16</sup> Amy Gutmann (2001), introducción a Ignatieff, Op. Cit.

<sup>17</sup> En su mensaje anual al congreso del 6 de enero de 1941 el presidente Roosevelt se refirió a los peligros que se cernían sobre la humanidad derivados de los totalitarismos predominantes y los confrontó con sociedades sustentadas en cuatro libertades fundamentales: "The first is the freedom of speech and expression... the second is the freedom of every person to worship God in his own way...the third is freedom from want—which translated into world terms, means economic understandings...the fourth is the freedom from fear—which translated in world terms, means a world-wide reduction of armaments....". Consúltese: <http://www.fdrlibrary.marist.edu>

<sup>18</sup> En Asborn Eide, sin fecha.

<sup>19</sup> "All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood".

<sup>20</sup> Amy Gutmann, en Ignatieff, op.cit.

Por el contrario, al establecer la libre e igual dignidad de la persona dotada de raciocinio y por tanto con capacidad de elección, se abre desde el principio de la Declaración Universal a interpretaciones múltiples ligadas a una base común de entendimiento.

Por otra parte el artículo 22 estableció: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

Asbjørn Eide sostiene que "la gran contribución de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es que amplió la plataforma de esos derechos para que abarcara todo su campo —civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— e interconectara los diferentes derechos, haciendo que se reforzaran mutuamente".<sup>21</sup> Sólo fue más tarde que, para precisar el contenido de estos derechos, el artículo 25 de la misma Declaración estableció: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad."

Para despejar dudas sobre el carácter de los derechos económicos, sociales y culturales, y reafirmar la universalidad de los derechos humanos, la Asamblea General declaró en 1950: "El goce de las libertades cívicas y políticas y el de los derechos económicos, sociales y culturales están vinculados entre sí y se condicionan mutuamente."

A partir de esta visión, la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos habría de conformarse tanto a partir de la Declaración Universal como de dos importantes pactos internacionales que fueron aprobados por la Asamblea General en 1966: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A pesar de haber sido colocados en el mismo plano de importancia, los derechos civiles y políticos han sido objeto, en muchos sentidos, de mayor

---

<sup>21</sup> Asbjørn Eide, Op. Cit.

atención, codificación jurídica e interpretación judicial y se han grabado en la conciencia pública en mucho mayor grado que los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales a menudo se consideran “de segunda clase”, inaplicables, no sometidos a los tribunales y que sólo se harán efectivos en el tiempo de forma progresiva.

La existencia de un mundo bipolar propagó dos culturas distintas en relación a los derechos humanos. Mientras la tradición comunista colocó el mayor énfasis en los derechos económicos y sociales, la visión capitalista y liberal lo hizo en los derechos civiles y políticos. Con el fin de la Guerra Fría, y superadas esas irreconciliables posturas, la necesidad de reafirmar la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos reapareció en la escena internacional y en el debate de las organizaciones sociales.

La creación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en 1987 permitió contar con un organismo de vigilancia para supervisar el cumplimiento del Pacto que lleva su nombre, similar al Comité de Derechos Humanos (CDH) en relación al ámbito civil y político. Si bien los alcances del CDESC no han sido hasta ahora los mismos que los del CDH<sup>22</sup>, durante los últimos 20 años ha sido posible una mejor comprensión del Pacto y lograr una serie de avances que antes eran impensables.

A pesar de la indivisibilidad de los derechos humanos y la idéntica jerarquía de unos y otros, es claro que ambos poseen una naturaleza distinta. El tema central que marca la diferencia entre derechos civiles y políticos y aquéllos que nos remiten a las dimensiones económica, social y cultural es que la realización de los segundos sólo es posible alcanzar en el tiempo. Ello quiere decir que estos últimos derechos poseen un carácter de progresividad.

En 1990, el Comité reconoció, a través de su Observación General 3<sup>23</sup>, cuál habría de ser la índole de obligaciones contraídas por los estados en virtud del Pacto. Así, se establecieron obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado. La primera de ellas consiste en que los estados cumplan con una serie de responsabilidades de efecto inmediato (por ejemplo, garantizar que los derechos se ejerzan sin discriminación); la otra consiste en “adoptar medidas”, mismas que, a pesar de tener un carácter progresivo, deben instrumentarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto.

---

<sup>22</sup> Mientras el Comité de Derechos Humanos puede recibir denuncias de particulares sobre violaciones a los derechos civiles y políticos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aún no ha sido facultado para ello.

<sup>23</sup> La Observación General 3 puede consultarse en: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+3.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+3.Sp?OpenDocument)

Así, si bien el Pacto contempla una realización paulatina y considera que es necesario tomar en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de recursos, ello no exime a los estados de comprometerse a tomar una serie de medidas tendientes a evitar la violación, así como garantizar derechos fundamentales. El cumplimiento de estas obligaciones deberá alcanzarse “por todos los medios apropiados” y “hasta el máximo de recursos que se disponga” lo que debieran fundamentar a través de los informes anuales que los estados miembros entregan al Comité.

### **III. Soberanía nacional y derechos humanos**

El nacimiento de Naciones Unidas, a través de la Carta aprobada en San Francisco en 1945 y la Declaración de 1948, transformaron en su dimensión normativa el orden jurídico mundial. La soberanía del Estado dejó por tanto de ser una libertad “absoluta y salvaje” y quedó subordinada, como lo señala Ferrajoli, a dos normas fundamentales: “el imperativo de la paz y la tutela de los derechos humanos”.<sup>24</sup>

Sin embargo, a pesar de esta concepción original, lo que efectivamente ocurrió durante los años posteriores fue un compromiso implícito de no intervención en los asuntos internos de los estados miembros por parte de instancias supranacionales. A pesar de que ello contradecía los principios de la Declaración Universal, constituyó una salida pragmática frente a una realidad caracterizada tanto por la bipolaridad como por la emergencia de movimientos de liberación nacional que reivindicaban poderosamente la soberanía de los nuevos estados.

Así, los años posteriores a la firma de la Declaración Universal estuvieron paradójicamente marcados, tanto por la divisibilidad de derechos, como por la supremacía de la soberanía nacional.

El gran punto de inflexión, sin embargo, ocurrió en Sudáfrica en 1967, cuando la Comisión de Derechos Humanos (un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social) condenó formalmente el régimen de segregación racial, con lo que abrió paso a una tradición inédita en el examen de la situación de los derechos humanos en varios países del mundo.

Este proceso, sin embargo, no comenzó a materializarse institucionalmente, sino con la Conferencia de los Derechos Humanos de Viena en

---

<sup>24</sup> Luigi Ferrajoli, 2002: 144.



1993<sup>25</sup>, donde se instó a una serie de países a ratificar instrumentos de derechos humanos y con la posterior creación de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Esta instancia dedicada a proteger y promover la totalidad de los derechos humanos ha permitido brindar apoyo técnico a los órganos que velan por la aplicación de los diversos tratados de Naciones Unidas.

Así, después de 40 años de privilegiar la supremacía de la soberanía estatal, Naciones Unidas decidió crear un aparato propio de derechos humanos que se ha constituido en la principal instancia dedicada a “proteger y promover los derechos humanos de todas las personas en todo el mundo”.<sup>26</sup> Aunque las atribuciones de esta oficina todavía son limitadas y no cuenta con el apoyo unánime de los estados miembros, sus denuncias cada vez adquieren una mayor resonancia ante la opinión pública mundial e incluso pueden condicionar el acceso de los estados a recursos internacionales, apoyo político o militar.

A partir de las reformas planteadas por el secretario general de las Naciones Unidas en 1997<sup>27</sup>, una de las tareas centrales del Sistema y, específicamente, del Alto Comisionado, ha sido integrar los derechos humanos de manera transversal en el marco de los objetivos de desarrollo planteados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.<sup>28</sup>

Como parte de un proceso de fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos, se comenzó a desarrollar a partir de 1979 y durante los últimos años un conjunto de mecanismos especiales o extra convencionales para examinar situaciones nacionales o temas particulares de derechos humanos por asunto o por país. Así, una serie de “expertos especiales” asumen puestos como “relator especial”, “experto independiente” o “representante del secretario general” que suelen ser figuras externas al engranaje tradicional de la ONU, designadas por sus cualidades profesionales, su integridad, independencia e imparcialidad.

Por medio de estas figuras la Comisión de Derechos Humanos, con el apoyo técnico del Alto Comisionado, investigan y estudian situaciones específicas,

---

<sup>25</sup> La Declaración de Viena puede consultarse en:

[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

<sup>26</sup> La misión y objetivos de la Oficina del Alto Comisionado pueden consultarse en:

<http://www.unhchr.ch/html/hchr.htm>

<sup>27</sup> Los contenidos de la propuesta de reforma a las Naciones Unidas pueden consultarse en:

<http://www.unhchr.ch/html/hchr/unrefor.htm>

<sup>28</sup> Los objetivos de desarrollo para el milenio pueden consultarse en:

<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

a través de misiones en las que pueden recibir denuncias de violaciones a los derechos humanos. En dichas misiones, que requieren la aprobación previa de los gobiernos, se interactúa con agentes gubernamentales y no gubernamentales y se somete el resultado de las recomendaciones a un diálogo con los poderes públicos y la sociedad civil. Este proceso puede ser especialmente fructífero en tanto genera un espacio de convergencia y deliberación pública.

A pesar de no tener efectos vinculantes, sus resultados dependen en buena medida de la forma en que puedan reaccionar los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad internacional frente a las observaciones, conclusiones, recomendaciones, así como posibles denuncias de violación a los derechos humanos. La oficina del Alto Comisionado lo ha planteado en los siguientes términos:

El hecho de que se mantenga en examen una situación indica a las víctimas que sus sufrimientos no han sido olvidados por la comunidad internacional y les ofrece una oportunidad de dar a conocer sus reclamos (...) Quienes pudieran perpetuar violaciones a los derechos humanos saben además que están siendo observados y las autoridades están conscientes que la evaluación de su acción en ese campo tendrá consecuencias sobre otras consideraciones en materia de política, desarrollo y derecho humanitario. A veces esto aumenta el sentido de responsabilidad, lo cual representa algo positivo.

Si bien en un primer momento los trabajos de los relatores se centraron especialmente en la dimensión civil y política de los derechos humanos, a partir de 1995 se han comenzado a involucrar cada vez más los derechos económicos, sociales y culturales. Así, se crearon mandatos en materia de pobreza extrema, derecho al desarrollo, derecho a la educación derechos de los inmigrantes, derecho a una vivienda adecuada, así como ajuste estructural y deuda externa.

En el ámbito del derecho a la alimentación, en 2000 la Comisión de Derechos Humanos nombró por un periodo de tres años un relator especial para el Derecho a la Alimentación. Comandado por el sociólogo y politólogo suizo Jean Ziegler, esta Relatoría ha cobrado un papel cada vez más relevante porque ha esclarecido el contenido y alcances del derecho a la alimentación y ha conducido importantes misiones para revisar el cumplimiento de los instrumentos internacionales en países como Bangladesh, Brasil y los territorios palestinos. En varios sitios se constataron serias violaciones al derecho a la alimentación.

---

De conformidad con su mandato, este relator ha creado un sistema para acoger y responder a las acusaciones de violación del derecho a la alimentación. Así, cuando recibe denuncias de violaciones en algún país, pide al gobierno correspondiente investigar las afirmaciones y adoptar las medidas necesarias para conseguir reparación y determinar responsabilidades. El relator explica a los gobiernos cuales son sus obligaciones internacionales y les solicita dar cuenta de las medidas que debieran adoptar.

#### **IV. El derecho humano a una alimentación adecuada**

El derecho a la alimentación bien puede ser considerado uno de los derechos básicos. Sin él no puede asegurarse ni la vida, ni la dignidad humana, ni tampoco el disfrute de otros derechos humanos.

Hemos apuntado ya que la Declaración Universal, reconoció por primera vez una serie de derechos fundamentales de la persona humana, dentro de los cuales fue mencionado el derecho a la alimentación. A pesar de haber sido reconocido en esa calidad, la división del mundo en bloques, frenó la posibilidad de hacer avanzar esa concepción holística, pues mientras el bloque capitalista colocó el mayor énfasis en los derechos civiles y políticos, el comunista lo puso en los económicos, sociales y culturales.

A pesar de esta división artificial y sesgada de los derechos humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos sigue siendo el referente de consenso más importante en la historia de la humanidad en el reconocimiento de derechos fundamentales. Lo es también para el caso del derecho a la alimentación que durante muchos años estuvo fuera del debate político.

Sólo a partir del fin de la guerra fría, en el marco del debate que algunos han llamado como "derechos de tercera generación", comenzó a indagarse más sobre el significado de éste y otros derechos económicos, sociales y culturales, gracias en buena medida a la creciente importancia que le han dado las organizaciones no gubernamentales, tanto en el plano nacional como internacional.<sup>29</sup>

La FAO fue sensible a este debate y este tema emergió durante la Cumbre Mundial de la Alimentación que tuvo lugar en Roma en 1996, donde participaron más de mil organizaciones de 80 países en el foro paralelo de organizaciones no gubernamentales. Si bien no todas las allí presentes habían

---

<sup>29</sup> Windfuhr, Michael, sin fecha.

incorporado para entonces un enfoque explícito de derechos en sus labores cotidianas, algunas de las que sí habían avanzado en esa perspectiva lograron hacer que permearan sus posturas.<sup>30</sup>

Así, si bien tradicionalmente el ámbito de acción de la FAO ha sido fundamentalmente técnico, durante los últimos años la organización ha comenzado a incorporar la visión de los derechos humanos. Dado que los asistentes a la Cumbre consideraron intolerable que más de 800 millones de personas en todo el mundo padezcan hambre y desnutrición, se planteó el objetivo de reducir este número a la mitad, no después del año 2015, estableciéndose como asunto fundamental:

El hecho de que se mantenga en examen una situación indica a las víctimas que sus sufrimientos no han sido olvidados por la comunidad internacional y les ofrece una oportunidad de dar a conocer sus reclamos (...) Quienes pudieran perpetuar violaciones a los derechos humanos saben además que están siendo observados y las autoridades están conscientes que la evaluación de su acción en ese campo tendrá consecuencias sobre otras consideraciones en materia de política, desarrollo y derecho humanitario. A veces esto aumenta el sentido de responsabilidad, lo cual representa algo positivo.

A raíz de ello, se ha vuelto una preocupación cada vez más importante en el seno de la comunidad de naciones, alcanzar una mejor definición del concepto del derecho a la alimentación que permita crear instrumentos concretos para mejorar su aplicación. Por ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en seguimiento al Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación, adoptó en 1999 la Observación General no 12, a través del cual se busca precisar mejor el significado de este derecho, esclarecer mejor sus contenidos y las obligaciones que de él se derivan.

Este documento reconoció que la raíz del problema del hambre y la malnutrición no está en la falta de alimentos sino de acceso a éstos por parte de amplios segmentos de la población. Además, señala que el derecho a una alimentación adecuada no debe interpretarse en forma estrecha o restrictiva, limitado al cumplimiento de requerimientos nutritivos, sino como un derecho dispuesto para atender tanto la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; como el acceso a éstos de una forma sostenible.

---

<sup>30</sup> La Organización Internacional por el Derecho a Alimentarse (FIAN), la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos (WAANAHR) y el Instituto Jacques Maritain, son algunas de estas organizaciones.

A menudo se considera de forma equivocada que el derecho a la alimentación significa que el estado está obligado a proveer alimentos a los ciudadanos de su jurisdicción o a todo aquél individuo que lo solicite, cuando no necesariamente debe ser así. Hablar de alimentación como derecho humano, por el contrario, es decir que el estado, en su acepción más amplia, respete y proteja los derechos relacionados con la alimentación, subraye las obligaciones de los individuos y de la sociedad civil y preferentemente, fomente el que las personas satisfagan este derecho por sí mismas. Se trata, además, de un derecho que sólo puede alcanzarse progresivamente, aunque naturalmente obliga a los estados a adoptar medidas y a comprometerse en mitigar y aliviar el hambre.

El Comité estableció que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se viola cuando un estado no garantiza la satisfacción del nivel mínimo esencial necesario para que sus ciudadanos estén protegidos contra el hambre. En el caso de que un estado aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerlos por sí mismos, éste deberá demostrar que ha agotado todos los recursos de que dispone (incluida la ayuda internacional) para cumplir con sus obligaciones.

Para aclarar mejor la naturaleza de las obligaciones de los estados miembros, el Comité las definió a través de tres niveles de obligatoriedad: respetar, proteger y satisfacer (en su dimensión de facilitar o proveer). Por su parte, el relator especial para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, ofrece algunos ejemplos a través de los cuales es posible entender mejor la naturaleza de estas obligaciones:

1) La obligación de *respetar* el derecho a la alimentación de los gobiernos no debe privar arbitrariamente a las personas del derecho a la alimentación o dificultar su acceso a los alimentos. Por ejemplo, se produciría una violación si se desalojara o desplazara arbitrariamente a un grupo de personas de sus tierras, especialmente si ésta representa su medio básico de subsistencia; si el gobierno suprimiese las disposiciones relativas a la seguridad social sin asegurarse de que las personas vulnerables dispongan de medios alternativos para alimentarse o si el gobierno introdujese conscientemente sustancias tóxicas en la cadena alimentaria.

2) La obligación de *proteger* el derecho a la alimentación significa evitar que

---

personas u organizaciones poderosas conculquen el derecho a la alimentación de terceros. Para ello, el gobierno debe promulgar leyes y establecer órganos que investiguen y proporcionen recursos eficaces en caso de violaciones a este derecho. Por ejemplo, si el gobierno no interviene cuando una persona poderosa desaloja a otros de su tierra, estará incumpliendo la obligación de proteger el derecho a la alimentación. Lo mismo ocurriría si un gobierno no adoptase ninguna medida en el caso de que una empresa contaminase el abastecimiento de agua de una comunidad.

Si se negase a las personas el acceso al trabajo por motivos de sexo, raza u otras formas de discriminación, el gobierno también tendría que adoptar un conjunto de medidas a fin de proteger el derecho de esas personas a la alimentación. También tendría, por ejemplo, que promulgar leyes para proteger a los consumidores frente a productos alimenticios peligrosos o frente a medios de producción insostenibles. Ello podría incluir la introducción del rotulado de los alimentos o de legislación sobre la utilización de plaguicidas.

3) La obligación de *satisfacer* tiene dos dimensiones: *facilitar* y *proveer*. Facilitar el derecho a la alimentación implica que el gobierno adopte medidas positivas para individualizar a los grupos vulnerables y aplicar políticas para velar por que tengan acceso a una alimentación suficiente facilitando su capacidad de alimentarse por sí mismos. Ello podría significar el mejoramiento de las perspectivas de empleo mediante la introducción de un programa de reforma agraria para los grupos que carecen de tierra o el fomento de posibilidades de empleo alternativas. Podría incluir también, por ejemplo, programas de reparto gratuito de leche en las escuelas para mejorar la nutrición de los niños.

La obligación de *proveer* aparece cuando la seguridad alimentaria de las personas se ve amenazada por motivos ajenos a su voluntad. Como último recurso, puede ser necesaria la prestación de asistencia directa mediante redes de seguridad, como los sistemas de cupones para cambiar por alimentos o disposiciones de seguridad social para garantizar que las personas estén a salvo del hambre. El gobierno estaría incumpliendo sus obligaciones si dejara que su población padezca hambre cuando se encuentra en una situación desesperada y no dispone de medios para remediarla. La petición de ayuda humanitaria internacional por parte de un Estado, cuando no está de por sí en condiciones de garantizar el derecho a la alimentación de su población, emana también de esta tercera obligación. Los Estados que no

---

formulen esa petición o la retrasen deliberadamente, también incurren en una violación del derecho a la alimentación.

El Comité estableció además que “si bien solamente los Estados son partes en el Pacto y son, por lo tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad —los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado— son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada”. El Comité se pronunció además porque el sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, actúe en el marco de un código de conducta en el que se tenga presente el respeto al derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil.

Los alcances de la Observación General 12 son amplios y abordan también la dimensión internacional del derecho a la alimentación. Así, el Comité establece que los Estados deben adoptar medidas para respetar el disfrute de este derecho en otros países y asegurar que en los acuerdos internacionales, se le preste la debida atención.

Se establece, además, que los alimentos no pueden ser utilizados como arma de presión política (como se deriva de la Observación general 8) y que las instituciones financieras internacionales (especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) deben prestar una mayor atención a la protección del derecho a la alimentación en sus políticas de concesión de préstamos y acuerdos crediticios, así como en las medidas internacionales para resolver la crisis de la deuda.

A pesar de la importancia que tuvo la promulgación de la Observación General 12, es de observarse que este documento no tiene carácter obligatorio y no ha sido respaldado por todos los gobiernos. Como resultado de la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1996, tres organizaciones no gubernamentales que trabajan con el tema del derecho a la alimentación<sup>31</sup> asumieron en 1997 la tarea de elaborar el primer Código de Conducta Internacional para el Derecho a la Alimentación.

Esta iniciativa ha logrado el respaldo de 800 organizaciones no gubernamentales en todo el mundo, así como el apoyo de algunos gobiernos latinoamericanos como el de Cuba, Venezuela y Chile y otros europeos como

---

<sup>31</sup> La Organización Internacional por el Derecho a alimentarse (FIAN), la Alianza Mundial por la Nutrición y los Derechos Humanos y el Instituto Jacques Maritain.

Alemania, Noruega y Suiza. Su importancia radica en ser un instrumento que permitiría definir mejor las pautas de conducta de los actores involucrados en la cuestión alimentaria, tanto por parte de los estados nacionales como de la sociedad civil, del sector privado y de los organismos intergubernamentales.

La Cumbre Mundial de la Alimentación, cinco años después que tuvo lugar en 2002 fue escenario de dicha discusión. Si bien no fue posible comprometer a todos los gobiernos en torno a este Código de Conducta, se acordó la creación de un grupo de trabajo intergubernamental, coordinado por la FAO y dedicado a formular lo que se ha dado a llamar *Directrices Voluntarias para la Realización del Derecho a la Alimentación*.

Estas directrices buscan ser un elemento simple, claro y práctico que explique en términos generales y que establezca claramente qué significa el derecho a la alimentación y dé ejemplos de cómo aplicarlo. La importancia fundamental de un instrumento así será combinar los conceptos de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación, para introducir en la primera una visión de derechos humanos.

## **V. La construcción de una política de desarrollo basada en derechos humanos**

Avanzar de forma genuina en materia de derechos exige incorporarlos en los diversos ámbitos de la vida en comunidad. Para que no se conviertan en simple inercia, en retórica o en mera *idolatría* —parafraseando a Ignatieff— es necesario que además de la firma y ratificación de una serie de instrumentos y de la creación de organismos de promoción y defensa de los derechos humanos, sus principios fundamentales sean traducidos en un método y en un programa de acción, capaz de ser incorporado en el diseño y puesta en práctica de políticas públicas.

En los organismos internacionales, en ámbitos académicos y de la sociedad civil, se hace hoy referencia a la necesidad de que las políticas públicas orientadas a garantizar derechos básicos asuman lo que se ha denominado como un enfoque de derechos humanos, *human rights approach*. La definición de lo que implica en términos concretos una visión del desarrollo sustentada en derechos es un tema incipiente cuyos contenidos aún no cuentan con una formulación comúnmente aceptada. Podemos, sin embargo, estable-

---



cer un piso mínimo de referencia a partir del cual avanzar hacia una construcción colectiva en esta materia.

Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas nos remite en primera instancia a entender que la reivindicación de derechos supone también la aceptación de obligaciones y deberes. Ello implica considerar que los ciudadanos tienen derecho a ser “beneficiarios” de estas políticas y que el Estado principal, —aunque no solamente— tiene obligaciones. Además, supone que los ciudadanos tienen deberes que conllevan esos derechos y el Estado, en tanto expresión de la colectividad, adquiere como resultado del cumplimiento de esas obligaciones, también derechos.

Una política pública que busque atender las obligaciones de los estados en esta materia debe tener en cuenta, como se plantea en el artículo 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, que el individuo es un sujeto activo y no un objeto pasivo del desarrollo económico y social.<sup>32</sup>

Una política pública es un derecho del ciudadano, cuando éstos pueden exigir el cumplimiento de sus derechos (fundamentalmente económicos y sociales) ante los tribunales. Como apunta Pierre Spitz: “Reconocer un derecho implica decir que se viola y, en consecuencia, que es objeto de disputa entre quienes lo quieren ejercer y aquellos que, consciente o inconscientemente, les niegan su ejercicio”.<sup>33</sup> Sin lugar a dudas, se trata de asuntos que, salvo excepciones y avances aislados, aún está alejado de la realidad, tanto de los países en desarrollo, como de los desarrollados.

Naturalmente una política de desarrollo sustentada en derechos humanos debe respetar el principio de universalidad, indivisibilidad e interdependencia inserto en ellos. Los alcances de esta serie de principios pueden ser sumamente amplios. Por ejemplo, una visión de las políticas públicas sustentada en el derecho a la alimentación que parta del principio de universalidad de los derechos humanos obliga a respetar la interrelación que existe entre éste y otros derechos.

De esta forma, resulta imposible disociar el derecho a la alimentación del derecho a la tierra, al agua, al saneamiento, a la salud, al trabajo, a la vivienda y a otros de carácter civil y político. Con ello, deberá considerarse que dicha política respete el derecho a la no discriminación, a la igualdad y a la parti-

---

<sup>32</sup> La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo está disponible en: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm)

<sup>33</sup> Spitz, Pierre, 1981.

cipación de los ciudadanos en todos los niveles. Así, la indivisibilidad de los derechos humanos debe ser el presupuesto de cualquier política pública, a fin de que no se ejerza un derecho en perjuicio de otros.

No se podrán eludir, de igual forma, cuestiones como la transparencia y la rendición de cuentas ni mucho menos el hecho de que si bien la principal obligación de proteger y promover los derechos humanos es del Estado, los agentes no estatales, especialmente la sociedad civil, tienen una responsabilidad y juegan un papel importante en la creación de una conciencia pública en materia de derechos humanos, así como en el establecimiento de grupos de presión en la materia. En el fondo se trata de asegurar, como en toda política pública, el carácter de corresponsabilidad, es decir de contrato entre el estado y la sociedad civil.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha venido elaborando una serie de guías para introducir una aproximación de derechos humanos a las estrategias de reducción de la pobreza.<sup>34</sup> Con ello se busca que las políticas e instituciones basen sus programas explícitamente en las normas y valores establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos, en tanto son capaces de proveer un marco normativo para al formulación de políticas nacionales e internacionales.

Es claro que no es posible reducir la pobreza sin el “empoderamiento” de los más pobres. Para ello, es necesario, en primer término, establecer de manera explícita una concepción de derechos. Una vez que ese concepto es introducido en la formulación de políticas, “la racionalidad de la reducción de la pobreza ya no deriva exclusivamente del hecho que los pobres tengan *necesidades*, sino del hecho jurídico de que tienen derechos”.<sup>35</sup>

Al introducir una así a las políticas públicas, la reducción de la pobreza se convierte en una obligación legal. Sin embargo, ello no implica que la cuestión se limite al ámbito jurídico, tal y como apunta Mary Robinson: “Los abogados no deben ser la única voz en materia de derechos humanos, de la misma forma que los economistas no debieran ser la única voz en lo que se refiere al desarrollo. El desafío actual consiste en demostrar cómo los derechos humanos, cual forma de bienes públicos internacionales, también pueden constituirse en un valor” esencial para lograr el objetivo omnicompreensivo del desarrollo: la erradicación de la pobreza.

---

<sup>34</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, 2002.

<sup>35</sup> O’Neill, William.

---

La propuesta del Alto Comisionado destaca seis pilares de una política de combate a la pobreza sustentada en derechos humanos: 1) la rendición de cuentas; 2) la creación y puesta en práctica de un sistema de monitoreo adecuado; 3) el acceso equitativo y la no discriminación, 4) la participación social; 5) la interdependencia de derechos y 6) la realización progresiva de los mismos. Ofrecemos aquí un sumario.

**1. Rendición de cuentas.** Una visión del combate a la pobreza sustentada en derechos humanos genera, por definición, derechos y obligaciones. Sólo es posible garantizar que éstas se cumplan si contamos con un sistema de rendición de cuentas efectivo, transparente y accesible al que todos los involucrados, incluidos los Estados nacionales y las organizaciones internacionales, sometan su conducta en relación a la realización de los derechos humanos establecidos internacionalmente.

Existen cuatro categorías para la rendición de cuentas: la efectuada por el Poder Judicial, a través de la cual se lleva a cabo una revisión de los actos y omisiones del Ejecutivo; la semijudicial, que opera por medio de instituciones de defensoría del pueblo y organismos internacionales encargados de velar por el cumplimiento de los tratados internacionales; las administrativas con que cuenta el propio Poder Ejecutivo y las políticas, como, puede ser el propio Poder Legislativo o las organizaciones autónomas de la sociedad civil.

**2. Monitoreo.** Un sistema de monitoreo es indispensable para asegurar un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas de combate a la pobreza. Al respecto, el monitoreo deberá funcionar para 1) ayudar a identificar aquellas áreas en las que el Estado debe concentrar su atención o reorientar sus esfuerzos a fin de que los objetivos de garantizar derechos fundamentales puedan ser alcanzados de la forma más expedita y efectiva posible y 2) dar capacidad a quienes son sujetos de derechos para responsabilizar a las instancias correspondientes por el incumplimiento de sus obligaciones.

**3. Equidad y no discriminación.** Los principios de equidad y no discriminación constituyen dos de los pilares básicos de los derechos humanos. La situación de personas o grupos *vulnerables*, marginales, en situación de desventaja o socialmente excluidos debe representar una de las preocupaciones centrales. Por ello, una aproximación de derechos humanos a la reducción de la pobreza requiere de leyes e instituciones que eliminen la discriminación

---

y destinen mayores recursos a las áreas con mayor potencial para beneficio de los más pobres, en el entendido que buena parte de la pobreza se debe a prácticas discriminatorias.

Este reconocimiento llama a transitar de las estrategias de combate a la pobreza restringidas a cuestiones económicas, hacia una política más amplia que también contemple aspectos socio-culturales y político-legales que reproducen la exclusión de determinados grupos y personas.

**4. Participación Social.** Una aproximación de derechos humanos al combate a la pobreza requiere de una participación activa e informada en la formulación, instrumentación y monitoreo de dicha política por parte de las personas pobres. Naturalmente un orden social democrático, basado en el respeto a la legalidad, y surgido de elecciones libres, constituye un prerrequisito esencial. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la participación de los más pobres requiere también de mecanismos específicos y arreglos institucionales en los distintos niveles de toma de decisiones que permitan a estos grupos jugar un papel efectivo dentro de sus propias comunidades.

**5. Interdependencia de Derechos.** La universalidad de los derechos humanos, reconocida en la esfera internacional, *acepta* el hecho de que el disfrute de unos depende de otros. Por ello, una aproximación de derechos humanos necesariamente debe ser holística y comprender tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales.

Para que las personas pobres puedan disfrutar su derecho a participar en las estrategias de reducción de la pobreza, por ejemplo, deben tener la libertad de organizarse sin restricciones (derecho de asociación) y juntarse a discutir sin ningún impedimento (derecho de reunión). Además, para decir lo que piensan (derecho de expresión), deben conocer los hechos más relevantes (derecho de información) y gozar de un elemental bienestar y una mínima seguridad económica (derecho a un nivel de vida razonable).

Una estrategia de combate a la pobreza, sustentada en derechos humanos, ha de considerar que ésta constituye una obligación universal. Con ello, la adopción de políticas orientadas a reducir la pobreza no sólo es deseable, sino que es también una parte obligatoria de aquellos *gobiernos* que han ratificado instrumentos internacionales de derechos humanos. Este hecho tiene importantes implicaciones en la conducción de las relaciones interna-

---

cionales, en tanto obliga a un adecuado flujo financiero y a una asistencia técnica por parte de los países más ricos, así como por un esfuerzo activo tanto por establecer sistemas de comercio equitativo como políticas financieras congruentes con los objetivos de combate a la pobreza.

**6. Realización progresiva.** Una estrategia de desarrollo razonable basada en derechos ha de considerar que su realización no es inmediata, sino progresiva. Sin embargo, existen obligaciones de conducta y obligaciones de resultado que fuerzan a que la agenda de derechos humanos no sea una mera retórica. Niveles esenciales de respeto a todos los derechos humanos deberán ser siempre contemplados.

## VI. Geografía de un país desigual

Si bien durante las primeras décadas del siglo XX se conocía la gravedad del problema del hambre en Brasil, poca era lo que se sabía sobre su naturaleza y sus causas. Las concepciones imperantes explicaban este fenómeno en términos nutricionales o biológicos, sin percibir su carácter geográfico, económico, político y social. Las posiciones más extremas del positivismo y del evolucionismo, atribuían el hambre a cuestiones del tipo climático y racial y proponían soluciones relacionadas con el control de la natalidad y otras cuya lógica acababa por culpar a los propios hambrientos de su situación.

A partir de los años cuarenta, sin embargo, los estudios del escritor y sociólogo Josué de Castro permitieron romper con viejos mitos y comenzar a generar una incipiente conciencia frente a lo que él denominó como el gran “tabú del hambre”. Así, su obra maestra publicada en 1946, *Geografía da Fome*, alcanzó dimensión internacional no sólo por la seriedad y audacia con la que encaró este problema, sino por la denuncia que hizo de la situación en que vivía y viven buena parte de los brasileños.<sup>36</sup>

Josué de Castro contribuyó a cambiar estos viejos enfoques y ayudó a entender el problema del hambre en sus distintas dimensiones, con énfasis en lo social. De Castro buscó convencer que la atención de las políticas públicas no podía limitarse al control de la natalidad, sino que debían plantearse en sí mismas el objetivo de combatir las causas y los efectos del hambre. No se equivocaba al afirmar que “el hambre no es un hecho fortuito, sino un flagelo construido por el hombre en contra de otros hombres”.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Carvalheira, 2003 (inédito).

<sup>37</sup> De Castro, en Carvalheira, 2003.

Es cierto que del Brasil de Josué de Castro al Brasil de hoy se ha vivido un proceso de reales mejorías en los patrones de vida de la población. Sin embargo, los fenómenos de la pobreza, el hambre y la desnutrición, continúan siendo muy marcados. A pesar de las dificultades que existen para medirlos con precisión, tanto en los aspectos cuantitativos de la alimentación como en los cualitativos, sabemos que es especialmente grave en las regiones rurales del nordeste brasileño y que, en términos generales, los avances son insuficientes si consideramos que no es un país pobre y su renta *per cápita* lo coloca dentro del tercio más rico del mundo.

Durante los últimos 30 años, el nivel de renta familiar ha dependido estrechamente de las vicisitudes de la economía. Si bien no hay evidencia que los periodos de crecimiento económico se hayan traducido automáticamente en una reducción del número de pobres, es claro que las fases de alta inflación generaron un aumento significativo del número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza, en tanto la fluctuación de los precios afecta más a quienes carecen de menor renta.

Así, a pesar de que durante la década de 1970 la economía brasileña vivió un periodo de "milagro económico" marcado por un crecimiento sostenido, el número de personas pobres no varió de 40 por ciento de la población total e incluso aumentó al final de aquellos años. Al iniciar la década de 1980, esta tendencia se hizo aún más pronunciada cuando el país entró en crisis económica, con niveles de inflación que elevaron sustancialmente el número de pobres. A partir de 1990, la incidencia de la pobreza en Brasil presentó una tendencia a la disminución y se mantuvo así hasta 1995, cuando la proporción pasó a estabilizarse entre los niveles de 35 y 40 por ciento.

Para 2001 no se había manifestado ninguna tendencia significativa que modificara este panorama, con lo que es posible calcular que actualmente un tercio de la población brasileña vive en una situación de pobreza.<sup>38</sup> Si analizamos con cuidado las tendencias de la última década observaremos que se alcanzó una importante reducción en los niveles de pobreza e indigencia entre 1993 y 1995 y que posteriormente, entre 1996 y 1998, los patrones se mantuvieron básicamente iguales.

Se ha afirmado que, como resultado del Plan Real y su exitosa política de combate a la inflación, diez millones de personas superaron la línea de pobreza.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> En 2000, la población brasileña alcanzó los 169, 590 millones.

<sup>39</sup> Martins Galeazzi, 2002.

Así, si a principios de la década de 1990 habían 63 millones de pobres y 30 de indigentes, a finales de este tiempo la cifra había bajado a 54 y 23 millones respectivamente. A pesar de esta reducción significativa existen indicios que permiten pensar que no se ha logrado combatir la llamada “pobreza dura” en Brasil porque la desigualdad en la distribución del ingreso, así como en la tierra y entre las distintas regiones del país ha permanecido inalterable.

De forma similar a lo que ocurre en el resto de América Latina —la región más desigual del mundo— los indicadores de pobreza en Brasil tienen una fuerte relación con la desigualdad en la distribución del ingreso. Brasil es además uno de los países más desiguales del mundo, con niveles de disparidad en la distribución del ingreso sólo superados por Sierra Leona y la República Centro Africana. Como ocurre en el resto de nuestra región, los indicadores de pobreza tienen una fuerte relación con la desigualdad en la distribución de la renta. Si analizamos los diversos estratos de la población notaremos que en Brasil la mitad de toda la riqueza nacional está vinculada a diez por ciento de la misma, mientras que la mitad más pobre compone un grupo homogéneo que no responde por más que diez por ciento total de la renta del país.

Sabemos que la desigualdad tiene efectos nocivos que generan un círculo vicioso reproductor de la pobreza y que limita los posibles efectos de cualquier política orientada a superarla.<sup>40</sup> A mediados de la década de 1970, por ejemplo, el PIB per cápita de Brasil oscilaba en los US\$ 2000. Con una distribución algo menos dispar hubiera sido suficiente para que el número de personas en situación de pobreza fuese sustancialmente menor. Sin embargo, ello no ocurrió así debido a la elevada iniquidad.

La desigualdad en Brasil también representa un alto grado de disparidad entre las distintas regiones del país, cuyos niveles de distribución de renta son muy dispares entre sí. Así, mientras el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel nacional pasó de 0.643 en 1975 a 0.777 en 2001 (uno de los mayores crecimientos de este indicador registrados a nivel mundial), en los estados del norte y nordeste los números todavía oscilan en el coeficiente del 0.6, es decir que estas dos regiones muestran hoy el mismo grado de desarrollo que tuvo Brasil hace 25 años.

