

LA PARADOJA DEL HAMBRE

Entrevista a Jean Ziegler

EN BRASIL

HERNÁN GÓMEZ BRUERA*

Jean Ziegler es el primer relator especial para el Derecho a la Alimentación que ha sido designado por el el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La designación de este relator especial responde a una verdadera preocupación por establecer una mejor definición del concepto del derecho a la alimentación, que permita crear instrumentos concretos para mejorar su aplicación.

* Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración por la UNAM. Ha sido analista político y en derechos humanos de la Embajada de México en el Reino Unido y asesor de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En la actualidad se desempeña como Punto Focal para el Derecho a la Alimentación en la Oficina Regional de la FAO para América Latina, con sede en Santiago de Chile; es columnista del periódico *Crónica*, así como colaborador del diario *La Jornada* y la revista *Este País*.

Jean Ziegler es abogado, sociólogo y politólogo de nacionalidad suiza; ex diputado del parlamento helvético, catedrático de la Universidad de Ginebra y autor de libros como *El oro nazi*, *El hambre en el mundo explicada a mi hijo*, *Los señores del crimen* y *La Suisse lave plus blanc* (“Suiza lava más blanco”), entre otros.¹

Usted condujo una misión a Brasil como relator especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, invitado por el gobierno del entonces presidente Fernando Henrique Cardoso. Fue la primera vez que un gobierno latinoamericano hacía una invitación abierta a un relator internacional de derechos humanos. ¿Cómo encontró el problema del hambre en ese país?

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 brasileños sufren hambre y desnutrición. El gobierno anterior reconocía que 22 millones de brasileños no alcanzan una renta suficiente para hacerse de una canasta básica que les permitiera llegar al nivel mínimo de calorías que requiere diariamente una persona. Otros cálculos consideran el problema aún más grave: el Instituto Ciudadanía hablaba de 44 millones, y Mauro Morelli, un obispo que ha dedicado su vida a los pobres de Brasil, menciona que son 55.

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.

Josué de Castro, el renombrado economista brasileño y ex presidente del Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), escribió hace 50 años de forma metafórica: “En Brasil nadie duerme a causa del hambre. La mitad porque tiene hambre y la otra mitad porque tienen miedo de quienes padecen hambre”. Hoy, la extrema riqueza de unos pocos coexiste con la extrema pobreza

1. Esta entrevista forma parte de la obra *Conversaciones con el Brasil de hoy, derecho a la alimentación y combate al hambre* (de próxima publicación), que busca dar a conocer los diferentes esfuerzos que se han hecho desde el ámbito del poder público y de las organizaciones de la sociedad civil, así como dar cuenta de las distintas posiciones que existen frente al tema del derecho a la alimentación y el combate al hambre en Brasil.

HAMBRE CERO

HGB

La transición política en Brasil ha despertado gran interés y expectación en América Latina. El anuncio formulado por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva para hacer del combate al hambre la principal prioridad de su gobierno, así como la disposición mostrada por las distintas organizaciones de la sociedad civil para involucrarse de forma directa en un programa de combate al hambre, como es Fome Zero (Hambre Cero), es un hecho sin precedentes en la región.

En Brasil, la lucha contra el hambre y por la garantía del derecho a la alimentación no comenzó hoy; es el resultado de un largo proceso histórico. Los estudios del escritor y sociólogo Josué de Castro en los años cuarenta permitieron romper con viejos mitos y comenzar a generar una incipiente conciencia frente al tema. Su obra maestra, *Geografia da fome*,¹ alcanzó dimensión internacional no sólo por la seriedad y audacia con la que enfrentó el gran “tabú del hambre” sino por la denuncia que hizo de la situación en que vivía la mayor parte de los brasileños.

Sin duda, De Castro no se equivocaba al afirmar que uno de los mayores enemigos en el problema del hambre era —como sigue siendo hoy— el silencio. Sus disertaciones permitieron enterrar de una vez por todas aquellas visiones que lo atribuían a cuestiones climáticas o raciales (las visiones evolucionistas y positivistas), para afirmar que este fenómeno es un flagelo construido por el hombre contra otros hombres.

