

DOCUMENTOS

La lucha contra el hambre y la consolidación de la democracia, de la comunidad y de las instituciones

PATRUS ANANIAS DE SOUSA

Ministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil

Conferencia magistral dictada en el XI Simposio de la Asociación Iberoamericana de Filosofía Política, Bahía Blanca, Argentina, 24 de septiembre de 2009

Es un gran honor y una enorme satisfacción para mí poder participar del XI Simposio de la Asociación Iberoamericana de Filosofía Política y tener la oportunidad de compartir con un público altamente cualificado algunas reflexiones acerca del tema del combate al hambre en el contexto del fortalecimiento de la institucionalidad democrática, además de poder compartir la experiencia brasileña y el compromiso de erradicación del hambre en nuestro país.

He aprendido con la tradición cristiana que la política es el arte y la virtud de promover el bien común. Tomás de Aquino, seguidor de Aristóteles, inserta la persona humana en el contexto más amplio de la sociedad, la cual debe ser siempre, y de manera cada vez más elevada y justa, políticamente organizada.

Para santo Tomás de Aquino, la práctica de las virtudes cristianas presupone la satisfacción de las necesidades materiales básicas. Aquellos que sufren con el hambre y la desnutrición no rezan ni practican actos de caridad y amor al prójimo.

Parafraseando a santo Tomás de Aquino, suelo decir que la práctica de las virtudes cristianas, cívicas y republicanas presupone la satisfacción de las necesidades materiales básicas. La miseria y la pobreza son, por naturaleza, limitadoras de oportunidades, de la promoción humana y, consecuentemente, de la construcción de una sociedad más ecuánime y fraterna.

En ese sentido, destaco la erradicación del hambre como una condición necesaria para el fortalecimiento de las instituciones del Estado democrático de Derecho. Para que eso ocurra, el Estado debe actuar en la promoción de los derechos de la persona humana.

La relación política en los Estados modernos, como Norberto Bobbio ha destacado, ha experimentado «una radical inversión de perspectiva en la relación Estado/ciudadano o soberano/súbdito». Superada la sujeción, la relación debe ser pautada por la contrapartida de los derechos y los deberes de la ciudadanía. La legitimidad del Estado y la aceptación de sus instituciones presuponen una relación equilibrada de los deberes y los derechos de la *ciudadanía*.

La adhesión a los grandes principios jurídicos que reglamentan el Estado y sus relaciones con la sociedad, con las personas y con los espacios de libertad y autonomía de los individuos no puede ocurrir únicamente por medio del temor y la pena.

Las normas jurídicas basadas en los valores éticos, que traducen los procedimientos y las vivencias más fuertes y consolidadas de la colectividad, tienden a tener la adhesión espontánea de la mayoría de las personas que se sienten representadas en ellas. Es el sentimiento de identidad nacional, de patria, sin el cual se rompe la cohesión social y son abiertas las puertas para el camino del individualismo, de la corrupción y de la violencia.

El ciudadano debe reconocer la justicia del pacto social, percibiendo al Estado como garantizador de la Ley y del Orden. Por otro lado —y de forma complementaria— el Estado debe ser un agente facilitador, actuando en la reducción de las desigualdades y promoviendo las condiciones necesarias para que sus ciudadanos tengan una vida digna, libre y realizada.

Como ha registrado Hélio Pellegrino —aplicando categorías psicoanalíticas al campo de la política— de acuerdo con los procesos intrapsíquicos edipianos, «la Ley del Padre implica una acción de intercambio amoroso. Ella pide, pero da. Construye, pero libera. Impone al deseo una gramática, pero crea la posibilidad del libre discurso amoroso». De manera análoga, el proceso civilizatorio «exige progresivas y dolorosas renunciaciones, pero queda obligado a legitimarse, a crear derechos y ventajas correspondientes» («Psicoanálisis de la criminalidad brasileña: ricos y pobres», *Folha de São Paulo*, 7 de octubre de 1984).

En ese sentido, el Estado democrático debe tener un rol activo en la promoción del desarrollo humano en su sentido integral.

Retomo mi formación cristiana para citar el pensamiento del padre Lebrét acerca del desarrollo, que es definido como «la serie de pasajes, para una determinada población y para las parcelas que la componen, de una etapa menos humana para una etapa más humana, al ritmo más rápido posible, al costo menos elevado posible, llevando en cuenta la solidaridad entre las parcelas de la población nacional y la solidaridad entre las naciones».

Resaltando la dimensión humana del desarrollo, el padre Lebrét anuncia una posición que sólo recientemente ha ganado prominencia: el desarrollo no está restringido a, ni es consecuencia del crecimiento económico. Una sociedad desarrollada e inclusiva no es aquella donde los ciudadanos *tienen más*, sino donde ellos tienen la capacidad de *ser más*.