Es claro que el país no enfrenta problemas de insuficiencia global de alimentos. La producción no sólo es estable y suficiente para atender la mayor parte

---

<sup>40</sup> Terry Lynn ha explicado este círculo vicioso como una situación en la que la pobreza y los altos niveles de desigualdad se reproducen mutuamente, y frenan a su vez el crecimiento económico. Ello disminuye sustancialmente la capacidad para atender los problemas derivados de la pobreza y la iniquidad. (Lynn, 2002)

de las necesidades de la población, sino que cuenta con recursos suficientes para importar los que no logra producir.<sup>41</sup> Durante los últimos años, además, la agricultura creció significativamente, al grado que entre 1988 y 2003 se elevó en 82 por ciento, muy superior a la tasa crecimiento poblacional.

Desafortunadamente los números alentadores que a nivel nacional arroja el *agrobusiness*, los cuales evidencian la plena capacidad alimenticia del Brasil, no se han traducido en mejoras sustanciales para toda la población. Una de las principales razones de esta situación es que en esta nación la producción de alimentos está fuertemente vinculada a la propiedad de la tierra, misma que posee índices de concentración sumamente altos cuya estructura se muestra prácticamente inalterada. En América Latina, sólo Paraguay supera el grado de concentración de la tierra que existe en Brasil.<sup>42</sup>

Según información de la FAO, el suministro de energía alimentaria *per cápita* en Brasil alcanza las 2960 kilocalorías por día; una medida superior a las 1.900 mínimas recomendadas por la OMS para atender la demanda energética de una persona normal. En la región de América Latina y el Caribe este indicador sólo es superado por México. Sin embargo, existe un fuerte contraste entre la disponibilidad nacional y la doméstica, así como el suministro calórico de las personas desnutridas (equivalente a diez por ciento de la población brasileña) llega a ser en promedio de 1650, habiendo un déficit de 250 Kcal.<sup>43</sup>

Los indicadores más graves de desnutrición y subnutrición se presentan en algunas regiones del país, especialmente en el nordeste, como resultado de las malas condiciones de saneamiento y salud que afectan el metabolismo de los alimentos y generan condiciones de insalubridad. La muestra de ello es que la desnutrición infantil —indicador preferencial para estudiar la presencia de desnutrición en una población— es significativamente menor en regiones urbanas que disponen de saneamiento adecuado y servicios gratuitos de salud.

En 1996, mientras diez por ciento de la población infantil brasileña presentaba problemas de desnutrición o baja estatura, en la región nordeste esta

---

<sup>41</sup> Maluf, Menezes & Valente, 1996; Hoffman, 1994.

<sup>42</sup> De acuerdo con datos del Censo Agropecuario de 1995/96 este nivel de disparidad, medido a través del coeficiente de Gini en un intervalo de variación de cero (concentración nula) a uno (concentración absoluta), se situaba en 0.856 para el conjunto de establecimientos agropecuarios (la menor en el Sur, con 0.742 y la mayor en el nordeste, con 0.859). Estos niveles se han mantenido prácticamente inalterados (siempre por encima del 0.84) durante los últimos 50 años, como se percibe en el cuadro de más abajo. Según esos datos, existen alrededor de 59 mil grandes propiedades no productivas que detentan más de 166 millones de hectáreas de grandes inmuebles no productivos, mientras que en todo el país por lo menos siete mil familias reclaman tierras.

<sup>43</sup> FAO, 2000.



situación se reprodujo con una intensidad mucho mayor, al superar 18 por ciento en el ámbito urbano y 25.2 por ciento en el rural. Ello quiere decir que casi uno de cada tres niños del nordeste presentan signos de desnutrición, una cifra no muy lejana a la de Haití.<sup>44</sup>

Si bien los estudios más recientes demuestran que durante los últimos 25 años, se ha observado una progresiva reducción de la desnutrición infantil en Brasil<sup>45</sup> (especialmente entre 1989 y 1996), en el nordeste el ritmo de reducción (cuatro por ciento) aún es lento comparado con 7.4 del centro y 6.5 por ciento del sur del país. De continuar a este paso sólo será posible acabar con el problema de desnutrición en los sectores rurales del nordeste en el año 2065.

Si analizamos el comportamiento del hambre, entendido en su concepción tradicional como deficiencia energética crónica<sup>46</sup> las medidas que se conciben no permiten afirmar que en Brasil exista un fenómeno semejante al del África Subsahariana u otras regiones del mundo. Según información de la encuesta sobre Patrones de Vida realizada en las regiones norte y sudeste del país, cerca de 4.9 por ciento de los adultos padecían una deficiencia energética crónica, un valor que puede ser considerado equivalente al de una población no expuesta a la desnutrición epidémica. Si bien en el nordeste rural el índice llega a 7.1 por ciento, aún se encuentra en el rango considerado como bajo por la OMS.

Es importante observar que la asociación directa que suele hacerse en Brasil entre hambre y pobreza tiene poca relación con las deficiencias nutricionales. Esto depende, sin embargo, de la forma en que entendemos el concepto de hambre. Si lo concebimos como una desnutrición severa resultante de la carencia de alimentos, es posible afirmar que este afecta aproximadamente a diez por ciento de la población. Sin embargo, si lo analizamos en un contexto más amplio, entendido como la serie de privaciones que sufre una familia para asegurarse una nutrición adecuada en todos los aspectos, veremos que hambre y pobreza son fenómenos muy semejantes.

La tendencia general de los nutricionistas brasileños, sin embargo es tratar hambre y pobreza de forma separada. Como es de esperar, la población pobre está más expuesta a la carencia de alimentos y a una insuficiencia de saneamiento que en muchas ocasiones es la causante de la desnutrición.

---

<sup>44</sup> La desnutrición infantil en Haití alcanza 31.9 % y es la más alta de América Latina.

<sup>45</sup> Posiblemente dicha reducción se deba a una tendencia mundial a la ampliación en la cobertura de servicios básicos de salud, la escolaridad de las madres y el abastecimiento de agua (Monteiro, 2003).

<sup>46</sup> La Deficiencia Energética Crónica se mide a partir de las reservas energéticas o de la proporción de individuos con un Índice de Masa Corporal inferior a 18.5 kg/m<sup>2</sup>.

Sin embargo, algunos analistas han insistido en tratar estos conceptos de forma separada, viendo al hambre, antes que como un fenómeno social nacional, como un hecho que existe fundamentalmente en el nordeste y cuyos residuos en el nivel nacional, además de presentar un declive, se dan de manera cada vez más dispersa y aislada.

El Instituto Ciudadanía, también ha reconocido que hambre y pobreza son conceptos distintos. Sin embargo, en 2001, al presentar el documento que dio origen al programa Fome Zero identificó, con base en censos de 1999, la existencia de 9.3 millones de familias, equivalente a 44 millones de personas que, al percibir una renta inferior a un dólar diario, podrían tener comprometida su seguridad alimentaria. Esa población, que sería el público potencial del programa, representa 19 por ciento de la población de las regiones metropolitanas, 25 por ciento de las ciudades medias y 46 por ciento del mundo rural y está concentrada fundamentalmente en el noreste (50 por ciento de los pobres) y en el sureste (26 por ciento).<sup>47</sup>

Hemos dividido la serie de conversaciones que componen este libro en cuatro apartados: el primero de ellos es *La alimentación como derecho humano*, ofrece una serie de visiones desde el ámbito de los derechos humanos que directa o indirectamente monitorean la realización del derecho a la alimentación y han emitido observaciones y recomendaciones en la materia. Destaca especialmente una entrevista al relator especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, quien efectuó una misión a Brasil en marzo de 2002, y cuya entrevista ofrece una visión de conjunto a esta obra.

El segundo apartado, *Sociedad civil y derecho a la alimentación* es una recapitulación que pretende dar cuenta de la forma y grado en que las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil han incorporado el discurso y la práctica del derecho a la alimentación. Aquí presentamos una discusión sobre los retos del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, en asuntos de especial importancia como son la reforma agraria, las condiciones de vida en el nordeste rural y su región semiárida, así como la relación entre el Estado y la sociedad civil.

*Políticas públicas y derecho a la alimentación* se constituye a partir de una serie de conversaciones con funcionarios públicos a cargo de los principales programas sociales. El capítulo se subdivide en dos apartados, *la era*

---

<sup>47</sup> En las demás regiones, la proporción es de nueve por ciento en el Norte, diez por ciento en el Sur y cinco por ciento en el Centro-Oeste.

---

*Cardoso y la perspectiva Lula.* Con esta diferenciación queremos resaltar las diferencias entre la política social de uno y otro gobierno, así como anticipar los cambios que se avecinan.

El último capítulo de esta obra, *Otras visiones*, presenta algunas de las posiciones polémicas que se han gestado desde el ámbito académico, intelectual y político en relación al programa Fome Zero. Resultan útiles porque sin duda serán materia de futuros debates, no sólo en Brasil sino en el resto de América Latina.

Este libro es el resultado de un año y medio de trabajo en relación al derecho a la alimentación y la lucha contra el hambre en Brasil. Fue posible gracias al patrocinio de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, así como de la cooperación alemana que apoyó la realización de un amplio estudio en el que se involucraron diversas organizaciones sociales brasileñas y representantes del poder público. Al final de este trabajo presentamos una serie de conclusiones y recomendaciones que surgieron a raíz del taller nacional de discusión en donde se presentó el mencionado estudio.

---

# **La alimentación como derecho humano**

---

A raíz de la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1996, el derecho a la alimentación comenzó a ser un concepto cada vez más utilizado entre un sector de ONG, gobiernos y organismos internacionales. Los jefes de Estado y de Gobierno presentes se comprometieron a “reafirmar el derecho de toda persona a acceder a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y el de toda persona a no padecer hambre”.

En Brasil este reconocimiento se remonta a principios de la década de 1990. Luego de que el Movimiento Ciudadano por la Ética en la Política forzara el impeachment contra del entonces presidente Fernando Collor de Mello en 1992, se conformó la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida que favoreció una gran movilización de la sociedad. Durante el gobierno del presidente Itamar Franco, ello desembocó en la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), propuesto desde 1991 por el llamado “Gobierno Paralelo” que encabezó Luiz Inácio Lula da Silva para oponerse a Collor.

Con ello, el CONSEA se perfiló como un organismo de consulta y coordinación de políticas de la presidencia de la República en el que participaron representantes del poder público y la sociedad a cargo de proponer y evaluar políticas de seguridad alimentaria. En 1995, al llevarse a cabo la primera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, figuró por primera vez en Brasil un compromiso institucional explícito por concebir la alimentación como un derecho humano.

---

Otro capítulo importante se dio en marzo de 2002, cuando el gobierno realizó la primera *standing invitation* al relator especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, quien efectuó una misión para conocer los avances de Brasil en la garantía de este derecho y emitir una serie de importantes recomendaciones al respecto, mismas que el lector puede conocer a través de la entrevista con la que abrimos el presente apartado.

La serie de esfuerzos que se dieron a lo largo de una década en la lucha contra el hambre en Brasil tuvieron como punto de encuentro el anuncio del presidente Luiz Inácio Lula da Silva de hacer de ésta su principal prioridad de gobierno. Así, al presentarse el programa Fome Zero —hasta ahora el más articulado programa de seguridad alimentaria— el derecho a la alimentación ha venido adquiriendo un creciente atención.

La legislación de la República Federal del Brasil contempla diversas disposiciones que directa o indirectamente obligan al Estado a garantizar el derecho a la alimentación de los ciudadanos. La Constitución que se adoptó en 1988, incorporó una serie de derechos humanos en el ámbito económico, social y cultural que no habían estado presentes en sus constituciones previas.

Aunque este nuevo ordenamiento no incluyó originalmente a la alimentación como un derecho humano universal, se reconoció a través del artículo 227 el derecho a la alimentación de los niños y adolescentes y se estableció, por medio del artículo séptimo, que el salario mínimo debía ser suficiente para garantizar la alimentación de los trabajadores. Sumado a ello, la Constitución incluyó una serie de disposiciones análogas de cuyo espíritu y forma puede inducirse el derecho a la alimentación.

En 2003, se llevó a cabo una reforma constitucional a través de la cual se agregó de forma algo más explícita el derecho a la alimentación dentro de los derechos sociales como ya estaban contempladas la salud y la educación. Así, el nuevo texto establece que “son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el esparcimiento, la seguridad, la seguridad social, la protección a la maternidad y la infancia y la asistencia a los desamparados”.

En cualquier caso, y si con ello no bastase, el artículo quinto de la constitución brasileña establece el reconocimiento de los tratados internacio-

---

nales ratificados por Brasil como parte de la legislación nacional. Con ello, cabe considerar la validez del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se establece el derecho a la alimentación y otros como la Convención de los Derechos del Niño y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que también hacen referencias a la alimentación como derechos humano.

Sería conveniente que la Constitución del Brasil incorporara una definición sobre lo que se debe entender por derecho a la alimentación e incluso que los tratados internacionales alcanzaran rango constitucional a fin de despejar dudas sobre su interpretación. Sin embargo, no es aventurado afirmar que los problemas para garantizar el derecho a la alimentación no obedecen a insuficiencias legales, sino a las dificultades para instrumentar este derecho a través de leyes, programas y políticas públicas, así como la omisión del Poder Judicial en esta materia.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales plantea (Observación General 12) tanto la necesidad de ofrecer medidas legislativas como recursos judiciales a través de los cuales sea posible invocar el derecho a la alimentación ante los tribunales. Así, para “proteger” efectivamente este derecho no sólo es necesario que estos recursos existan, sino también que sean eficaces y accesibles al ciudadano.

En el ámbito del Judicial, el instrumento más importante para la tutela de estos derechos es la llamada *Acción Civil Pública* (ACP). A través de ese recurso, además de proteger derechos individuales, es posible defender los llamados derechos difusos y colectivos, de los que forma parte el derecho a la alimentación. La ACP puede ser utilizada por lo jueces para crear una tutela específica que defienda este tipo de derechos y así instrumentar mecanismos de reparación de daños, como pudiera ser una compensación monetaria, u obligar al poder público a actuar o dejar de actuar en determinado sentido.

A pesar de que el Poder Judicial cuenta con éste y otros instrumentos con potencial suficiente para tutelar el derecho a la alimentación, pocos son los avances que se han presentado en este ámbito. Entre los jueces brasileños pareciera no existir suficiente conocimiento sobre el contenido normativo de los derechos humanos y las obligaciones que como miembros del Poder Judicial brasileño tienen en el ámbito internacional. Esta situación genera la

---

falsa idea de que el cumplimiento de los pactos internacionales es sólo obligación del Poder Ejecutivo, cuando se trata de una cuestión que involucra a todo el Estado brasileño como veremos en este apartado.

Brasil se ha caracterizado por su interés en crear instituciones de protección a los derechos humanos y ha mostrado una disposición abierta al escrutinio internacional. La creación de la Secretaría de Derechos Humanos, como parte del Ministerio de Justicia, representó un paso importante, a pesar de no apegarse aún a las tesis de independencia y autonomía establecidas en Principios de París<sup>48</sup>, en tanto que no es un organismo de Estado autónomo. Esta debilidad, sin embargo, ha sido parcialmente suplantada por el Ministerio Público, una estructura a nivel federal y otra a nivel estatal, que es actualmente la institución más importante en Brasil a través de la cual los ciudadanos pueden reclamar derechos y recibir protección jurídica.

Esta instancia —distinta en su naturaleza y atribuciones a los ministerios públicos de otros países como México— posee una autonomía funcional y administrativa que le ha permitido jugar un papel cada vez más importante en la protección de los derechos humanos, incluidos los de orden social. Entre sus atribuciones está la defensa de los intereses sociales y tiene facultad para abrir procesos de investigación conocidos como de *Inquérito Civil Público*, a través de los cuales reúne información e investiga posibles irregularidades o violaciones, aportando elementos a la acción del Poder Judicial. La importancia de esta innovadora institución radica en su capacidad para iniciar averiguaciones en casos de violación a los derechos fundamentales y emitir recomendaciones al poder público.

Como afirma el relator especial para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, el Ministerio Público “constituye un modelo innovador que cuenta con importantes atribuciones y puede ser utilizado como modelo en otros países”. Desafortunadamente, la instancia carece de recursos y personal suficiente para cumplir con su importante función y para atender la elevada demanda de casos que se le presentan en un país de población tan numerosa como es Brasil.

En forma paralela, en el ámbito del monitoreo del derecho a la alimentación, las organizaciones sociales han comenzado a jugar un papel cada vez más importante. Una de las iniciativas de mayor envergadura ha sido el Proyecto de Relatores en Derechos Económicos, Sociales y Culturales que

---

<sup>48</sup> Los Principios de París que regulan el estatus y funcionamiento de las instituciones nacionales de defensa y promoción de los derechos humanos pueden consultarse en: <http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs19.htm#annex>



forma parte de la Plataforma DhESC - Brasil, una red nacional de articulación de organizaciones de la sociedad civil. Inspirado en los relatores especiales de las Naciones Unidas, el proyecto busca monitorear el desarrollo de estos derechos y establecer un método que permita impulsar su realización, para lo cual se escogieron a relatores en educación, salud, tierra, medio ambiente, trabajo y alimentación.

Existe hoy una Relatoría Nacional para el Derecho a la Alimentación, Agua y Tierra Rural, la cual tiene por misión realizar investigaciones acerca de las condiciones de ejercicio de los diferentes derechos y elaborar informes nacionales críticos y propositivos que se constituyan como referencias para la adopción de políticas públicas y justas en el monitoreo de tales derechos. Los relatores de este proyecto realizan audiencias públicas nacionales o regionales para recibir denuncias, evaluaciones y propuestas en torno a las diferentes áreas de trabajo.

El presente apartado comienza con una entrevista a Jean Ziegler, en la que habla de los resultados de la misión que realizó a Brasil en marzo de 2002. En ella hace un balance de los logros alcanzados hasta ahora; analiza los obstáculos legales e institucionales que impiden la realización de este derecho y menciona algunas de las recomendaciones formuladas al estado brasileño. Por la importancia que reviste, abrimos esta sección con él, para conocer sus impresiones sobre los cambios que se están viviendo en Brasil.

Desde una perspectiva más local, Flavio Valente, relator nacional para el Derecho a la alimentación, el agua y la tierra rural, nos habla de la iniciativa que encabeza, y analiza los retos de avanzar hacia la realización del derecho a la alimentación en Brasil. Con una amplia trayectoria en estos temas, Valente explica cómo fue que este país se hizo de un liderazgo internacional en este ámbito, y hace una retrospectiva de los movimientos sociales que lo hicieron posible durante la década de los noventa.

Por su parte, el procurador del Ministerio Público Federal, Luciano Mariz Maia, reflexiona acerca de la forma en que el derecho a la alimentación se involucra en la práctica jurídica del Brasil y nos explica las facultades con las que cuenta el Ministerio Público en la promoción de este derecho humano. En su entrevista, Maia responde a la pregunta de por qué a pesar de que el Poder Judicial cuenta con amplias facultades para proteger derechos sociales, son pocos los avances que se han registrado en este ámbito.

---

## Realidades y perspectivas

---

*Jean Ziegler\**

---

\* **Jean Ziegler** es relator especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación. Abogado, sociólogo, politólogo y doctor en ciencia política, fue diputado del parlamento helvético, catedrático de la Universidad de Ginebra y autor de diversos libros, entre los que figuran *El oro nazi*, *El hambre en el mundo explicada a mi hijo* y *Los señores del crimen*. La entrevista fue realizada en mayo de 2003.

*En marzo de 2002, usted fue invitado por el gobierno del Brasil a realizar una misión en su calidad de relator especial de las Naciones Unidas para Derecho a la Alimentación. ¿Podría contarnos cómo encontró el problema del hambre en esa nación?*

Brasil es un país de paradojas. A pesar de ser una de las diez economías más grandes del mundo y uno de los mayores exportadores de alimentos, millones de personas sufren hambre y desnutrición. El gobierno anterior reconocía que 22 millones de brasileños y brasileñas no alcanzan una renta suficiente para hacerse de una canasta básica, capaz de permitirles el nivel calórico mínimo que requiere una persona. Otros cálculos consideran el problema aún más grave. El Instituto Ciudadanía, por ejemplo, hablaba de 44 millones y el obispo Mauro Morelli, incluso menciona que la cifra asciende a 55 millones.

Independientemente de las distintas estimaciones, lo cierto es que el nivel de hambre y pobreza en Brasil es alto para un país con semejante abundancia de recursos y con un alto grado de desarrollo económico. Ya lo decía Josué de Castro, otrora presidente del Consejo de FAO, cuando en forma metafórica expresaba que en Brasil nadie duerme a causa del hambre (la mitad porque tiene hambre, la otra mitad por miedo a quienes lo padecen).

El caso es que en el Brasil de hoy, la gran riqueza de unos pocos coexiste con la extrema pobreza y el hambre de millones de brasileños. Es claro

---

que el fenómeno no tiene que ver con la falta de alimentos, pues la disponibilidad diaria es de 2.960 kilocalorías, lo que por mucho supera las 1.900 recomendadas. El fenómeno del hambre y la desnutrición tiene que ver con la imposibilidad de acceder a alimentos en cantidad y calidad suficiente.

El gran problema en Brasil es la inmensa desigualdad en la distribución de los recursos. En 1994 Fernando Henrique Cardoso decía que Brasil había dejado de ser un país subdesarrollado, pero que continuaba siendo es un país injusto. En efecto, es uno de los países más desiguales en el mundo. La disparidad de la riqueza es tan grande que el diez por ciento más rico de la población controla cerca del 50 por ciento de la riqueza nacional, mientras que diez por ciento más pobre sólo controla uno por ciento.

Esta desigualdad de la riqueza va acompañada por una muy desigual distribución de la tierra. Los datos más recientes muestran como 80 por ciento de los pequeños agricultores sólo poseen 12 por ciento de la tierra, con lo que la propiedad de ésta se concentra en unos pocos y dos por ciento de los propietarios poseen 56 por ciento de toda la tierra disponible.

*¿Cuáles han sido hasta ahora los logros en el combate a la pobreza y el hambre en Brasil?*

Entre 1994 y 2000 se dio cierto progreso en la reducción de la pobreza en Brasil, gracias a la instrumentación del Plan Real que logró controlar la inflación. Según cifras oficiales, los 67 millones de pobres que había en 1994 se redujeron a 54 y los 32 millones que vivían en extrema pobreza, a 22. Es importante mencionar, sin embargo, que la pobreza en 1994 era particularmente alta debido a la inflación. Si miramos el panorama del hambre y la pobreza en el largo plazo encontraremos que no hay un avance sustantivo en los últimos veinte años.

Es cierto que se lograron además progresos significativos en la reducción de la desnutrición y mortalidad infantiles. De acuerdo con los datos del gobierno, su incidencia logró disminuir de 48 a 33 casos por cada 1000. De igual forma, se consiguieron avances en materia de acceso al agua, especialmente en áreas urbanas, aunque las cifras no son del todo claras y contrastan con el ámbito rural en el que más de 80 por ciento de las familias todavía no tienen acceso a un líquido de calidad.

---

A pesar de lo anterior, los programas gubernamentales no lograron reducir de manera importante la pobreza estructural, el hambre y la iniquidad en el largo plazo. Es evidente, por tanto, que el gobierno no puede seguir confiando enteramente en que el problema será solucionado a través de una estrategia basada en la promoción del crecimiento económico. Por todo ello es que se puede afirmar que aún hay retos significativos en términos de realización del derecho a la alimentación en Brasil.

*Como resultado de su misión al Brasil usted elaboró un análisis cuidadoso sobre el marco legal brasileño con relación al tema del derecho a la alimentación. ¿Considera que los instrumentos jurídicos existentes son suficientes para garantizar este derecho humano?*

Tradicionalmente, Brasil ha tenido un papel de vanguardia en el apoyo a los instrumentos internacionales de derechos humanos, siendo este particularmente importante en el caso del derecho a la salud. Brasil ha ratificado, sin reserva alguna, las principales convenciones internacionales relevantes para el derecho a la alimentación y es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ello implica que el gobierno se ha comprometido a respetar, proteger y satisfacer el derecho humano de todos los ciudadanos a la alimentación.

En 1988, tras 20 años de dictadura militar, la nueva República Federal de Brasil adoptó una de las constituciones más progresistas del mundo en términos de derechos económicos, sociales y culturales. A pesar que no se mencionó de manera específica y *per se* del derecho a la alimentación, fueron provistos una serie de derechos sociales (artículo sexto), de donde bien puede derivarse el derecho a la alimentación, ya que dentro de la nueva constitución se hacía referencia a la alimentación como parte de una serie de derechos. Así, al hablar de salario mínimo, de reforma agraria, de asistencia social, de educación y de no discriminación se hacían referencias a la alimentación.

De cualquier forma, el derecho a la alimentación —aunque no explícitamente reconocido en la constitución— es formalmente un derecho de los ciudadanos, pues el derecho constitucional brasileño reconoce los tratados internacionales como parte de la legislación nacional de forma automática. Además, los jueces pueden basar su competencia directamente en estos instrumentos internacionales. Así, en teoría este derecho podría ser jurídicamente invocado.

---

Sin embargo, el sistema judicial conservador que impera en el país no da un trato así a los derechos económicos, sociales y culturales.

Brasil ha emprendido considerables esfuerzos para establecer instituciones de derechos humanos y someter la realización de estos derechos al escrutinio internacional. La creación de la Secretaría de Estado de Derechos Humanos, dentro del Ministerio de Justicia, representa un progreso muy importante, a pesar que Brasil aún no tiene instituciones de derechos humanos independientes en la línea de los principios de París.

Las leyes y los decretos generalmente no proveen remedios efectivos — sean administrativos o judiciales— frente a políticas públicas inadecuadas. En una lógica de derechos humanos es esencial que existan mecanismos efectivos de fiscalización a las políticas públicas y que éstos sean incorporados dentro de la propia regulación de los programas.

*¿Cuál es su balance acerca de los esfuerzos emprendidos por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso para desarrollar una política de combate al hambre basada en el derecho a la alimentación?*

El gobierno de Brasil desarrolló una amplia gama de políticas y programas orientados a combatir la pobreza, el hambre y la desnutrición. Sin embargo, no se desarrolló una política articulada de seguridad alimentaria o derecho a la alimentación. Algunas de las políticas y programas, empero, han incluido importantes referencias al derecho a la alimentación, incluida, por ejemplo, la política nacional de alimentación y nutrición del Ministerio de Salud, gracias en buena medida a la promoción de las ONG.

La creación del innovador programa *Bolsa Alimentação*, fue un paso importante para adoptar un enfoque de derechos. Con este programa se distribuyen 15 reales (aproximadamente cinco dólares) mensuales a las familias más pobres con niños de entre seis meses y siete años. A través de este mecanismo se ha tratado de contrarrestar las estructuras clientelares locales al distribuir los alimentos directamente a las familias, en lugar de que las autoridades lo hagan como si se tratase de un favor, cual lo que ocurrió con el programa de distribución de canastas básicas que existía anteriormente.

A pesar de que con este nuevo programa los recursos se han comenzado a

---

---

distribuir directamente a través de los bancos —sin pasar por las manos del poder local— los municipios siguen siendo responsables de la elaboración de un registro único de las familias pobres en cada municipio, con lo cual persiste el potencial de clientelismo.

En suma, el acceso a los alimentos y a beneficios como este aún no son vistos como un derecho por parte de la mayoría de los brasileños, sino que, por el contrario, cuando las familias los reciben del gobierno, continúan interpretándolo como algo que deben agradecer. Además, no existen mecanismos de monitoreo que permitan asegurar que las familias registradas son efectivamente las más vulnerables.

Como el resto de los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho a la alimentación se debe alcanzar de manera progresiva y utilizando al máximo los recursos disponibles. Durante los años noventa, Brasil hizo progresos muy importantes en la reducción de la desnutrición y mortalidad infantiles, así como la pobreza y la subnutrición. Sin embargo, dado el nivel de recursos disponibles, es posible afirmar que los alcances podrían haber sido mayores.

El propio Banco Mundial ha dicho que Brasil cuenta con los recursos necesarios para resolver sus problemas de pobreza. Un asunto particularmente grave es el hecho de que el gasto del gobierno no llega a los más pobres. El propio Banco Mundial estima que sólo 14 por ciento del gasto social se destina a los más pobres, mientras que la mayor parte se utiliza para el pago de pensiones, salud y seguros de desempleo, con lo que no se logra beneficiar a los que menos tienen.

*¿Cuáles son las inercias que obstaculizan la realización del derecho a la alimentación en Brasil?*

Creo que uno de los principales y mayores obstáculos es el enfrentamiento entre dos modelos de desarrollo que se expresa en un gran conflicto agrario. La violencia y las contradicciones sociales existentes en Brasil son el resultado de diferentes visiones del desarrollo político y económico entre el gobierno y la sociedad civil. La visión gubernamental del desarrollo agrícola se ha basado predominantemente en un modelo exportador que se sustenta en un acelerado desarrollo agrícola, en el incremento de la productividad y en la liberalización de los mercados.

---

Con una política de este tipo, en la que la mayor parte de los beneficios se destinan a los latifundistas no podrá sino persistir un alto nivel de desigualdad. El libre comercio podrá traer consigo prosperidad, pero será sólo para unos cuantos y no para la mayoría de los brasileños o como decía Kevin Watkins, de Oxfam: “el libre comercio nunca alimentará a los pobres”.

Otro de los obstáculos para la realización del derecho a la alimentación en Brasil es la resistencia de las élites políticas y económicas frente a los cambios estructurales. La violencia y las contradicciones en Brasil son en buena medida resultado de esta resistencia que ha frenado la reforma agraria y ha impedido poner límites a la concentración de la tierra.

En Brasil, prácticamente todos los intentos por cambiar esta realidad han chocado con estructuras muy arcaicas. Las estructuras semif feudales existentes, junto con las relaciones clientelares que se dan entre los más pobres y las familias más poderosas de la oligarquía, dueñas del poder económico y político, son uno de los más grandes obstáculos para la realización del derecho a la alimentación.

En muchas regiones, la distribución de agua y alimentos es utilizada como mecanismo de control y como forma de mantener el poder político a través de la compra del voto. Un ejemplo que ilustra muy claramente eso es la forma en que las elites del semiárido se han resistido al trabajo desarrollado por las ONG para construir pequeñas cisternas familiares destinadas a la recolección de agua de lluvia y permitir que la gente pueda proveerse del vital líquido de forma independiente. Es claro que esta élite basa su poder en el control de los recursos productivos.

*¿Qué recomendaciones hizo usted al Estado brasileño como resultado de su misión?*

Hice 12 recomendaciones explícitas. En primer lugar, recomendé que el nuevo Consejo Nacional de Promoción del Derecho Humano a la Alimentación se encargue de monitorear la realización del derecho humano a la alimentación con base en los principios de París relativos a la independencia de los organismos de derechos humanos y la participación efectiva de la sociedad civil.

Hablé de la necesidad de legislar en materia de derecho a la alimentación, a través de una ley que permita mejorar la protección de ese derecho y que pueda invocarse jurídicamente, como forma de promover una cultura de

---



---

derechos humanos en todos los sectores de la sociedad y un mejor entendimiento de lo que son los derechos económicos, sociales y culturales para que los ciudadanos se den cuenta que garantizarlos es una obligación del Estado y no un favor de los gobiernos.

Los programas orientados a combatir el hambre y la desnutrición deben ser sometidos a una legislación que incluya tiempos límite para su instrumentación, medidas de transparencia y formas para asegurar que éstos lleguen a las familias más vulnerables. El gobierno debe revisar el modelo económico vigente y evaluar el impacto de la política macroeconómica y de la liberalización comercial en términos de equidad social y pobreza.

Otra de mis recomendaciones fue en el sentido de avanzar de forma más rápida en la reforma agraria y la expropiación de tierras, así como de reforzar la agricultura familiar. Recomendé, además que sea revocada la Medida Provisoria que impide dotar de tierras a quienes efectuaron ocupaciones. Me referí a la necesidad de que la política macroeconómica se coordine mejor con la política social; que se procure un aumento del salario mínimo; que se amplíe la cobertura de los programas de distribución de renta como son Bolsa Escola y Bolsa AlimentaVao y que el gobierno destine los recursos necesarios para elaborar un *registro* adecuado de las familias más pobres.

También recomendé al gobierno combatir de manera decidida el uso clientelar de los recursos públicos; garantizar la plena independencia de las instituciones de derechos humanos; aumentar el número de promotores del Ministerio Público, garantizar recursos suficientes para su funcionamiento adecuado y reformar el sistema judicial, como medidas que hagan posible, entre otras cosas, invocar jurídicamente el derecho a la alimentación.

Además, me pronuncié a favor de que las cámaras aprueben una propuesta existente para incluir el derecho a la alimentación de manera específica dentro de la Constitución y que el gobierno brasileño defienda el derecho a la alimentación como un tema específico dentro de las rondas de negociación de la Organización Mundial de Comercio.

*El nuevo gobierno ha colocado el tema del combate al hambre en el centro de sus prioridades y ha desplegado un ambicioso programa de combate al hambre, Fome Zero. ¿Qué tan útiles pueden ser para el gobierno actual las recomendaciones que usted elaboró en marzo de 2002?*

---

Mi informe se dirigía fundamentalmente al gobierno anterior. Sin embargo, estoy convencido que aún es útil para analizar la situación del derecho a la alimentación en Brasil. La gran parte de mi análisis se refiere a problemas de carácter estructural y por razones evidentes de tiempo, las conclusiones y recomendaciones que formulé aún no han podido ponerse en práctica.

*En términos generales, ¿cuál es su opinión sobre el programa Fome Zero y sobre el momento que está viviendo Brasil?*

Brasil es una democracia dinámica y viva. El presidente Luiz Inácio Lula da Silva fue electo con más de 61 por ciento de los votos y dispone de una sólida legitimidad. Me parece que Fome Zero es un proyecto absolutamente pionero. Su objetivo no es solamente alcanzar la seguridad alimentaria. Se plantea, sobre todo, la realización de la alimentación como un derecho humano. El programa prevé medidas de atención emergentes con vistas a asistir a las personas más vulnerables, a la vez que contempla una gran cantidad de políticas estructurales capaces de permitir que los más pobres puedan tener acceso —por sus propios medios— a una alimentación adecuada.

A pesar de algunas críticas, el programa Fome Zero está marcado por la inteligencia, el coraje y la competencia de sus autores. No tengo la menor duda que servirá de modelo e inspiración a un gran número de gobiernos, agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales comprometidas en la lucha contra el hambre y la desnutrición en todo el mundo. El programa contempla políticas estructurales, políticas específicas (como la distribución de una tarjeta para la compra de alimentos a las familias más necesitadas) y políticas locales que pretenden fomentar el desarrollo regional.

En verdad quiero felicitar al presidente Lula por la forma ejemplar con que se ha involucrado en la lucha contra el hambre en Brasil y en el mundo entero. Fome Zero debe ser un ejemplo para el resto de los Estados. Estoy seguro que si se gastan los recursos necesarios, este programa será un formidable medio para hacer realidad el derecho a la alimentación de cada brasileña y de cada brasileño.

*El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido tres niveles de obligatoriedad a que están sujetos los Estados en lo que se refiere al derecho a la alimentación. ¿Se cumplen estos niveles en el caso de Fome Zero?*

---

La primera cuestión a la que están obligados los estados es a identificar a las personas que no tienen acceso a una alimentación adecuada y que deben ser beneficiados de una política de lucha contra el hambre. Estas políticas deben ejercerse sin ningún tipo de discriminación y dirigirse, en primer lugar, a los más necesitados. Para que las políticas de lucha contra el hambre sean eficaces, es necesario definir con claridad las responsabilidades de los diferentes actores que participan en su formulación y establecer sus plazos con claridad. Estas medidas deben decidirse de manera transparente y participativa y contar con los recursos suficientes para su puesta en práctica.

El programa Fome Zero cumple cabalmente con estas recomendaciones. Será instrumentado por un Consejo de Seguridad Alimentaria en el que participarán representantes del gobierno y de la sociedad civil, así como observadores internacionales. Preve identificar a las personas más vulnerables, atenderlas sin ningún tipo de discriminación y dar prioridad a las poblaciones más necesitadas que, en este caso, son las del nordeste del país. En los cuatro años de gobierno se espera que este programa beneficie a la mayor parte de los brasileños que pasan hambre.

*¿Qué recomendaciones haría usted al Estado y al gobierno brasileño de cara a la instrumentación de Fome Zero?*

En primer lugar, creo que es muy importante que el Poder Legislativo apruebe los recursos necesarios para que este programa pueda operar adecuadamente. Debe evitarse que los constreñimientos económicos, como el pago del servicio de la deuda, disminuyan la capacidad de poner en marcha un programa que busca garantizar la alimentación, un derecho humano de todas las personas.

Creo también que es importante la creación del Consejo Nacional para el Derecho a la Alimentación que Fernando Henrique Cardoso ya se había comprometido a impulsar y que se apoye la iniciativa ciudadana del relator nacional sobre Derecho a la Alimentación (de la plataforma DESC), otorgándosele un puesto fijo en el CONSEA. No debe hacerse a un lado la propuesta de incluir el derecho a la alimentación dentro de la Constitución; tiene que cesar la impunidad existente y la violación a los derechos humanos, por lo que este gobierno debe impulsar la total independencia de las instituciones de derechos humanos y del Poder Judicial.

---

Creo que es fundamental reconocer los progresos que en el pasado se hicieron en la lucha contra el hambre y la desnutrición. Pero también es importante notar que el hecho de que estos problemas persistan hoy, en un país tan rico y poderoso económicamente en recursos como lo es Brasil, constituye una clara violación al derecho a la alimentación. Como lo decía Jean Paul Sartre: "El tiempo no es una entidad abstracta, es vida humana". El sufrimiento silencioso de tantos millones de personas hambrientas y desnutridas en Brasil y en el mundo debe terminar.

---

## Obstáculos para la realización de un derecho humano

---

*Flavio Valente\**

---

\* **Flavio Valente** relator nacional para el Derecho a una Alimentación Adecuada de la Plataforma de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Médico de profesión y maestro en salud pública y nutrición, Valente es también punto focal para América Latina y el Caribe de la Alianza Mundial por la Nutrición y los Derechos Humanos (WANHR, por sus siglas en inglés); secretario ejecutivo internacional de la Alianza de los Pueblos para acción en nutrición; consultor técnico de Acción Brasileña por la Nutrición y los Derechos Humanos (ABRANDH) y Miembro de la Coordinación Nacional del Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN). En el pasado fue asesor técnico de la Presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) y durante siete años fue Coordinador General de la ONG Ágora. Tiene diversas publicaciones, la más reciente *Derecho Humano a la Alimentación, desafíos y conquistas*. La entrevista, realizada en dos partes, tuvo lugar en Brasilia en noviembre de 2002 y en abril de 2003.