La importancia de De Castro, dos veces nombrado ministro de Agricultura de Brasil, tal vez no se alcance a apreciar en toda su dimensión si no recordamos cómo privaban en aquella época enfoques que no abordaban la dimensión social del hambre y proponían soluciones que tenían que ver en lo fundamental con el control de la natalidad, en una lógica que terminaba por condenar a las propias personas que padecían hambre. De Castro cambió estos enfoques y entendió el problema en sus distintas dimensio-

1. De Castro, Josué. *Geografia da fome*, O Cruzeiro, Río de Janeiro, 1946.

y el hambre de millones de brasileños. Es claro que la cuestión del hambre y la desnutrición en Brasil no tiene que ver con la falta de alimentos sino con la imposibilidad de acceder a ellos (hay una disponibilidad diaria de 2,960 kilocalorías por persona, que por mucho supera las 1,900 recomendadas).

El problema más grave de Brasil es la inmensa desigualdad en la distribución de los recursos. En 1994, Fernando Henrique Cardoso dijo que Brasil había dejado de ser un país subdesarrollado, pero que continuaba siendo un país injusto. En efecto, es uno de los países más desiguales en el mundo, casi comparado con Sudáfrica. La disparidad de la riqueza es tan grande que el 10% más rico de la población controla cerca del 50% de la riqueza nacional, mientras que el 10% más pobre sólo controla 1%. Esta desigualdad de la riqueza va acompañada por una muy desigual distribución de la tierra.

Los datos más recientes muestran cómo 80% de los pequeños agricultores sólo poseen 12% de la tierra, con lo que la propiedad se concentra en unos pocos, y 2% de los propietarios poseen 56% 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 gracias a la instrumentación del Plan Real que permitió controlar la inflación. Según cifras oficiales, se pasó de 67 millones de pobres que había en 1994 a 54 millones, y de 32 millones que vivían en extrema pobreza la cifra se redujo a 22 millones. Sin embargo, es importante mencionar que en 1994 la pobreza era en particular alta debido a la inflación. Si miramos el panorama del hambre y la pobreza en el largo plazo, no hay un progreso sustantivo en los últimos 20 años.

Además, se lograron progresos significativos en la reducción de la desnutrición y mortalidad infantiles gracias también al trabajo desarrollado por la Pastoral da Criança. De acuerdo con los datos del gobierno, se logró reducir su incidencia de 48 a 33 casos por cada mil. De igual forma, se alcanzaron progresos en el acceso al agua, en especial en áreas urbanas, aunque las cifras no son del todo claras y contrastan con el ámbito rural en el que más de 80% 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

A PESAR DE QUE BRASIL ES UNA de las diez economías más grandes del mundo, millones de brasileños sufren hambre y desnutrición

pobreza estructural, el hambre y la iniquidad en el largo plazo.

Es evidente, por tanto, que el gobierno no puede seguir confiando por entero en que el problema será solucionado a través de una estrategia basada en la promoción del crecimiento económico. Por todo ello se puede afirmar que aún hay retos significativos en términos de realización del derecho a la alimentación en Brasil.

En su misión, usted hizo un análisis cuidadoso sobre el

marco legal brasileño en relación al tema del derecho a la alimentación. ¿Considera que los instrumentos jurídicos existentes son suficientes para garantizar este derecho?

Brasil ha tenido un papel de vanguardia en el apoyo a los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular en el caso del derecho a la salud. Este país 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 (PIDESC), lo que implica que el gobierno se ha comprometido a respetar, proteger y satisfacer el derecho humano de todos los ciudadanos a la alimentación.

En 1988, después de 20 años de dictadura militar, la nueva República Federal de Brasil adoptó una de las constituciones más progresistas del mundo en términos de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

A pesar de 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, pues en la nueva Constitución se hacía referencia a esta dentro de una serie de derechos. Así, al hablar de salario mínimo, reforma agraria, asistencia social, educación y no discriminación, se hacían referencias a la alimentación.

El derecho a la alimentación —aunque no de manera

explícita reconocido en la Constitución— es formalmente un derecho de los ciudadanos porque el derecho constitucional brasileño reconoce de forma automática los tratados internacionales como parte de la legislación nacional, y los jueces pueden basar su competencia de forma directa 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 DESC.