El desarrollo pleno de la Humanidad —ese Universal que une a todos— sólo podrá ser alcanzado como resultado del pleno desarrollo de las capacidades de cada ser humano. Es para eso que necesitamos participar, de modo radical, en la promoción y la defensa de los derechos humanos, respetando las diferencias de valores y creencias que enriquecen el complejo mosaico humano.

El individuo humano es frágil por naturaleza. Tenemos conciencia de la muerte. Para muchos estudiosos de la condición humana, ése es el gran enigma que nos conduce a elecciones más profundas que definen el sentido de nuestras existencias. Ese espanto con relación a nosotros y la conciencia de nuestra finitud pueden conducir a la desesperación y a la perversidad, como también pueden hacer despertar en las personas y las sociedades las más luminosas y generosas posibilidades de solidaridad y división.

El *personalismo comunitario* es responsable de un aporte importante en esa reflexión. El concepto de la persona humana sustituye el concepto del individuo. El primero es más amplio, vinculado a los conceptos y vivencias de libertad, responsabilidad y apertura al otro y a las exigencias de la convivencia social; presupone el desdoblamiento de la persona y su inserción en la comunidad local, regional e internacional, encontrando en la modernidad su lugar más elaborado en la comunidad nacional.

Por otro lado, los derechos, a los cuales siempre corresponden deberes, y las libertades individuales, que también presuponen responsabilidades, no pueden ser tomados como absolutos y deben ser considerados a la luz de los intereses comunitarios y los derechos sociales.

Aquí emergen con fuerza los principios del bien público y la función social de la propiedad y del lucro —temas igualmente caros a los republicanos. El fundamento y el horizonte que sirve como fundamento y que orienta el personalismo comunitario es la construcción de una sociedad que, por medio de políticas públicas, es decir, por medio del Estado, asegure derechos y oportunidades iguales para todos.

El personalismo comunitario incorpora las exigencias de la dignidad humana y la justicia social. El Estado, parafraseando a Lacordaire, cumple un insustituible rol normativo: «Entre el fuerte y el débil está la ley que liberta; la libertad oprime».

Amartya Sen, laureado con el Premio Nobel de Economía en 1998, a partir de otra perspectiva, converge con lo sustantivo de esta reflexión: el desarrollo de una nación está esencialmente vinculado a las oportunidades que ella ofrece a su pueblo.

El Estado debe tener un rol activo con el objetivo de garantizar que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de aprovechar plenamente su potencial, independientemente de las condiciones sociales en que se encuentran. «El desarrollo consiste en la eliminación de las privaciones de libertad que limitan las elecciones y las oportunidades de las personas de ejercer, de manera ponderada, su condición de ciudadano».

La miseria y la pobreza son, por naturaleza, limitadoras de oportunidades para el desarrollo humano.

Sólo recientemente la democracia fue consolidada como el modo por excelencia de relacionamiento político. Según Sen, ésta ha sido una de las principales conquistas del siglo XX. «El reconocimiento de la democracia como sistema universalmente válido, cada vez más aceptado como valor universal» (1999). Es difícil encontrar precedentes históricos de países democráticos e independientes, con una prensa libre, que han presentado un cuadro grave de hambre colectiva —como las ocurridas en India, durante el dominio inglés. En una democracia, esa situación es intolerable para los ciudadanos, que disponen de medios para presionar a los gobiernos para que afronten de manera efectiva el problema que aflige a las personas en sus derechos más básicos.

La lucha contra la exclusión y el hambre en Brasil

Es necesario entender las raíces del proceso histórico generador de exclusión en Brasil.

A lo largo de la historia, Brasil ha vivido fuertes ciclos de crecimiento —como los del Pau-Brasil, la caña de azúcar, el oro, el café, la goma y periodos de expansión de la industria— sin el menor impacto en la reducción de la miseria. Por el contrario, la exclusión ha aumentado.

Debemos tener en mente que la historia brasileña, al contrario de una visión idílica muy difundida, es una historia violenta.

El Estado ha mostrado su lado violento, mucho antes y de manera desproporcionadamente más fuerte, que su lado proveedor de seguridad y de condiciones mínimamente dignas y equitativas de vida para toda su población.

No sólo la esclavitud y la relación con los pueblos que antecederan a los portugueses en esas tierras fueron brutales. El dramático relato de Euclides da Cunha acerca de la Guerra de Canudos nos ayuda a considerar tantas otras rebeliones populares cruelmente suprimidas, y que quedaron sin el justo registro histórico.

Tenemos una deuda no sólo con los descendientes de nuestros antepasados esclavos, sino también con los pueblos indígenas, que fueron aniquilados durante su contacto con los colonizadores europeos. Y, también, con la gran parcela de la población que ha sido discriminada y excluida de la distribución de riqueza generada por un modelo de desarrollo concentrador e injusto, centrado tan sólo en la dimensión económica.