*Brasil ha sido un pionero en la promoción del derecho a la alimentación en América Latina. ¿Qué es lo que ha favorecido ese liderazgo?*

En estricto sentido el liderazgo lo tuvieron inicialmente Venezuela y Chile. Lo que ocurre en la reciente historia brasileña es una formidable convergencia entre el movimiento social y el movimiento por los derechos humanos, muy importante para poner fin a la dictadura militar. Aunque la lucha contra el hambre en Brasil empezó en la década de los treinta, no se fortaleció realmente sino a partir de los años setenta, luego de una serie de movilizaciones en favor de las libertades democráticas, así como en contra de la carestía de vida y la elevación de precios en alimentos.

Para finales de la década de 1980 el proceso de impeachment contra el presidente Fernando Collor de Mello favoreció la formación de un movimiento nacional de combate al hambre. A raíz de los acontecimientos políticos la sociedad civil entendió que, más allá de la corrupción política, el gran problema del país era la corrupción del hambre. Concebimos al hambre como una forma de corrupción, porque destruye a los seres humanos y genera una distorsión social.

A partir de 1992 la Acción de la Ciudadanía Contra el Hambre, la Miseria y por la Vida forzó al gobierno de Itamar Franco a crear un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria. Dicha iniciativa de la sociedad se centraba en la visión de que era necesario tratar a las personas más pobres como ciuda-

---

danos. Así comenzó a gestarse una aproximación cada vez más progresiva entre el movimiento de seguridad alimentaria, ya fuerte en Brasil, con el de los derechos humanos, que hasta entonces sólo operaba la dimensión civil y política de los derechos y consideraba poco los aspectos económicos, sociales y culturales.

Como resultado de esa convergencia, en 1994 la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria definió con claridad el derecho a la alimentación como un derecho humano y en 1996, durante la preparación de la Cumbre Mundial de la Alimentación, apareció por primera vez una cara brasileña de esta definición, la cual iba un poco más allá de la establecida por el propio Pacto. Esa postura influyó tanto en la elaboración del Código de Conducta Internacional, como en el Comentario General no. 12 del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU.

*Aunque Brasil ha firmado los pactos internacionales que establecen la obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso a los alimentos y colocar éste en la jerarquía de los derechos humanos, la concreción del derecho a la alimentación aún está lejos de la realidad. ¿Cuáles son los principales obstáculos que ha detectado para la garantía de este derecho?*

Existen obstáculos estructurales, conceptuales y políticos para hacer valer el derecho a la alimentación. Aunque Brasil ha firmado pactos internacionales, hasta ahora el derecho a la alimentación no ha estado especificado en la constitución. Ésta reconoce la obligación del Estado de garantizar el derecho humano a la alimentación de los niños que asisten a la escuela, lo que también es refrendado a través del el Estatuto del Niño y el Adolescente. Pero esto no es suficiente.

El derecho a la alimentación, además, no sólo tiene que ver con el acceso a los alimentos. Un ser humano sufre hambre cuando presenta señales o síntomas de desnutrición, deficiencias de micronutrientes como la vitamina A, el hierro o el yodo. El fenómeno del hambre no sólo tiene que ver con la falta de alimentos, sino con el que éstos sean adecuados a sus necesidades nutricionales.

El hambre no sólo existe cuando se puede registrar un impacto biológico medible; involucra también dimensiones históricas y culturales de los seres humanos que son una cuestión básica de dignidad. Un ser humano que es

---

---

forzado a vivir de la basura, de los restos de los demás o de la venta de su cuerpo está pasando hambre; un ser humano que tiene que comer raciones animales para sobrevivir, también lo está pasando, independientemente de que no presente un déficit nutricional clínicamente diagnosticable.

En mi informe como relator nacional para el Derecho a la Alimentación enumeré varias de los obstáculos que, a mi juicio, dificultan la instrumentación de los derechos a la alimentación adecuada, al agua y a la tierra rural. Una de las cuestiones que allí menciono es que todavía prevalece una fuerte cultura de eso que llamo la “naturalización de la miseria y el hambre”, que tiende a responsabilizar a los pobres y excluidos de su condición. La pobreza es vista como un destino natural de las personas. Con ese tipo de creencias, se eximen las responsabilidades.

Otro de los obstáculos es la fuerte dimensión asistencial y paternalista del tejido social brasileño. En la medida en que el acceso a la alimentación, a la vivienda y a la salud aún no están cabalmente reconocidos como derechos, cualquier acción ya sea pública o privada, orientada a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones es vista como un favor, lo que, en contrapartida, genera una dependencia de los beneficiados.

La apropiación privada de los recursos públicos por parte de las élites políticas locales y algunos servidores públicos federales es otro grave problema. El Tribunal de Cuentas de la Unión ha recibido y comprobado denuncias de casos en que prefectos municipales nombran a parientes suyos para ocupar cargos ejecutivos y comisiones gestoras de programas sociales. Con ello desvían recursos federales destinados a la construcción de escuelas, sistemas de abastecimiento de agua y puestos de salud, como hemos constatado en diversas localidades.

La violencia instituida en contra de las poblaciones más pobres —sea por parte de los cuerpos policiales, poder judicial, crimen organizado o ejecutivos de las elites políticas locales— representa un mecanismo de intimidación que agrava aún más la violación al derecho a la alimentación. El no reconocimiento de las ocupaciones urbanas y rurales también implica muchas veces que quienes las habitan no tengan derecho a servicios públicos de infraestructura fundamentales, por no hablar de medidas que busquen su inclusión social. Estas personas ni siquiera existen para las autoridades públicas.

---



Un problema especialmente grave en la región norte y nordeste del país es que los segmentos más pobres de la población carecen de documentos básicos de identidad, como es el acta de nacimiento o la credencial de identidad, sin los cuales no es legalmente posible obtener beneficios de programas sociales. En el ámbito institucional, la falta de una base de datos que permita monitorear la instrumentación de políticas coherentes y eficaces son todos problemas que obstaculizan la realización de los derechos humanos.

*¿Qué ocurre en el ámbito del poder judicial?*

Tradicionalmente, los derechos económicos, sociales y culturales en Brasil se han visto como derechos sociales y no como derechos humanos. El propio Poder Judicial lo concibe así. Por eso el trato que reciben estos derechos es inferior, especialmente cuando se coloca el derecho a la propiedad por encima de los demás, sin considerar siquiera que la propia constitución brasileña establece la función social de la propiedad, misma que no debe orientarse exclusivamente al beneficio individual.

*¿Qué es lo que impulsó a la Plataforma en Derechos Económicos, Sociales y Culturales a crear la Relatoría sobre Derecho a la Alimentación que usted encabeza?*

La idea esencial de la Plataforma fue crear un catalizador en el país capaz de fomentar una discusión sobre los derechos económicos, sociales y culturales, con base en la experiencia de los relatores internacionales de las Naciones Unidas. Con ello, se trata de investigar nacionalmente hasta qué punto el gobierno brasileño ha incorporado dentro de su legislación y sus políticas públicas los tratados internacionales que ha firmado. Se trataba de detectar cuáles eran los instrumentos a los que la ciudadanía podía recurrir en caso de percibir que sus derechos han sido violados.

Hemos notado que para el caso de los derechos del consumidor existen mecanismos de este tipo y son muy buenos; sin embargo, en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales no es así. Con este esfuerzo de la sociedad queremos forzar a que esta situación cambie. La forma de hacerlo es a través de generar una mayor conciencia entre la población para que ésta conozca los tratados que Brasil ha firmado fuerce al poder público a cumplirlos.

Lo que queremos con esto es que la población conozca sus derechos para que los recursos públicos dejen de ser usados de forma paternalista y clien-

---

telar; que los políticos se den cuenta que instrumentar programas sociales no es hacer un favor, sino cumplir con la obligación de garantizar una serie de derechos. Se trata de crear mecanismos que promuevan a la ciudadanía en lugar de negarla.

*¿Cuál considera usted que ha sido la utilidad de estas relatorías?*

Creo que lo más interesante de estas relatorías es que, al haber sido creadas con el apoyo del gobierno —a través de la Secretaría Especial de Derechos Humanos ligada a la Presidencia de la República— las Naciones Unidas, por medio de su Programa de Voluntarios y la sociedad civil, existe un mandato que favorece la visibilidad de los problemas. Así, frente situaciones que hasta entonces se consideraban normales o permanecían escondidas, se va generado la necesidad de que sociedad y gobierno actúen.

Así, en las diferentes localidades se van creando instrumentos de monitoreo y acompañamiento y se fuerza a los diferentes consejos (sean los de desarrollo agrario o los de salud) a incorporar en sus discusiones perspectivas de derechos humanos. Ello es importante porque puede ayudarles a percibir si es que los programas no están siendo conducidos de forma correcta y se podrá exigir su cumplimiento desde un punto de vista legal.

Algo fundamental de esta Relatoría es que trabaja de manera coordinada con organismos que tutelan derechos humanos, como son los ministerios públicos, aunque de cobertura limitada. Creemos que al trabajar unos y otros de forma complementaria podemos tener una cobertura mayor. Además, estamos trabajando ya con el Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, en monitorear las recomendaciones que formuló al gobierno brasileño luego de su misión a Brasil y estaremos presentando informes periódicos al respecto.

*¿Cuál puede ser la contribución de la Relatoría que usted encabeza a la discusión que internacionalmente se está dando en relación al derecho a la alimentación?*

Creo que una Relatoría independiente como ésta puede contribuir a la discusión del Grupo Intergubernamental para la elaboración de directrices voluntarias para el Derecho a la Alimentación y llevar la propia discusión brasileña sobre este derecho para cambiar esa visión equivocada y maniquea que tienen algunos gobiernos como el de los Estados Unidos de que

---

se trata de una obligación del gobierno para distribuir alimentos a todo el que los reclame.

Me parece que estamos en condiciones de convencerlos que el derecho a la alimentación no es eso. Por el contrario, de lo que se trata es de articular las políticas públicas para que las personas tengan condiciones de producir o comprar sus propios alimentos a través de su propio esfuerzo. Sólo en último caso, si estuviesen en situación de miseria o enfrentasen un desastre natural, la sociedad aportaría los recursos para que no mueran de hambre.

Me parece que podemos aclarar que es la sociedad como un todo, no sólo el gobierno, quien tiene la obligación de garantizar el derecho a los alimentos y que lo que éste debe hacer es funcionar como un catalizador de las fuerzas sociales para garantizar su derecho a la vida a través de la forma que sea más conveniente. Lo que creo, en pocas palabras, es que podemos convencerlos de que estamos muy lejos de buscar un asistencialismo a gran escala. Es una cuestión que tiene mucho más que ver con la dignidad humana y con que cada ser humano esté en condiciones de acceder a su propia alimentación.

*A veces suele hablarse de seguridad alimentaria de forma indistinta al derecho a la alimentación. ¿Podría ayudar a nuestros lectores a esclarecer esas diferencias y los alcances de uno y otro concepto?*

Yo diría que la seguridad alimentaria es un concepto a través del cual se define cómo debe garantizarse el derecho humano a la alimentación. Cuando hablamos de una política de seguridad alimentaria y nutricional nos referimos a aquella que garantiza condiciones para que las personas tengan acceso a una alimentación de calidad. Mientras que con el derecho a la alimentación nos referimos a los derechos que tiene una persona o a un grupo y a las obligaciones de quien es responsable de garantizar ese derecho.

Podemos entonces decir que es una obligación del gobierno contar con una política de seguridad alimentaria y nutricional que garantice el derecho a la alimentación de todas las personas. Ahora, incluso contando con una política de ese tipo que funcione razonablemente pueden ocurrir situaciones específicas en las que ese derecho humano de las personas no esté garantizado. Creo que los conceptos son complementarios. También lo es el término soberanía alimentaria planteado por Vía Campesina y que significa el derecho de los pueblos de producir sus alimentos de determinada forma.

---

---

*Hablemos sobre esta cuestión de la soberanía alimentaria. ¿Qué posición tiene usted a ese respecto?*

Me parece que la soberanía alimentaria es un planteamiento fundamentalmente político, en tanto se refuerza la importancia de que los países tengan condiciones para elaborar sus propias políticas, sin intervención de instancias internacionales u otros gobiernos. A mi entender, la insistencia con la que lo han planteado grupos como Vía Campesina obedece al vacío que generó en algunos grupos los resultados de la Cumbre Mundial de la Alimentación y la que tuvo lugar cinco años después. En estos foros se hizo evidente que las decisiones más importante en materia de seguridad alimentaria no estaban siendo tomadas en los foros privilegiados para ello, como la FAO, sino en otras instancias de Naciones Unidas como la Organización Mundial de Comercio.

Sin embargo, de cualquier manera creo que es importante resaltar que existe una distinción entre el planteamiento de Vía Campesina y el que hacen otras organizaciones no gubernamentales, pues aunque éstas valoran la importancia de la soberanía alimentaria, también entienden que ésta no resulta suficiente para garantizar el derecho a la alimentación. O sea, no se trata sólo del derecho de los países a decidir, sino también de que las decisiones se tomen de manera más participativa e integral.

*El gobierno actual le ha dado un énfasis sin precedentes al combate al hambre, a través de Fome Zero. ¿Cuáles considera usted que son las debilidades y fortalezas de este proyecto?*

Creo que la gran novedad del gobierno de Lula está en la forma en que ha establecido sus prioridades. Definir el combate al hambre como objetivo central tiene una importancia mayúscula. Parece que aquella lógica de que primero había que crecer económicamente para después distribuir está evolucionando hacia una concepción en la que el combate al hambre y a la pobreza se consideran como un motor del crecimiento económico. Esto es importante porque la visión economicista del desarrollo está avanzando hacia una basada en derechos humanos capaz de poner la economía al servicio de los seres humanos.

Otra marca importante es la creación de un Consejo de Desarrollo Económico y Social, por tratarse de un espacio en el que por primera vez se

---

discuten juntas la cuestión económica y la social. Temas como la reforma tributaria y al sistema de pensiones, si bien son de índole económica, tienen repercusiones sociales. Por eso me parece valioso que estos asuntos se discutan en un foro así.

Además, la creación del Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es un hecho relevante, así como el hecho de que en su decreto de creación se establezca el objetivo de realizar el derecho humano a la alimentación. En lo que no hemos estado de acuerdo es en la conformación del llamado Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA), porque una política de seguridad alimentaria no puede ser sólo obra de un solo ministerio, sino objeto de coordinación de diversas políticas públicas.

Nuestra propuesta era crear una secretaría vinculada a la Presidencia de la República, capaz de articular las acciones de todos los ministerios que tienen que ver con la cuestión del combate al hambre y de garantizar una alimentación adecuada. Crear un ministerio así genera envidias, competencia y problemas de articulación que ya estamos comenzando a ver, como ocurre con el Ministerio de Acción Social, el del Trabajo, el de Planeamiento o el de Educación.

Otro problema es que se ha enfatizado demasiado uno de los programas de Fome Zero que es el de la distribución de alimentos y eso desfigura. El haber acrecentado tanto ese aspecto generó un desgaste. Sin duda, como programa de movilización social, está siendo un éxito. La sociedad está movilizada para ayudar a resolver el problema, eso es un hecho. Lo que va a ser necesario es que el gobierno logre decirle a la sociedad cómo puede hacerlo. Al mismo tiempo es fundamental acelerar el desarrollo de las políticas de carácter estructural, como la reforma agraria y la generación de empleo y renta, de forma articulada a las acciones asistenciales.

---

## La práctica jurídica de un derecho

---

*Luciano Mariz Maia\**

---

\* **Luciano Mariz Maia** es procurador de la República, una instancia pública autónoma, cuya función es abogar por los derechos individuales y colectivos de la sociedad y presentar elementos de juicio al Poder Judicial. Desde abril de 2002 su ámbito de acción es la Quinta Región que abarca los estados nordestinos de Ceará, Río Grande de Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas y Sergipe, con importantes problemas de violación del derecho a la alimentación. La entrevista fue realizada en Recife en noviembre de 2002.

*¿Por qué a pesar de que la legislación brasileña permite a los ciudadanos recurrir a tribunales para hacer valer su derecho a la alimentación esa situación no se refleja en la práctica cotidiana?*

Voy a esclarecer antes un aspecto importante. Hasta 1985 Brasil vivió una dictadura. La constitución de 1988, resultado de un proceso de democratización, no presenció un debate intenso sobre el tema de los derechos humanos. Si bien se presentaron varias propuestas para incorporar en ese texto la Declaración Universal de los Derechos Humanos o la Declaración Universal de los Derechos del Niño, poco se habló acerca del papel de los pactos internacionales firmados por Brasil.

Así las cosas, el derecho a la alimentación no quedó previsto como tal en la Constitución, aunque sí se quedaron varias obligaciones del Estado brasileño en el sentido de erradicar la pobreza y la miseria, respetar la dignidad de la persona humana, disminuir las desigualdades sociales y regionales y realizar programas de abastecimiento alimentario. En la Constitución se enunció también que existiría en Brasil un salario mínimo que debía garantizar una serie de derechos básicos, dentro de los que se encuentra el de la alimentación.

La mayor parte de los jueces brasileños considera que todas aquéllas son normas de tipo programático, que su acción se limita a evitar que entren en contradicción con otras y que su fuerza es escasa como para que sea la justicia la encargada de garantizarlas. El constitucionalista brasileño tradi-

---

cional piensa que, dado que los derechos humanos están establecidos en tratados internacionales, al no estar éstos establecidos en la Constitución su fuerza es sólo de ley y no son considerados como derechos fundamentales. La falta de comprensión por parte de nuestros juristas de que los tratados internacionales deben tener la misma dignidad que las normas fundamentales les resta significativamente su fuerza.

Por todo ello, las organizaciones no gubernamentales y algunos promotores de justicia nos hemos esforzado en hacer que se conozcan más instrumentos internacionales como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues en ellos se encuentra establecida, de una manera más clara, la obligación de los Estados tanto para reconocer como para proteger e implementar ese tipo de derechos.

*¿Son suficientes los instrumentos legales que existen en Brasil para garantizar el derecho a la alimentación tanto en el nivel constitucional, como en el reglamentario?*

La gran dificultad en el derecho brasileño es que el Poder Judicial resulta ser muy receloso para avanzar en la sustitución de los llamados conceptos de conveniencia y oportunidad propios del Poder Ejecutivo. Con facilidad se logran defender los derechos fundamentales de entes individuales agredidos, pero difícilmente se defienden los de una colectividad o grupo determinado, pues su situación de vulnerabilidad generalmente se debe a la falta de políticas públicas que garanticen sus derechos.

Creo que actualmente ya tenemos muchas normas jurídicas que pueden dar respaldo al cumplimiento del derecho a la alimentación. Sin embargo, para que eso ocurra es necesario cambiar la forma en que el Poder Judicial interpreta los tratados internacionales y las normas programáticas, es decir, aquéllas cuyo cumplimiento exige un programa de gobierno e involucran decisiones de conveniencia y oportunidad.

*¿De qué manera podría hacer eso el Poder Judicial?*

Existen diversas normas procesales que establecen la competencia de los jueces para tutelar derechos colectivos. Uno de los principales remedios jurídicos es la llamada *Acción Civil Pública*, que permite crear una tutela específica a través de la cual un juez puede ordenar la provisión un programa social o determinado servicio solicitado por una comunidad.

---



Tenemos en Brasil ejemplos concretos de políticas para garantizar derechos económicos, sociales y culturales. Se han utilizado en casos como la defensa de los consumidores, la protección ambiental o el derecho a la salud. El mejor ejemplo es la Acción Civil Pública a través de la cual se obligó al Estado a costear tratamientos a los portadores de VIH. Fueron tantos los casos de portadores que invocaron su derecho constitucional a la salud y a la vida que el Poder Judicial tuvo que obligar al gobierno a adoptar una política pública en esa materia.

También existen experiencias en el campo del derecho a la educación básica. En Brasil debe haber una escuela para cada niño en edad de asistir a ella. En caso de que no exista una escuela, ésta debe ser creada y de no poder ser así, alguna alternativa deberá ofrecerse. En varias ocasiones se ha recurrido a la Acción Civil Pública para garantizar este derecho.

*¿Hay experiencias semejantes en el ámbito particular del derecho a la alimentación?*

En el ámbito del derecho a la alimentación tenemos experiencias en la cuestión del acceso a los alimentos. Junto con el derecho a la educación primaria, por ejemplo, existe el deber del Estado de proveer una merienda escolar. Así, el Estado sabe hoy que además de garantizar al niño su derecho a la educación, debe también garantizar su derecho a una merienda.

En la cuestión de la tierra y la Reforma Agraria, el gobierno ha incorporado el hecho de que cuando realiza una política de distribución de tierra, debe incluir una política agrícola que inicie por la distribución de alimentos a las familias asentadas.

En el derecho brasileño sería posible invocar el derecho a la alimentación de la misma manera que fue invocado el derecho a la salud y a la vida por parte de los portadores de VIH que exigieron su acceso a medicamentos. Hay un espacio jurídico para que un grupo social geográficamente determinado en el que, por ejemplo, existe un número elevado de casos de diarrea o una elevada tasa de mortandad, pueda dirigirse al prefecto para conocer lo que en términos de políticas públicas se está haciendo para resolver el problema y a partir de eso exigir soluciones.

Lo anterior, sin embargo, no se ha efectuado con demasiada frecuencia porque el derecho a la alimentación se ha asociado más a un concepto

---

genérico de justicia que a un instrumento a través del cual el ciudadano es titular de un derecho que puede exigirse por la vía judicial.

*¿Qué posturas internas existen en el seno del Poder Judicial y del Ministerio Público sobre el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de los que se encuentra el derecho a la alimentación? ¿Cuál es la razón por la cual muchos de sus integrantes no lo conciben como parte de los derechos humanos fundamentales?*

En primer lugar porque falta un conocimiento mayor sobre el contenido normativo de los derechos humanos. La gran mayoría de los jueces conocen la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero si se les pregunta acerca de pactos internacionales como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el de Pacto de Derechos Civiles y Políticos no saben de lo que se trata. Muy a menudo, los jueces desconocen las obligaciones que, como miembros del judiciario brasileño, tienen en el ámbito internacional. Ellos creen que quien tiene que cumplir con esos pactos es el Poder Ejecutivo.

En marzo del año pasado, durante la Tercera Consulta sobre Derecho a la Alimentación, sugerí que lleváramos a cabo un seminario de alto nivel con especialistas de las Naciones Unidas, miembros del Comité de Derechos Económicos, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sociales y Culturales y con el relator especial para Derecho a la Alimentación, a fin de sostener un diálogo con ministros del Tribunal Superior de Justicia y la Suprema Corte de Brasil para que comprendan mejor cuáles son sus obligaciones.

*¿Con que tipo de atribuciones cuenta usted, como procurador del Ministerio Público, para tutelar derechos económicos, sociales y culturales? ¿Hasta dónde la acción del Ministerio Público permite que estos derechos se puedan ejercer en la práctica?*

Existen varios ministerios públicos. Brasil está compuesto por 26 estados y un Distrito Federal. Como Estado Federal que somos, cada entidad cuenta con su propio poder judicial y con su propio Ministerio Público. Normalmente los estatales actúan en más de 95 por ciento de los casos. Ellos revisan cuestiones como los derechos del niño, la protección ambiental o incluso casos de tortura. El número de promotores en cada estado varía mucho. Paraíba tiene 200, Pernambuco casi 500 y Sao Paulo más de dos mil. En el país entero son casi 40 mil.

---

Por su parte, el Ministerio Público Federal, con cerca de 600 procuradores agrupados en cinco regiones, actúa en casos atraídos por la federación hacia su ámbito. Si, por ejemplo, el Ministro de Educación no asigna recursos para la merienda escolar en determinado estado, un promotor del Ministerio Público Federal puede investigar los hechos. Del mismo modo, si el Ministerio de Salud, en el marco de su política de descentralización de recursos, no realiza las transferencias obligatorias a los estados, podemos actuar.

El Ministerio Público, como abogado de los derechos colectivos, se encarga de defender los llamados derechos sociales, así como los derechos individuales que tienen que ver con la dignidad de la persona humana. Usted comprenderá que para un país de 170 millones de habitantes los 40 mil promotores somos insuficientes para la cantidad de asuntos que deben tramitarse. En general podemos actuar mejor cuando lo hacemos junto con las organizaciones de la sociedad civil.

*Desde abril de este año usted ha sido procurador en la región nordeste, donde presenta el mayor porcentaje de casos de hambre y desnutrición. ¿Podría hablarme acerca de su experiencia personal en la cuestión del derecho a la alimentación?*

En esta región no se ha presentado ante los tribunales casos en los que se invoque directamente el derecho a la alimentación. Las experiencias son indirectas. Por ejemplo, en la zona desértica del nordeste, donde se producen las mayores secas del país, se han generado ataques de grupos hambrientos de la población a los vehículos que transportan alimentos. La comprensión de los ministerios públicos acerca de esos actos es que responden a un estado de necesidad y por tanto no se consideran punibles.

La práctica legislativa brasileña, sin embargo, es muy conservadora al comprender el llamado *hurto famélico*, es decir, el robo que se da para satisfacer el hambre de una persona de manera específica e inmediata. Personalmente, creo que en una situación como la que se vive en el nordeste, este tipo de actos pueden considerarse como una respuesta a un estado de necesidad. En otras palabras, prevalece el derecho a la alimentación sobre el derecho al patrimonio. Consideramos que, si bien hay maneras de reponer el patrimonio, la vida humana es insustituible.

Para evitar que esos actos ocurran, hemos buscado que los administradores públicos estén mejor informados acerca del ámbito de sus obligaciones.

---

Nuestra Carta Magna establece que es deber de la Unión, los estados y los municipios, fomentar la producción agrícola y organizar el abastecimiento alimentario. Ello puede equipararse al concepto de seguridad alimentaria en el sentido de garantizar acceso físico y económico a los alimentos de manera sustentable y permanente. Al organizar el abastecimiento alimentario, por tanto, el Estado debe tomar en cuenta la particularidad de cada comunidad. Las sequías son hechos previsibles, por lo que el gobierno debe garantizar anticipadamente la vida de quienes pueblan las regiones afectadas por éstas.

Una experiencia concreta que puedo referir tuvo que ver con el programa de merienda escolar. Este programa funciona por medio de transferencias a los estados y municipios para que éstos a su vez compren comida y la distribuyan en las escuelas. Hace algunos meses ocurrió que 700 municipios que no habían presentado cuentas dejaron de recibir recursos. Nuestra postura como institución fue que no podía afectarse a dos millones y medio de niños en todo el país, por lo que emitimos una recomendación al Ministro de Educación reanudar la asignación de recursos y abrir una investigación en contra de los prefectos. El Ministerio Público consideró que no podía afectarse a quien es sujeto de un derecho y dejar sin sanción a la autoridad que tiene la responsabilidad de rendir cuentas.

*¿Cuáles han sido las principales dificultades que ha tenido usted en el ejercicio de sus funciones para tutelar el derecho a la alimentación?*

Creo que debe delimitarse mejor a los sujetos titulares de derecho a la alimentación. En algunos casos la ley lo establece con mucha claridad. Por ejemplo, el patrón tiene obligación de alimentar a su empleado; el Estado al preso; la escuela al estudiante; el padre al hijo, etcétera. Sin embargo, no es claro cuando una persona puede exigir del Estado que éste se lo garantice directamente. Existen programas aislados para distribuir alimentos creados porque el gobierno considera que existen necesidades, pero no porque lo reconozca como un derecho tal y como ocurre con los portadores de VIH.

*El nuevo gobierno se ha planteado el tema del combate al hambre como una de las cuestiones centrales de su política. ¿Cuál considera usted que debería ser el papel del Ministerio Público y del Poder Judicial en este ambicioso programa?*

Todos sabemos que la instancia judicial no es el mejor lugar para solucionar

---

---

los problemas económicos y sociales. Normalmente, el Poder Judicial tiene una visión formal y limitada de los derechos, razón por la cual existe un canal más dinámico en el ámbito del Ejecutivo y del Legislativo para la definición de políticas públicas en esa línea. Una contribución que el Ministerio Público puede hacer es difundir más la cuestión del derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental para así ayudar a comprender que una política pública debe ser instrumentada a partir de un enfoque de derechos. El gobierno conoce la magnitud y las características del hambre en Brasil, por tanto, debe diseñar políticas públicas para todos los ciudadanos y no sólo para determinados grupos.

---

# **Políticas públicas y derecho a la alimentación**

---

## I. La era Cardoso

---

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas ha subrayado la necesidad de que los Estados se comprometan a tomar medidas para respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación de los ciudadanos. Si bien se reconoce que éste, como otros derechos en el ámbito económico, social y cultural, sólo puede alcanzarse de manera progresiva, se afirma que los gobiernos deben comprometerse a tomar medidas que respeten tanto obligaciones de conducta, como obligaciones de resultado.

En su Observación General 12, el Comité estableció que incluso en tiempos de limitación de recursos, causadas por procesos de ajuste, recesión económica u otros factores, los estados pueden y deben proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas y políticas públicas. Las mismas no necesariamente deben tener un costo elevado.

Durante las últimas tres décadas Brasil ha alcanzado notables mejorías en el nivel de vida de su población, gracias en buena medida a la instrumentación de políticas públicas en ámbitos como la salud, la educación y el saneamiento. Sin embargo, los avances alcanzados han sido insuficientes, debido al marcado grado de desigualdad que limita los efectos del crecimiento económico y de las políticas sociales.

En la década de 1980, los programas federales de alimentación y nutrición demostraron un desempeño insatisfactorio como resultado de la insufi-

---



ciencia e interrupción en el flujo de los recursos, de problemas administrativos y de una baja capacidad de coordinación.<sup>49</sup> En conjunto —según se detectó en el Estudio de Caso sobre el Derecho a la Alimentación en Brasil elaborado en la Oficina Regional de la FAO para América Latina<sup>50</sup>— estos programas no lograron cumplir con la obligación estatal de proveer este derecho, pues su impacto fue mínimo, el número efectivo de beneficiarios fue inferior al previsto por las metas gubernamentales y los suplementos alimenticios no se dirigieron a los grupos más pobres y vulnerables.

Al iniciar la década de 1990, la administración de Fernando Collor de Mello estuvo marcada por un abandono de las políticas sociales y asistenciales, en el marco de una serie de críticas a la ineficiencia de los programas y el elevado monto de recursos destinados. Como resultado de ello, en agosto de 1990 se suspendió el llamado Programa de Leche que había sido instrumentado por la administración de José Sarney (1995 – 1989), sin desarrollar ningún programa que lograra suplantarlos.

Para agravar la situación, entre 1990 y 1993, la región del semiárido nordestino vivió una de las peores secas en su historia contemporánea, lo que puso a sus habitantes en franca situación de emergencia. La escasa acción estatal durante es interpretada como una de las más serias violaciones al derecho a la alimentación en el Brasil contemporáneo.

El gobierno de Itamar Franco (1992-1995) dio un nuevo impulso a la política social y creó una serie de programas de atención a personas en situación de emergencia. En 1993 se creó, en el ámbito de la salud, el llamado Incentivo de Combate a las Carencias Nutricionales (ICCN), orientado a combatir la desnutrición infantil. Además, en el marco de las recomendaciones del CONSEA, se instrumentó en 1993 el Programa de Distribución Emergencial de Alimentos (PRODEA). A pesar de la importancia de haber desarrollado un programa para atender a una población en situación de riesgo, este programa fue objeto de un elevado uso político y clientelar.

Por ello, a partir de 1998, el PRODEA comenzó a sufrir una serie de interrupciones en su programación, así como en la cantidad de canastas distribuidas a su público objetivo, con lo que se incurrió en nuevas violaciones al derecho a la alimentación, pues no se crearon medidas alternativas para atender a las poblaciones más vulnerables.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Peliano (1992), en Rangel, 2002.

<sup>50</sup> Gómez, Hernán (2004).

Hemos visto que como resultado de la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, el tema del derecho a la alimentación apareció por primera vez con gran fuerza en la agenda política de los brasileños. A pesar de la importancia que tuvo el CONSEA como instancia de participación social, pocos de los planteamientos vertidos lograron consolidarse.

En 1995, al tomar posesión el presidente Fernando Henrique Cardoso la posibilidad de construir una política de seguridad alimentaria con participación social y énfasis en la realización del derecho a la alimentación perdió fuerza, en la marco de una estrategia que buscó insertar el combate al hambre dentro de una política de combate a la pobreza. Con ello, Cardoso creó la llamada Comunidad Solidaria, un organismo presidido por la esposa del presidente de la República que se planteó una serie de acciones de mediano y largo plazo para atender las necesidades de los grupos más vulnerables.

Sólo a partir del segundo mandato del presidente Cardoso, el derecho a la alimentación volvió a adquirir alguna relevancia. Dentro de la vasta gama de programas públicos, el Ministerio de Salud creó en 1997, la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), con lo que se planteó el objetivo de instrumentar el derecho humano a la alimentación dentro de una política sectorial, junto con una mención explícita de cumplir con las obligaciones de respetar, proteger y facilitar el derecho a la alimentación.

Naturalmente, el hecho que una política nacional enuncie de manera explícita el reconocimiento de un derecho humano como es la alimentación no cambia automáticamente la forma en que sus administradores en el nivel federal, local y municipal conciben estos programas ni convierte automáticamente a sus beneficiarios en sujetos de derechos. El asunto es más complejo y sin duda requiere una reflexión mayor, en tanto exige conocer con precisión qué entienden los distintos actores de dicha política por un enfoque de derechos humanos.

La Política Nacional de Alimentación y Nutrición constituyó un primer e importante esfuerzo hacia la incorporación progresiva de esta dimensión, en la medida en que impartió una capacitación basada en derechos en los tres niveles de gobierno y llevó a cabo con una intensa capacitación, tanto de los equipos estatales, como de los agentes de salud familiar.

---

<sup>51</sup> El relator para el Derecho a la Alimentación, el Agua y la Tierra Rural documentó una de las violaciones más graves, cuando "entre junio y octubre de 1999 el flujo de recursos destinados al programa fue interrumpido dejando sin atención a cerca de 1 millón 800 mil familias en situación de indigencia" (Valente, 2002).

Durante este segundo mandato, el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso dio un giro a su política social, al abrir paso a la creación de una red de protección social en la que se integraron una serie de programas de transferencia directa de renta a las familias carentes. Esta nueva generación de programas sociales se planteó trascender el carácter asistencial y de emergencia de las políticas de distribución directa de alimentos y favorecer un mayor carácter promocional. Para ello, a la distribución de beneficios se impusieron una serie de condiciones. Así, se buscó generar efectos estructurales a largo plazo, como la educación nutricional o la asistencia de los niños a la escuela.

A través de estas medidas de política pública, el Estado concentró sus esfuerzos en proveer el derecho a la alimentación a través de la distribución directa de recursos, pero en forma paralela buscó instrumentar medidas para que, en el futuro, las personas adquieran condiciones para alimentarse por sí mismas sin necesidad de recibir ayudas o provisiones públicas.

Aunque aún no se ha logrado hacer una evaluación de estos programas, es posible afirmar que, a través de ellos, el gobierno se planteó cumplir con la obligación de satisfacer el derecho a la alimentación, al actuar simultáneamente en la dimensión de facilitar y proveer. El enfoque sin duda, constituye una experiencia novedosa para Brasil y para muchos países de América Latina.

La red de protección social surgió a partir de la integración de un registro único elaborado por el Ministerio de Asistencia Social a partir de información proporcionada por las prefecturas. Estas instancias reportaron datos acerca de las familias que vivían por debajo de la línea de pobreza, a fin de que recibieran del gobierno federal una tarjeta bancaria que les permitiera acceder, según el tipo de necesidad, a una serie de programas públicos.

Las familias sujetas al Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), por ejemplo, “están obligadas a mandar a sus hijos a la escuela; los padres a participar de un programa de capacitación profesional y a comprometerse legalmente a no hacer trabajar a sus hijos”. Por su parte, Bolsa Escola, al otorgar a las familias una cantidad de dinero por cada niño que asiste a la escuela, busca combatir la deserción escolar y así “asociar la renta mínima al derecho a la educación”. Similares objetivos persiguió el programa Bolsa Alimentação, orientado a mejorar la salud y alimentación de las familias, al tiempo que promover la educación nutricional.

---

---

Aunque la mayor parte de los programas de distribución de renta no se plantearon propiamente como políticas de combate al hambre ni orientadas expresamente a garantizar el derecho a la alimentación, el gobierno habría de asumir que los recursos aportados a las familias serían utilizados mayoritariamente en la compra de alimentos. Al dirigir los esfuerzos a familias que perciben menos de medio salario mínimo, se creyó que la mayor parte de los recursos serían utilizados para mejorar su alimentación.

Lamentablemente, no existe evidencia de que siempre haya sido así ni tampoco de que los recursos hayan llegado mayoritariamente a las familias más necesitadas. En este libro presentamos diversas estimaciones y opiniones sobre qué porcentaje de las transferencias fue efectivamente destinado por las familias a la compra de alimentos. No debemos olvidar que programas como Bolsa Escola y Alimentação fueron creados al final del segundo mandato del presidente Cardoso (algunos consideran que con fines electorales), por lo que aún no se cuentan con suficientes elementos que permitan realizar evaluaciones precisas.

Sobre estos dilemas cuestionamos a Elisabetta Recine y Michelle Oliveira, de Bolsa Alimentação, así como a Marcelo Aguiar, ex secretario del programa Bolsa Escola. Aunque estos funcionarios hoy se han apartado de esas responsabilidades, hemos considerado pertinente recoger sus puntos de vista con el fin de aprender a partir de sus experiencias.

---

## **Bolsa Alimentação**

---

*Elisabetta Recine y Michelle Oliveira\**

---

\* **Bolsa Alimentação** es un programa de distribución directa de renta creado durante la administración de Fernando Henrique Cardoso. Busca disminuir la incidencia de la nutrición y la mortalidad infantil a través de un complemento monetario para mejorar la alimentación y garantizar condiciones básicas de salud a las familias. Atiende a lactantes, niños menores de seis años y madres gestantes con baja renta o situación de riesgo nutricional. Tanto Elisabetta Recine como Michelle Oliveira tuvieron importantes responsabilidades en la instrumentación de este programa desde el Ministerio de Salud. La primera parte de esta entrevista se realizó en noviembre de 2002 y la segunda en mayo de 2003, en Brasilia.

*La instrumentación del programa Bolsa de Alimentación significó un cambio importante dentro de los programas de alimentación y nutrición que habían existido en Brasil hasta entonces. ¿Cómo fueron los programas previos y por qué fue necesario crear un programa nuevo?*

El Ministerio de Salud tenía un programa de apoyo para los niños y mujeres en riesgo nutricional que consistía en un transferencia de recursos provenientes del Fondo Nacional de Salud hacia los municipios para que éstos compraran leche e *óleo* de soja la distribuyeran entre la población necesitada. Nuestro equipo hizo una evaluación sobre este programa y encontró varios problemas. En primer lugar, notamos que la calidad de la leche que se compraba muchas no era buena y en ocasiones ni siquiera llegaba directamente a los beneficiarios.