Brasil ha emprendido considerables esfuerzos para establecer instituciones de derechos humanos y someter su realización 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 de que Brasil aún no tiene instituciones de derechos humanos independientes en la línea de los Principios de París.

Las leyes y los decretos, por lo general, no proveen remedios efectivos —sean administrativo o judiciales— frente a políticas públicas inadecuadas, cuando en una lógica de derechos humanos es esencial que existan mecanismos efectivos de fiscalización de las políticas públicas y que estos sean incorporados dentro de la propia regulación de los programas.

¿Cuál es su balance acerca de los esfuerzos que emprendió el gobierno del ex presidente 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. Al momento en que efectué la misión, sin embargo, no existía todavía una política articulada de seguridad alimentaria o derecho a la alimentación. Algunas de las políticas y programas, empero, han incorporado importantes referencias a este derecho, incluida, por ejemplo, la política nacional de alimentación y nutrición del Ministerio de Salud, gracias en buena medida a la promoción de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

La creación del innovador programa Bolsa Alimentação fue un paso importante para adoptar un enfoque de derechos. Con este programa, a través del cual se distribuyen 15 reales mensuales a las familias más pobres con niños de entre seis meses y siete años de edad, se trató en alguna forma de contrarrestar las estructuras clientelares locales al distribuir los

nes (con énfasis en la problemática social) y logró convencer que la atención de las políticas públicas no podía limitarse al control de la natalidad, sino que debía plantearse de manera expresa el combate al hambre.

Del Brasil de Josué De Castro al de hoy se ha vivido un proceso de reales mejorías en los patrones de vida de la población. Sin embargo, sabemos a través de indicadores indirectos que el fenómeno del hambre no deja de ser grave; a pesar de las dificultades para medirlo con precisión, en cálculos cuantitativos como cualitativos, todavía es especialmente serio en las regiones rurales del nordeste brasileño. En todo caso, los avances son insuficientes si consideramos que Brasil no es un país pobre y que su renta *per cápita* lo coloca dentro del tercio más rico del mundo.

Aunque la magnitud del fenómeno no es la misma de cuando De Castro escribió *Geografia da fome*, su diagnóstico de las causas del problema como resultado de la desigualdad social no pierde actualidad cuando recordamos palabras como estas: “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. Es una forma moderna de exilio. Es la muerte en vida...”

En Brasil, la lucha contemporánea contra el hambre surgió con gran fuerza a principios de la década de los noventa del siglo xx, como resultado de un movimiento social conocido como Movimiento por la Ética en la Política. Luego de inhabilitar al entonces presidente Fernando Collor de Mello, este movimiento abrió una amplia discusión acerca de los distintos problemas del país, al concluir que el más grave de todos era y es la desigualdad y la pobreza extrema —siendo el hambre su manifestación más grave—, por lo que se encausó hacia allá la movilización popular. Fue así como se creó la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, liderada por el luchador social Herbert de Souza, mejor conocido como Betinho.

Como resultado de dicha campaña, el gobierno del presidente Itamar Franco creó en 1992 un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (Consea), un espacio de convergencia de la sociedad civil y el poder público encargado de discutir el problema del combate al hambre y las políticas públicas más adecuadas para solucionarlo. Dicho movimiento comenzó a ligarse cada vez con mayor fuerza con el de los derechos humanos, hasta entonces concentrado en

alimentos de forma directa a las familias, en lugar de que las autoridades lo hicieran como si fuera un favor a los ciudadanos, como ocurrió con el programa de Cestas Básicas.

A pesar de que con este nuevo programa los recursos han pasado a distribuirse directamente a través de los bancos —sin pasar por las manos del poder local—, los municipios siguen siendo responsables de la elaboración de un *catastro* (registro) de las familias pobres en cada municipio, con lo cual persiste el potencial clientelístico. 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 las más vulnerables.

Como el resto de los DESC, el derecho a la alimentación se debe alcanzar de manera progresiva y con la utilización al máximo de los recursos disponibles. Durante los años noventa, Brasil hizo progresos muy importantes en la reducción de la desnutrición y mortalidad infantiles, así como en la pobreza y la subnutrición generales. Sin embargo, dado el nivel de recursos disponibles, se podrían haber alcanzado mayores avances.