En el caso de la compra de alimentos, las grandes empresas eran las que ganaban siempre las licitaciones, con lo que los recursos no permanecían en las localidades. Paradójicamente, aunque las prefecturas compraban cantidades importantes, los precios no disminuían e incluso llegaron a ser superiores que en el mercado. En el caso de otros alimentos, el hecho de que las prefecturas hicieran directamente la compra de los alimentos perecederos complicaba mucho su entrega.

Como resultado de una amplia discusión sobre las políticas y programas sociales, este programa comenzó a transformarse. A raíz del establecimiento

---

de una red de protección social se decidió sustituir la distribución directa de alimentos por la distribución de renta a las familias, en el marco de una agenda de compromiso con la promoción de la ciudadanía. En el ámbito de la salud, se instrumentaron diversas medidas de atención básica, una de las cuales fue el programa Bolsa de Alimentación.

*¿En qué consiste este programa?*

Bolsa de Alimentación busca disminuir la incidencia de la nutrición y la mortalidad infantil a través de un complemento financiero para la mejoría alimenticia y para garantizar a las familias condiciones básicas de salud. El programa atiende a lactantes, niños menores de seis años y madres que amamantan, cuando éstos se encuentran en condiciones de baja renta o riesgo nutricional.

Su primer eje busca complementar la renta familiar y reforzar la alimentación a través de una distribución directa de recursos a los que las madres de familia acceden por medio de una tarjeta magnética que es utilizada para extraer dinero en la red bancaria. De esta forma, los equipos de salud enseñan a las madres cómo utilizar mejor este dinero para comprar alimentos.

El otro eje del programa es la inclusión de las familias en el sistema de atención de salud. Para que las madres de familia reciban esos recursos deben participar de programas como *Prenatal*, el Programa de Desarrollo Infantil y otras actividades educativas de alimentación y nutrición.

*¿Cómo se determinan quiénes son los beneficiarios de este programa?*

La adhesión al programa debe hacerse a través de los municipios. Así, cada uno de éstos debe expresar su voluntad para entrar al programa, realizar un registro de las familias más pobres y firmar una carta en la que se comprometen a ofrecer servicios básicos de salud. Actualmente, de los cinco mil 561 municipios que hay en el país, cuatro mil 900 han expresado su interés por sumarse al programa. De esos, tres mil 768 están recibiendo los beneficios del programa.

*La elección de las familias beneficiadas se hace a través de un registro único. El nuevo gobierno ha dicho que ese registro tiene muchos y debe ser repetido. ¿Podría darnos su punto de vista?*

---

El registro tiene muchos problemas, pero el registro único existe. Lo que debe hacerse es establecer mecanismos para su actualización y readecuación. No puede tirarse a la basura ese esfuerzo que hicieron los municipios. Es cierto, algunos lo hicieron muy mal, pero otros lo hicieron muy bien. Deben identificarse las deficiencias y establecerse mecanismos para sanarlas.

*¿Cuáles considera usted que son los logros más importantes de este programa y qué es lo que debiera continuar de él?*

Creo que el modelo de distribución directa de recursos financieros a las familias tiene un gran potencial para la promoción de ciudadanía porque genera autonomía e independencia. Dado que los recursos van directamente a las mujeres, se valoriza su papel en el contexto familiar y en la comunidad. Al quitarle el peso a la burocracia municipal, ellas no tienen que enfrentar largas filas, sino que reciben su tarjeta magnética en el momento que quieran.

La evaluación que hemos hecho de este programa es que realmente se están acompañando a las familias más pobres, las que están en las periferias y viven lejos son estimuladas a participar en las acciones que se llevan a cabo en los centros de salud. Otro aspecto positivo es que en los días de pago —que suelen ser a final de mes— las familias organizan ferias donde venden sus propios productos, con lo que se estimula el comercio local.

Tenemos estudios de éste y otros programas que demuestran que las familias de baja renta utilizan estos recursos fundamentalmente para la compra de alimentos. La evaluación del programa demuestra que por cada real que aportamos, alrededor de 70 centavos se utilizaron en la compra de alimentos. El programa también contribuyó en una mayor variedad y calidad de la alimentación.

*¿Cuáles han sido los errores de este programa? ¿Qué es lo que ha fallado?*

Brasil tiene muchas dificultades estructurales que dificultan la operación de un programa como este. No siempre contamos con los profesionales necesarios y en muchos casos los coordinadores municipales no tienen la calificación necesaria. Aunque la mayoría de estos son profesionales, no siempre se han desempeñado en el área de nutrición y muchas veces tienen una sobrecarga de trabajo, pues también coordinan otros programas. Dado que

---



el programa está completamente informatizado, algunos municipios tienen problemas para acceder a los sistemas de cómputo.

*¿Cómo entiende este programa el derecho a la alimentación?*

En la coordinación del programa Bolsa de Alimentación entendemos el derecho a la alimentación como parte de un derecho a la vida. Cuando se viola el derecho a la alimentación también se están violando otros derechos, pues esa persona no tiene el mínimo de condiciones para tener una vida adecuada. Además, para que este derecho esté garantizado es necesario que las personas puedan conseguir los alimentos por propia cuenta.

Entendemos que la alimentación es un derecho que no solamente tiene que ver con cantidad, sino también con la calidad de los alimentos y con el respeto a las culturas locales. La mera distribución no es la mejor forma para garantizar el derecho a la alimentación, lo ideal sería que ello se lograra a través de programas de generación de empleo y renta que permitieran a las familias conseguir sus propios alimentos. Los programas de distribución de alimentos, por tanto, tienen que existir de forma compensatoria, pero no pueden ser los principales de un país.

*¿En ese sentido Bolsa de Alimentación sería un programa asistencialista?*

No, un programa asistencialista lo único que hace es dar. La idea de Bolsa de Alimentación es dar y además promover una mejoría en la salud de las familias. Ahora, se trata de un programa compensatorio, no de un programa estructural. No resuelve el problema y nunca lo va a resolver. Las personas tienen que adquirir condiciones propias para adquirir sus propios alimentos.

*Cuando uno distribuye a la población cupones para la compra de alimentos la gente siente que se trata de un favor. Difícilmente saben que se trata de un derecho. ¿Cómo cambiar esa percepción?*

Creo que se trata de un proceso de maduración de la sociedad como un todo, a fin pasar de una cultura paternalista a una de ciudadanía. Lamentablemente, eso no depende solamente de quien tiene a su cargo la instrumentación del programa. Lo que de nuestro lado se puede hacer es afinar los conceptos que están detrás de la elaboración del programa para que

---

---

los equipos que tienen a su cargo el contacto con la población aborden la cuestión con una mentalidad de derechos.

En diciembre de 2001 iniciamos una estrategia de capacitación con los profesionales de atención básica que entran en contacto directamente con los beneficiarios del programa y reunimos en seminarios estatales a gente ligada no solamente al área de alimentación y nutrición, sino también a otros programas sociales, a organizaciones no gubernamentales en los que se dio una discusión sobre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional. Este esfuerzo fue importante porque permitió crear redes estatales con personas involucradas con el tema.

*¿Cómo darle a los programas de combate al hambre un tratamiento de derechos humanos?*

Es importante decir que Bolsa de Alimentación no está regulado como un derecho constitucional. Fue creado a través de una Medida Provisoria. Los 572 millones de reales con los que cuenta son insuficientes para atender a todos los necesitados, con lo que cada municipio tiene un número limitado de beneficiarios del programa. Sería un derecho si todos los que lo necesitan el programa pudiesen acceder a él.

*¿Se han dado usos políticos con el programa?*

El uso político de este programa es mucho más difícil que el de otros. Con el programa de leche el prefecto hacía discursos y después distribuía las ayudas, aquí no existe eso: se entrega una tarjeta y la persona va directamente al banco. Eso disminuye sustancialmente el uso político que se pueda hacer con el programa.

*¿Qué se espera que ocurra con este programa ahora que el gobierno tiene pensado distribuir un nuevo cupón para la compra de alimentos en el marco del programa Fome Zero? ¿Cómo se piensan integrar los diferentes programas?*

En este momento todavía estamos discutiendo eso, por lo que no es posible dar una respuesta definitiva. Creemos que existirá un cupón de alimentación dirigido a las familias pobres y que los otros programas instrumentados por los ministerios de educación, salud y asistencia social serían complementarios. En principios el Ministerio Extraordinario de Seguridad

---

Alimentaria atendería a las familias más pobres, a través del cupón de alimentación; mientras que Bolsa de Alimentación se ocuparía principalmente de las familias que tienen entre sus miembros personas con vulnerabilidad nutricional.

La idea es tratar de unificar los diferentes programas a fin de ampliar su cobertura, eficacia e impacto. Dado que los recursos son escasos, es necesario coordinarnos para atender a los que más los necesitan a través de una integración y una armonización gerencial que permita tomar decisiones más acertadas. Es importante que todo esto se traduzca en una articulación interministerial.

*¿Qué importancia tiene Fome Zero, el proyecto a través del cual el nuevo gobierno busca combatir el hambre?*

En primer lugar el número de beneficiarios va a ser mucho mayor. Con el cupón de alimentación el nuevo gobierno pretende atender a 44 millones de personas, una cifra muy superior a la que hemos alcanzado hasta ahora.

*Se ha hablado que existe una disputa ministerial por el control de los programas de combate a la pobreza y al hambre. ¿Es cierto eso?*

No, creo que en este momento el objetivo está encima de la disputa. Es un hecho real que necesitamos cambiar el paradigma de instrumentación de las acciones de combate al hambre.

*¿Qué posiciones se dieron en torno a la creación del Ministerio de Seguridad Alimentaria?*

Durante la campaña electoral, y posteriormente durante el periodo de transición, hubo un momento de mucha discusión sobre la creación de un ministerio. Algunos creían que era mejor idea una secretaría ligada a la Presidencia de la República que tuviera un mandato claro y explícito para articular los ministerios y evitar que éstos tuvieran que polemizaran entre sí para definir territorios.

*¿Cómo ha sido su experiencia de trabajo en la región nordeste donde existe una estructura de poder, que en muchos casos se sustenta en la reproducción de la desigualdad y en la dependencia de los más pobres frente al poder público local?*

---

*¿Cómo se opera un programa como Bolsa de Alimentación en un contexto así?*

Tenemos experiencias de lo más diversas. Si bien en algunas regiones existe un sistema político centralizado y autoritario, en otras la realidad ya no es esa.

*La prioridad de la política social del gobierno anterior era el combate al hambre y pareciera que la de este es el combate a la pobreza ¿Cuál es su opinión al respecto?*

No estaría tan de acuerdo. Creo que lo que ha sucedido es que el hambre fue un emblema de la campaña de Lula, pero la gran bandera del gobierno actual —y que se está viendo en la elaboración del Programa plurianual— es la reducción de las desigualdades sociales. La pobreza, en toda su complejidad, está colocada como meta.

*¿Cuál sería entonces la diferencia sustancial entre los programas de entonces y los que se están instrumentando ahora? ¿Qué es lo que está cambiando?*

Creo que tal vez el mayor cambio es que la articulación de los programas está dejando de ser una retórica y pasando a ser un esfuerzo concreto...

*¿Quiere decir entonces que los programas del gobierno anterior fueron sólo una retórica?*

No quiero decir que solamente hayan sido retórica, lo que sucede es que es muy complicado articular programas. Parece sencillo y se dice muy fácil, peor es muy difícil concretarlos en la práctica. Creo que lo que se está haciendo ahora es muy importante para encarar estas dificultades.

*¿Coincidiría usted con Frei Betto, asesor especial del presidente de la República, en que los programas sociales que se han instrumentado hasta ahora han sido asistencialistas?*

Si consideramos asistencialismo como una acción que en nada cambia la situación de las familias creo que sí, porque no consiguieron articular los recursos que se están aportando a las familias con otra posibilidad para que en el futuro no precisen de más ayuda. Pero hay que darse cuenta también, como lo dije antes, que el hecho de que los programas sean asistencialistas no tiene sólo que ver con los programas mismos, sino con las característi-

---

cas de la propia sociedad y con las oportunidades de desarrollo que ésta genera.

Ningún programa por sí sólo puede generar eso. No hay programa que en sí mismo sea suficiente para producir autonomía, independencia y promoción del individuo y la familia. Eso no llega con un programa, sino con la propia estructura de la sociedad. Si los programas fueron asistencialistas es porque la sociedad no se articuló para ser promotora. Sólo es posible generar una política de mejoría de acceso a la escuela, al empleo, a la salud, etcétera, si la sociedad se organiza para ello.

---

## **Bolsa Escola**

---

*Marcelo Aguiar\**

---

\* **Bolsa Escola** es un programa del Ministerio de Educación y Cultura orientado a evitar la deserción escolar y mantener a los niños en la escuela. Para ello, destina una renta a las familias en que existen hijos de entre los seis y 15 años que cumplan con el requisito de asistir regularmente a clases. Marcelo Aguiar colaboró en la instrumentación del primer programa Bolsa Escola en el Distrito Federal, durante su gestión como secretario adjunto de Niñez y Asistencia Social (1995 – 1998) y se desempeñó como secretario del mismo a nivel federal, durante los primeros meses de gestión del presidente Lula da Silva. Aguiar ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo para la instrumentación del programa Bolsa Escola en Ecuador (1999), consultor de UNICEF para el desarrollo del Programa de Protección Social en Bolivia (2000), además de consultor del PNUD. También fue secretario ejecutivo de la ONG Misión Criança y es coautor del libro *A força de uma Idéia – A história da Bolsa Escola y Bolsa Escola – Educação para enfrentar la pobreza*. La entrevista fue realizada en Brasilia en julio de 2003.

### *¿Cómo fue creado el programa Bolsa Escola?*

La idea de Bolsa Escola surgió de un grupo de discusión en la Universidad de Brasilia en 1986, donde se habló de crear un programa que pagara una beca a las familias pobres para que mandasen a sus hijos a la escuela. En 1995, al ser electo Cristovam Buarque gobernador del DF, el primer programa que creó fue Bolsa Escola que comenzó a dar recursos a las familias cuyos niños tuvieran 90 por ciento de asistencia escolar. Para 1998, teníamos en Brasilia 25 mil familias beneficiarias, lo que superaba a los 50 mil niños.

La experiencia se difundió en todo el país. En el mismo año en que comenzó en Brasilia, un programa similar fue creado en Campinas, aunque con la diferencia de volcarse más a la asistencia social, en lugar de focalizarse a la educación. En 1997, un grupo técnico de la UNESCO realizó un primer estudio del programa y publicó un libro a través del cual se dio a conocer el programa en varios lugares del mundo. De igual forma, entre 95 y 96 técnicos mexicanos vinieron a conocer el programa y se basaron en él para desarrollar en México otro llamado *Progresar*, hoy conocido como *Oportunidades*.

En 1998 salimos del gobierno y creamos una ONG llamada *Missao Criança* que se dedicó a dar a conocer el programa e instrumentar la cooperación técnica para su instrumentación en diversos estados y municipios, así como en Ecuador, Guatemala, Bolivia, Argentina y algunos países de África.

---

En 2001 el gobierno de Fernando Henrique Cardoso decidió instrumentar Bolsa Escola a nivel nacional, con la diferencia que las becas se pagaban por niño (cerca de cinco dólares a cada uno), aunque sólo se consideraba hasta un máximo de tres por familia. Dicha situación creó una distorsión, pues los padres tenían que decidir entre los niños que irían a la escuela y los que debían trabajar, creándose una división en la familia. Ésta es una situación que queremos cambiar para quedar como el programa original de Brasilia y así asegurar que todos los niños asisten a la escuela.

Bolsa Escola a nivel nacional presentó varios problemas porque se instrumentó en los más de cinco mil municipios que tiene el país de manera muy rápida y sin preparación, con lo que los gestores no fueron adecuadamente capacitados, el sistema informático fue muy precario y se cometieron muchos errores que hoy debemos subsanar. Además, tendremos un gran programa de capacitación de los gestores municipales. Estoy haciendo una negociación con la *Caixa Econômica Federal* para cambiar todo el sistema y corregir la base de datos, uno de cuyos problemas es que una familia que cambia de municipio pierde automáticamente su derecho a recibir los beneficios del programa.

Además, vamos a iniciar un proyecto de acciones educativas complementarias porque pudimos detectar que el programa antes que disminuir el trabajo infantil lo que hizo fue reducir las horas trabajadas. Así, los niños que trabajaban todo el día hoy sólo trabajan la mitad del día, con lo que pasan medio día en la escuela y medio día trabajando. Esa no es la idea. Por eso, crearemos opciones educativas, culturales y deportivas fuera de los horarios de clase, así como refuerzos escolares en aquellas materias en las que los niños tengan problemas.

*¿Pero esas medidas las va a tomar el Ministerio de Educación o la Secretaría de Bolsa Escola?*

La Secretaría fue creada solamente para operar el programa Bolsa Escola. Sin embargo, hoy se ha modificado su estructura y es una secretaría de inclusión educacional donde también se operan otros programas como de combate a la deserción escolar, a la explotación sexual de niños y adolescentes, a las vulnerabilidades educativas y otros como el de *Ahorro Escola*, a través del cual depositaremos en cuentas de ahorro una cantidad a los niños que pasen de año. De dicho capital podrán disponer los niños cuando terminen

---



---

su enseñanza básica para impulsar su desarrollo profesional.

*¿Cómo ha repercutido Bolsa Escola en el combate al hambre?*

El BID y la OIT han llevado a cabo varias evaluaciones al programa y en todas se detectó que 80 por ciento de los beneficios fueron utilizados en la compra de alimentos, el otro 20 por ciento se utilizó para cuestiones como compras escolares o mejoras en la vivienda. Ello ha permitido presentar mejoras en la alimentación familiar y en la salud de los niños.

*¿Qué ventajas y desventajas existen entre un programa focalizado de educación como Bolsa Escola y uno de universalización de derechos?*

Un programa focalizado permite combatir la pobreza de manera más eficiente.

*Sin embargo, focalizar programas implica tener información que no siempre está disponible. ¿El registro único es preciso?*

No, pero los datos se están actualizando. Vamos a tener información muy detallada. Lo que ocurre es que el gobierno anterior no permitió la relación con otros registros. Así, existe uno para salud, otro para asistencia social y otro para educación.

*Usted ha hecho referencia a evaluaciones externas llevadas a cabo por organismo internacionales. ¿El gobierno ha hecho alguna evaluación interna?*

Sí. El gobierno anterior la solicitó en julio del año pasado a la Universidad de Brasilia, pero sólo quedó lista recientemente.

*¿Qué instancias de participación social ha tenido este programa y qué tanto ha sido capaz de movilizar a la sociedad?*

En cada municipio se ha creado un Consejo de Control Social, con una integración paritaria entre gobierno y sociedad civil. Vamos a incorporar una experiencia mexicana a partir de la cual se forman grupos de 100 madres que eligen a dos promotoras que rotan cada seis meses y dan seguimiento al programa en las diferentes familias.

---

*¿Qué diferencias encuentra usted entre Progesa y Bolsa Escuela? ¿Qué ventajas y desventajas tiene uno y otro programa?*

Creo que Progesa se instrumentó de mejor forma al incorporar la cuestión de la salud y la alimentación, mientras que nuestro eje principal fue la educación. Sin embargo, el gobierno del presidente Lula ha decidido unificar todos los programas de distribución de renta existentes. Con ello, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gas, Agentes Jóvenes, *Bolsa Renda*, y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) se van a unificar en una sola transferencia monetaria por medio de una tarjeta electrónica única.

*¿Era necesario crear un programa más como es la tarjeta magnética de Fome Zero o hubiera sido mejor ampliar los existentes?*

Creo que unificar los programas es el camino correcto. Ello permitirá ahorrar recursos administrativos y mejorar su eficiencia y la eficacia, aunque cada ministerio deberá acompañar la funcionalidad de las acciones.

*Los medios de comunicación difundieron una visión del Ministro Cristovam Buarque, según la cual no era necesario crear más programas, sino que lo que había que hacer era ampliar los existentes...*

Entendemos que eso es lo que ha hecho el gobierno. Todos los programas van a unificarse en uno solo.

*¿Fue correcto crear un nuevo Ministerio?*

La creación del MESA fue resultado de la intención de dar la mayor prioridad al combate al hambre. Lo importante es entender que Fome Zero no es sólo la distribución de una tarjeta magnética. También es desarrollo local, generación de empleo y renta, articulación entre ministerios, etcétera. Actualmente estamos operando un programa de meriendas escolares con recursos del MESA.

*Insisto. Pareciera que en el propio gobierno existen dos posiciones: una que defiende los programas focalizados de combate a la pobreza y de otro que está por la universalización de derechos básicos.*

Esas posiciones existen independientemente del gobierno. Son posturas

---

---

filosóficas, si se quiere. No creo que sean disputas políticas. De cualquier modo me parece que el gobierno optó por una solución más favorable hacia quienes defendían la focalización. El nuevo programa va a focalizarse en la pobreza y en la extrema pobreza. No es un programa universal.

*Hay quienes opinan que la focalización de los programas combate los efectos de la pobreza, pero no sus causas. La idea de focalizar también ha recibido varias críticas.*

Son dos cosas distintas. Una cosa es combatir las causas de la pobreza y otra es combatir sus efectos. Creo que nuestro programa tiene la ventaja de combatir ambas. Combate las causas porque invierte en el futuro al fiscalizar la asistencia de los niños a la escuela; combate los efectos porque transfiere renta a las familias. Bolsa Escola integra de forma estratégica el complemento de la renta con el acceso universal a la educación, combatiendo además la deserción escolar. Así, se incide directamente en el combate a la pobreza, tanto al mejorar los índices de escolaridad como al detener los ciclos generacionales de pobreza.

*¿Quiere decir que Bolsa Escola no es asistencial?*

No, es un programa asistencial en absoluto porque al mismo tiempo que se fiscaliza la asistencia a la escuela se mejora a la salud de la familia; mejora la alimentación y se imparte educación alimentaria. Parece haber un consenso en los efectos de Bolsa-Escola en la reducción de la deserción escolar y en los índices reprobatorios. Tanto en las investigaciones como en las evaluaciones que se han hecho se ha visto como esos dos factores han disminuido sustancialmente entre niños y adolescentes bolsistas en todos los lugares en que el programa fue implantado. Este programa ha demostrado su eficacia y ha sido capaz de promover el acceso y permanencia de los alumnos en la escuela.

Las evaluaciones también han permitido constatar como el programa ha repercutido positivamente en la salud y en el desarrollo familiar, además de favorecer la racionalidad económica en el uso de los recursos del programa por parte de las madres, pues, como era de esperarse, el programa logró reforzar su papel como administradoras de las necesidades del hogar y revalorizar su papel dentro del seno familiar. Este programa tiene fuertes impactos en las relaciones de género y hace que la opinión de las madres

---

tenga un peso mayor, que se discutan más los problemas del hogar, del estudio de los niños y del presupuesto doméstico.

Además de todo esto, el dinero que se transfiera a las familias crea en los municipios una dinámica económica local. Los programas que teníamos antes, como el de Canastas Básicas ayudaban a las familias, pero el Estado necesitaba inmensas estructuras para almacenar y distribuir los alimentos, lo que consumía por lo menos 30 por ciento de los recursos, sin contar la corrupción que se generaba de por medio.

*Durante los últimos diez años Brasil se ha mantenido como el país más desigual del mundo. Evidentemente no es un asunto que se pueda solucionar en unos cuantos años, pero...*

La desigualdad no se soluciona con un programa como éste. Existen otros factores. ¿Cómo han hecho países como Irlanda o Malasia para superarla? A través de una inversión fuerte en educación. Irlanda y Portugal eran dos de las naciones más pobres de Europa. Ambos recibieron apoyo de la Comunidad Europea. ¿Qué hicieron con esos recursos? Portugal los gastó en carreteras, puentes e infraestructura; Irlanda lo invirtió en tres cosas: educación, salud y ciencia y tecnología. Ahí están los resultados. Hoy, la capacidad de desarrollo económico y social de Irlanda supera por mucho la de Portugal y la desigualdad es mucho menor.

En Irlanda los partidos políticos hicieron un pacto por la educación en 1973, cuando se tomó la decisión de ingresar a la Unión Europea. Así, se decidió que todos los recursos que habrían de recibir de los países más ricos sería invertido en educación. Hoy, Irlanda tiene la renta per cápita más elevada de Europa y ocupa el doceavo lugar entre los países de mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH). El país ha hecho extraordinarios progresos si consideramos que cerca de 20 por ciento de sus súper ejecutivos son hijos de padres y madres analfabetos.

No estoy muy preocupado con el triste lugar que ocupa Brasil en las evaluaciones internacionales de educación. No quiero que seamos comparados con los peores. Tenemos que mirar hacia adelante e intentar seguir el ejemplo de naciones que hace 30 años tenían una situación educativa comparable a la nuestra (como España o Corea del Sur), y que hoy nos han rebasado.

---

---

Nuestro país solo tiene una forma de solucionar el problema: a través de una fuerte inversión en educación. Se trata una decisión de Estado que debe tomarse a largo plazo. Estamos presentando una serie de propuestas para ampliar los recursos que se destinan al sector. El Ministerio se ha planteado una serie de metas para los próximos 15 años. Necesitamos por lo menos tres veces más de lo que tenemos actualmente.

*¿Qué requiere un programa como el que usted hoy coordina para tener éxito en el futuro?*

Ningún programa de transferencia de renta puede caminar solo. El objetivo final es la autonomía de las familias pobres, es decir, que ya no necesiten ayudas. Para eso es necesario complementar un programa como este con otros programas de generación de empleo y renta, educación para adultos, capacitación profesional, alfabetización, etcétera. Un programa como Bolsa Escola sólo puede tener éxito si se articula con otros.

---

## II. La perspectiva Lula

---

Desde que Luiz Inácio Lula da Silva, a la cabeza del Partido de los Trabajadores, formó el llamado *gobierno paralelo* como forma de oponerse al gobierno de Fernando Collor de Mello, la seguridad alimentaria estuvo dentro de las preocupaciones de su equipo. Como resultado de ese esfuerzo se realizaron una serie de planteamientos al presidente Itamar Franco que llevaron a éste a lanzar la primera política en la materia, así como a crear el Consejo de Seguridad Alimentaria.

Desde el Instituto Ciudadanía, una organización no gubernamental creada y dirigida por Luiz Inácio Lula da Silva, se dio continuidad a estos trabajos, lo que en vísperas de las elecciones federales de 2002 se materializó en una propuesta de seguridad alimentaria emanada de un amplio proceso de discusión entre especialistas y grupos sociales de varios rincones del país.

Por simple que parezca, no cabe la menor duda que el compromiso de campaña del hoy presidente Lula de hacer que todos los brasileños tengan garantizadas tres comidas diarias, fue un éxito político. Por primera vez un programa articulado orientado a garantizar el derecho humano a la alimentación fue objeto de una contienda política que logró, posteriormente, favorecer un alto grado de consenso.

Una vez elegido presidente, Lula anunció que el combate al hambre y la instrumentación de una política de seguridad alimentaria serían las principales prioridades de su gobierno. Al anunciarse como presidente electo,

---

Lula refrendó este compromiso: la primer medida fue crear el denominado Gabinete de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre con un Ministro Extraordinario a la cabeza y el restablecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, similar en objetivos aunque de mayor dimensión al organismo creado bajo el gobierno de Itamar Franco.

Fome Zero nació de una crítica a las políticas meramente asistenciales que han predominado en Brasil durante los últimos años. Quienes tuvieron a cargo su diseño comprendieron que el hambre representa la dimensión más extrema de los desequilibrios estructurales de un país y, como tal, debe ser comprendido para enfrentarse con eficacia.

Por ello, el programa plantea que aún cuando se requieren medidas de asistencia para aliviar a las personas que se encuentran en situación de emergencia, el hambre sólo se vencerá a través de políticas públicas estructurales y de inclusión social por parte de quienes lo padecen.

El programa busca abordar lo que se considera como las tres principales dimensiones del problema del hambre en Brasil: insuficiencia en la demanda de alimentos —resultado de la concentración de renta, del desempleo, del subempleo y de otros factores que repercuten en el bajo poder adquisitivo de la población brasileña— incompatibilidad de los precios de alimentos con el limitado poder adquisitivo de la mayor parte de la población; y exclusión del mercado por parte de las comunidades más pobres.

Para romper con el ciclo perverso que generan esos factores, Fome Zero plantea la necesidad de una acción efectiva del Estado orientada a incorporar al mercado de consumo alimenticio a quienes están excluidos del mercado de trabajo o bien a aquellas personas cuya renta es insuficiente para garantizar una alimentación digna a sus familias.

Así, el conjunto de 25 medidas que componen el proyecto —unas emergenciales, otras estructurales— buscan abaratar el acceso a los alimentos por parte de las poblaciones de bajo nivel de ingresos e incentivar el crecimiento de la oferta de alimentos básicos, incluso aunque sea a través del auto consumo y la producción para la subsistencia.

Frente a la elevada amplitud y heterogeneidad de un país de dimensiones continentales como es Brasil, se plantean una serie de políticas diferenciadas,

---



según las características de cada tipo de municipio. Fome Zero comenzó a actuar en comunidades vulnerables alejadas de los circuitos económicos y que presentan las situaciones más graves de inseguridad alimentaria.

La principal medida aplicada en estas áreas fue la distribución de una tarjeta a través de la cual se transfieren 50 reales (poco más de US\$17) a las familias que poseen una renta mensual per cápita inferior a medio salario mínimo o que no perciben renta alguna. Así, a través de una lógica keynesiana de incentivo a la oferta y la demanda se busca fomentar la economía campesina y la producción de alimentos con el más alto grado de autonomía posible.

En su primera fase, el programa fue instrumentado en los estados de la región nordeste, así como en el norte de Minas Gerais con la meta de beneficiar a un millón de familias en 2003. En una fase posterior, comenzó a expandirse hacia las regiones norte, sur y sudeste. Se sabe que, pasado el primer año, el programa alcanzó a más de un millón 900 mil familias, cifra tres veces superior al impacto alcanzado por Bolsa AlimentaVao, instrumentado al final de la gestión de Cardoso.

Una de las principales virtudes de Fome Zero ha sido el control social que ejercen sus comités gestores en todo el país. Dichos comités están conformados por 75 por ciento de representantes de la sociedad civil y 25 por ciento del poder público municipal o estatal. A estos comités —más de dos mil en todo el país— compete implantar el programa en los municipios, fiscalizar el buen ejercicio de los recursos y promover la inserción social de los beneficiarios del programa.

Aún está pendiente la instrumentación del programa contra el hambre en las grandes ciudades y regiones metropolitanas, donde los problemas de inseguridad alimentaria tienen una naturaleza más asociada al subempleo y desempleo y se requieren otro tipo de medidas como restaurantes populares o bancos de alimentos. Por lo pronto, Fome Zero ha comenzado a funcionar con un propósito explícito de reactivación económica en las regiones rurales alejadas y de promoción a los pequeños agricultores familiares.

En este apartado presentamos dos entrevistas de los funcionarios del gobierno de Lula que han tenido a su cargo las más altas responsabilidades en relación a este programa. Ambos han formado parte del equipo de Lula desde hace varios años y están ampliamente capacitados en los temas sociales.

---

Presentamos una entrevista a José Graziano da Silva, especialista en Economía Agrícola, quien participó en la formulación del programa desde el Instituto Ciudadanía y más tarde en su instrumentación como Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria. En esta conversación, Graziano explica por qué se eligió el combate al hambre como prioridad, habla de las diferencias entre una política de combate a la pobreza y una de combate al hambre; polemiza con las tesis de focalización defendidas por el Banco Mundial y se pronuncia por una política de universalización de derechos; evalúa los programas de distribución de renta durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y detalla los primeros pasos en la implantación de Fome Zero.

Incluimos también una entrevista con Frei Betto, asesor especial del presidente Lula y responsable de coordinar la movilización social del programa Fome Zero. Recurrimos a este viejo luchador social, proveniente de las Comunidades Eclesiales de Base, para conocer la importancia que tiene la movilización social dentro del programa, así como la estrategia a través del cual el poder público busca crear canales de participación ciudadana desde el nivel municipal y estatal, hasta el federal. Frei Betto explica las razones por las cuales dicho programa no es asistencialista, sino que busca crear una red de inclusión social para que las familias produzcan su propia renta y expone por qué la sociedad es el gran protagonista de este programa.

---

## **Fome Zero, una política de seguridad alimentaria**

---

*José Graziano da Silva\**

---

\* **José Graziano da Silva** es ex director del Núcleo de Economía Agrícola de la Universidad de Campinas. Desde el Instituto Ciudadanía fue miembro de la Coordinación Técnica tripartita encargada de la elaboración del programa Fome Zero. Fue ministro extraordinario de Seguridad Alimentaria durante el primer año de gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, donde tuvo a su cargo la creación y puesta en marcha de este programa. La entrevista se realizó en Brasilia en agosto de 2003.

*¿Por qué este gobierno ha hecho del combate al hambre y de la seguridad alimentaria la materia central de su política social?*

Desde hace mucho tiempo quienes integramos el equipo de Lula hemos buscado enfrentar el problema de la pobreza y los profundos desequilibrios geográficos de Brasil. Al tratarse éste de un tema sumamente amplio, necesitábamos darle una entrada viable que permitiese definir prioridades regionales y orientar esfuerzos hacia las poblaciones más necesitadas. Así, creímos que un buen principio era encausar nuestra acción en la lucha contra el hambre; algo en lo que nadie podía estar en contra permitía una gran unidad política. Por ello, incluimos ese tema dentro de la campaña electoral y reunimos una amplia coalición de partidos políticos y fuerzas sociales para respaldarlo.

*Durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso la prioridad en materia de política social parecía ser la pobreza. Este gobierno, sin embargo, ha decidido iniciar por una de sus manifestaciones: el hambre. ¿Qué relación existe entre ambos y qué diferencia hay en comenzar por uno o por otro?*

Sin duda existe una relación muy fuerte entre pobreza y hambre. Escogimos el hambre porque es un mal que provoca una circularidad que es al mismo tiempo causa y consecuencia de la pobreza. Cuando combatimos el hambre no sólo estamos combatiendo las manifestaciones de la pobreza, sino también una de sus razones más importantes.

---

*¿Cómo es que Fome Zero pretende garantizar el derecho a la alimentación a todos los brasileños?*

A través de una combinación entre acciones de emergencia con otras de cambio estructural. Partimos del supuesto que quien padece hambre no puede esperar. Por eso, las poblaciones que están en situación de riesgo nutricional requieren una atención inmediata. En el caso de Brasil, estas regiones son el nordeste semiárido; las poblaciones indígenas; las comunidades de quilombolas (descendientes de esclavos negros); las familias asentadas que aguardan ser beneficiadas por la reforma agraria; así como las familias que viven de la basura que recogen en los grandes centros urbanos. Además de las acciones de asistencia, existen una serie de cuestiones de índole estructural, a través de las cuales se busca erradicar el hambre en forma definitiva. Al respecto, hemos comenzado a articular acciones de apoyo a la agricultura familiar, generación de empleo y renta, reforma agraria, habitación popular y educación, entre otras.

*¿Qué evaluación han hecho de los programas de distribución de renta instrumentados por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso?*

Los programas de transferencia de renta que instrumentó el gobierno anterior padecían de tres grandes dificultades: en primer lugar, su enorme multiplicidad, resultado de una disputa al interior del gobierno. Cada precandidato a la sucesión presidencial tenía un programa distinto: el ministro de Salud tenía un programa; el de Educación tenía otro y así sucesivamente. No es exagerado decir que se trataba de programas electoreros.

En segundo lugar, estos esfuerzos resultaron en una gran dispersión e insuficiencia de recursos, con lo que cada uno de esos programas pagaba cantidades ínfimas (aproximadamente cinco dólares por persona), sin tener ningún control en caso de que una familia recibiera recursos provenientes de varios programas. Así, no existía ninguna racionalidad en la distribución. El registro de las familias más pobres que se realizó fue muy deficiente y se repartieron los recursos por igual, sin atender a las regiones más carentes. La gran debilidad de todas estas políticas es que sólo fueron instrumentados a partir del último año de gobierno y a las prisas para las elecciones. Todo lo que fue hecho tuvo esos fines.

*Sin embargo, debe usted reconocer que hay algunos logros...*

---

Desde luego, todo gobierno tiene sus éxitos. El de Fernando Henrique también tuvo algunos. El hecho de instrumentar programas de transferencia de renta por primera vez representó un avance. Sin embargo, eso no es suficiente para justificar lo que hizo.

*La distribución de canastas básicas, la creación del proyecto Alvorada... ¿qué opinión le merecen ese tipo de acciones?*

La distribución de canastas fue una medida meramente de emergencia que se aplicó en épocas de seca, ante casos inundación o eventos similares. Sin embargo, no existía un programa regular de distribución. Todos ellos padecieron de fallas graves.

*The Economist publicó en agosto de 2003 un extenso artículo sobre las políticas sociales de Brasil. En él se menciona, entre otras cosas, que no existe en el país una línea oficial de pobreza. En el proyecto Fome Zero ustedes hicieron una estimación que alcanzaba a cerca de 44 millones por debajo de la línea de pobreza. ¿Trabajan actualmente con las mismas estimaciones? ¿Cuántos pobres y cuántas personas padecen hambre en Brasil?*

La falta de una definición oficial de línea de pobreza trae consigo algunas dificultades. Nuestra definición toma en cuenta personas cuyo ingreso no les permite alcanzar una canasta básica. Algunos economistas le llaman a ello línea de indigencia. A mí me parece lamentable que se haga una separación entre los más pobres de los pobres; no ayuda mucho. En el caso del programa Fome Zero, hicimos una focalización a nivel regional y escogimos la región del semiárido nordestino, sujeta a fuertes secas.

Tanto esa focalización, como el carácter local que hemos buscado darle a las políticas son avances sustantivos en comparación con cualquier intento por alcanzar una definición monetaria de línea imaginaria de pobreza. La población más pobre no tiene un rendimiento constante que permita definir un ingreso en forma precisa, como ocurre con quienes reciben un salario mínimo. Su situación debe ser evaluada a partir de un conjunto de indicadores y situaciones diversas.

*Habló usted de focalización. Sin embargo, Fome Zero no es propiamente un programa focalizado sino de universalización de derechos. ¿Qué diferencia existe frente a un programa focalizado de combate a la pobreza?*

---

Un programa focalizado sólo se justifica en sociedades en que la situación de pobreza es una cuestión marginal o de excepción, como ocurre en países desarrollados.

*México también tiene programas focalizados...*

¡Y no funcionan! México lleva alrededor de seis años con el programa *Oportunidades* y sólo cinco por ciento de las familias han alcanzado las condiciones necesarias para superar su condición de pobreza. No es a través de una identificación de los más pobres de los pobres como se acaba con estos problemas.

*Entonces, ¿es equivocada la visión del Banco Mundial?*

Completamente. México gastó casi un tercio del presupuesto destinado al programa *Oportunidades* en identificar dónde estaban los más pobres. Si hubiese distribuido esa renta a la población probablemente se hubiera alcanzado un mayor éxito que tratando de establecer líneas imaginarias de pobreza. En países como el nuestro, donde más de 40 millones de personas (entre diez y 11 millones de familias) viven en situaciones de inseguridad alimentaria no es posible identificar distintos niveles. En los programas de focalización se define un monto presupuestal y se comienza a distribuir a los más carentes hasta donde los recursos lo permitan. Generalmente, siempre se deja fuera al pobre que no es tan pobre; algo absolutamente arbitrario, pero además circunstancial, pues las líneas de pobreza pueden invertirse rápidamente.

En una política de universalización de derechos, como busca ser la nuestra, todos tendrán derecho a la alimentación y el gobierno tendrá que asegurarlo, aunque tenga que disminuir el valor que se destina a cada uno de los beneficiarios. Eso es lo que estamos tratando de hacer y, por ello, estamos determinando cual es nuestro público beneficiario y cuántos son los recursos con los que contamos. Con ello, pretendemos encontrar un valor que permita garantizar a esas poblaciones una canasta básica de alimentos.

*¿Qué es lo que fundamentalmente va a cambiar con relación a los últimos programas de transferencia de renta de la era Fernando Henrique?*

Todo.

---

---

*Sin embargo, ustedes van a mantener varios programas, como Bolsa Escola o Bolsa Alimentação...*

Sí, pero las contrapartidas permanecen porque son los derechos universales que se quieren dar a las personas. Sin embargo, nuestro programa es completamente diferente. Nos estamos enfocando en la familia y en el derecho a la alimentación como un derecho básico de la persona humana, junto al derecho a la salud y a la educación. Eso es completamente diferente a un programa de renta mínima como es, por ejemplo, Bolsa Escola.

*¿Con cuántos recursos cuentan para este programa?*

Este año contamos con una cifra cercana a los mil millones y medio de dólares. Los recursos no son suficientes; permiten atender sólo a un tercio de nuestra meta. El monto deberá ir creciendo durante los próximos cuatro años y así abarcar, al final del gobierno, nuestra meta de 11 mil millones.

*Según una fuente del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), para cerrar la línea de pobreza existente en Brasil sería suficiente con aplicar 1.6 por ciento del PNB. ¿Coincidiría en una estimación de este tipo? ¿Cuántos recursos son necesarios para acabar con la pobreza y el hambre en Brasil?*

Ese tipo de cálculos siempre son imaginarios. Se calcula, por ejemplo, la renta de los sectores más ricos; cuánto costaría transferir la renta si la distribución fuese perfecta; si no hubiese ningún desvío... son suposiciones absurdas, cuyo resultado no puede ser más que un absurdo. Nosotros estimamos que cerca de tres mil millones de dólares en transferencias; sumado a acciones estructurales como reforma agraria, alfabetización; construcción de cisternas, etcétera, permitirían acabar con el hambre en Brasil.

*Entonces, ¿los recursos están disponibles?*

Brasil tiene recursos. El problema no es ése. El asunto es político. El gobierno anterior negaba el problema social del hambre. Hasta sus últimos días, Fernando Henrique Cardoso desconocía que hubiera hambre en el país y, para afirmarlo, utilizaba una dificultad de la lengua portuguesa. En nuestro idioma, *fome* se utiliza tanto para definir *famine*, como para definir *hunger*. Así, cada vez que Cardoso hablaba en inglés decía: *There's no famine in Brazil*; lo que es correcto. Si bien no tenemos hambre como se conoce en África, el

---



ex presidente omitía decir que *there are many hungers in Brazil*.

*Sabemos que en este momento no es viable instrumentar una renta básica ciudadana. Sin embargo, ¿tiene sentido programático una propuesta como ésta?*

No lo creo. Me parece que una propuesta de renta básica no tiene sentido en ningún lugar del mundo. Como no se consigue resolver quien debe recibir una renta y cual ha de ser la línea de pobreza, se asigna a todos. Me parece que esa propuesta no es otra cosa que la variante de una política neoliberal de renta mínima.

*En este gobierno hay varias políticas neoliberales...*

¿Cómo cuáles?

*La política económica, sin ir más lejos. Se conservan en ella muchos rasgos de continuidad.*

Sí, porque no se cambia de la noche a la mañana una política económica asentada en una situación de extrema fragilidad como la que nos tocó recibir. La política económica instrumentada en diez años no puede revertirse en seis meses. Lo que Brasil está intentando hacer es recomponer su credibilidad internacional y sus reservas; terminar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que lesiona los intereses nacionales y abrir el camino para instrumentar una nueva política.

*La política económica del nuevo gobierno plantea ligarse directamente a la política social. ¿Cómo lograr algo así?*

Nosotros tenemos claridad de que la pobreza no se enfrenta a través de programas de transferencia de renta. Eso es un paliativo al que por el momento nos vemos obligados a acudir, entendiéndolo que se trata de una situación de emergencia. La pobreza, en el caso brasileño, es un problema de distribución de renta, de distribución de tierra y principalmente, de oportunidades y trabajo. Por ello, debemos asegurar un mercado laboral que permita incorporar no sólo personas con un alto nivel de cualificación, sino también otras con cualificación menor.

*Usted ha hablado de "dar asistencia sin ser asistencialista". Sin embargo, varias*

---

*de las ONG con las que he hablado ven un gran riesgo en que el programa se vuelque mayoritariamente a la donación de alimentos. ¿A través de qué medidas se puede evitar ello?*

En un primer momento no hay forma de evitar la asistencia. Yo enfatizo que dar asistencia no es ser asistencialista porque queremos evitar esa relación de dependencia que se crea dentro de las poblaciones que reciben donaciones, sea a través de transferencia de renta, sea a través de la donación de alimentos. Lo que estamos tratando de hacer es auxiliar a las poblaciones en riesgo creando las condiciones para que superen por sí mismas su situación.

El caso de Guaribas (uno de los primeros municipios en los que se instrumentó el programa) es muy ilustrativo. Allí tuvimos que inyectar recursos de transferencia de renta —la población es extremadamente pobre— pero al mismo tiempo estimulamos la agricultura familiar con el objeto de expandir su producción. Así, por un lado creamos la demanda de alimentos a través de un programa de transferencia de renta y, por el otro, las condiciones para aumentar la oferta a partir de la producción local. Todo ello ha permitido generar un círculo virtuoso donde los recursos que se distribuyen alimentan a la agricultura y al comercio local, generando mayor ocupación y renta.

*Fome Zero le ha dado un papel importante a la participación social. Sin embargo, a veces no pareciera estar muy claro hasta dónde llega el Estado y hasta dónde la sociedad, ¿es papel del gobierno movilizar a la sociedad?*

El gobierno no está haciendo movilización social, lo que está haciendo es crear canales de participación. Su papel es estimular la participación y crear una estructura a través de la cual la sociedad pueda encontrar sus propios caminos. Por eso los consejos (nacional, estatal y municipal) son participativos y los procesos de decisión local, en lugar de depender del prefecto, tienen mayoría de la sociedad civil. Nosotros incentivamos la participación social; ellos asumen el comando del proceso.

Lo que estamos tratando de hacer en Brasil es que las cosas no queden exclusivamente en manos de ciertos sectores organizados, que muchas veces responden a las élites dominantes. Por eso queremos que aquéllos que no están bien organizados lo hagan. Esa es la razón por la cual este gobierno —en apoyo a Fome Zero— creó dos consejeros presidenciales.

---

Uno de ellos está a cargo de los pobres (Frei Betto) y el otro de los empresarios (Oded Grajew).

*A veces se percibe un poco de vanidad por parte de los sectores empresariales que participan de acciones asistenciales. ¿Hasta dónde sus donaciones realmente ayudan?*

A mí me parece muy legítimo que las empresas se enorgullecen de participar de un programa social. Creo que eso no desmerece en absoluto un programa. En el caso de Fome Zero lo que estamos viendo es que hoy —ocho meses después— la cultura empresarial ya cambió. Al principio me buscaban para dar un cheque y sacarse una fotografía; hoy nos buscan para involucrarse y hacer compromisos para los próximos cuatro años. En muchas ocasiones hacen y reciben sugerencias; están dispuestos a colaborar en *parcería*.

*¿Hay oportunismo también?*

Yo creo que eso no puede llamarse oportunismo. Lo que predomina es la solidaridad como una voluntad expresa de participación.

*¿Cuál ha sido la aportación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA)?*

El CONSEA es el órgano a través del cual el gobierno se sienta con la sociedad civil para discutir sus propuestas. Su eficacia está en su legitimidad y en su representación. Prácticamente es como una consulta mensual que el gobierno le hace a la sociedad civil organizada sobre el programa.

*¿En qué siente usted que le ha ayudado el CONSEA?*

En todos los sentidos... en discutir las prioridades, en apoyar las acciones, en reformar y cambiar las medidas que estaban siendo instrumentadas o en evaluar continuamente lo que se está haciendo.

*¿Qué importancia tiene la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA) y cómo se coordina con el aparato de gobierno?*

El MESA es importante porque fue un ministerio creado especialmente

---

para coordinar las acciones de gobierno orientadas a acabar con el hambre. Existe una movilización de la sociedad (vía CONSEA), pero existen además iniciativas propias, algunas específicamente del Ministerio y algunas de otros ministerios, aunque coordinadas a través del MESA.

*Diseñar programas en el papel es bastante más difícil que instrumentarlos en la práctica ¿Qué tan complicado ha sido hacerlo y qué dificultades han tenido?*

Todos los instrumentos están siendo creados. No existía un programa como el cartao alimentação; no había un programa de compras para la agricultura familiar que diera prioridad a los alimentos locales; no existía un programa de merienda escolar que atendiera guarderías con niños de entre cero y tres años de edad; no se había instrumentado un sistema de evaluación nutricional. Crear toda esa institucionalidad toma tiempo y es muy complicado.

*¿Por qué Fome Zero no es un programa populista?*

Creo que el aspecto más fuerte del programa es la participación. Todas las instancias tienen un consejo de decisión en donde la sociedad civil es mayoritaria y tiene un poder efectivo. Ello asegura que el programa no sea manipulado de ninguna forma. Uno de los síntomas del populismo es el control social. Nosotros, en cambio, tenemos formas de participación social sin populismo.

*¿Qué más le gustaría agregar?*

Creo que la idea de garantizar el derecho a la alimentación es hoy tan importante como garantizar el derecho a la vida. Si para el siglo XXI no logramos garantizarlo como sociedad, tampoco lograremos viabilizar nuestra civilización. Lo que permitió al hombre salir de la prehistoria fue su capacidad para garantizar su propio abastecimiento y aprovisionamiento. El hombre que en la época de las cavernas tenía que luchar día a día por su sobrevivencia no era un hombre civilizado. Sólo lo hizo cuando logró plantar, recolectar, almacenar y distribuir los alimentos que producía.

---

## Movilización social y lucha contra el hambre

---

*Frei Betto\**

---

\* **Frei Betto** es asesor especial del presidente Luiz Inácio Lula da Silva y coordina la movilización social del programa Fome Zero. Es escritor, periodista, antropólogo, filósofo y teólogo. En el pasado formó parte de diversos movimientos populares, especialmente en las llamadas Comunidades Eclesiales de Base. En 1964 fue preso político del régimen militar durante cuatro años acusado de actividades subversivas. Participó en la fundación de la Central Única de Trabajadores y en la Central Única de Movimientos Populares. Ha sido colaborador en por lo menos doce periódicos brasileños y tiene 48 obras publicadas. La entrevista fue realizada en Brasilia en mayo de 2003.

*¿Podría hablarnos del contexto en que surge el programa Fome Zero?*

El programa de combate al hambre de Lula y su equipo se viene gestando desde hace ya varios años. En 1990, luego de que fue derrotado por Fernando Collor, Lula creó el Instituto Ciudadanía desde donde se formuló un programa de seguridad alimentaria; tuvo origen la campaña contra el hambre liderada por Betinho y en el gobierno de Itamar Franco (1992-1994) se formó un primer Consejo de Seguridad Alimentaria (CONSEA), presidido por el obispo Diocesano don Mauro Morelli.

En las tres últimas campañas de Lula el programa de seguridad alimentaria ha estado muy presente. Por eso, al día siguiente de haber sido electo anunció que Fome Zero sería la prioridad de su gobierno, creó un Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (algo en lo que hasta ahora nadie había pensado) y revivió el Consejo de Seguridad Alimentaria representado en una mayoría de dos tercios por la sociedad civil y sólo un tercio por poder público.

*¿Cuál es el planteamiento que hace Fome Zero para acabar con el hambre?*

Este programa asume que el problema del hambre no es la falta de alimentos, sino la falta de renta para adquirirlos en forma digna, permanente y en la cantidad y calidad adecuada. En Brasil, la mala distribución de la riqueza genera que una gran parte de la población —entre 40 y 50 millones de

---

personas— no tengan acceso al mínimo necesario para garantizar su supervivencia.

El gran problema es que hasta ahora casi todos los programas de combate al hambre que han existido han sido asistencialistas. Fome Zero no quiere hacer lo mismo. Nuestro objetivo es crear una red de inclusión social para que las familias produzcan su propia renta. Para ello, tenemos que combatir el hambre en sus causas estructurales y garantizar la seguridad alimentaria de todas y todos los brasileños.

El programa se ha planteado tres frentes: un conjunto de políticas públicas, la construcción participativa de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y una gran campaña nacional de combate al hambre. Aunque involucra a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) el gran protagonista de Fome Zero es la sociedad. De su movilización dependerá el éxito del programa.

*¿Cómo funciona y se articula la participación social en torno al programa?*

Dado que la sociedad tiene un papel central en su puesta en marcha, el programa comienza a funcionar en los municipios a partir que se instalan consejos de seguridad alimentaria a nivel local en los que, al igual que el Consejo Nacional, la sociedad está mayoritariamente representada. La capacidad de movilización de la sociedad es fundamental para evitar que algunos prefectos coloquen a familiares o amigos suyos y para garantizar que los consejos sean instancias genuinamente representativas. Hemos planteado diversas formas de articulación y participación. El Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria, que forma las siglas MESA, trabaja junto con el llamado PRATO (plato), el COPO (vaso), la SAL (sal) y el TALHER (cubiertos).

El COPO, Consejo Operativo del Programa Fome Zero, es quien pone en práctica las directrices establecidas por el CONSEA; recibe las donaciones de alimentos y en caso de necesidad, prepara y distribuye canastas básicas. En una ciudad grande pueden existir varios COPOs. Es posible tenerlos en una universidad, en un club, en una empresa, en un barrio o en una escuela. El COPO tiene la función de catastrar (registrar) a todas las familias que viven con una renta menor al salario mínimo o que se encuentran en estado de desnutrición. Este registro, aunque ya existe, debe repetirse porque quienes

---

---

lo hicieron, durante el gobierno anterior, fueron los prefectos y, en muchos casos, en lugar de incluir a los más necesitados, se pusieron a los amigos, vecinos o leales políticos.

La otra instancia es el PRATO (Programa de Acción Todos por Fome Zero), integrada por equipos que de manera autónoma y con su propia estrategia de acción, se suman a la campaña nacional. De igual forma, en cada iglesia, en cada sindicato, en cada escuela, en cada club o en cada barrio puede haber un PRATO. Esperamos que sean miles. La idea es que en ellos participe cualquier ciudadano que se organiza para apoyar el programa. Una instancia como esta busca que la gente no se quede esperando a que el gobierno federal le diga que hacer, sino que actúe por cuenta propia.

Las familias beneficiarias del programa deberán estar acompañadas por un agente de Seguridad Alimentaria (SAL). Cada agente surgirá de la propia comunidad, trabajará con alrededor de 40 familias y estará capacitado para brindar educación nutricional, verificar que éstas mejoren su dieta y sean impulsadas hacia la inclusión social. Así, los agentes verán también que los analfabetos participan en cursos de alfabetización o que los desempleados frecuenten cursos de profesionalización.

No queremos estimular la mendicidad alimentaria ni el asistencialismo. Por eso la educación ciudadana es fundamental para Fome Zero. A través de los agentes cuidaremos que a la larga las familias ya no tengan que depender de los recursos del poder público ni de la solidaridad de la sociedad para pasar a generar su propia renta. Así, por ejemplo, los cursos de educación alimentaria y nutricional se vincularán a los de alfabetización y profesionalización; las familias serán estimuladas a desarrollar la agricultura familiar, a sembrar hortalizas domésticas, escolares y comunitarias.

Las hortalizas comunitarias son muy importantes porque creemos que la población beneficiaria debe producir su propia comida y estar en condiciones de comercializarla. Existen muchos vicios tanto en la producción como en el consumo. Muchos piensan “como mi abuelo plantaba yuca y mi padre plantó yuca, yo sólo puedo plantar yuca”, sin darse cuenta que pueden plantar otras cosas. Por eso debemos ampliar la educación agrícola de la población y así quebrar prejuicios y tabúes a través de una capacitación que permitan mejorar la producción y cualificar la mano de obra. Creo que la FAO puede contribuir mucho en ello.

---



A través del TALHER (Equipo de Capacitación para la Educación Ciudadana) vamos a capacitar a los SAL, así como a los monitores de Fome Zero de todo el país, para que éstos a su vez puedan hacer educación ciudadana en sus regiones.

*Fome Zero es un conjunto de programas. Sin embargo algunas áreas, las consideradas prioritarias, comenzarán a actuar inicialmente ¿Podría decirme cuáles son éstas?*

Inicialmente el gobierno va a invertir sus recursos en cinco áreas prioritarias: el semiárido nordestino; los campamentos y asentamientos rurales; las aldeas indígenas en estado de subnutrición, las *quilombolas* (comunidades negras) y la población que vive en la basura. Para antes de diciembre de este año se pretende extender el programa a mil municipios del semiárido nordestino, donde más de dos millones de familias se encuentran en estado grave de hambre o desnutrición.

La primera medida será distribuir una tarjeta de alimentación que, para evitar cualquier desvío, ya está siendo distribuida directamente a las madres de familia, quienes mejor controlan la economía doméstica. Con esta tarjeta las familias más necesitadas podrán obtener en el banco hasta 50 reales por mes. La razón de dicha medida es dar prioridad a la distribución de renta y no a la distribución de alimentos. No vamos a exigir la nota fiscal para comprobar que el dinero se utilizó para comprar alimentos, como inicialmente se dijo, porque las familias merecen confianza. Sin embargo, las tarjetas tendrán una validez de seis meses (renovables hasta un año y medio) a fin de que sea una medida provisoria y no estimule la dependencia y el asistencialismo.

En la región del semiárido el programa Fome Zero funcionará conjuntamente con uno de *Sede Zero* para resolver el problema del abastecimiento de agua. Para ello, el gobierno se coordinará con la Articulación en el Semiárido (ASA), una red de más de 800 organizaciones no gubernamentales de todo el país que trabajan en la región. En la actualidad ASA ya tiene un programa para construir en cinco años un millón de cisternas. Se trata de unas estructuras que permiten a la gente captar en sus casas hasta 16 mil litros de agua de lluvia, suficiente para abastecer a una familia de cinco personas hasta por nueve meses.

Hemos insistido mucho en que todo el trabajo de Fome Zero debe ser

---

educativo y de inclusión social. Por ello convergen en el programa políticas estructurales, específicas y locales. Las políticas estructurales se volcarán hacia las causas más profundas del hambre y la pobreza, a través de medidas de generación de empleo, reforma agraria, incentivo a la agricultura familiar, acceso a la salud y educación. Las cinco reformas que ha propuesto el gobierno de Lula (fiscal, laboral, política, agraria y al régimen de pensiones), son parte importante de ello.

Las políticas específicas, atenderán directamente el acceso de las familias a los alimentos a través de la ampliación de la merienda escolar y la propia tarjeta magnética como forma de garantizar el derecho humano a la alimentación. En lo que a las políticas locales respecta, éstas serán instrumentadas por los gobiernos estatales, las prefecturas o la sociedad organizada de acuerdo a las necesidades específicas de cada región, con el apoyo del MESA. Entre ellas está la compra de alimentos producidos localmente para ser destinados a programas públicos, los restaurantes populares, la siembra de hortalizas urbanas y los bancos de alimentos.

*¿Cómo ha sido la respuesta de la iniciativa privada y de la sociedad frente al programa?*

Existen ya mil empresas que están preparadas para colaborar en el semiárido. Nos hemos interesado en aquéllas que pueden ser *parceras* durante los cuatro años de gobierno y vamos a asegurarlo a través de convenios y proyectos. Los donativos pequeños se canalizan a los municipios; en el caso de los más grandes estamos tratando que se transfieran a dinero para así no perder de vista el objetivo de reactivar las economías locales.

Es un hecho que la sociedad está comenzando a movilizarse en varios estados del país. Debemos, sin embargo, evitar la tendencia a esperar que el gobierno haga todo. Fidel Castro me contaba una vez como hecha la revolución los cubanos a veces la veían como si fuese una inmensa vaca con una teta para cada boca, lo que hizo necesario un proceso para convencer a la sociedad que era ella la Revolución y no el Estado.

Evidentemente nosotros tenemos muy claro que ganamos una elección y no hicimos una revolución, pero tengo la impresión que algo similar les está ocurriendo a algunas personas. Después de haber luchado durante años por llevar a Lula a la Presidencia hay una tendencia en algunos a esperar a

---

que sea el gobierno quien haga las cosas, como si el protagonismo quedara solamente en sus manos y no en las de la sociedad. Por eso trato siempre de insistir en que la sociedad tiene que asumirse como sujeto de esta acción.

*Sin embargo sociedad y gobierno no son la misma cosa. ¿Hasta dónde llega la movilización popular y hasta dónde llega el poder público?*

No es posible entender el fenómeno Lula sin entender la movilización popular. El triunfo de Lula es resultado de un proceso histórico en el que el trabajo de base ha jugado un papel muy importante. Tenemos mucha experiencia en la movilización popular. Yo mismo provengo de una de ellas, que es la de las comunidades eclesiales de base que en Brasil llegaron a tener hasta 100 mil núcleos organizados a través de la motivación religiosa, sin ninguna contrapartida material. Trabajábamos sobre la subjetividad y la confianza de las personas; con la ética; los derechos y la ciudadanía.

Curiosamente, esas personas pasaron a desarrollar actividades políticas y ciudadanas sin dejar de ser participantes de la Iglesia. Así, no hubo una ruptura entre partido e Iglesia, siempre convivieron con gran sabiduría. Estamos tratando de llevar esa experiencia de trabajo a Fome Zero y hacer que cada familia beneficiada sea parte de una red de movilización social y organización que permita a las personas no sólo saciar su hambre de alimentos, sino también de ciudadanía.

Decía Paulo Freire que una persona que no es concientizada tiene una percepción de la vida como un mero fenómeno biológico. Queremos que sea un proceso biográfico. No sólo se trata de satisfacer el hambre de pan, sino de belleza. Por eso trabajar los valores de la subjetividad y de las personas es muy importante. Hemos formado un equipo de capacitación, el *Talher* que antes mencioné, que queremos multiplicarlo en todo el país.

*La prensa ha hecho una difusión de Fome Zero como si se tratase de un gran programa asistencialista. ¿Por qué dicen ustedes que no es un programa así?*

Fome Zero no es un programa asistencialista porque busca la inclusión social y su objetivo, como he dicho, es llevar a las familias, hasta ahora excluidas del desarrollo, a ser generadoras de su propia renta. Lo que ocurre es que la gente que está en una situación de emergencia pasando hambre debe comer ahora. Decía Betinho: "El hambre es ayer". Y es que es ayer

---

---

cuando las personas tendrían que haber comido; hoy es un asunto que hay que atender con urgencia.

A pesar de que debemos atender el hambre con premura, tenemos mucha conciencia de la importancia de un trabajo no asistencialista. Este gobierno no proviene de una experiencia asistencialista. Por lo menos la mitad de los ministros surgieron de una base social popular; cinco de ellos (Olivo Dutra, Benedita da Silva, Miguel Rossetto, José Fritsch y Marina Silva) provenimos de comunidades eclesiales de base en las que nunca se le prometió a nadie ningún beneficio material. Lo que buscamos fue conquistar derechos.

El presidente Lula no proviene de la pobreza, sino de la miseria. ¿Cómo es que un hombre así se transformó en un protagonista político? No fue a través del asistencialismo, sino por medio de un proceso pedagógico de militancia y ciudadanía. Ahora, no va a depender sólo del gobierno el que no caigamos en el asistencialismo. Va a depender de la movilización social porque nosotros —al estar en el gobierno— estamos alejándonos del trabajo de base y convirtiéndonos en una élite política.

Creo que en buena medida la difusión que han hecho los medios de comunicación se debe a que el gobierno ha querido elaborar primero experiencias piloto para estar seguro de la viabilidad del proyecto antes de publicitar el programa por completo. Estamos viajando por todo el país y dialogando con la sociedad civil organizada. Hay una amplia discusión nacional sobre el tema. Estoy seguro que con una buena publicidad se va a revertir la idea de que Fome Zero es un programa asistencialista.

*¿Qué resistencias sociales ha encontrado al programa?*

La única resistencia que hemos visto es la de algunos de los prefectos más representativos del "coronelismo". El otro día uno de ellos me decía: "No me interesa que se instale Fome Zero en mi municipio porque atrae a la prensa, hace que la gente esté encima del prefecto y porque los dineros no pasan por las manos de la prefectura" (creo que ésta era la razón de fondo). No todas las autoridades locales piensan así, aunque es el caso de algunas. De cualquier manera, esté o no de acuerdo el prefecto, la sociedad civil puede movilizarse para poner en marcha el programa. A nadie hay que pedirle permiso para acabar con el hambre.

---

*Uno de los temas más importantes es el tema del acceso a la tierra, ¿qué se espera que ocurra con la reforma agraria?*

Efectivamente, la reforma agraria es uno de los temas clave dentro del programa. Estamos seguros que vamos a lograr esa reforma durante esta gestión de gobierno. Queremos comenzar por incentivar la agricultura familiar. Ochenta por ciento de la producción agrícola de Brasil proviene de la pequeña y mediana propiedad. Una reforma agraria puede reforzar mucho a estos sectores. El presidente de la República quiere apoyar a los asentamientos rurales que han sido focos de pobreza y dotarlos de una infraestructura adecuada.

*Muchas organizaciones consideran que para acabar con el hambre en Brasil lo que es necesario es cambiar el modelo económico, ¿cree usted que ésta vaya a cambiar?*

Después de todos estos años no tengo ninguna razón para dudar que el maestro de esta orquesta —que es el presidente Luiz Inácio Lula da Silva— no vaya a cambiar este modelo económico. Pero no podemos dar un paso más grande que el que es posible dar. Tampoco hacer demagogia. La maquinaria de gobierno no fue hecha para servir al pueblo y los cambios toman tiempo.

---

# **Polémica en torno a Fome Zero**

---

Fome Zero, como el paraguas a través del cual se engloba un conjunto de 25 programas emergenciales y estructurales, no está ni podría estar ausente de polémicas. Desde sus comienzos, el programa generó un intenso debate académico y político sobre las medidas más apropiadas para instrumentar una política de seguridad alimentaria con vistas a garantizar el derecho a la alimentación.

Uno de los primeros temas de polémica, frente a los cuales la prensa brasileña dio extensa cobertura, fue el que tenía que ver con la obligatoriedad de presentar recibos para que los beneficiarios comprueben que los recursos han sido utilizados para comprar alimentos. El intento por establecer esta medida fue criticado por algunas organizaciones sociales como la da Crianza, la Confederación Nacional de Obispos Brasileños, así como por académicos y políticos.

Eduardo Suplicy, senador por el PT, fue uno de los principales críticos. Desde que inició la fase de transición gubernamental, Suplicy dio a conocer sus divergencias ante una idea original de distribuir cupones que sólo pudieran ser utilizados para adquirir alimentos. Las diferencias del Senador se hicieron presentes cuando enfatizó la necesidad de avanzar su propuesta de renta básica ciudadana, congelada en el congreso.

En este apartado presentamos algunas de las visiones discrepantes, así como polémicas que se suscitaron durante los primeros meses de instrumen-

---

tación de Fome Zero. A pesar de que muchas de ellas ya fueron superadas y tampoco son parte de la actual coyuntura mediática, no dejan de revestir importancia y son muchas las lecciones que se pueden aprender en América Latina.

Presentamos el resultado de nuestra conversación con Carlos Monteiro, nutricionista de la Universidad de Sao Paulo, quien difiere de los cálculos del equipo de Lula sobre el hambre. Con precisión de conceptos, Monteiro explica las diferencias entre pobreza, hambre y desnutrición; sostiene que el fenómeno del hambre es exclusivo del nordeste y que en el resto del país es cada vez más aislado y disperso. Las estadísticas de Brasil también demuestran cómo la pobreza tiende a ser más frecuente que la desnutrición y ésta, a su vez, más que el hambre, por lo que, en su opinión, la prioridad debe ser combatir la pobreza extrema, con políticas que eleven la renta de las familias a través de programas focalizados.

El senador Eduardo Suplicy presenta, con rigor intelectual, los contenidos de la iniciativa de Renta Básica Ciudadana, de su autoría, a través de la cual se busca que todo ciudadano, sin distinción de ninguna especie, reciba una renta monetaria. Suplicy explica además las razones por las cuales considera que su propuesta resulta más viable que la distribución de cupones o tarjetas exclusivamente destinadas a la compra de alimentos.

En nuestra tercera entrevista, Walter Belik, uno de los ideólogos del programa Fome Zero, responde a las críticas de Monteiro y Suplicy, y defiende al programa como una política integral de seguridad alimentaria que va más allá de la donación de alimentos o la distribución de renta. Belik explica que Fome Zero contempla políticas diferenciadas, tanto para el ámbito rural, como para las medias y grandes ciudades. Al respecto, aclara que el programa también contempla la creación de restaurantes populares y bancos de alimentos y lo define como uno de focalización territorial, distinto del Progreso en México, cuya focalización considera extrema.

---



## **Hambre, pobreza y desnutrición: Precisando conceptos**

---

*Carlos Monteiro\**

---

\* **Carlos Monteiro** es médico nutricionista, profesor del Departamento de Nutrición de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Sao Paulo (USP) y coordinador del Centro de Estudios Epidemiológicos en Salud y Nutrición de dicha institución. Ha publicado una gran cantidad de artículos sobre salud y nutrición, así como diversos libros de especialidad. La entrevista se llevó a cabo en noviembre de 2002.

*Existe en Brasil una polémica acerca de cuáles es la verdadera dimensión del hambre, la desnutrición y la pobreza. ¿Podría ayudarnos a aclarar estos conceptos? ¿Qué es lo que diferencia entre sí?*

Creo que esta polémica se debe en buena medida a la impropiedad de encarar esos tres flagelos como si fuesen un mismo problema y su solución fuese idéntica. Es muy importante hacer las debidas distinciones entre hambre, pobreza y desnutrición, pues cada uno tiene una naturaleza distinta, que alcanza magnitudes diferentes y que, en consecuencia, exige distintas alternativas particulares, aunque comparta causas similares y víctimas comunes. Por razones políticas, hay una tendencia a igualar los tres problemas. Fome Zero equipara la pobreza (como insuficiencia de renta y poder adquisitivo) al hambre. Eso no es correcto.

La pobreza corresponde a una condición de insatisfacción de las necesidades humanas elementales como la comida, el vestuario, la educación y la salud, entre otras. Las definiciones operacionales de pobreza toman en cuenta la renta de las familias (monetaria o no) y considera pobres a las personas que no superan un nivel de renta necesario para satisfacer las necesidades básicas. Cuando la línea de pobreza sólo toma en cuenta el costo de la alimentación se habla de pobreza extrema, indigencia o incluso inseguridad alimentaria.

En cambio, la desnutrición (más correcto es referirse a deficiencias nutricionales, pues la desnutrición presenta diversas modalidades) es un padeci-

---

miento provocado por una alimentación insuficiente en energía y nutrientes o por un inadecuado aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos, generalmente debido a enfermedades de tipo infeccioso. Como todo padecimiento, las deficiencias nutricionales, a las cuales los niños son especialmente vulnerables, pueden ser diagnosticadas por medio de exámenes clínicos o de laboratorio.

El hambre es más difícil de definir. En principio, es necesario distinguir entre hambre aguda, momentánea y crónica. El hambre aguda es la urgencia de alimentarse, implica un gran apetito, del que no nos ocuparemos ahora; el hambre crónica, en cambio, ocurre cuando la alimentación diaria no propicia al individuo la energía suficiente para mantener su organismo y que sus actividades cotidianas funcionen correctamente. En tal sentido, el hambre crónica equivale a una de las modalidades de desnutrición: la deficiencia energética crónica. Las dificultades técnicas para medir de manera confiable la ingestión alimentaria habitual de los individuos y sus necesidades energéticas hacen más difícil el medir directamente la extensión del hambre o de las deficiencias energéticas crónicas de una población.

*¿Cómo ejemplificar las diferencias entre hambre, desnutrición y pobreza?*

Un individuo puede ser pobre sin ser afectado por el hambre, con el solo hecho de que su condición de pobreza se exprese a través de carencias básicas distintas a la alimentación. El hambre puede existir también sin ser un resultado directo de la pobreza, aunque se trata de un fenómeno más bien excepcional como puede ser una guerra. Tampoco el hambre y la desnutrición son equivalentes.

Si bien el hambre conduce a la desnutrición (de hecho es una modalidad de desnutrición), no toda deficiencia nutricional se debe a un insuficiente aporte energético o a la falta de alimentos. Durante la infancia, por ejemplo, una de las causas comunes de desnutrición es el déficit en la dieta de micro nutrientes, la higiene precaria en la preparación de la comida los y la incidencia repetida de infecciones, particularmente de enfermedades diarreicas o parasitosis intestinal.

*¿Quiere usted decir que el hambre no es un problema grave en Brasil?*

No, lo que yo creo es que es importante definir bien las cosas y que los con-

---

ceptos no caigan en la ideologización. Aunque se trata de problemas igualmente graves e igualmente indeseables, hambre, desnutrición y pobreza no son lo mismo. El estudio de las estadísticas mundiales con relación a cada uno de estos indicadores muestra como la pobreza tiende a ser más frecuente que la desnutrición y ésta, a su vez, más frecuente que el hambre. En el caso de Brasil ocurre algo similar.

El hambre responde a la dificultad de las personas para acceder a los alimentos de manera continua y satisfactoria. En tal sentido, la proporción de hambrientos es claramente menor que la de pobres. Hay muchas más personas percibiendo en Brasil una renta insuficiente que pasando hambre. Esto es importante porque si tenemos 40 millones de personas ganando menos de un dólar al día, es necesario mejorar su renta directamente y de la forma más eficiente posible. Por el contrario, si de lo que hablamos es de que existen 40 millones de pasando hambre lo que hay que hacer es alimentarlas, sea por medio de la distribución de renta, sea a través de la distribución directa de alimentos.

*¿Cómo se comporta el problema del hambre en Brasil?*

No es una pregunta fácil de responder. Para hablar con más tranquilidad deberíamos tener un sistema de monitoreo y vigilancia. Esto puede hacerse midiendo la masa corporal o el consumo alimentario. Es algo complicado, la FAO lo hace de una manera muy indirecta, a través de la disponibilidad de alimentos. Es posible también hacerlo con encuestas antropométricas. En Brasil, sin embargo, estas encuestas se hacen a intervalos de diez o 15 años. Es necesario contar con estudios más frecuentes y detallados.

En todo caso, la tendencia de los tres últimos estudios nacionales con respecto a los indicadores más específicos del hambre muestran que ésta se ha reducido a gran velocidad. Así, la existencia de personas con déficit antropométrico, que sugieren la existencia de hambre, se viene reduciendo de forma significativa. Aunque nunca fue tan alto como en África, aún es motivo de preocupación en las poblaciones rurales del nordeste.

En la década de 1970, por ejemplo, teníamos hasta 13 por ciento de adultos con déficit en la relación peso/talla en el nordeste rural de Brasil. En la década de 1980 pasó a nueve por ciento y en los noventa a siete. Esto no quiere decir que el problema se haya resuelto, aunque aparenta caminar

---

hacia una resolución. Pero, insisto, al menos en esta región los índices antropométricos de los adultos debieran medirse todos los años.

*Una sociedad no puede permitirse que haya gente pasando hambre, sean pocos o sean muchos...*

Si son pocos o muchos no es una cuestión relevante. El hambre, como fenómeno social, existe en el nordeste. En el resto del país se da de manera cada vez más dispersa y aislada. Es grave, pero son historias individuales. Si elevamos la renta de las familias en el país, es decir, si subimos los salarios, encontraremos mejorías significativas. Estoy de acuerdo con usted en que desde el punto de vista ético no podemos permitirlo, pero debemos resolver el problema a través de programas focalizados, sistemas anuales de monitoreo y vigilancia en las regiones más vulnerables.

*Según su punto de vista, ¿podríamos inducir que el cálculo del Instituto Ciudadanía, según el cual hay 40 millones de hambrientos en el país no es correcto?*

Si definimos hambre como yo lo defino —yo diría, como debe definirse— no son correctos: los valores, están claramente sobreestimados. Ahora, si entendemos por hambre todo aquel individuo que percibe una renta menor a un dólar por día, entonces sí, los cálculos son correctos.

*¿Según sus estimaciones cuántas personas pasan hambre en Brasil?*

No lo sé. No veo ninguna razón por la cual la situación deba ser peor que la reflejada en el último estudio nacional de 1996. Según éste, apenas en el área rural del nordeste todavía existiría el hambre como un fenómeno social poblacional, aunque en los últimos 30 años se han presentado progresos notables, incluso en periodos de estancamiento económico.

Esto no quiere decir, sin embargo, que no haya un problema relevante de desnutrición en Brasil. En la última encuesta nacional de 1996 aún teníamos cerca de diez por ciento de niños desnutridos. No se puede tomar eso como indicador del contingente que pasa hambre. Como sabemos, la desnutrición infantil tiene varias causas, incluyendo el destete precoz, la deficiencia específica de micro nutrientes, la ausencia de agua potable, la proliferación de enfermedades infecciosas, etcétera.