El propio Banco Mundial ha dicho que Brasil cuenta con los recursos necesarios para resolver sus problemas de pobreza. Un asunto grave es que el gasto del gobierno no llega a los más pobres, a pesar del significativo aumento en el gasto social durante esa década. Incluso, el Banco Mundial estima que sólo 14% del gasto social se destina a los más pobres, mientras que la mayor parte se utiliza para el pago de pensiones, salud y seguro de desempleo, beneficiando de manera desproporcionada a los más ricos.

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

Creo que uno de los mayores obstáculos es el enfrentamiento entre dos modelos de desarrollo y el conflicto agrario que ello genera. La violencia y las contradicciones sociales 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 de manera predominante en un modelo exportador que se sustenta en

JOSUE DE CASTRO DECÍA
que “el hambre es la exclusión. De la tierra, de la renta, del empleo, del salario, de la vida y de la ciudadanía”.

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 no para la mayoría de los brasileños, o como decía Kevin Watkins de Oxfam [agencia humanitaria internacional]: “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 elites políticas y económicas frente a los cambios estructurales. La violencia y las contradicciones son en buena medida resultado de esta resistencia que ha frenado la reforma agraria, impidiendo poner límites a la concentración de la tierra. En Brasil, casi 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.

La distribución de agua y alimentos es utilizada en muchas regiones como mecanismo de control y forma de mantener el poder político a través de la compra del voto. Un ejemplo es la manera 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 así permitir que la gente pueda proveerse del vital líquido de forma independiente. Es claro que esta elite basa su poder en el control de los recursos.

¿Qué recomendaciones hizo al estado brasileño?

Hice 12 recomendaciones explícitas. En primer lugar, reco-

mendé que el nuevo Consejo Nacional de Promoción del Derecho Humano a la Alimentación se encargue de monitorear la realización del mismo, siguiendo los Principios de París relativos a la independencia de los organismos de derechos humanos y a la necesidad de que en ellos exista una 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 su protección 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 DESC 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 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 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 Alimentação, y que el gobierno destine los recursos necesarios para elaborar un *catastro* adecuado de las familias más pobres.

Pedí al gobierno de Brasil 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 alimen-

lo fundamental en las dimensiones civil y política, lejos de los aspectos económicos, sociales y culturales.

De esta forma, en Brasil convergieron el movimiento de lucha por la justicia social con aquel que durante los años de la dictadura militar luchó en pro de las libertades individuales. Como producto de ello, en 1994 la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria asumió claramente la concepción del derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental, tal y como lo planteó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 y como más tarde, en 1966, lo definió el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

A pesar de ello, el derecho a la alimentación sólo comenzó a adquirir relevancia en Brasil, al igual que en otros países, a partir de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. A través de dicha reunión, los jefes de estado y de gobierno reafirmaron “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”.

Vale la pena enfatizar la importancia de este acontecimiento —impulsado también por los brasileños—, pues no se trata sólo de un enunciado de buenos propósitos. Dar a las políticas públicas un enfoque de derechos humanos permite hacer que trascienda la idea de que el desarrollo de los pueblos o las personas y el combate al hambre son concesiones graciosas de la autoridad que se formulan de arriba hacia abajo, sino que son parte de la obligación de todo estado por garantizar derechos humanos universales a sus ciudadanos.

Aunque por tradición se han asociado los derechos humanos al ámbito civil y político, vale la pena recordar que desde la DUDH se reconocieron con igual jerarquía una serie de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que en 1966 dieron origen a la promulgación del PIDESC; en dicho pacto se estableció la obligación de los estados de garantizar el derecho a la alimentación, el cual se considera cumplimentado cuando las personas tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada y a los medios para obtenerla.

A menudo se interpreta de forma errónea que el derecho a la alimentación obliga al estado a alimentar a su población, cuando no tiene que ser así. De lo que se trata es que el estado —y en particular los gobiernos— favorezcan el derecho de las personas a alimentarse por sí

tación 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 del Comercio (OMC).

El nuevo gobierno ha colocado el tema del combate al hambre en el centro de sus prioridades y ha desplegado un ambicioso programa al respecto. El reporte de misión que usted elaboró, sin embargo, se dirigía al gobierno anterior. ¿Qué tan útiles pueden ser sus recomendaciones en este momento?