---

*¿Cuál es la alternativa más viable para combatir el hambre y garantizar el derecho a la alimentación de las personas?*

Siendo que el hambre, la desnutrición y la pobreza son problemas de naturaleza, dimensión y tendencias muy distintas, también requieren de soluciones muy distintas. En todo caso, creo que lo más importante que debe hacerse es combatir la pobreza, especialmente la extrema pobreza, porque ella genera tanto hambre como desnutrición. Aunque las acciones gubernamentales de combate a la pobreza escapan a mi competencia, creo que éstas merecen la máxima prioridad y justifican grandes inversiones. Si al menos lográramos elevar la renta de diez por ciento de las personas más pobres lograríamos avances importantísimos. Sobre todo, debemos solucionar el problema de gente que no tiene empleo, acceso a la tierra o medios para hacerla producir.

Las acciones capaces de combatir eficientemente la pobreza serán de enorme valor para la lucha contra la desnutrición. Entre tanto, la experiencia nacional e internacional muestra que la intensificación de las inversiones en educación, saneamiento del medio y cuidados básicos de salud son necesarios para erradicar este mal. Por otra parte, la distribución directa de alimentos a través de crédito o de cupones deben ser limitadas a situaciones excepcionales que estén debidamente justificadas, pues la expansión desmedida de acciones de distribución de alimentos, al contrario de lo que tal vez indique el sentido común, si acaso implicaría consumir recursos que pueden faltar para acciones sociales más eficientes.

Creo que la distribución directa de alimentos debe ser el último de los recursos, cuando se presentan situaciones graves, como, por ejemplo, una seca en el nordeste. Sin embargo, no me agrada la idea de hacerse esto en la forma de cupones, sobre todo en regiones donde los sistemas de abastecimiento y las redes de comercio son precarias.

*La distribución de canastas básicas fue un gran fracaso en el pasado. La calidad de los alimentos resultó ser muy mala, se llevaban productos ajenos a las culturas regionales...*

Eso no quiere decir que la alternativa sea mala, sino tal vez que se la manejó inadecuadamente.

---

*Los autores de Fome Zero pensaron en la cuestión de los cupones como forma de garantizar que el dinero se gaste exclusivamente en alimentos...*

Pero eso es una posición autoritaria que honestamente no entiendo. Hay los que dicen que esto sería un intento por crear una medida nueva. Yo mismo no estoy cierto de las razones para este formato de programa, pero querer hacer algo similar al *Food Stamps* americano en el Brasil es enteramente equivocado. Me parece que lo que debería hacerse es expandir las alternativas de transferencia directa de ingreso que se han venido impulsando, como el programa Bolsa Escola o Bolsa Alimentação...

*¿Quiere decir mantener los mismos programas pero asignarles mayores recursos?*

En efecto, ampliar la cobertura de estos programas ayudaría mucho a resolver lo que queda de hambre en el país y a combatir otros problemas importantes como es la cuestión de la desnutrición infantil u otros que tienen que ver con la propia dinámica del crecimiento económico, la cobertura de los servicios de salud, el trabajo infantil, etcétera.

---

## **Renta básica ciudadana**

---

*Eduardo Suplicy\**

---

\* **Eduardo Suplicy** es senador del PT por el estado de Sao Paulo, profesor de Economía en la Escuela de Administración de Empresas de Sao Paulo de la Fundación Getúlio Vargas y doctor en Economía por la Universidad de Michigan. Autor de los proyectos de ley para instituir el Programa de Garantía de Renta Mínima (1991) y la Renta de Ciudadanía (2001). La entrevista se realizó en Brasilia en noviembre de 2002.



*¿A partir de qué momento la alimentación adquirió un enfoque de derechos humanos en Brasil?*

Sin duda entre 1992 y 1993, tras la gran movilización social que impulsó a Herbert de Souza (Betinho) y don Mauro Morelli, a proponer al gobierno de Itamar Franco la creación del Consejo de Seguridad Alimentaria. Sin embargo, creo que la cuestión de la seguridad alimentaria viene de mucho antes, e incluso está presente en la Constitución y las leyes que instauraron el salario mínimo en 1940 al enunciar que debía asegurarse al trabajador todo lo necesario para su educación, salud y alimentación.

En el ámbito del Partido de los Trabajadores (PT), desde su nacimiento en 1980 tuvimos una preocupación por la formación de una sociedad más justa e igualitaria donde se asegurara el derecho a la vida e incluso a la alimentación. Con vistas a este propósito, junto con un grupo de economistas buscamos persuadir al partido para que fuera favorable a la propuesta del derecho a un ingreso o renta mínima y para que lo incluyera en su programa político.

En abril de 1991, después de ser electo como el primer senador en la historia del PT, presenté una propuesta de ley para instituir un programa de garantía de renta mínima en el que se contemplaba que toda persona adulta de más de 25 años, en caso de no alcanzar un ingreso de 150 dólares mensuales, recibiría una renta de entre 30 y 50 por ciento de dicha cantidad, a definirse por el Poder Ejecutivo.

---

En diciembre de 1991 la propuesta fue aprobada por el Senado y de ahí pasó a la Cámara de Diputados. A pesar del entusiasmo de varios legisladores, la propuesta aún aguarda en la Comisión de Finanzas y no se ha logrado aprobar debido a las diferencias con el Poder Ejecutivo, poco proclive a aceptar el concepto de un ingreso mínimo por medio de un impuesto de renta negativo.

Aunque en 1991 Fernando Henrique Cardoso, como legislador, votó a favor del proyecto, como ministro de hacienda de Itamar Franco y más tarde como presidente de la República prefirió instrumentar otro tipo de medidas. Cuando en esos años debatí el ingreso mínimo con economistas del PT, algunos optaron por introducir primero un ingreso mínimo familiar que fomentase la asistencia de los niños a la escuela y así contribuir a la erradicación del trabajo infantil.

En 1995 se iniciaron el programa Bolsa Escola en Brasilia y el de garantía de renta mínima en *Campinas*. La idea dio resultados positivos y muchos municipios del país, sobre todo los gobernados por el PT, comenzaron a crear programas similares. A nivel federal, el gobierno optó por votar una ley a través de la cual se celebrarían convenios con los municipios para que éstos pudieran desarrollar programas de ingreso mínimo como el de Bolsa Escola, a través del cual, las familias que no captan al menos medio salario mínimo per cápita (hoy serían unos 100 reales por persona), tienen el derecho a recibir entre 15 y 45 reales por cada niño que asiste a la escuela.

El más generoso de todos estos programas en Brasil ha sido el del municipio de Sao Paulo donde las familias que no reciben hasta medio salario mínimo per cápita o 100 por mes, tiene derecho a recibir dos tercios de la diferencia entre el número de miembros y la renta familiar total. Así, si son cuatro niños y dos adultos y el ingreso es menor a 600 reales, la familia recibe doscientos reales más, aumentando a 500. En Sao Paulo, 179 mil familias se benefician actualmente de este programa.

Estoy convencido completamente que la mejor forma de proveer la garantía de que todos tengan garantizado el derecho a la alimentación y, más que eso, a una vida más digna y con más libertad, es proveernos indistintamente un ingreso básico. Así, todas las personas en un país sin importar su origen, edad, raza, sexo, condición civil, socioeconómica o de alguna otra especie, recibirán un ingreso modesto, suficiente para cumplir con sus necesidades vitales.

---

*¿Puede el Estado financiar eso? ¿De dónde saldrían los recursos para pagar una renta de ese tipo?*

Del presupuesto de la Unión, puede ser a través de un fondo de ciudadanía. Hay que preparar las cosas para eso. El libro que escribí; *Renta Ciudadana, la salida es por la puerta*, lo explica en detalle. En diciembre de 2001 presenté una nueva propuesta para instituir en Brasil una renta de ciudadanía o renta básica incondicional.

*¿Qué diferencia tiene este nuevo proyecto frente al que propuso usted diez años atrás?*

En el proyecto anterior hablábamos de instituir un impuesto de ingreso negativo. Así como las personas que ganan mucho pagan como impuesto una parte de su ingreso, las que no recibieran un ingreso mínimo pasarían a recibir una compensación. Lo que ahora proponemos es pagar lo mismo a todos, a los más ricos y a los más pobres. Sin duda los primeros contribuirán más proporcionalmente para que todos reciban ese ingreso.

*¿Se trataría entonces de aumentar los impuestos a quienes perciben una renta mayor?*

Se puede plantear de numerosas formas. La gran ventaja de esta propuesta es que se eliminaría enormemente la burocracia y lo que implica determinar cuánto gana cada persona y si ésta debe o no recibir un ingreso básico.

*¿Existe algún lugar del mundo donde eso ocurra?*

Si, por ejemplo en Alaska. En ese país cada habitante o cada persona que reside por más de un año recibe 1550 dólares.

*Es un país de primer mundo.*

¡No muy diferente que México o Brasil! Esto comenzó en una pequeña villa de pescadores en la que se obtenía una gran cantidad de riqueza, pero había muchas personas pobres. El alcalde propuso la creación de un impuesto de tres por ciento a los productos pesqueros para crear un fondo que perteneciera a todos. Sus resultados fueron tan buenos que diez años después, ya como gobernador del Estado, propuso crear un fondo similar a partir

---

de un porcentaje de los derechos por explotación de petróleo y recursos naturales, lo cual quedó formalizado en una legislación y respaldado por un referéndum popular. El fondo alcanzó mil millones en 1980 y hoy suma ya los 25 mil millones de dólares. Así, cada persona recibe hoy en Alaska una renta mínima de 1,550 dólares con el único requisito de vivir en el país por más de un año y llenar una solicitud que le da derecho a participar de la riqueza del Estado.

*Fome Zero plantea combatir el problema del hambre a través de un conjunto de medidas. Una de ellas es el reparto de cupones para compra exclusiva de alimentos. ¿Qué ventajas y qué desventajas puede tener esto?*

Yo estoy intentando demostrarle tanto a Lula como a José Graziano y Antonio Palocci que aún mejor que distribuir cupones de alimentación, incluso a través de la tarjeta magnética, sería garantizar un ingreso mínimo. El mismo programa de Lula establece que se racionalizarán los programas de renta mínima existentes en una mejor coordinación entre los niveles de gobierno, con vistas a la instrumentación de un ingreso básico. Estoy consciente que no sería posible, en enero de 2003, instrumentar una renta mínima para los 175 millones de brasileños. Mi propuesta es hacerlo gradualmente entre 2005 y 2009.

*Los creadores de Fome Zero consideran que es importante asegurarse que el dinero que se distribuya a las personas se gaste en alimentos. Supongo que por eso se ha planteado el programa en los términos en que se ha hecho...*

La investigación que se hizo con las 179 mil familias beneficiarias del programa de ingreso mínimo en Sao Paulo indica que 70 por ciento de sus gastos es en alimentos. Si la preocupación es estimular la demanda por alimentos, ésta se logra a través de una política de este tipo.

*También se habla de estimular a los pequeños productores...*

Para estimular a los pequeños productores haríamos mejor en pagarles un ingreso en forma monetaria a fin de que las propias personas puedan escoger. Un caso concreto: muchos de los habitantes de las favelas de Sao Paulo producen huevos con sus gallinas y los venden a un precio de alrededor de 80 centavos la docena, cuando en el supermercado el precio es de alrededor de dos reales. Si la persona sólo puede comprar con una tarjeta en

---

los establecimientos que la aceptan, el vecino o el pequeño agricultor no puede recibir lo que sí puede hacer un supermercado que muchas veces puede ser una transnacional.

*Podría negociarse con los supermercados para que adquieran un porcentaje de sus productos a pequeños agricultores o a productores locales...*

¿Para qué tantas complicaciones burocráticas? Esto es algo que puede administrarse más fácilmente. Sería importante que por lo menos se tuviera una actitud respetuosa frente a los beneficiarios del ingreso. El domingo estuve con los moradores de una favela y otra con 200 madres de familia en Sao Paulo. Luego de conversar por más de dos horas, les pregunté quienes preferían recibir cupones y quiénes una renta en dinero. Por unanimidad argumentaron que es mejor recibir el dinero para gastarlo en alimentos, pero eventualmente en remedios, material escolar o material de construcción. Las necesidades cambian todos los días. ¿Acaso a los miembros del equipo de transición les vamos a pagar en cupones? Pregúntele al profesor José Graziano si le gustaría que por dos meses le pagaran su sueldo así. Tal vez lo encuentre interesante. Estoy seguro que concluiría que no es necesario.

La semana pasada platicué aquí con Peter Thousen, quien fue asesor de Harold Wilson y tiene una enorme experiencia en estos temas. Él considera que son mejores las formas universales de distribución del ingreso y tiene un argumento muy sensato: si el gobierno paga a los pobres con cupones de alimentación porque no confía en que éstos escojan lo que es mejor para ellos, los pobres, al percibir que el gobierno no confía en ellos, tampoco confiarán en el gobierno.

*¿Reconocería alguna virtud al proyecto de cupones que contempla Fome Zero?*

Sí, el objetivo de erradicar el hambre. Estoy de pleno acuerdo con ello.

*¿No coincide en absoluto con los medios?*

José Graziano da Silva ha dicho que Fome Zero es un conjunto de 25 medidas. Estoy de acuerdo en la reforma agraria, en el estímulo a las cooperativas, en estimular la agricultura familiar y en todas las demás. Lo equivocado es pensar que para que las personas escojan adecuadamente sólo puedan gastar su dinero en alimentos. Esa medida, además, creará distorsiones del

---

mercado en perjuicio de la calidad de los alimentos. Es mejor permitir que se elija libremente y que así los productores se esmeren en mejorar la calidad, en vez de que decida por ellas un burócrata porque tiene miedo a que las personas gasten su dinero en *cachaça* a o en tequila.

Me contaron que en una reunión reciente de la FAO, cuando un representante de Canadá habló de la necesidad de distribuir alimentos para que el dinero no se desvíe a gastos como el del alcohol, el representante de Brasil hizo la siguiente afirmación: "No es porque yo sepa que muchos embajadores aquí gastan parte de sus ganancias comprando cocaína que voy a decirle a sus gobiernos que les paguen solamente en alimentos". Yo les dije tanto a José Graziano, de quien soy muy amigo, como a Lula, a quien respeto, que sea cual sea su decisión los voy a apoyar. Sin embargo, me siento en el deber de exponerles que se trata de una decisión muy importante y que hay un pensamiento muy desarrollado al respecto.

Todo esto tiene que ver con el proceso de libertad. Amartya Sen en *Development as Freedom*, plantea que el desarrollo sólo tiene sentido si genera a todos los seres humanos mayor libertad para escoger. Los grandes educadores, como Piaget, Montessori o Freire siempre dijeron que el desarrollo de la personalidad acompaña la autonomía que se da al ser humano para que éste pueda ganar madurez y libertad. La propuesta de ingreso básico es consistente con todas estas ideas.

*¿El proyecto de renta mínima es un proyecto asistencial, de reforma estructural o ambas?*

Es un derecho de la persona humana. Jamás debe ser visto como un favor, sino como un derecho y como un instrumento fundamental de política económica, consistente con los objetivos de crecimiento con equidad, mayor igualdad, eficiencia y libertad.

---

## **Fome Zero como política de seguridad alimentaria**

---

*Walter Belik\*, UNICAMP*

---

\* **Walter Belik** es coordinador del Núcleo de Economía Agrícola de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP). Economista y administrador de empresas, fue miembro de la Coordinación Técnica tripartita encargada de la elaboración del programa Fome Zero y Asesor del Ministro de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre. La primera parte de esta entrevista se realizó en el mes de noviembre de 2002 en Sao Paulo; la segunda, en junio de 2003, en Santiago de Chile.

### *¿Cómo surge el proyecto Fome Zero?*

Surge como resultado de la campaña de Herbert de Souza (Betinho) y del proceso de movilización contra el hambre en Brasil durante la década de 1990. Dicha expresión social, canalizada y en buena medida burocratizada a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, se vio interrumpida con la eliminación de esa instancia y la creación de la llamada Comunidad Solidaria por parte del presidente Fernando Henrique Cardoso.

Para rescatar la movilización popular, responder a la convocatoria de la FAO a la Cumbre Mundial de la Alimentación *cinco años después* y atender una problemática de crecimiento de pobreza visiblemente mayor en el país, el Instituto Ciudadanía, ligado a Luiz Inácio Lula da Silva invitó a un grupo de académicos a elaborar un proyecto para combatir el hambre en Brasil.

Gracias al financiamiento de la Fundación Djalma Guimarães, logramos contratar una serie de especialistas, los más destacados en su especialidad, y cuatro meses después elaboramos un gran seminario al que asistieron los responsables de cada tema. Sus posturas fueron contrastadas y se elaboraron varias críticas. En el grupo técnico colaboraron además, aunque no oficialmente, destacados especialistas de IPEA como Lena Lavinas, Guilherme Delgado y Fernando Geiger.

En julio de 2001 se presentó a discusión un primer proyecto, el cual fue discu-

---



tido en cuatro seminarios nacionales a los que acudieron académicos y representantes de ONG. Se realizaron una serie de modificaciones, particularmente en lo que tiene que ver con la financiación del proyecto, donde la propuesta de cubrir una parte de presupuesto a partir de un impuesto de cinco por ciento a los restaurantes de lujo resultó muy polémica y debió eliminarse.

El proyecto fue adquiriendo una importancia creciente, aunque no esperábamos que tuviera tanta fuerza en la campaña electoral. Sin embargo, la polémica que generó la visita del relator especial sobre Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler y el hecho evidente de que ningún candidato tuviera un programa para combatir el hambre, hizo que la campaña de Lula creciera mucho en función de contar con un plan y un grupo de técnicos preparados en el tema.

*En su primera parte, Fome Zero hace un diagnóstico de la pobreza en Brasil. ¿Podría decirme cuales fueron algunas de sus conclusiones al respecto?*

Nosotros encontramos que alrededor de 50 por ciento de la pobreza en Brasil se encuentra en la zona rural. Lo que ocurre en esta región es que desde hace varios años la pobreza no ha crecido, gracias en buena medida a la introducción de un sistema de pensiones en el campo. En las ciudades medias y favelas, sin embargo, es donde el problema está creciendo más debido al desempleo y la crisis económica. Se trata muchas veces de campesinos que abandonan el campo y, sin conseguir llegar a las grandes zonas metropolitanas (12 en Brasil), se queda en esas ciudades medias.

*¿Qué tipo de estrategias diferenciadas contempla Fome Zero para cada uno de estos grupos de la población?*

Se han planteado estrategias claramente diferenciadas para las grandes ciudades, para las ciudades medias y para las zonas rurales. En las zonas rurales queremos instrumentar un programa muy grande de desarrollo para el autoconsumo agrícola y la agricultura familiar, principal fuente de consumo interno. Hoy se apoya mucho a los sectores exportadores, pero es necesario también impulsar un conjunto de medidas que permitan a los agricultores familiares contar con una infraestructura para su propia producción.

En el caso de las grandes ciudades, se plantea crear convenios con minoristas, que hoy sufren el embate de los grandes supermercados y así otorgarles

---

---

reducciones fiscales a cambio de que, por ejemplo, vendan determinados productos a menores precios.

Queremos retomar la experiencia de los restaurantes populares porque encontramos que éstos son necesarios para una alto número de personas que diariamente se trasladan desde regiones muy lejanas a trabajar en la ciudad y pasan todo el día sin comer. Por el precio de un real (30 centavos de dólar) es posible que almuercen diariamente. Actualmente algunos de estos restaurantes —como ocurre en Bello Horizonte— ofrecen cinco mil comidas y cinco mil cenas, siendo subsidiados casi enteramente por el gobierno a un bajo costo.

Penamos también en establecer bancos de alimentos —políticas que ya existen en Europa, Canadá y los Estados Unidos— que consisten en un acopio por parte de organizaciones sociales e instituciones de caridad de los productos que no son utilizados por los restaurantes y establecimientos de comida rápida. Queremos impulsar una legislación que otorgue incentivos a la donación de alimentos por parte de las empresas y desburocratice esta acción.

*Se prevé la posibilidad de otorgar un cupón de alimentos. ¿Cómo piensa hacer el nuevo gobierno para que una medida como ésta sea eficaz?*

Se otorgará una tarjeta electrónica a las familias, a partir de un registro riguroso que les permitirá complementar su renta. Habrá también políticas para quienes están en el desempleo, para las familias cuyos niños asisten a la escuela, así como políticas de renta mínima.

*Hay algunas críticas a la cuestión de los cupones. Una de ellas es la imposibilidad de utilizarla en las comunidades más alejadas.*

En efecto, es muy difícil utilizar la tarjeta electrónica en algunas regiones rurales apartadas. Evidentemente habrá que comenzar por las ciudades medianas donde se puede trabajar con los supermercados y a través de una red de minoristas que permita a la gente hacer sus compras de forma normal. En el campo es más difícil establecer una medida de este tipo, pues resulta más complicado elaborar un registro de la población y comprobar el nivel de su renta. En las ciudades, en cambio, ya hay organizaciones sociales que se encargan esa función.

---

*El senador Eduardo Suplicy tiene una propuesta distinta a la de los cupones. Su planteamiento es que debe otorgarse a cada persona, sin distinción de ningún tipo, una renta ciudadana. ¿Qué posibilidades habría de establecer algo así?*

Nosotros hemos pensado en una renta mínima, pero creemos que ésta debe ser diferenciada y beneficiar a quienes la necesitan. Instrumentar una renta universal, como plantea Suplicy, es prácticamente imposible en Brasil. El presupuesto del gobierno es de 200 mil millones de dólares. Si vamos a dar, como el propone, un salario mínimo a cada uno de los 175 millones de brasileños, necesitaríamos un presupuesto de 175 mil millones de dólares.

La propuesta de Suplicy, además, encierra una idea liberal de que todo lo que el Estado hace es negativo y que es mejor darle el dinero a la gente, pues ésta sabe qué hacer con él. Con una política de esta naturaleza se terminaría con la salud pública y con la educación gratuita. De cualquier manera Fome Zero plantea dos formas que pueden convivir perfectamente. Existen regiones alejadas en las que no es operacionalmente fácil dar cupones porque no hay donde gastarlos. En esos casos es necesario proveer una renta mínima. Nosotros consideramos que ambas medidas son complementarias.

*El gobierno actual ya instrumentó algunos programas de distribución de cupones, como es el caso de Bolsa Alimentação. ¿Qué valoración han hecho ustedes sobre ese programa?*

La instrumentación de este programa es muy reciente y el valor de las transferencias muy bajo (sólo 15 reales). Me parece que fue una respuesta a Fome Zero elaborada en su momento con fines electorales que se decidió terminar en 2003.

*Son seis programas de renta mínima los que instrumentó el gobierno de Cardoso. ¿Se puede realmente afirmar que no se combatió la pobreza y el hambre?*

La comparación es muy mala. Antes del actual, tuvimos un presidente que fue inhabilitado y antes de él había una dictadura militar. Creo que los programas de renta del actual gobierno se orientaron mucho al combate a la pobreza y poco para garantizar la seguridad alimentaria.

*Suele pensarse que cuando se resuelve el problema de la renta se resuelve también el del hambre...*

---

De la misma manera que antes solía decirse que cuando se lograra la estabilidad económica y se pusiera fin a la inflación se superaría la pobreza. Las transferencias a través de tarjetas son necesarias porque la gente no tiene una idea muy clara de qué hacer con su renta. La publicidad es muy fuerte y la gente se ve influenciada a gastar el dinero en cuestiones que no contribuyen a eliminar el hambre.

*Los funcionarios del gobierno de Cardoso con los que hablé argumentan que cuando se da una renta a la gente en 90 por ciento de los casos el dinero se utiliza para comprar alimentos. ¿Qué les hace pensar a ustedes que el dinero no se utilizaría para ello?*

Nosotros tenemos varios estudios elaborados en Estados Unidos, México y Puerto Rico que demuestran que cuando se da una renta para alimentación se produce un incremento nutricional de 30 por ciento. La gente podrá gastar 90 por ciento de su renta en alimentación, pero si se garantiza que sea de 100 y se controla en dónde y en qué se gasta el dinero, el incremento nutricional es mayor. Además, necesitamos impartir una educación alimentaria que enseñe a la gente cómo y en dónde alimentarse.

*Otra de las críticas que se hacen a la cuestión de los cupones es que podría generar un fuerte mercado negro. He visto en las calles de Sao Paulo o Río como se comercian los cupones de transporte, ¿no podría ocurrir lo mismo con una tarjeta para comprar alimentos?*

Al establecer una tarjeta electrónica se vuelve más difícil. No es imposible que ocurra, claro, porque siempre puede ocurrir que la persona vaya a la tienda, dé diez por ciento del dinero al dueño y logre que éste acceda a venderle productos no alimenticios. Sin embargo, nuestros estudios muestran que el fraude es muy bajo. En países en que se han instrumentado políticas de este tipo los desvíos no han sido mayores de seis por ciento. En el caso de Food Stamps, nunca se produjo un desvío superior a diez por ciento. Existen además algunas maneras de reducir las posibilidades de fraude, como por ejemplo dando a los cupones un tiempo de validez muy corto.

*Si en lugar de repartir cupones de alimentos se repartiera una renta en dinero, ¿no sería posible que las personas lo utilizaran para la compra de insumos para su propia producción? ¿Por qué no permitir que las personas tomen decisiones que les permitan superar su condición de pobreza a largo plazo?*

---

Porque para eso hay otros programas. Nosotros estamos haciendo un proyecto para combatir el hambre. Queremos que la gente utilice ese procedimiento para comprar comida y así movilizar y hacer más dinámica una parte de la economía que nos interesa desarrollar: la producción de alimentos para consumo interno. Lo hemos concebido como un programa keynesiano a través del cual se incentiva la oferta y la demanda.

*¿Cómo se garantiza que se beneficien los pequeños productores y no sólo los grandes consorcios de supermercados?*

Los consorcios van a entrar. La producción agrícola es muy dispersa en Brasil, no hay un monopolio. Me parece que la concentración no es tan alta como en otros países. Hay dos o tres grupos que tienen entre 20 y 30 por ciento del mercado, pero el mercado, todo, es muy grande. Hay muchas empresas. No existe ese riesgo que señalas.

*¿Este tipo de programas no pueden generar en la gente una cultura de conformismo y dependencia frente al Estado?*

No, la idea es que la gente haga su parte. Todos los meses, por ejemplo, un agente social comprobará que el beneficiario esté realizando cursos de capacitación profesional o de alfabetización. Queremos dar a la comunidad el control y que la gente que ya está organizada se reorganice en torno a esto. La Acción de Ciudadanía, por ejemplo, tiene ocho mil comités que recolectan alimentos y uno de los programas sociales más importantes del gobierno de Cardoso es conducido a partir del trabajo voluntario de la *Pastoral da Criança*.

Para lograr la meta de atender a cinco millones de personas en un año Fome Zero no se plantea crear una burocracia, sino apoyarse en la sociedad civil. Pensamos que los universitarios, por ejemplo, pueden realizar cursos de capacitación, dar charlas a la gente, etcétera. La sociedad está muy motivada y creo que podemos lograrlo.

*¿Fome Zero es un programa asistencial o estructural?*

Fome Zero es un programa de cambio estructural, no tiene un enfoque asistencialista, entre otras cosas porque tiene un gran apoyo de la sociedad. No estamos pensando en hacer "el gran programa social" ni en que Lula se

---

---

convierta en la Eva Perón brasileña, la gente va a tener que trabajar y hacer muchas cosas.

*¿Cómo se financia un proyecto como éste? ¿Qué proyecciones presupuestales han hecho?*

Hemos calculado que para atender con la tarjeta a toda la población que lo requiere necesitamos alrededor de siete mil millones de dólares. Este año se ejercerá 20 por ciento, lo que equivale a mil cuatrocientos millones. De esa cifra, 600 serán ejercidos por el MESA con todos sus programas y el resto por otros ministerios.

*¿Por qué Fome Zero no es un programa populista?*

No hay más espacio para el populismo en Brasil. La madurez política de la sociedad dificulta la manipulación política. Hoy, los ciudadanos toman en serio al gobierno. Prueba de ello es que lograron derrocar a Fernando Collor de Mello. Fome Zero es un programa serio, la gente que participó en su diseño les preocupa seriamente el problema del hambre. Yo no soy del PT, debo decir, soy un técnico y aunque siempre voté por Lula y soy simpático del Partido, no soy militante.

## **Segunda parte**

*¿Qué diferencia ha tenido Fome Zero frente a otros programas sociales como el Progreso en México?*

Progreso fue apuntado como un ejemplo de programa social desde que comenzó, gracias en buena medida a la publicidad y el patrocinio del Banco Mundial. Lo que estamos proponiendo nosotros se parece en el sentido que se trata de un programa de transferencia de renta directa a los beneficiarios, sin existir intermediación de autoridades locales o funcionarios públicos. Aquí, sin embargo, existe una estructura burocrática menor.

Progreso fue lanzado a mediados de 1996, casi un año y medio después de que Zedillo fue electo. Durante ese tiempo se realizaron una serie de investigaciones: primero se llevó a cabo un registro de pobreza muy detallado. En una segunda fase, se determinaron aquellas familias que estaban en una situación más crítica y, al final, las comunidades discutieron cuáles debían

---

ser las familias con derecho a recibir beneficios.

Nosotros no tenemos tiempo para hacer un estudio así. Lula fue electo el 27 de octubre y un día después ya estaba anunciando el programa. Progresá es un programa de focalización extrema. Para poder hacer algo así es necesario tener un registro muy confiable de pobreza que no tenemos. En Brasil mucha gente ni siquiera tiene acta de nacimiento, el registro se hizo muy mal y muchos de sus resultados son falsos. Hace poco el Tribunal de Cuentas hizo una investigación en Río Grande do Norte y descubrió que en determinadas regiones, 90 por ciento de quienes figuraban en el registro único no existían. No podemos confiar en un instrumento así.

*¿Quiere decir que Fome Zero no es un programa social focalizado?*

No, Fome Zero es un programa focalizado, sólo que no estamos en condiciones de hacer la extrema focalización que se hizo con Progresá. Los técnicos del Banco Mundial no parecen entender que en un país como es Brasil la pobreza está en todas partes, no puede focalizarse como ellos pretenden. Aquí 40 por ciento de la población está en una situación de pobreza. Es muy difícil decirle a una persona que no va a recibir beneficios, cuando el vecino los está recibiendo.

*¿Se puede hacer una generalización en el sentido de que Fome Zero tiene por objetivo principal combatir el hambre y un programa como Progresá combatir la pobreza?*

En principio Progresá abarca un ámbito mayor, pues es un programa que busca atender salud, alimentación y educación. En Brasil, sin embargo, ya existían programas de ese tipo. A mi entender, la diferencia está en que México pasó por una muy mala experiencia de programas sociales y transitó de una universalización muy grande de los programas, con subsidios altísimos, hacia una focalización extrema. En Brasil, sin embargo, no teníamos ningún programa de carácter universal, sino programas que atendían educación, salud y otras áreas.

*¿Por qué entonces la necesidad de crear un programa específico de combate al hambre?*

Para atender un derecho social fundamental: el derecho a la alimentación.

---

---

Los otros derechos sociales, como la educación o la salud, ya son atendidos en cierta forma por el Estado. En Brasil todos los ciudadanos tienen servicios de salud y educación gratuitos y el mercado hace una selección entre los más pobres y los más ricos, yendo unos hacia el sistema público y otros hacia el privado. Sin embargo, en la alimentación eso no es posible hacer una selección de ese tipo, por lo que el que tiene dinero come y el que no tiene dinero no lo hace.

Según los últimos datos que he visto, Progresá gastó aproximadamente mil quinientos millones de dólares para atender a 4.2 millones de familias; mientras que Fome Zero atenderá sólo este año dos millones de familias con un gasto anualizado de tan sólo 350 millones de dólares. No se puede comparar directamente los dos programas pero no vamos a gastar lo que gastó Progresá en investigación, aunque estamos mejorando el registro único y elaborando una focalización de tipo regional donde hemos seleccionado los mil municipios del semiárido en que se presentan los índices de desarrollo humano (IDH) más bajos del país.

*Tengo la impresión que en sus primeros meses Fome Zero se volcó excesivamente hacia las donaciones, lo que de alguna manera podría desviar los objetivos originales del programa. ¿Como evitar que los esfuerzos de la sociedad se canalicen enteramente hacia donaciones y asistencia?*

Creo que ha habido muchos problemas de comunicación para entender que Fome Zero es mucho más que donaciones. Buena parte de los periodistas no se informan bien y la primera campaña que lanzó el gobierno era sólo eso, incluso el eslogan de la campaña "el Brasil que come ayudando al Brasil que tiene hambre", alude a ello. Tenemos que trabajar intensamente para alejar el riesgo del asistencialismo.

*La última vez que hablamos usted defendía particularmente la necesidad de que las ayudas fueran suministradas a través de la tarjeta, ¿por qué decidieron ceder en esta cuestión?*

No cedimos. Existe todavía la obligación de hacer una declaración al comité y de registrar en qué se está gastando el dinero. Es una cuestión de honra. Queremos reforzar la idea que el dinero es para alimentarse. En algún momento se divulgó que el gobierno exigiría notas fiscales, cuando esa nunca fue la intención. No vamos a crear una inmensa burocracia encar-

---



gada de comprobar esos gastos.

*Se ha criticado también que no existe una coordinación entre Fome Zero y los programas sociales creados durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. ¿Cómo se está dando esa relación? ¿Van a continuar los programas anteriores?*

Esa fue una crítica motivada por técnicos del gobierno anterior que creían que no era necesario cambiar nada porque los programas estaban muy bien, lo cual es difícil afirmar si consideramos que ni siquiera se hicieron evaluaciones. Bolsa Escola, por ejemplo, jamás realizó evaluación alguna en sus seis años de existencia. Hoy todos los programas se están evaluando y se van a unificar los beneficios, a fin de poder cruzar información de los diferentes programas. La idea es que se coloquen en una misma tarjeta sin que desaparezca ningún programa.

*Carlos Monteiro, catedrático de la USP, ha mencionado en varias ocasiones que el programa Fome Zero no está haciendo una debida distinción entre hambre, pobreza y desnutrición. Según su interpretación, el verdadero problema en Brasil es la pobreza, siendo que la incidencia del hambre y la desnutrición son menores e incluso tienden a la disminución. ¿Es cierto que este gobierno está haciendo una medición incorrecta del hambre?*

No, lo que ocurre es que Monteiro no alcanza a comprender que se trata de un programa de seguridad alimentaria. Cuando hablamos de pobreza, la propia definición de seguridad alimentaria parte por ahí: gente que no alcanza una renta suficiente para alimentarse. No quiere decir que sean desnutridos o hambrientos. Además Monteiro no considera en sus cálculos el tema del hambre y oculta la que ocurre por falta de vitaminas o hierro que es igualmente grave. Lo que pasa es que el nombre de Fome Zero hace parecer como si se tratara de un programa para combatir el hambre, cuando se trata de un programa de seguridad alimentaria, es decir, de mejorar aspectos relacionados con la renta para que las personas puedan alimentarse adecuadamente.

---

# **Sociedad civil y derecho a la alimentación**

---

La lucha contemporánea contra el hambre en Brasil surgió con gran fuerza a principios de la década de 1990, como resultado del Movimiento Ciudadano por la Ética en la Política. Tras forzar el impeachment de Fernando Collor de Mello por escándalos de corrupción, es movimiento abrió una amplia discusión acerca de los problemas nacionales de los brasileños. Al concluir que el más grave de todos era y es la desigualdad y la pobreza extrema; siendo el hambre su manifestación más grave, encauzó la movilización popular hacia un gran programa de lucha en pos de su erradicación. Fue como resultado de ello que se creó la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, liderada por el luchador social Herbert de Souza, conocido en Brasil como Betinho.

A partir de esta campaña, el gobierno del presidente Itamar Franco creó en 1992 un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), definido como un espacio de convergencia de la sociedad civil y el poder público encargado de discutir la problemática del combate al hambre y formular las políticas públicas más adecuadas para erradicarlo. Así, comenzó a ligarse cada vez con mayor fuerza los movimientos de reivindicaciones sociales con aquéllos de derechos humanos.

De esta forma, en Brasil convergieron formidablemente el movimiento de lucha por la justicia social con aquel movimiento que durante los años de la dictadura militar luchó en favor de las libertades individuales, como lo explicó anteriormente Flavio Valente. Como producto de ello, en 1994, la Conferen-

---

cia Nacional de Seguridad Alimentaria asumió claramente la concepción del derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental.

Así, la sociedad civil ha tenido un papel fundamental en la promoción del derecho humano a la alimentación en Brasil. A pesar de la extinción del CONSEA en 1994, las organizaciones sociales continuaron durante los últimos años sus esfuerzos para incluir la perspectiva del derecho a la alimentación dentro de la agenda pública. Una de las iniciativas más importantes al respecto fue la creación del Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN) en 1998, una articulación de entidades, movimientos sociales, individuos e instituciones que hoy cuenta con más de 100 organizaciones participantes y con representación en todos los estados del país.

Aunque para muchas organizaciones el derecho a la alimentación es un tema relativamente nuevo, incorporado crecientemente a raíz de la Cumbre Mundial de la Alimentación<sup>52</sup> La conjunción histórica entre el movimiento social y el movimiento nacional por los derechos humanos, ha permitido generar un caldo de cultivo propicio al debate en torno a los derechos económicos, sociales y culturales.

Es en buena medida gracias a la movilización social que el Estado brasileño ha intensificado sus esfuerzos durante los últimos años para dar cumplimiento a los compromisos internacionales en esta materia. En 1999, en el marco de la IV Conferencia Nacional de Derechos Humanos, se realizaron una serie de audiencias en todo el país donde diversos movimientos y organizaciones resaltaron la importancia de que Brasil instrumente una política decidida en el ámbito de los derechos humanos de índole económico, social y cultural.

Dado que el gobierno federal no había preparado el informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativo al cumplimiento del Pacto, las organizaciones tomaron la histórica iniciativa de redactar un informe alternativo. A pesar de que este procedimiento no está contemplado dentro de los procedimientos ordinarios, el Comité aceptó dicho informe, sentando así un importante precedente. Esta actuación generó un compromiso político que se tradujo en la inclusión de un apartado inédito sobre derechos económicos, sociales y culturales dentro del Plan Nacional de Derechos Humanos.

---

<sup>52</sup> Gómez, 2002.

Uno de los esfuerzos más importantes en el ámbito social es la creación de la llamada Articulación del Semiárido (ASA). A través de ésta, más de 700 organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales que trabajan en el Nordeste han impulsado la construcción de cisternas de placa para la captación de agua de lluvia, iniciativa que constituye el ejemplo concreto de una política originada desde la sociedad orientada a garantizar el derecho al agua de las familias que habitan la región del semiárido.

Mediante el *Programa un Millón de Cisternas*, organizaciones en las que tradicionalmente imperó un enfoque asistencial frente a las comunidades en situación de emergencia, han comenzado a propagar una concepción más moderna del desarrollo basada en una idea de derechos y ciudadanía que busca modificar la situación social estructural de las comunidades y superar su dependencia frente al poder público y elites locales.

En este apartado recurrimos a representantes de la sociedad civil organizada para conocer su visión sobre el problema de la pobreza, el hambre y la desnutrición en Brasil. Para ello, cuestionamos a figuras de los movimientos sociales más importantes en Brasil sus posiciones frente al gobierno del presidente Lula y sus propuestas para la agenda política de los próximos años.

Roberto Malvezzi, una de las figuras claves de la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) e integrante de ASA, nos dio su visión acerca de un fenómeno que se conoce como la industria de la seca, la forma a través de la cual operan las estructuras de poder el nordeste rural. Allí donde el hambre es más acuciante, explica este estudioso y activista, las élites locales lucran económica y políticamente con el hambre y la pobreza de los pobladores. Por ello, el proyecto de construcción de cisternas tiene como principal objetivo alcanzar la independencia de las familias frente a los poderes locales.

Entrevistamos también a dos figuras del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), hoy la organización de lucha campesina más numerosa en América Latina. Francisco Dal' Chiavon y Joao Paulo Rodrigues, hablan sobre el desarrollo histórico y los objetivos de su agrupación, así como la relación que esperan de un gobierno representado por un partido y una figura que es considerada como aliado.

Como es sabido, el MST utiliza la ocupación de tierras como su principal estrategia para conseguir tierras con que satisfacer su autoconsumo. A pesar

---

de que las acciones que este movimiento lleva a cabo se encuentran en los linderos de la legalidad, sus integrantes apelan a derechos fundamentales como el derecho a la alimentación y afirman que las ocupaciones son un acto de “extrema necesidad”. Cuestionamos a Dal’ Chiavon y Rodrigues, representantes de dos generaciones de un mismo movimiento, para conocer, su posición política frente a la reforma agraria, a cuyo impulso se comprometió Lula da Silva.

Por último, don Mauro Morelli, ex presidente del Consejo de Seguridad Alimentaria (CONSEA) entre 1993 y 1994, nos narra su experiencia personal en la lucha contra el hambre, desde los años sesenta hasta nuestros días. Entre otras cosas, don Mauro coordinó en 1994 la I Conferencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, donde se presentó la primera propuesta integral de combate al hambre. A pesar de que la agenda emanada de dicha Conferencia no se concretó debido a la supresión del CONSEA, don Mauro continuó su participación a través del Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria. Su entrevista no está exenta de algunas críticas al programa Fome Zero y al gobierno del presidente Lula.

---

## **La “industria de la sequía” y el antídoto de la ciudadanía**

---

*Roberto Malvezzi\**  
Comisión Pastoral de la Tierra

---

\* **Roberto Malvezzi** es uno de los seis coordinadores nacionales de la Comisión Pastoral de la Tierra y forma parte de la Articulación del Semiárido (ASA) una red que aglutina a más de 700 organizaciones no gubernamentales que trabajan en la construcción de cisternas de placa en la región del semiárido nordestino. Es especialista en derecho al agua. La entrevista tuvo lugar en Salvador en marzo de 2003.

*¿En qué consiste lo que se ha llamado en el nordeste brasileño “industria de la sequía”?*

La “industria de la sequía” es una construcción de poder por parte de las oligarquías tradicionales del semiárido a partir de la sed y el hambre de sus poblaciones. Es una forma a través de la cual las autoridades acumulan patrimonio a partir de bienes y recursos que son destinados a las poblaciones más pobres.

Cuando se presentan los periodos de estiaje y seca el sistema de abastecimiento de pipas, bajo control de los políticos locales, se da en forma de negociación y clientelismo político. Así, los prefectos se apropian de los recursos enviados por el gobierno federal (buena parte de éstos se desvían hacia cuentas personales) y guardan en sus almacenes los alimentos para distribuirlos de forma discrecional.

El poderío de estos grupos ha logrado perpetrarse gracias al bloqueo a toda actividad a través de la cual el pueblo busque superar esa situación. Se trata de algo extremadamente perverso: se construye poder a través de las necesidades fundamentales de la población.

*¿La “industria de la sequía” está siempre ligada al poder político?*

Sí, el poder local o municipal es muy fuerte en Brasil y está muy enraizado. En él participan personas con una larga experiencia de acumulación y son

---



muy hábiles para lidiar con las necesidades populares. Hacen de eso un instrumento de dominación y control. Fue mucho más fácil elegir a Lula en el nivel nacional que quebrar el poder político de las oligarquías rurales de los municipios del semiárido.

*¿Está intacto ese poder en los municipios del semiárido?*

Lo está al menos en 90 por ciento. Los cambios se pueden contar con los dedos. Son muy pocos los municipios que tienen una filosofía administrativa distinta que la que genera la industria de la seca. En Bahía sólo tenemos dos municipios libres de ese dominio.

*¿Qué han hecho para quebrar esa estructura de poder?*

Durante 20 años hemos estado involucrados con la construcción del propio Partido de los Trabajadores. Aunque no somos parte orgánica, hemos ayudado a crear núcleos de trabajo de este partido, a través de los cuales hemos buscado instrumentar una política distinta en el semiárido. La otra vía ha sido fortalecer las organizaciones populares como los movimientos sindicales y un buen número de movimientos regionales como el de Trabajadores Rurales sin Tierra.

*¿Apoyar la lucha por la tierra implica recurrir a invasiones si es necesario?*

Hemos apoyado mucho la defensa de grupos que después de varios años de vivir en tierras públicas han sido expulsados por grupos de *fazenderos*. Las ocupaciones forman un mecanismo de desobediencia. Estamos conscientes de eso, aunque también es cierto que han sido la única manera de que el poder público y el latifundio se sientan de algún modo amenazados y se obliguen a dar alguna respuesta a la reforma agraria.

*¿Cuál sería la diferencia entre el planteamiento que hace el MST y el de la Comisión Pastoral de la Tierra?*

No hay mucha diferencia, aunque el MST es un movimiento mucho más jerárquico, donde todas las instancias obedecen las decisiones de la cúpula. Muchas familias y trabajadores no se sienten bien frente a esa estructura y prefieren otro tipo de organización. Cada movimiento es autónomo. En la CPT trabajamos de forma articulada con ellos, aunque tenemos algunas

---

diferencias. En Brasil hay muchos movimientos de grupos sin tierra, aunque parezca que sólo existe el MST. Varios de ellos son movimientos pequeños que surgieron como forma de disidencia.

*¿Cuál ha sido el trabajo de la sociedad para quebrar esta lógica perversa que genera la "industria de la sequía"?*

Una de las formas con las que contamos es la construcción de una infraestructura de captación de agua que torne a la familia independiente del poder político. Creemos que mientras las familias dependan de un prefecto hasta para tomar un vaso con agua el ciudadano no podrá ser ciudadano. Por ello desarrollamos formas de captación del líquido a través de cisternas familiares. Desde un principio fue claro para nosotros que si las familias comienzan a tener autonomía de agua lograrán poner fin a su dependencia frente a los poderes locales.

Al principio dudábamos cuál sería la reacción de la clase política frente a esa novedad: si se mostraban a favor, estarían fortaleciendo a las organizaciones populares; mientras que si se mostraban en contra, progresivamente se irían enemistando en contra del pueblo. Los resultados fueron muy diversos. En un municipio, por ejemplo, el prefecto simplemente prohibió a las familias recibir cisternas; en otros, los prefectos intentaron destruir las cisternas construidas. ¡Ellos saben muy bien en qué se basa su poder!

*¿Cómo ha sido la experiencia de construcción de cisternas para la captación de agua de lluvia?*

La propuesta de ASA fue partir de una meta simbólica que llamase la atención: construir un millón de cisternas a lo largo de cinco años. No es suficiente. Hay por lo menos un millón y medio de familias sin acceso a agua potable en la región del semiárido. La Organización Panamericana de la Salud afirma que todavía 40 por ciento del agua en Brasil no es de confianza, por lo que hay un número muy importante de brasileños en riesgo permanente.

Llevábamos años buscando una salida al problema del semiárido. Por eso nos hemos entusiasmado mucho con el impacto que ha tenido el proyecto de construcción de cisternas. Sería interesante que usted conversara con las familias que las han recibido. Por lo menos hay tres impactos inmediatos:

ahora cuentan con agua potable; ha mejorado su salud; ha disminuido la mortalidad infantil y se ha aliviado el trabajo de las mujeres que son las que generalmente tienen la responsabilidad de trasladarse muchos kilómetros para traer agua a sus casas.

Junto con la construcción de cisternas se ha impartido un curso a las poblaciones para que hagan un buen uso del agua. Las familias deben ser muy disciplinadas y utilizar el agua sólo para beber y cocinar porque no alcanza para más.

*¿Cómo funciona la ingeniería de estas cisternas?*

Se dice que fueron creadas hace más de 35 años por Nel, un albañil de Simao Dias (Sergipe) que trabajaba en Sao Paulo construyendo piscinas y comenzó a utilizar la técnica de utilizar placas de cemento premoldeadas. Cuando volvió al nordeste se le ocurrió utilizar esa técnica para construir una cisterna de agua y poco a poco se empezaron a difundir.

Desde el punto de vista técnico, son fáciles de construir y tienen varias ventajas: basta con que el agricultor tenga algún conocimiento sobre construcción. Se trata de una tecnología que utiliza menos material que los demás modelos existentes y es de bajo costo. Son redondeadas, para así evitar la presión en las paredes y se coloca una mitad en el suelo y otra afuera, para así evitar rupturas. Las cisternas captan agua de la lluvia que se desliza por los tejados a través de entubaciones y están completamente cerradas para evitar que en ellas proliferen algas. Pueden conservar el agua hasta por ocho o nueve meses.

Es importante entender que el problema del semiárido no es la falta de lluvias. La media pluviométrica de la región es de 750 milímetros por año. Llueve más aquí que en Alemania o Francia. El problema es que el líquido no se retiene a causa de la elevada temperatura, con lo que se evapora o se filtra rápidamente al subsuelo. Los técnicos la denominan como una región de déficit hídrico, no porque no llueva, sino porque la evaporación es dos o tres veces mayor del agua que cae.

*¿Cómo se financian este tipo de proyectos?*

Nosotros creamos un fondo rotativo de donaciones nacionales e interna-

---

cionales. Se espera que las familias que ya han recibido cisternas las paguen de alguna manera, sea con trabajo, ayudándole a otras familias a construirlas, sea con dinero para que el vecino pueda hacer la suya. Queremos que las familias vean esto como una conquista por la que es necesario luchar, no como algo entregado en forma gratuita. Es importante que se establezca una relación de solidaridad con el resto de la comunidad.

Hemos recibido recursos de la cooperación internacional a través de entidades como Oxfam y estamos empezando a ver la posibilidad de recibir recursos gubernamentales. La Articulación del semiárido ya desarrolló un proyecto piloto de construcción de 12,500 cisternas que fue financiado por la Agencia Nacional de Aguas de Brasil. Estamos pensando en que esta política sea ahora asumida por el gobierno federal, pero que no pase por el poder local, sino por la organización de la sociedad civil a fin de evitar desviaciones.

*La acción de la sociedad civil ha logrado involucrar al nuevo gobierno en un proyecto de Sede Zero. ¿En qué consistiría esto?*

Creo que las personas que están trabajando en la instrumentación de Fome Zero no tienen una mirada sobre la cuestión del agua. Sería bueno que se formara un equipo dedicado exclusivamente a que 35 millones de brasileños tengan acceso al agua potable.

*¿Podría ir en detrimento de la sociedad civil el que el gobierno apoye este tipo de programas?*

Es una preocupación para nosotros. Hay gente que cuestiona el hecho de que estamos haciendo algo que debería hacer el gobierno. Es cierto, pero mientras no logremos cambiar al poder local no veo otra forma de romper con esa dominación.

*¿Cuál debe ser la relación de la sociedad civil con el gobierno federal?*

Como CPT nosotros defendemos la autonomía de la sociedad civil. No tenemos ningún acuerdo con el gobierno y no hemos aceptado ningún puesto en el nuevo porque concebimos nuestro trabajo es con el pueblo. Sin embargo, hay personas como el analista Chico Oliveira, que creen que este es un momento nuevo en Brasil, en el que hay una cierta fusión entre la sociedad civil y el Estado, donde hay que aceptar el juego de ser y no ser

---

gobierno. En realidad, como hasta ahora nunca tuvimos una experiencia así, no sabemos exactamente como proceder al respecto. Creo que habrá que apoyar lo que sea interesante dentro del gobierno, pero sin depender exclusivamente de sus iniciativas.

*¿Cuál es tu punto de vista sobre el programa Fome Zero?*

Creo que en el papel está bien estructurado, aunque está habiendo problemas en la instrumentación. Las dos críticas fundamentales es que las dos personas que están en la coordinación (Frei Betto y Graciano) no son muy dadas a dialogar. Sé, sin embargo, que Frei Betto está recorriendo todo el país, aunque no sé si es para presentar el programa o para discutirlo. A nosotros nos gustaría discutirlo más porque tenemos muchas experiencias que pueden ser asimiladas.

Una de las cosas que más me preocupa es el hecho de que en Brasilia muchas veces no se tiene un conocimiento adecuado de lo que significa el poder local en el Semiárido y creen que es posible articularse con los prefectos para operar Fome Zero.

*Se ha debatido mucho si las ayudas de Fome Zero deben repartirse exclusivamente para comprar alimentos o si debe permitirse que los ciudadanos lo gasten libremente...*

Creo que es más correcto que las personas hagan un uso libre de los recursos en lugar de que el gobierno obligue a gastarlo en comida. En todo caso, debe enfatizarse la educación y capacitación para que las personas tengan conciencia del problema del hambre y la desnutrición. Nadie quiere ser catalogado como hambriento, eso no le gusta a las personas.

Darse cuenta de si lo que se come es o no suficiente para el organismo humano es algo que pasa por un proceso educativo. Hay gente que sólo percibe que el agua que está bebiendo es perjudicial para su salud el día en que experimenta alguna enfermedad grave. Cuando el equipo de Lula llegó aquí a estos municipios la gente dijo que no quería dinero para comida, que lo que necesitaban era agua. El sufrimiento de falta de agua es más claro que el del hambre.

*¿Cuáles son los principales retos para el semiárido?*

---

---

Lograr lo que nosotros llamamos una “convivencia con el semiárido”. Es decir, que las familias que viven ahí aprendan a convivir con ese clima y vivir bien. Siempre decimos que los pueblos del hielo aprendieron a vivir bien en el hielo; los pueblos del desierto aprendieron a vivir bien del desierto... pero nuestro pueblo en el semiárido no aprendió a vivir en él. No es la peor región del mundo. Hay agua, tenemos el río San Francisco, mucha lluvia y sol. Es necesario desarrollar buenos sistemas de captación de agua de lluvia. Brasil tiene 12 por ciento del agua de todo el planeta, aunque sólo tres por ciento esté en el nordeste (70 por ciento en el norte, 15 por ciento en el centro-oeste, seis por ciento en el sur y seis por ciento en el sudeste) la captación de lluvia puede resolver muchos problemas.

*¿Cuál es el principal reto de la sociedad civil?*

La meta inmediata en esta región es lograr la captación de agua para consumo humano; en el mediano y largo plazo, construir esa llamada convivencia con el semiárido, que pasa por caminos de educación, de producción de otro tipo de animales pequeños —como cabras y ovejas que resistan a la seca y beben menos agua— y desarrollar otro tipo de agricultura, distinta a la que impusieron los europeos con el maíz y el arroz.

---

## **La lucha por la tierra I**

---

*Francisco Dal'Chiavon\**  
MST

---

\* **Francisco Dal'Chiavon** es miembro de la directiva nacional del MST y presidente de la Confederación de Cooperativas de Reforma Agraria de Brasil (CONCRAB). La entrevista tuvo lugar en Brasilia, en julio de 2003.

*¿Cómo es que el MST ha llegado a ser un movimiento de tal magnitud en Brasil?*

El MST tiene su raíz en las luchas históricas de los campesinos brasileños y fue creado a partir de numerosas organizaciones en diversas regiones del país. El más importante de ellos fue el de las ligas campesinas. El golpe militar de 1964 trató de aniquilar estas organizaciones, muchas de las cuales se refugiaron en el trabajo de la Iglesia Católica y de la Iglesia Luterana, para resurgir diez años después con la demanda de lucha por la tierra. Así, en 1979 se dieron las primeras ocupaciones, coordinadas por la Comisión Pastoral de la Tierra especialmente en el sur del país. A raíz de ello fue que comenzó a articularse el MST en los estados del centro y sur del país.

Para entonces, la dictadura militar estaba en decadencia, con lo que toda organización de protesta se descargaba contra ella, tanto en el campo, como en las ciudades, donde a principios de los noventa comenzó a crecer el movimiento obrero que dio origen a la CUT y al PT, opuestos al viejo sindicalismo que había predominado durante la dictadura militar. Así, las cosas, el nuevo ascenso del movimiento social dio origen a esas tres organizaciones el MST, la CUT y el PT y posteriormente a la Organización de Mujeres Agricultoras, a finales de la década de 1980 y al Movimiento de Pequeños Agricultores, a mediados de la década de 1990.

*Desde sus orígenes el MST tomó una línea distinta a la de organizaciones como la CONTAG o la propia CUT, que se plantearon la negociación con el gobierno.*

---



*¿Por qué ustedes difirieron de esa estrategia?*

El MST surge exactamente porque el movimiento sindical no responde a la realidad objetiva de la lucha por la tierra, la cual excede el ámbito municipal y obliga a trabajar como un movimiento nacional. No quisimos ser una corriente partidaria ni sindical, sino conformar un movimiento autónomo, que no dependiera de ninguna otra organización. En nuestro movimiento no se exige ningún tipo de afiliación. Pueden entrar todos aquellos que quieren luchar por la reforma agraria, independientemente de raza, religión o partido político.

*¿Qué formas de lucha se plantea el MST una vez creado?*

Desde que nosotros iniciamos el Movimiento vimos agotada la posibilidad de resolver los problemas del campo por la pura y simple vía legal y a través de la negociación. Cuando nació el MST esa vía ya estaba superada. Nos dimos cuenta que era necesaria una actividad política más directa: ocupar los latifundios y después negociar, en lugar de negociar para después ocupar. No íbamos a esperar a que el gobierno hiciera la reforma agraria porque siempre supimos que la correlación de fuerzas no lo permitiría, sino que sólo sería posible a través del movimiento social organizado.

El MST no se ha marginado de participar en la elaboración de planes de gobierno, como el Plan Nacional de Reforma Agraria, pero no por ello abandonamos la lucha política. Tenemos innumerables formas de lucha, no sólo la ocupación de tierras, a pesar de que eso es lo que más destacan los medios de comunicación.

*¿Qué formas de lucha no acepta el MST?*

Nosotros no discriminamos ninguna forma de lucha. No negociamos con el gobierno federal ni con los gobiernos estatales. Nos mantenemos bajo la idea de que tenemos que luchar. Partimos del principio que la reforma agraria será el resultado de un proceso de luchas sociales. Las formas son lo más diversas posibles. No caemos en el sectarismo de afirmar que la única forma de lucha es hacer ocupaciones. No queremos ser intransigentes: ocupamos los latifundios, otras veces salimos, otras somos expulsados de ellos... buscamos que se expropié la tierra de todas las maneras posibles, incluso a través de movilizaciones.

---

*¿Cómo entiende el MST el derecho a la alimentación?*

Como un derecho fundamental del ser humano; un derecho con el que nacen las personas y que nadie se los puede negar. Nos han cuestionados mucho la forma en que tratamos de solucionar ese problema, al ocupar tierras o tomar comida de los camiones distribuidores. Si eso es cuestionable, ¿cuál es el camino entonces? No nos han demostrado que haya otro mejor. Los saqueos son reprobables cuando se hacen para acumular, no cuando son para matar el hambre. En tal caso, no son un acto ilegal, sino uno de extrema necesidad.

A nuestro entender, la reforma agraria es la vía para resolver ese problema desde el punto de vista estructural, siempre y cuando no se entienda ésta como la simple distribución de tierra, sino como un conjunto de medidas de crédito, asistencia técnica, seguros y precios.

*Existe la idea que el MST tiene una postura contraria al agronegocio exportador brasileño, ¿es realmente así?*

No, de lo que estamos en contra es de un modelo agrícola que históricamente ha concentrado la renta y el poder, basándose en el latifundio y la monocultura. Se trata de un modelo de desarrollo excluyente (90 por ciento de los trabajadores del campo) y centralizador de la agricultura. O creamos un modelo agrícola distinto o no vamos a resolver el problema del hambre en Brasil.

*¿Puede existir la agricultura familiar con la agricultura comercial de grandes extensiones?*

Por supuesto. En nuestros asentamientos trabajamos en la idea que todos deben satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y también producir para el mercado. Producir para la subsistencia y producir para el mercado no son incompatibles. Lo que no es posible es tener inmensos latifundios que asfixien a los pequeños agricultores. Entendemos que el combate al hambre en Brasil pasa por cambiar el actual modelo económico y de distribución de la tierra. Puede continuar la agricultura de exportación, eso no es un problema. Además, en muchos casos la pequeña propiedad ya tiene una participación en este sector, como ocurre con el pollo y otros productos.

---

*El gobierno de Fernando Henrique Cardoso repartió tierras como nunca antes se había hecho en la historia de Brasil. ¿Qué tipo de reforma agraria impulsó y cuál fue la relación con el MST?*

Lo que Cardoso hizo fue simular una reforma agraria. En el norte distribuyó tierras públicas inviables y sin ninguna infraestructura y en el nordeste, terrenos ruines e infértiles fácilmente expropiables. En otros casos, lo único que hizo fue dar títulos de propiedad donde ya existían asentados. No fue una reforma agraria porque en nada cambió la estructura y dimensión del latifundio.

Lo único que hizo fue distribuir tierras marginales dispersas, terrenos inadecuados y sitios alejados del mercado. En contrapartida a esa supuesta reforma agraria, entre 1990 y 1996 la política agrícola y el modelo económico expulsó de la agricultura a un millón de pequeños agricultores. A fin de cuentas fueron más los que se fueron del campo que los 400 mil que asentaron.

*¿Qué importancia tiene para Brasil y para el MST el triunfo de Lula?*

Desde el punto de vista político la elección de Lula es un hecho histórico sin precedentes, fruto de la lucha de los movimientos sociales, la Iglesia y el conjunto de la sociedad brasileña. Lula llega al poder en un momento en el que el neoliberalismo se ha mostrado inviable en el mundo entero. Tenemos una relación estrecha con él y con el Partido de los Trabajadores. Siempre caminamos en la misma dirección, por eso creemos que su triunfo representa un avance para las fuerzas progresistas del país. Creemos que se trata de una conquista que también hemos construido nosotros y esperamos que esto permita conseguir avances democráticos, donde la sociedad pueda participar de forma efectiva en la distribución de la renta, los servicios sociales, la educación, la tierra, etcétera.

*¿Qué acuerdos hicieron con el nuevo gobierno?*

Nosotros vamos a continuar en la lucha. Si antes nuestros adversarios eran el gobierno y el latifundio, hoy el gobierno es nuestro aliado, pero el latifundio sigue siendo nuestro adversario. Este gobierno es nuestro, nosotros ayudamos a elegirlo. Se va a elaborar un plan de Reforma agraria y vamos a participar en él. A partir de ello definiremos nuestra relación con las nuevas autoridades. Seguiremos en la lucha, no contra el gobierno, sino a favor de que ese plan se concrete.

---

*¿Qué acuerdos concretos han hecho?*

No negociamos posiciones. No se trata de eso. Nuestro acuerdo político es hacer una reforma agraria masiva. Hemos pedido que en cuatro años se asiente un millón de familias. El gobierno no definió un número, pero coincide con nosotros en la necesidad de que sea una reforma amplia. En todos los países se han hecho reformas masivas en periodos de tiempo cortos. No hay ninguna razón por la cual no se pueda hacer aquí.

Las conversaciones que hemos tenido con el gobierno durante estos primeros seis meses nos ha permitido estrechar la relación. Entendemos que existen dificultades para avanzar en la reforma agraria debido a la composición de fuerzas dentro del propio gobierno, pero confiamos en que la prioridad para llevarla a cabo estimulará a los trabajadores del campo que se encuentran sin tierra a luchar por esta reforma.

Así las cosas, creo que están dados dos factores fundamentales para impulsar nuevamente la lucha por la reforma agraria. Lo primero es la esperanza del pueblo; lo segundo es la transformación a la política agrícola que está llevando a cabo el gobierno para permitir que se estimule a los agricultores a vivir y trabajar dignamente. Cuanto mayor sea nuestra capacidad de movilización, mejor lograremos impulsar la reforma que queremos.

*Durante los últimos meses parece haber un aumento de la situación de violencia en el campo. Hay grupos que endurecen sus posiciones y fuerzas paramilitares que se están armando. ¿Qué ocurre?*

La violencia siempre estuvo presente en el campo brasileño. La única diferencia es que antes ésta era ejercida por el Estado en contra los trabajadores, mientras que ahora los latifundistas la ejercen por cuenta propia. Como el gobierno de Lula se está proponiendo seriamente el tema de la reforma recurren a la violencia.

*¿El MST no recurre a ella?*

Nunca lo hacemos. Buscamos solucionar los problemas dentro de la paz. La prensa trata de hacer como si la ocupación de tierras fuese un acto de violencia, lo cual no es cierto. Para ellos la ocupación de una propiedad es un acto violento, cuando en realidad lo constituye el acto anterior, es decir,

---

cuando las personas son excluidas del proceso de trabajo y desprovistas de dignidad. Eso sí que es un atentado realmente violento.

---

## **La lucha por la tierra II**

---

*Joao Paulo Rodrigues\**  
MST

---

\* **Joao Paulo Rodrigues** forma parte de la dirección nacional del MST. Al tiempo de esta entrevista, en julio de 2003 (Brasilia), Rodrigues tenía 23 años.

*A veces se piensa que el MST es sólo un movimiento de reivindicación de tierras, cuando en realidad representa mucho más que eso. ¿Qué es en la realidad el MST?*

En efecto, el MST no es sólo un movimiento de reivindicación de tierras. Somos un movimiento de lucha por la tierra, pero también tenemos, por ejemplo, un sector que pugna exclusivamente por la educación y otro que está volcado hacia la cooperación agrícola y el crédito. Dentro del MST existen diez tipos de movimientos distintos que luchan de manera organizada por cuestiones específicas. Somos un movimiento de “sin tierra”, pero nuestra causa no sólo es la tierra. Queremos tierra y reforma agraria, pero también queremos transformar a la sociedad brasileña y superar esa realidad donde hay unos que tienen todo y otros que no tienen nada.

*¿Cómo funcionan los asentamientos del MST?*

Existen tantos tipos de asentamientos del MST como diferencias culturales en el país. El MST considera las diferencias de idiomas, climas y tipos de vegetación que existen en este país de dimensiones continentales. Tratamos que todos ellos tengan en común algunos criterios que permitan el agrupamiento y la cooperación entre las familias asentadas, la preservación del medio ambiente y los recursos naturales, así como la organización de las familias a partir de núcleos agro ecológicos.

*¿Qué se produce en los asentamientos del MST?*

---

En los asentamientos tenemos todo tipo de producción, capaz de ser desarrollada por la pequeña agricultura o agricultura familiar. Le hemos dado a nuestra producción el nombre de "ortifrutigrangería", porque la mayor parte de lo que producimos son hortalizas, frutas y pequeños animales. Tenemos también maíz, frijol, soja, leche y otros productos de subsistencia. Producimos de manera diversificada, no por medio del monocultivo.

*¿Hay una nueva generación de jóvenes en el MST?*

El MST es, por naturaleza, un movimiento de jóvenes. Lo son los principales dirigentes estatales, cuya formación y educación hemos dado gran prioridad. Ahora, la juventud del movimiento piensa como la dirección. Unos creen en la revolución, otros en la reforma agraria, pero todos quieren luchar por la tierra y por las transformaciones sociales. Esa nueva generación, que no sólo es de los jóvenes que estamos en Brasilia o en Sao Paulo, es mucha gente que organiza la actividad de los campamentos y asentamientos.

*¿Cómo fue su experiencia en los asentamientos?*

Yo fui criado en un asentamiento desde los tres años. En los asentamientos uno se autoeduca. Ahí hay diferentes cursos, donde se aprenden desde cuestiones técnicas, hasta otras que tienen que ver con la realidad brasileña y con el funcionamiento de nuestro Estado, aunque tenemos la idea que la formación ideológica de los militantes se da en la lucha y en la acción práctica, más que a través de cursos.

*He hablado con algunas otros movimientos sociales que efectúan ocupaciones en Brasil como la CPT y la CONTAG. Les cuestioné qué diferencias existían entre ellos y ustedes. Ambos coincidieron en afirmar que la diferencia fundamental es el grado de jerarquización que existe en el MST. ¿Es jerárquica la organización del MST?*

No.

*¿Cómo es la estructura del MST?*

El Movimiento Sin Tierra tiene un método de organización utilizado por los partidos comunistas: el centralismo democrático. No es una estructura presidencialista, sino una forma de organización que entendemos más

---



democrática, sin ser tan cuadrada y formal. Su estructura está basada en campamentos que eligen a sus propios coordinadores. Lo mismo ocurre en los estados y en la dirección nacional. Esta dirección dura dos años y tiene 25 miembros. Es centralizada porque es democrática: a ella se transfiere la responsabilidad de coordinar el proceso con el apoyo de una base.

*La crítica al centralismo democrático fue hecha desde los años setenta por el eurocomunismo. Se decía que había mucho centralismo y poca democracia. ¿Ustedes se identifican con los valores de la vieja izquierda?*

Nosotros somos un movimiento cristiano por naturaleza, pero defendemos valores socialistas y humanistas por encima de todo. Entendemos que la izquierda de aquella época tuvo muchos errores y que incluso llegó a formas de dictadura. Sin embargo, también existen muchos ejemplos buenos de valores a través de los cuales se organizó al pueblo. Creemos que hay muchos clásicos del marxismo que nos ayudan a entender la realidad de hoy.

*¿Quiénes son sus referentes?*

En Brasil tenemos varios: Florestán Fernandes, Celso Furtado y Prado Junior. También tenemos clásicos internacionales del humanismo como Ghandi, Mao Tse Tung (que ayudó a organizar a los campesinos pobres para hacer una transformación social), Lenin y otras figuras. No tratamos de ser igual a ellos, pero sí entender los valores a través de los cuales organizaron al pueblo.

*¿Cuáles son los valores de la izquierda con los que ustedes ya no se identifican?*

Creo que hay muchas cuestiones que ya están superadas y es necesario dar un salto para ser capaces de enfrentar el neoliberalismo y responder a una estructura donde es difícil tener un Estado totalmente aislado de los demás países. Es necesario tener una estrategia para efectuar aperturas comerciales y en los medios de comunicación. Hay que entender mejor los hechos de la globalización.

Los valores tradicionales de la izquierda son humanistas y genuinamente democráticos, no esa democracia que Bush pregona, sino aquella en la que el pueblo es ciudadano. La democracia no sólo es votar, también es tener acceso al transporte, a la salud y a la educación.

---

*¿Creen en la dictadura del proletariado?*

Sí, creo en la dictadura del proletariado, siempre y cuando el pueblo coordine. No puede ser la dictadura de un individuo o de un partido.

*¿En qué se diferencia la nueva generación de jóvenes del MST con la generación anterior?*

Es la misma. La única diferencia es la edad. Joao Pedro Stedile tiene 45 y Joao Paulo (Rodrigues) tiene 23. Todos estamos en la misma lucha, todos queremos transformar la sociedad.

*¿Está pensando en la revolución?*

¡Sí! Yo creo en la revolución. A nuestro entender la revolución es una palabra concreta: un cambio radical de nuestra estructura social. Creo que Brasil ya hizo su primera revolución al elegir a Lula. ¿Cómo en una república en la que por 500 años mandó la oligarquía —el empresariado y los grandes latifundios— es posible escoger presidente a un obrero, a quien le falta un dedo, que defiende la reforma agraria y que lleva a los campesinos adentro del palacio presidencial? Eso es una revolución. Es la revolución en la que yo creo.

*Y lo que Lula está haciendo en el gobierno, ¿también es una revolución?*

Todavía no, pero si hace la reforma agraria de verdad la tendremos. Tal vez la mejor revolución que está haciendo es en las relaciones internacionales con el Mercosur. Se están gestando pequeñas evoluciones que nunca se habían dado en la historia de Brasil, aunque todavía no hay ninguna novedad que pueda estremecer las estructuras del país.

*Leí que ustedes no creen en ningún gobierno. ¿Es cierto eso?*

No es verdad. Creemos en el gobierno de Lula. Eso es una manipulación grotesca de la prensa. Creemos en un gobierno democrático y plural. Incluso votamos en las elecciones.

*¿Qué acuerdo han hecho con el gobierno de Lula?*

Hacer la reforma agraria.

---

---

*El Ministro Rosetto se ha comprometido a asentar a 60 mil familias y ustedes exigen un millón. ¿Cómo se concreta esta demanda?*

No queremos hacer un debate de números, sino de objetivos políticos. El objetivo del MST es llegar a la reforma agraria. El objetivo del gobierno también. No se trata de un juego matemático, sino de un juego político. No es una ecuación de signos, lo que está en juego son cuestiones como fuerza política, correlación de fuerzas, poder del Estado, presupuesto, conflictos con los latifundistas, poder judicial, etcétera.

*¿Está en juego la paz en el campo brasileño?*

El campo está en paz y gracias al MST. Posiblemente sin un movimiento nacional con ideología y trabajo como el nuestro habría en Brasil guerrillas como hay en varios países de América Latina. Es el movimiento organizado el que permite galvanizar al pueblo para conducir la lucha dentro de un proceso democrático y de legalidad. Aquí es la derecha la que tiene grupos paramilitares armados.

*¿Cómo es que ustedes se enfrentan a esa violencia?*

El MST es quien siempre ha perdido frente a la violencia. Muchos de nuestros compañeros han sido asesinados. Vivimos una situación muy delicada de grupos paramilitares que buscan enfrentarse con nosotros.

*El MST no es un movimiento homogéneo. Tiene grupos y fuerzas distintas, hay por ejemplo gente como...*

No. El movimiento tiene unidad de pensamiento y unidad de acción. No tenemos grupos que actúen de forma distinta a la base o la dirección del movimiento. Tenemos diferencias internas, pero siempre superadas por consenso y mayorías.

*¿Por qué varios grupos han salido del MST para formar otros movimientos?*

Por dos motivos: primero porque los problemas sociales existen y tienen una causa concreta; luego porque la gente ha percibido que no va a llegar por sí sola a ningún lado y que debe agruparse junto con otras personas para obtener victorias con mayor facilidad.

---

*¿Cómo percibe a los organismos internacionales?*

La ONU y sus organismos, como la UNESCO y la propia FAO, han cumplido un papel importante en las divergencias que existen a nivel mundial, aunque claramente podría ser mejor. Hay otros organismos, sin embargo, que solo empeoran las cosas: la OMC, el FMI o el BM, que históricamente han sido para matar y no para salvar vidas. Nosotros creemos en la ONU, aunque debe depender menos de los Estados Unidos.

*¿Qué más le gustaría agregar?*

El MST sabe a donde quiere llegar. Tenemos claro nuestro objetivo que es posibilitar que los trabajadores rurales de Brasil tengan acceso a la tierra y que ello se dé, preferentemente, de forma pacífica. Todavía soñamos en que llegará el día en que sea posible tener acceso a la tierra, sin necesidad de hacer ocupaciones.

---

## Una trayectoria de lucha

---

*Don Mauro Morelli\**

---

\* **Mauro Morelli**, obispo de Caxias (Rio de Janeiro), es presidente del Consejo de Seguridad Alimentaria de Minas Gerais, miembro del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, así como del Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas. Don Mauro Morelli fue el primer y único presidente del CONSEA durante la gestión del presidente Itamar Franco. La entrevista tuvo lugar en Brasilia en julio de 2003.

*¿Cómo comienza su preocupación frente al hambre y cómo se desarrolla su trayectoria de lucha para erradicarlo?*

A lo largo de mi vida he cursado tres seminarios. Mi formación religiosa se dio en una agrupación abierta a los movimientos de Acción Católica y a sus juventudes agrarias, de trabajadores y de estudiantes. A través de ellas, pronto comprendí la importancia que tiene la fe en la vida de las personas y pude conocer, algo que no muchos logran entender: la relevancia de la ciudadanía en la tierra.

Entrada la década de 1970, fui a estudiar teología a Baltimore, donde funcionaba la primera diócesis católica creada en Estados Unidos. Los cuatro años que allí pasé (entre 1961 y 1965) coincidieron con el periodo del Concilio Vaticano II, algunos de cuyos peritos fueron profesores míos, quienes hacían un muy buen estudio de la Biblia. Se trató de una experiencia muy importante para mi formación porque me permitió profundizar en los problemas sociales, me abrió una perspectiva ecuménica de diálogo con las otras iglesias y captó mi atención en la cuestión racial, marcada por la lucha de Martin Luther King y la Marcha sobre Washington en la cual tuve la oportunidad de participar.

Los universitarios norteamericanos viajaban mucho por América Latina a través de los llamados Cuerpos de Paz. Así, participé junto con algunos de ellos en 1962 en una expedición que me llevó a pasar un mes en Chiapas con los

---

indios tzeltales. Llegué a la diócesis de San Cristóbal de las Casas y de allí atravesé la selva en mula para visitar dos comunidades indígenas. En futuras expediciones viajé también por el sur de México y Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú y Chile para conocer el trabajo social de la Iglesia en esos países.

En 1965 volví a Brasil y a principios de 1966 comencé a trabajar como padre en Sao Paulo. Acababa de iniciar una dictadura militar y desde mi inicio como ministro de culto participé en la resistencia a la opresión, fundamentalmente a través del trabajo con jóvenes en mi parroquia. En 1968 la dictadura se recrudeció y buscó instrumentar su proyecto a cualquier costo. A raíz de ello, la relación entre Iglesia y Estado se volvió muy crítica. En mi opinión, fue el momento en el que se gestó su separación y concluyó esa suerte de concubinato que habían tenido, a pesar de que la proclamación de la República en 1889 decretó oficialmente su división.

En 1971 pasé a ser secretario regional de la Conferencia de Obispos del estado de Sao Paulo, integrada por cinco obispos coordinadores, con la función de articular el trabajo de las 32 diócesis del Estado, tarea que cumplí sin apartarme de mi trabajo como padre. Era un momento tenso y difícil en Sao Paulo, la capital económica del país, donde se producían los embates más fuertes contra la represión, la tortura y la desaparición de personas. A pesar de ello lanzamos un documento muy importante contra la tortura, que se titulaba: "No oprimas a tu hermano". En diciembre de 1974 me eligieron obispo.