Es cierto, mi informe se dirigía fundamentalmente al gobierno anterior. No obstante, estoy convencido que aún es útil para analizar la situación del derecho a la alimentación en Brasil, porque la gran parte de mi análisis se refiere a problemas de carácter estructural y porque —por razones evidentes de tiempo— las conclusiones y recomendaciones aún no se han podido poner en práctica.

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

El país amazónico es una democracia dinámica y viva. El presidente Luiz Inácio Lula da Silva fue electo con más de 61% de los votos y dispone de una sólida legitimidad.

Me parece que Fome Zero es un proyecto pionero. Su objetivo no es sólo alcanzar la seguridad alimentaria sino que se plantea, sobre todo, la realización de la alimentación como un derecho humano. El programa prevé medidas de atención de emergencia 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 ONG comprometidas en la lucha contra el hambre y la desnutrición en todo el mundo. El programa contempla políticas estructurales, específicas (como la distribución de una tarjeta para la compra de alimentos a las familias más necesita-

COMO EL RESTO DE LOS DESC, el derecho a la alimentación se debe alcanzar de manera progresiva y con la utilización al máximo de los recursos disponibles

das) y locales que pretenden fomentar el desarrollo regional.

Quiero felicitar al presidente Lula da Silva 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 nacionales. 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 brasileño.

La observación 3 al PIDESC establece 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, antes que nada, 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 el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (Consea), en el que participarán representantes del gobierno y de la sociedad civil, así como observadores internacionales. Prevé 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 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 de manera adecuada. Debe evitarse que 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 los ciudadanos.

Es importante la creación del Consejo Nacional para el Derecho a la Alimentación que Fernando Henrique Cardoso ya se había comprometido a crear 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.

Es importante reconocer los progresos que en el pasado se hicieron en la lucha contra el hambre y la desnutrición; pero también lo es notar que el hecho de que estos problemas persistan hoy, en un país tan rico y poderoso económicamente en recursos como Brasil, constituye una clara violación al derecho a la alimentación.