*¿Qué tipo de trabajo social llevaban a cabo?*

Nuestro trabajo versaba principalmente en la defensa de las libertades civiles y el rescate de presos políticos. Como obispo de Sao Paulo trabajé intensamente en la articulación de las fuerzas sociales y en los movimientos comunitarios (promoví la creación de por lo menos 160 organizaciones comunitarias nuevas). Además, me sumé públicamente a todos los actos de resistencia política, participé como mediador en la huelga de 100 mil profesores y en la caminata de San Bernardo. De igual forma, cuando el gobierno reprimió el movimiento de las mujeres contra el alto costo de vida, les abrí las puertas de la catedral y por cinco horas permanecimos cercados con un fuerte aparato militar.

En 1981 fui trasladado a Río de Janeiro para trabajar en la fundación de una diócesis en una región con grandes problemas de violencia. Allí procuré

---

---

crear comunidades católicas nuevas y el resultado fue muy positivo: de 95 que eran hoy son 230. Mi trabajo social —más ligado a movimientos comunitarios que sindicales, como en Sao Paulo— no se detuvo. El proceso de resistencia continuó. Un discurso mío pronunciado durante un encuentro de municipios en 1984, en Curitiba, fue transformado en un manifiesto que fue firmado por más de 70 personalidades, dando origen al Movimiento Nacional Constituyente, donde la Iglesia y las organizaciones sindicales del país tuvieron una importante participación.

En aquella época recorrí por lo menos 15 estados en el marco de una campaña para difundir la importancia de una nueva constitución. Fue un proceso de participación social muy intenso. Junto con el obispo don Luciano, entregamos al Congreso Nacional más de diez millones de firmas para respaldar una propuesta de constitución ciudadana. Todo ese proceso nos permitió aprender mucho sobre el país y sobre este Estado que desde el siglo XVI fue constituido bajo el proyecto de una minoría, en un principio en función de los objetivos de un grupo de colonizadores y más tarde de los intereses de inserción económica internacional por parte de un grupo.

Por ello en el constituyente de 1988 quisimos que el país fuese pensado, organizado y planeado para favorecer la inclusión. Creo que logramos una constitución con avances sociales muy importantes, el problema fue que conseguimos una victoria, luego no dispersamos y poco se hizo para garantizar la instrumentación de esa carta magna en leyes ordinarias.

Así, entré en la lucha contra el hambre como parte de un proceso por la conquista de libertades y ciudadanía. Luchamos por tener un país políticamente libre y en 1989 llegamos a elegir a un presidente a través del voto directo. Emergieron así dos candidaturas: la de Lula (da Silva) y (Fernando Collor. Ganó Collor y el país vivió una terrible experiencia de corrupción. Con ello, la lucha de todos esos años se enfrentó con un presidente corrupto y hay que decirlo, totalmente disparatado.

El movimiento social se aglutinó nuevamente a través del llamado Movimiento por la Ética en la Política, por medio del cual se unieron las más grandes organizaciones sociales del país y permitieron el impeachment. Brasil había logrado dar un ejemplo al mundo al vencer una dictadura sin armas y ahora al tirar a un presidente a través de un mecanismo constitucional que no generó mayores estragos.

---



Cuando el presidente tuvo que abandonar su cargo y llegó al poder Itamar Franco, el Movimiento por la Ética hizo una evaluación sobre los problemas del país para llegar a la conclusión que la peor corrupción de Brasil era ser un país rico y productor de alimentos, con un pueblo pasando hambre. Lula, que había perdido la elección, formó un gobierno paralelo que tomó la seguridad alimentaria como una de sus prioridades y sugirió al presidente Itamar Franco lanzar un programa de combate el hambre, junto con aquél movimiento.

Para entonces, el movimiento de combate al hambre se había articulado en torno a la figura simbólica de (Herbert de Souza) Betinho, quien al poco tiempo recurrió a mí para decirme que él no estaba en condiciones físicas para desplazarse con facilidad, por lo que consideraba que yo era el candidato idóneo para asumir un proyecto de coordinación con el gobierno federal. Betinho y yo fuimos entonces recibidos por el presidente de la República y todos sus ministros el 18 de marzo de 1993 en una reunión en la que Itamar Franco decidió crear un grupo de trabajo (donde también participó Anna Peliano, de IPEA y otras personas) para presentar en un mes una propuesta de combate al hambre.

Así, trabajamos en la elaboración de un proyecto a través del cual procuramos identificar todas aquellas áreas en las que los ministerios podían contribuir en un proyecto para garantizar la alimentación y nutrición. Elaboramos un plan, establecimos prioridades y presentamos un mecanismo para operarlo a través del Consejo de Seguridad Alimentaria (CONSEA), compuesto por un tercio de gobierno y dos de la sociedad. El Movimiento Ciudadano por la Ética en la Política propuso 19 nombres para integrar el organismo. Ninguno de ellos fue vetado por el presidente y yo fui escogido como secretario.

Una vez instalado el CONSEA, el presidente Itamar Franco me llamó y me dijo: "Don Mauro, secretario es lenguaje de segundo escalón, aquí vivimos bajo el presidencialismo. Lo voy a nombrar a usted presidente". Así, viví una experiencia fascinante al ser el único brasileño que conducía reuniones ministeriales sin ser presidente de la República. De acuerdo al protocolo, yo tenía un rango de ministro y era tratado como si lo fuese, aunque no percibía salario alguno.

*¿Cuáles fueron los alcances de este Consejo?*

---

---

El Consejo tuvo avances muy importantes, aunque duró sólo dos años. Logramos la creación de medidas de emergencia muy importantes, como llevar cerca de 100 kilos de alimentos a más de dos millones de familias, a través de una operación fantástica que desplegó 12 mil soldados y ocho mil camiones que permitieron acceder a más de mil municipios del nordeste. De igual forma, promovimos la creación de programas estructurales de apoyo a la reforma agraria y otros de descentralización de la merienda escolar en el área de salud.

Creo que uno de los hechos más importantes fue la cantidad de propuestas que se hicieron. La última semana de julio de 1994 organizamos la Primera Conferencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a la cual asistieron 1800 delegados. Recorrí personalmente 25 estados del país para asistir a talleres, seminarios y congresos en los que se discutió el problema del hambre y se produjo una propuesta integral para combatirlo. A pesar de estar presentes los movimientos más radicales, Itamar Franco asistió a inaugurar el acto sin recibir una sola manifestación en su contra. El presidente de la República se había comportado como un jefe de Estado y la sociedad había distinguido el hecho con la debida claridad.

El CONSEA permitió generar una muy amplia movilización social y pensar a profundidad en la creación de una política de seguridad alimentaria para el país. Evidentemente, el documento final que presentamos tenía algunas contradicciones porque es difícil que un movimiento tan plural consiga la unanimidad. Se plantearon tres ejes y diez directrices en materia de seguridad alimentaria que presentamos a los candidatos a la presidencia de la República en 1994.

Durante el gobierno de Itamar Franco Cardoso representó el poder económico y yo el poder social. Cuando llegó la campaña presidencial Lula se dedicó a atacar a Itamar Franco. Mi consejo era que no lo hiciera y que sólo atacara al equipo económico. En esa ocasión el presidente me dijo: "Don Mauro, o el CONSEA me defiende o yo acabo con el CONSEA". "Ni una cosa ni la otra", le respondí. Aquel día de agosto de 1994 supe que era el fin de nuestro proyecto.

Al día siguiente de ser electo presidente, Fernando Henrique Cardoso me escribió una carta en la que me aseguraba que si el combate al hambre había sido su prioridad como profesor, también lo sería en su gobierno. El

---

14 de diciembre lo fui a ver al Palacio de la Alvorada, que había ocupado tres meses antes, aunque sin haber tomado posesión (un detalle importante para hacer justicia con Itamar es el haber desocupado el Palacio tres meses antes de entregar el poder a fin de que el nuevo presidente fuese a vivir ahí antes incluso se su toma de posesión).

Durante la reunión me lloró sobre los problemas que tenía y consultó mi opinión sobre el destino del CONSEA. Le dije que ese Consejo era fruto de un acuerdo entre el Movimiento por la Ética y el presidente de la República y que, por lo que al movimiento social se refería, yo no podía tomar una decisión. Sin embargo, el sí podía hacerlo. Le dije: "Usted es quien debe definir si quiere o no continuar con el CONSEA. Si es así, llámeme".

Hasta hoy no me han vuelto a llamar. Después de tomar posesión, Fernando Henrique firmó un decreto a través del cual creo el Consejo Comunidad Solidaria y extinguió el CONSEA y todos los nombramientos que había hecho Itamar Franco, incluido el mío. Así, comuniqué a todos los consejeros lo que el presidente había hecho, entregué al Jefe de Gabinete toda la documentación, devolví mi seguridad, tomé un coche particular y salí de Palacio.

La cuestión del hambre es un problema político, ya lo decía el propio Jesús: "Dales vos mismo de comer". El presidente Kennedy, en la primera cumbre mundial de la Alimentación, en la década de 1970 afirmó: "Tenemos recursos, tenemos tecnología: sólo falta decisión política". El Movimiento por la Ética también colocó el problema del hambre como una cuestión política de primer orden. Fernando Henrique (Cardoso), sin embargo, transformó esa cuestión política que había comenzado a considerarse como un derecho humano básico, en una cuestión de solidaridad. Fue una pérdida muy grave para el país.

Entre 1995 y 1998 tratamos de sobrevivir sin recursos. Quedamos reducidos a algunas instituciones y personas a través de las cuales tratamos de mantener viva la cuestión política. Tuvimos contacto con instituciones como la FAO, surgió el Foro Social Mundial y preparamos la participación de Brasil en la Cumbre Mundial de la Alimentación. En 1997, tras la elección de algunos gobernadores de oposición, se constituyó el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y les presentamos propuestas para retomar la cuestión política de la lucha contra el hambre y recrear consejos de seguridad alimentaria en los estados.

---

Flavio Valente, Chico Menezes y yo entramos en contacto con varios gobernadores. Sólo los gobernadores de Minas Gerais y Mato Grosso do Sul decidieron crear el Consejo Estatal de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En el caso de Minas organizamos una primera Conferencia de Seguridad Alimentaria. El CONSEA de Minas Gerais cuenta actualmente con 16 comisiones regionales y con un equipo de 20 personas y su función ha sido identificar los programas y proyectos que se pueden impulsar desde cada secretaría, para así y presentar las prioridades establecidas a partir de la primera conferencia y la segunda que habrá de celebrarse próximamente. Creo que Minas ha sido la mejor experiencia a nivel estatal porque se ha logrado construir a partir de un intenso diálogo entre la sociedad y el gobierno.

Hoy están proliferando en los estados nuevos consejos de seguridad alimentaria. Hay un hecho, sin embargo, que me preocupa: estos consejos se están haciendo a imagen y semejanza de los gobernadores y prefectos, en lugar de ser el resultado de procesos participativos. No pondría las manos en el fuego por varios de los consejos que se están creando porque no fueron contruidos por el pueblo y, en consecuencia, constituyen una imposición. Se trata de una situación que me inquieta mucho, e incluso estoy pensando escribir un artículo medio violento contra eso. Hay casos rescatables. Sao Paulo, por ejemplo, ha logrado construir un consejo plural.

*Don Mauro, ¿cuáles son sus prioridades?*

Mi prioridad hoy es la cuestión nutricional. Tengo dos palabras clave: comer para vivir. La nutrición es algo que nos interesa a todos; pobres o ricos, hombres o mujeres, e importa en todos los ciclos de la vida. Casi todas las enfermedades se deben a lo que comemos o dejamos de comer. Lo que comemos provoca nuestra salud o nuestra debilidad. Cuando entendemos que se trata de un derecho de las personas, deja de ser bondad o caridad. Y digo que es un derecho humano básico por el simple hecho de que si no como me muero. Es algo que nos interesa a todos porque es nuestra salud la que está en cuestión. Por ello, comida y bebida deben generar salud.

Mi crítica al gobierno de Lula responde a que este gobierno está repitiendo lo que hizo Fernando Henrique Cardoso. Hasta ahora, lo que se ha hecho es una campaña de solidaridad, no se está trabajado como un derecho y no está presente la dimensión nutricional. Están pidiendo a los empresarios donar dinero, cuando su función es pagar impuestos y dinamizar la econo-

---

mía ofreciendo trabajo. No cabe al gobierno hacer *mutirao* de solidaridad porque no es función del gobierno organizar a la sociedad. La verdad el dinero que ha entrado es muy poco. Yo no he visto esos alimentos. Creo que está habiendo mucha publicidad y pocos resultados.

He tenido varias reuniones con el Ministerio de Salud para discutir la creación de un Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN), propuesta desde el gobierno anterior. Insisto en que ese sistema debe ser instrumentado en el país porque es inadmisibles que tengamos información detallada del rebaño bovino que se exporta y que no lo tengamos para el ser humano. Sobre adultos no hay nada y sobre niños, la información nutricional con la que cuenta el gobierno es de 1996. No hay datos actualizados. En todos lados me quieren convencer de que tienen un sistema implantado, cuando en la realidad nadie lo tiene. Les he preguntado si los datos se monitorean mensualmente y me han dicho que no. Por eso, uno de mis grandes objetivos hoy es instrumentar este sistema.

*Usted habló de importantes conquistas por parte de la sociedad civil como la lucha para acabar con la dictadura, la aprobación de una nueva constitución en 1988 o el empeachment a Collor. ¿Qué importancia tiene, en esta misma línea, el triunfo de Lula?*

Nuestro proyecto de lucha por la democracia estuvo siempre representado, de manera simbólica, por Lula. El triunfo de Collor en 1989 significó una frustración, pero mantuvimos el proyecto. Hoy estamos bajo una tensión muy grande. Personalmente siento que estamos repitiendo lo que ocurrió en 1995, cuando la opción de Fernando Henrique no fue continuar el sueño de una sociedad sin hambre, sino fortalecer la economía. El camino que hoy está siguiendo Lula es el mismo. No veo ninguna diferencia y eso me preocupa porque si Lula no avanza y pierde credibilidad no sé qué es lo que va a ocurrir en Brasil. Si el pueblo deja de tener esperanza la situación del país puede ser muy peligrosa. Estoy tratando de ayudar de forma crítica para que eso no ocurra.

*Fome Zero fue construido desde el Instituto Ciudadanía, del cual usted es miembro. ¿Qué tan sólido es el proyecto?*

Mi colaboración fue política, no técnica. El PT creó el Instituto Ciudadanía para pensar en un proyecto de gobierno y mantener viva una candidatura.

---

Desde ahí se formularon varias propuestas en temas como salud, educación, trabajo y combate al hambre. Este último proyecto fue coordinado por José Graziano, quien nunca aceptó efectivamente nuestra contribución. El documento final *Fome Zero, una propuesta de seguridad alimentaria*, no incluyó la cuestión nutricional, como nosotros los propusimos. Así las cosas, ese proyecto no es una síntesis de las propuestas que se formularon, sino un amontonamiento de propuestas sin el eje de la seguridad alimentaria y nutricional sustentable.

*Entonces, ¿no se reconoce usted en ese proyecto?*

¡Nadie se reconoce! Nosotros cooperamos, pero no nos identificamos en esa colección de propuestas, pues nuestro eje es la doctrina de la seguridad alimentaria y nutricional basada en una visión de derechos humanos básicos. En la Medida Provisoria 103 que dictó el presidente el día primero de enero de este año y a través de la cual se determinó el funcionamiento de la presidencia de la República, Fome Zero es la cosa más maltratada. Mientras el Consejo de Desarrollo Económico y Social comenzó a funcionar con prontitud, el CONSEA se instaló hasta el 30 de enero y su primera reunión fue a finales de febrero.

Hasta ahora, esa instancia no ha opinado sobre Fome Zero ni sobre objetivos, prioridades o metodología. Lo único que se hizo por iniciativa de los representantes de la sociedad civil fue proponer el Plan Safra. Ese organismo no tiene autonomía ni estructura. Se eligió presidente a Luiz Marinho, presidente de la CUT, quien nunca militó en esa área y no entiende nada del tema. Es un Consejo inexpresivo que va a terminar pronto porque nadie va a una reunión que no produce nada.

Así las cosas, Fome Zero se disputa hoy entre el equipo liderado por Frei Betto, ligado al presidente, y el que conduce el ministro Graziano. El equipo de Frei Betto está haciendo justamente lo que no debería hacer: organizar a la sociedad y mandar hacer consejos de seguridad alimentaria en los estados. Nuestra propuesta era que el CONSEA definiese las políticas de seguridad alimentaria y nutricional a través de una conferencia y que la secretaría se dedicara a articular y planear dentro de la estructura de Estado en un diálogo con los otros niveles de gobierno y con la sociedad.

Sin embargo, el gobierno decidió crear un Ministerio, aunque en realidad,

---

la Medida Provisoria creó un “Gabinete del Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre” —nombre, por cierto, ridículo y redundante— que es una estructura inadecuada, donde por si fuera poco se mantuvieron vivos el programa Comunidad Solidaria y el Consejo de Comunidad Solidaria del gobierno de Fernando Henrique. Además, es importante entender que un ministro extraordinario debe ser temporal, porque si pasa cuatro años se convierte en el más ordinario de los ordinarios.

Creo que estamos en este momento frente a un proyecto muy ruidoso que fácilmente puede transformarse en un elemento de marketing político para las elecciones municipales del año próximo. Hoy soy presidente del CONSEA en Minas, soy vicepresidente del de Sao Paulo, acompaño los consejos de Mato Grosso do Sul y Alagoas y estamos creando también uno en Río de Janeiro.

Pretendo comenzar a hacer un trabajo político de articulación mayor. Creo que hoy soy una de las personas con mayor articulación política en el país. Antes todo el mundo creía que yo era un petista, hoy saben que soy parcerero del PT, pero no soy afiliado y tengo autonomía crítica. Tengo relación con todos los gobernadores y con todos los partidos. Yo no soy un técnico, represento a un movimiento social y soy una figura política. Mi fuerte es abrir caminos.

*¿No piensa usted participar dentro de Fome Zero?*

Yo fui excluido. Estoy trabajando en la propuesta de derecho a la alimentación y nutrición. Estoy discutiendo esa cuestión con el Ministerio de Salud y haciendo trabajo de movilización social. Esta semana terminé un largo maratón y seguiré recorriendo el país durante los próximos meses. Estoy colaborando de forma autónoma en todo aquello que tenga el derecho humano a la alimentación como fundamento y la dimensión nutricional como razón. No me cansaré de decir que no basta con distribuir comida. Las personas tienen que comer como gente. Si un pobre pide comida en las puertas de mi catedral y se la damos no resolvemos el problema. La acción social de las diócesis debe encontrar una casa, una mesa y comida para que entonces las personas puedan comer como Dios manda.

*¿Es correcto distribuir tarjetas magnéticas?*

---

No resuelve. Yo haría proyectos de naturaleza productiva. Cincuenta reales no son suficientes para alimentar a una familia de cuatro personas durante un mes. Van a dar una tarjeta por seis meses, renovable hasta en dos ocasiones consecutivas. Así, las cosas van a ir de nada a nada porque no se produjo salud ni ciudadanía. Si con ese dinero se hicieran pequeños proyectos, al menos se podría hacer algo más sólido.

En Brasil tenemos un programa coordinado por la Articulación del Semiárido que busca construir un millón de cisternas. Yo le dije a Lula que Fome Zero en la región del semiárido debía rescatar esa experiencia de la sociedad. Hasta ahora no lo ha hecho. Se está haciendo en la región lo mismo que hizo Fernando Henrique.

*Sin embargo existe ya un acuerdo para apoyar la construcción de cisternas...*

Es la misma dinámica de Fernando Henrique. Lo que Lula está aportando es la misma cantidad.

*¿Qué debería hacer el gobierno?*

¡Asumir el proyecto por completo!

*¿Aunque sea un proyecto de la sociedad?*

Sí, exactamente. Eso puede cerrar el ciclo de la miseria y colocar al pueblo dentro de un proceso dinámico. Lo que van a aportar es irrisorio. Si el proyecto de construcción de cisternas tuviera verdadera concreción sería el mayor programa mundial de mejoría en la calidad de vida de las mujeres, pues son ellas quienes deben caminar hasta siete kilómetros para conseguir agua en la región. Ese proyecto trae una mejoría insuperable en la calidad de vida. Es una pena que no se asuma.

---



## Conclusiones<sup>53</sup>

Si bien el Estado brasileño ha realizado hasta ahora considerables esfuerzos para mejorar los niveles de vida de la población, los avances son claramente insuficientes, si los comparamos con el crecimiento real de la economía y con la limitada explosión demográfica. Hemos visto que Brasil no enfrenta problemas de disponibilidad global de alimentos, por lo que la situación de inseguridad alimentaria en que viven diversos grupos de la población se debe principalmente a la falta de una renta mínima para adquirirlos en el mercado o de condiciones para producirlos de manera autosuficiente.

A pesar que durante los últimos años se ha logrado reducir los niveles de pobreza, hambre y desnutrición, el ritmo de esta reducción, igual que en otras naciones latinoamericanas, está muy lejos de alcanzar, las metas establecidas por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000, así como en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, donde los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre y pobreza extrema, antes del año 2015.

Este insatisfactorio avance responde esencialmente a la desigual distribución en el ingreso y de la propiedad de la tierra, así como a un desarrollo regional sumamente dispar, factores que se traducen en un círculo vicioso que reduce sustancialmente los efectos del crecimiento económico y las políticas sociales. Para garantizar el derecho a la alimentación en Brasil es necesario instrumentar una auténtica estrategia de redistribución del ingreso, crear oportunidades para el desarrollo regional y, especialmente, avanzar de manera sustancial en el ámbito de la reforma agraria.

---

<sup>53</sup> Estas conclusiones son un sumario del taller nacional para discutir el Estudio de Caso sobre el Derecho a la Alimentación, elaborado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina. En él participaron representantes de la sociedad civil, de los diferentes programas públicos brasileños, del Ministerio Público y del mundo académico, quienes se organizaron en diversas mesas de trabajo. El taller se llevó a cabo en Sao Paulo en noviembre de 2003.

Sólo a través de medidas que amplíen efectivamente el acceso a la tierra y, en general, a los recursos productivos, será posible crear condiciones para que las personas se puedan alimentar por sí mismas sin necesidad de recibir provisiones del Estado. Es importante, empero, que una reforma agraria no se limite a la distribución de tierra, sino que atienda también las necesidades de crédito y asistencia técnica.

Uno de los principales obstáculos para la realización del derecho a la alimentación en Brasil tiene que ver con la existencia de una tradición histórica de clientelismo y asistencialismo que lleva, especialmente a las poblaciones más pobres, a confundir derechos con favores. Por esta razón, es necesario avanzar hacia una verdadera cultura de derechos humanos y una visión moderna de la asistencia social que inculque a una conciencia de este tipo dentro de la ciudadanía y establezca una mayor claridad en las obligaciones de los servidores públicos. Ello sólo es posible a través de una adecuada política informativa y de educación.

En el ámbito de las políticas públicas de combate a la pobreza, el hambre y la desnutrición, durante la era Cardoso comenzó a gestarse en Brasil una transición de la distribución directa de alimentos o canastas básicas a la creación de mecanismos de transferencia directa de renta a las familias. Esta experiencia es importante en tanto genera un mayor empoderamiento ciudadano, inhibe el clientelismo y favorece la transparencia. Además, en la medida en que a la distribución de recursos se imponen condicionamientos como la asistencia escolar de los niños (como ocurre con el programa Bolsa Escola) o la inscripción con los agentes de salud (al estilo de Bolsa Alimentação), es posible generar algunos cambios estructurales de largo plazo.

Si bien la creación de este tipo de programas ha tenido efectos positivos y medibles en el combate a la pobreza, es necesario realizar estudios de evaluación más detallados que determinen en qué medida lograron mejorar la alimentación y nutrición de las familias. Para ello, es necesario que estos programas cuenten con sistemas articulados de monitoreo y evaluación en términos de su capacidad para avanzar hacia la realización progresiva del derecho a la alimentación.

También es necesario decir que a pesar de la importancia de los programas de distribución de renta directa que fueron creados bajo el gobierno de Cardoso y que han comenzado a desarrollarse bajo el de Lula, es impor-

---

---

tante que no se pierda de vista que medidas como la distribución de renta deben ser, como ha establecido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el último de los recursos para garantizar el derecho a la alimentación.

Así, la mayor parte de los esfuerzos deben dedicarse a generar condiciones para que las personas puedan alimentarse por sí mismas sin depender de ayuda externa. Al respecto, el Programa Nacional de Fomento a la Agricultura Familiar (PRONAF) es una experiencia muy positiva, en tanto que ha creado líneas de crédito específicas y asistencia técnica para los agricultores familiares. Programas como éste deben ampliar significativamente su cobertura y mejorar su eficiencia para llegar a los agricultores más necesitados.

Hasta ahora, el Estado brasileño ha carecido de políticas públicas que permitan la inclusión social de los grupos más vulnerables, así como de una política eficiente para identificar a dichas comunidades. La falta de acceso a la tierra, así como de políticas de crédito o de transferencia de renta que permitan la producción a las comunidades aptas para ello agravan esta situación. Por ello, es necesario formular políticas específicas orientadas a estos grupos, a los cuales se deben destinar de manera eficiente y eficaz los recursos necesarios. Las medidas orientadas a estimular el consumo y producción de alimentos dentro de las comunidades más alejadas puede ser una buena alternativa.

Hay evidencias de que en el pasado el Estado brasileño no gastó el máximo de recursos disponibles para erradicar la pobreza, el hambre y la desnutrición. Las políticas públicas a través de las cuales se garantiza el derecho a la alimentación de los grupos más vulnerables no han logrado abarcar a todas las personas que requieren de ellas. Por ello, es recomendable que se realice una revisión presupuestaria a fin de asegurar que ello ocurra. De igual forma, es necesario aumentar la eficiencia de los programas a fin de garantizar que los recursos lleguen a las personas más pobres.

Una visión de las políticas públicas sustentada en el derecho a la alimentación debe partir del principio de la universalidad de los derechos humanos. En esa lógica, es necesario entender que el derecho a la alimentación está relacionado a otros derechos, como el derecho a la tierra, al agua, al saneamiento, a la salud, al trabajo, a la vivienda y a otros de carácter civil y político, como el derecho a la no discriminación. La indivisibilidad de los derechos

---

humanos debe ser el presupuesto de cualquier política pública, a fin de que no se ejerza un derecho en perjuicio de otros.

Siempre que sea posible es necesario garantizar derechos para todos y, sólo cuando los recursos no sean suficientes o no existan los medios concretos para garantizarlos, debiera seguirse una estrategia de focalización orientada a beneficiar primero a las familias más pobres. Dicha estrategia, sin embargo, no debe perder de vista, en el mediano plazo, la meta de la universalización.

Instrumentar una política de seguridad alimentaria capaz de garantizar el derecho a una alimentación adecuada hace necesario contar con indicadores precisos que permitan establecer criterios desde el punto de vista económico y nutricional. Por ello es necesario definir una canasta básica de referencia a nivel regional que sea resultado de un proceso de discusión y participación de la sociedad en las distintas localidades del país.

La descentralización de los programas sociales orientados a garantizar el derecho a la alimentación es deseable en la medida en que acerca a los ciudadanos a la toma de decisiones y al mejor ejercicio de sus derechos y obligaciones. Sin embargo, no puede perderse de vista que en un Estado con precariedades locales como es Brasil, la existencia de políticas coordinadas desde el gobierno federal aún son necesarias para garantizar el derecho a la alimentación. El poder central, además, tiene una gran importancia en el ámbito de la fiscalización para prevenir que los recursos públicos sean utilizados con fines privados.

La existencia de políticas agrícolas proteccionistas en los países desarrollados es vista en Brasil como un factor generador de exclusión social que podría representar un obstáculo para la realización del derecho a la alimentación, en tanto excluye de los mercados a los grupos más vulnerables que no reciben subsidios de sus gobiernos. Por ello, sería de utilidad que en las negociaciones comerciales se inserte la visión del derecho a la alimentación y se promueva una alianza entre los países en desarrollo a fin de aumentar su capacidad de presión.

El poder judicial tiene una gran responsabilidad para avanzar en la plena garantía del derecho a la alimentación. En su actuación, cuenta con instrumentos como el Término de Ajustamiento de Conducta, la Acción Popular

---

y especialmente, la Acción Civil Pública. La legislación también contempla el llamado Derecho de Petición que, si bien no ha sido utilizado plenamente, puede ser de gran utilidad para desarrollar una conciencia del derecho a la alimentación como un derecho humano, en tanto se formula a través de diversas instancias del poder público, tanto del Ejecutivo, como del Legislativo, del Judicial y del Ministerio Público.

Sin embargo, para que este tipo de instrumentos sean utilizados a favor del derecho humano a la alimentación es necesario que el Judicial revise sus conductas tradicionales a través de un mayor intercambio entre éste y los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Los organismos de derechos humanos con que cuenta el Estado brasileño carecen de plena autonomía y pluralismo, en tanto no se apegan enteramente a la línea establecida en los Principios de París. Es necesario avanzar hacia la independencia del Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH) y crear un sistema nacional de monitoreo de los derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales. Recomendamos que la propuesta para crear el Consejo de Promoción del Derecho Humano a la Alimentación sea estudiada con cuidado. Es necesario, además, que todos estos organismos funciones con independencia y autonomía y que puedan emitir recomendaciones.

La existencia del Ministerio Público, como organismo de Estado autónomo para la defensa de los derechos individuales y colectivos, es una experiencia positiva, en tanto ha funcionado con una apertura hacia la sociedad que le permite garantizar la participación de los destinatarios en los procesos, articular a los organismos no gubernamentales en la promoción de derechos humanos y crear nuevas instancias de coordinación y consenso.

Brasil ha comenzado a ejercer un liderazgo regional y mundial en la lucha contra el hambre y por la garantía del derecho a la alimentación. Ello ha sido posible tanto por la disposición y apertura del gobierno para someterse al escrutinio internacional, como por la importancia de la participación de la sociedad civil. La incorporación del derecho a la alimentación dentro de los principales objetivos de su política de seguridad alimentaria (Fome Zero), la creación del CONSEA y del MESA reflejan que el país se encuentra en el proceso de edificar una arquitectura institucional orientada a incorporar una visión de derechos humanos en sus políticas públicas.

---

Para que estos esfuerzos sean exitosos, es necesario que cada vez más políticas públicas asuman un marco de derechos a fin de que, lo que ha sido formulado en términos discursivos se traduzca en un nuevo enfoque del desarrollo, donde las políticas públicas no sean concesiones de la autoridad que se formulan de arriba hacia abajo; sino una obligación de garantizar derechos humanos para todos.

---

## Bibliografía

Aguiar Marcelo, Araujo Carlos.

*Bolsa Escola, Educación para enfrentar la pobreza*, UNESCO, 2002.

Armani Domignos, Cordeiro Angela.

Et. Al. (2003), *Organizaciones sociales rurales ante el ajuste: El caso de Brasil*. Estudio encomendado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina sobre el impacto del ajuste de los años 90 sobre la dinámica de las organizaciones sociales del campo en Brasil.

Baugartner Roberto.

*Conexoes político-consitucionais sobre a Fome no Brasil. Face aos direitos sociais, Maestrado em Directo*, 2000.

Benvenuto Lima, Jayme.

*Los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales*, Plural Editores, 2001.

Benvenuto Lima, Jayme y Zetterstrom, Lena, coordinadores.

*La extrema pobreza en Brasil, la situación del derecho a la alimentación y a una vivienda adecuada*. Ediciones Loyola, publicación de la sección brasileña de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2002.

Beurlen de França, Alexandra.

*El Estado brasileño y su deber de realizar el derecho social a la alimentación*, tesis presentada ante la Universidad Federal de Pernambuco (documento inédito), 2002.

Carvalho, Renato, Josué de Castro.

*El Sociólogo del Hambre*, Universidad de Brasilia, disertación de maestría, documento inédito.

De Souza Martins, José.

*Reforma Agraria, El diálogo imposible*, Edusp, 2000.

Eide, Asborn, Et. Al (sin fecha).

*El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre*, en: <http://www.fao.org/DOCREP/W9990S/w9990s03.htm>

---

Ferrajoli, Luigi.

*Derechos y garantías, La ley del más débil*, editorial Trotta, 2002.

FIAN-Brasil. *Informe sobre el derecho a la Alimentación en Brasil*, 2001.

FAO, *The state of food insecurity in the World*, 2002.

Gómez, Hernán [inédito].

*Discurso y Práctica del derecho a la alimentación en las organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales de Brasil*, Relatoría de Misión del Punto Focal para el Derecho a la Alimentación de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2003.

Gómez, Hernán, coord, Medeiros Marcelo, Beurlen Alexandra, et. al, Brazil: *Case Study on the Right to Food*, FAO, 2004.

Gordillo, Gustavo.

*La ansiedad por concluir: La débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina*, Revista Mercado de Valores, Nacional Financier, México, 1999.

Gordillo, G., De Janvry, A., y Sadoulet, E.

*La segunda reforma agraria: Respuesta de hogares y comunidades 1990-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Gordillo G. y Gómez H.

*La importancia de llamarse Lula*, en La Jornada, 24 de Febrero, México, 2003.

Gordillo, G.

*El síntoma del Cono sur: Hablando claro*, en La Jornada, 6 de septiembre, México, 2003.

Gordillo, G.

*Seguridad alimentaria y agricultura familiar*, Chile, Revista de CEPAL, 2004.

Ignatieff, Michael.

*Human rights as politics and idolatry*, Princeton University Press, 2002.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE (2003),

*Síntesis de indicadores Sociales*, 2002.

---



Instituto Ciudadanía, Proyecto Fome Zero.  
*Una Propuesta de Política de Seguridad Alimentaria para Brasil*, 2001.

IPEA, *La Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Derecho Humano a la Alimentación en Brasil*, documento elaborado por IPEA, la Secretaría de Estado de Derechos Humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores para la visita del Relator Especial sobre Derecho a la Alimentación, 2000.

Lula da Silva, Luis Inácio.  
Programa de Gobierno, coalición Lula Presidente, 2002.

Lynn Karl, Ferry.  
*The vicious cycle of inequality in Latin America*, Kimball University, documento inédito, 2002.

Ministerio de Fazenda.  
*Política económica y reformas estructurales*, Brasilia, 2003.

Monteiro, Carlos Augusto.  
*La dimensión de la pobreza, la desnutrición y el hambre en Brasil: Implicaciones para las políticas públicas*, revista de Estudios Avanzados de la USP, 2003.

Movimiento de los Trabajadores sin Tierra.  
*Historia de lucha por la Tierra*, Expresión Popular, 2001.

North, Summerhill y Weingast.  
*Orden, Desorden y Cambio Económico: Latinoamérica vs. Norte América*, Barcelona, España, Revista Instituciones y Desarrollo Nº 12-13 Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002.

Office of the High Commissioner for Human Rights. *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, 2002.

O' Neill, William.  
*The Current Status of Human Rights Mainstreaming, Review of Selected CCA/ UNDAFs Annual Reports*.

Oliveira da Costa, Karen.  
*The Right to Food and its Justiciability under Brazilian Law*, tesis presentada

---

ante el Institute for International Law of Peace and Armed Conflict Network on Humanitarian Assistance (NOHA), para obtener el título de Master in Humanitarian Assistance, 2003.

Peliano Anna Coord.

*El Mapa del Hambre, Información sobre la indigencia por municipios de la Federación*, IPEA, 1993.

Rocha, Sonia.

*Pobreza en Brasil*, Editora FGV, 2003.

PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.

Sokoloff, T y Engermann.

*Factor Endowments, Inequality, And Paths Of Development Among New World Economies*, NBER Working Paper, N° 9259, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2002.

Szekely, M. y J. Londoño.

*Sorpresas distributivas después de una década de reformas: Latinoamérica en los noventa*, Pensamiento iberoamericano, vol. extraordinario, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1998.

Spitz, Pierre.

*Subsistencia y punición alimentaria*, Revista de la FAO sobre Agricultura y Desarrollo, CERES, 1981.

Skidmore, Thomas.

*Una historia de Brasil, Paz y Tierra*, 2000.

Suplicy Matarazzo, Eduardo.

*Renta de Ciudadanía, la salida es por la puerta*, Cortez Editora, 2002.

Valadares, Carlos Antonio, propuesta de enmienda constitucional (para incluir el derecho a la alimentación en la constitución brasileña), 2001.

Valente, Flavio.

*Informe del Relator Nacional para el Derecho a una Alimentación Adecuada, al*

---

*Agua y a la Tierra Rural, Proyecto de Relatores Nacionales DHESC, Plataforma Brasileña de Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales, 2003.*

Valente, Flavio, coord., *Derecho Humano a la Alimentación. Desafíos y conquistas*, Cortez Editora, 2002.

Varios autores.

*A Agenda Perdida diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*, Rio de Janeiro, 2002.

World Bank.

*Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, World Bank Report, Washington, USA, 2003.

Windfuhr, Michael, (s/f).

*Las ONG y el derecho a una alimentación adecuada*,  
<http://www.fao.org/DOCREP/w9990s/w9990s04.htm>

Ziegler Jean.

*Mission to Brazil, Report submitted by Jean Ziegler, Special Rapporteur on the Right to Food*, 2002.

Ziegler Jean.

*Remarques Introductives de M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, à son rapport de mission sur le droit à l'alimentation au Brésil (E/CN.4/2003/54/Add.1)*, 2003

---

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) ha creado un programa editorial y de divulgación sobre estudios del Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Junto con universidades, institutos y consultores integrados en la Red Académica de Colaboración en Estudios Rurales, ha publicado investigaciones e importantes estudios para el quehacer legislativo por sus aportes al diagnóstico y solución de los problemas del campo mexicano, ya sea en coedición o en edición directa.

Para el CEDRSSA es motivo de orgullo presentar la colección de obras *Situación, Retos y Tendencias para el Desarrollo Rural Sustentable*. Como parte de este esfuerzo editorial se publica *Conversaciones sobre el hambre*, donde Gustavo Gordillo y Hernán Gómez, profundizan sobre el derecho a la alimentación y la lucha contra el hambre en Brasil; lo que inevitablemente los lleva a reflexionar en torno a la democracia y a los problemas de desigualdad, pobreza y desnutrición en América Latina. Resultado de un año y medio de trabajo, este libro logra plasmar un diálogo que permite mirar al problema del hambre desde distintas perspectivas.



**QUE EL SABER SIRVA AL CAMPO**