Como 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. ■

LA OBLIGACIÓN DE PROVEER

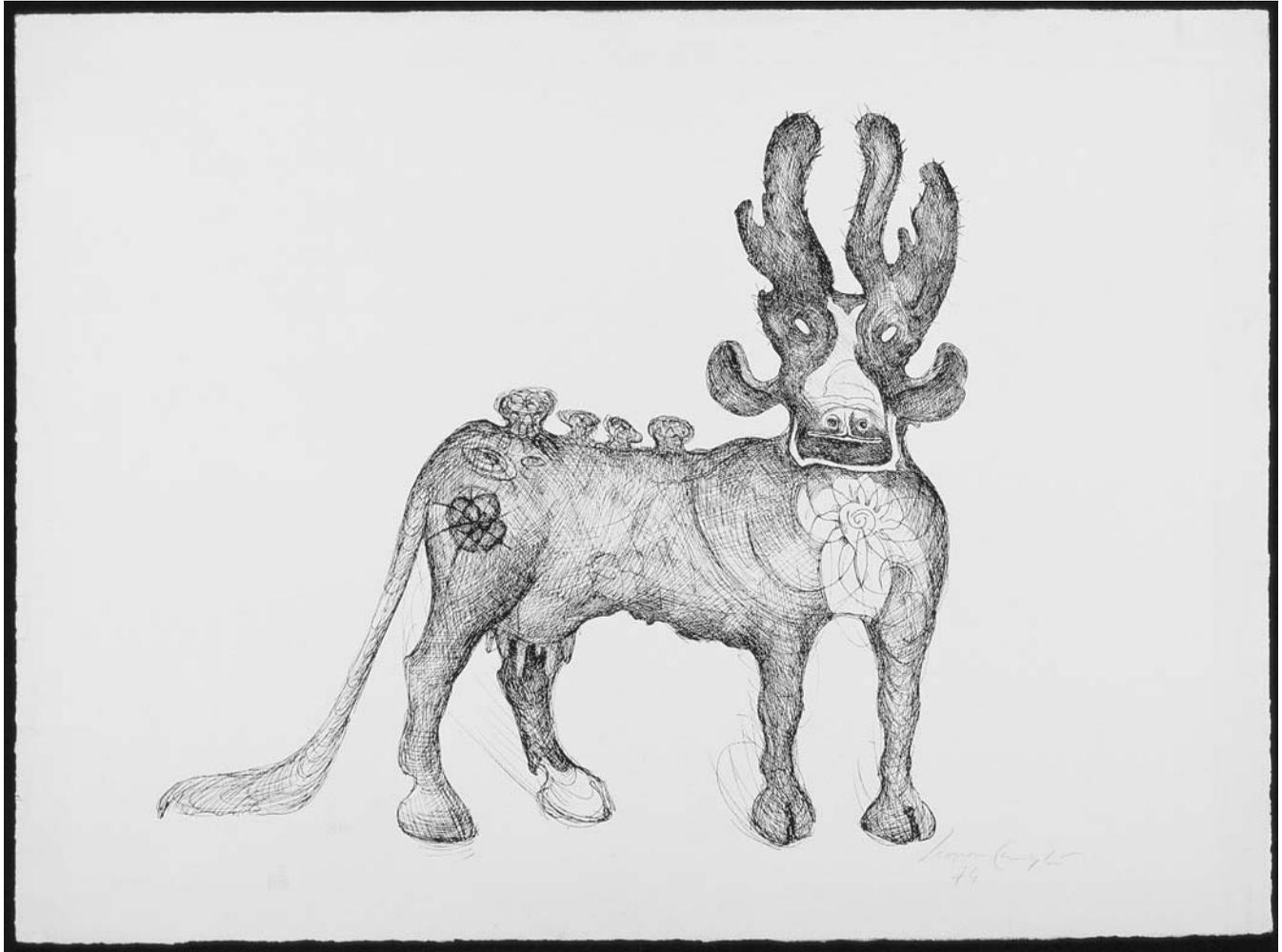
sólo aparece como un último recurso, cuando la seguridad alimentaria de las personas o comunidades se ve amenazada por motivos ajenos a su voluntad

mismas. Para despejar las dudas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) estableció en 1999, a través de su Observación General núm.12, el ámbito de las obligaciones estatales, que pueden clasificarse en respetar, proteger y facilitar o proveer.

La obligación de respetar establece el límite sobre el ejercicio del poder del estado. Significa que el gobierno no debe interferir con los medios de subsistencia de las personas ni dificultar su acceso a los alimentos o privarlas arbitrariamente de su derecho a estos. Al respecto, se considera que una legislación nacional que tenga efectos de este tipo debería ser corregida. La obligación de proteger, por su parte, exige una reglamentación que evite la conducta inapropiada de protagonistas distintos del estado que pudieran impedir a la población adquirir suficientes alimentos inocuos. Significa, además, que el gobierno debe promulgar leyes para evitar que personas u organizaciones poderosas conculquen el derecho a la alimentación y que se deben establecer órganos para investigar y proporcionar recursos judiciales o administrativos eficaces, en caso de que se viole ese derecho.

El tercer nivel de obligatoriedad, el de facilitar o realizar, establece que el gobierno debe adoptar medidas positivas para individualizar a los grupos vulnerables y aplicar políticas para velar que tengan acceso a una alimentación suficiente, facilitando su capacidad de alimentarse por sí mismos. La obligación de proveer sólo aparece como un último recurso (al menos así debería ser), cuando la seguridad alimentaria de las personas o comunidades se ve amenazada por motivos ajenos a su voluntad. En tal caso, se consideraría la necesidad de una 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.

Estos tres niveles precisan el ámbito de obligatoriedad de los estados para garantizar el derecho a la alimentación y deben servir como un marco de referencia ética, política y legal. Dar a las políticas públicas de combate al hambre un enfoque de derechos, permite sacarlas del terreno de la caridad asistencial y hacerlas menos vulnerables a los vaivenes políticos para hacerlas exigibles por la vía jurídica e incluso someterlas al escrutinio internacional, así como, eventualmente, a instancias de arbitraje internacional. ■



COW CACTUS. LITOGRAFÍA 50 x 70 cm. Colección Ciudad de Guadalajara.