En ese sentido, tenemos que cambiar, necesitamos refundar el proceso civilizatorio brasileño de manera que repare la discriminación, la desigualdad de tratamiento, la desigualdad de derechos y de oportunidades que han violentado durante siglos a gran parte de nuestra población.

Es necesario ajustar el paso y corregir nuestra enorme deuda social para garantizar un nivel mínimo de derechos y oportunidades para el pleno desarrollo humano y social de toda la población.

Las desigualdades y la falta de perspectivas entre los pobres producen una tensión, la cual muchas veces es apropiada, con fines inescrupulosos, por el crimen organizado, con las consecuencias nefastas sobre los propios individuos compelidos a quedar al margen de la ley, y también de la sociedad.

El cuidado de los pobres, bajo una perspectiva de derechos y políticas públicas, es un imperativo ético y una cuestión nacional. En el panorama de las extraordinarias conquistas científicas y tecnológicas que aseguran la producción de los bienes necesarios para una vida digna para todos, es inaceptable que una persona sea excluida de los derechos sociales básicos: alimentación, asistencia social, relaciones familiares y comunitarias, educación, salud, cultura, información, capacitación profesional y trabajo.

El sentimiento de patria no se sedimenta si esas personas no viven esa dimensión de pertenencia, de participación en un proceso histórico y cultural común, de inserción en una «comunidad de destinos», que incluye, además de los presentes, la memoria de los antepasados y el compromiso con las generaciones futuras.

Considero que el gobierno y la sociedad brasileña han dado pasos importantes, conciliando el crecimiento económico con la redistribución del ingreso en el ambiente democrático del Estado de Derecho.

Un paso importante fue la promulgación de la Constitución de la República Federal de Brasil, en 5 de octubre de 1988, después de un periodo de más de dos décadas de dictadura militar.

Esa Constitución —también conocida como «Constitución Ciudadana»— incluye, por primera vez, las políticas sociales en el campo de las políticas públicas, en la perspectiva todavía en construcción en Brasil, de la seguridad social, abarcando las políticas de asistencia, seguridad social y salud. La Constitución también trata específicamente de la cuestión indígena, de los remanentes de quilombos, de las personas excluidas, sin ingreso, de los pobres, de las personas con discapacidad, y de los niños y adolescentes.

Desdoblando la Constitución, tuvimos, en el inicio de los años noventa, la promulgación de importantes leyes civilizatorias. En 1990, la Ley Orgánica de la Salud y el Estatuto del Niño y del Adolescente. En 1993, la Ley Orgánica de Asistencia Social —un paso importante para superar, en Brasil, el asistencialismo y el clientelismo.

Después de un periodo marcado por el neoliberalismo, en el cual las políticas sociales fueron olvidadas o colocadas en segundo plano en relación con una visión miope de la dimensión económica, hubo una vuelta tímida, pero histórica, en los últimos momentos del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con el lanzamiento localizado, con catastros fragilizados y dispersos, de algunos programas como el de Bolsa Escuela, el de Bolsa Alimentación, el de Auxilio Gas, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (ése es más antiguo, lanzado en 1996), el de Agente Joven y el de Centinela.

En el gobierno del presidente Lula las políticas sociales pasaron a tener prioridad otra vez. La creación del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), en 2004, demuestra esa prioridad, configurando un salto cuantitativo y cualitativo. El presupuesto del MDS ha crecido cada año, reafirmando la prioridad dada por el Gobierno Federal a las políticas sociales. De 14.500 millones de reales en 2004 pasamos a 33.000 millones en 2009 y deberemos alcanzar 35.500 millones en 2010.

En Brasil, el modelo que hemos implementado tiene en las políticas sociales el motor del crecimiento económico, aliando los compromisos éticos de la defensa de la dignidad humana al aspecto instrumental del crecimiento económico por medio de la ampliación de los mercados.

En el ámbito de la estrategia Hambre Cero, la lucha contra el hambre y la pobreza está unida a la promoción del desarrollo. Entre 2003 y 2008, 19.500 millones de personas salieron de la situación de pobreza extrema y la desigualdad ha disminuido, con la reducción del índice de Gini, en función de políticas públicas como la de Bolsa Familia, programa de transferencia condicionada de ingreso creado en 2003, que promueve el acceso a los alimentos y la satisfacción de las necesidades básicas y contribuye a romper el ciclo de reproducción de la pobreza entre las generaciones.

El Programa Bolsa Familia —que hoy beneficia a 12,1 millones de familias— está articulado con políticas que realizan el acompañamiento de sus beneficiarios, ofreciendo apoyo a las familias y ayudando a la inserción en el mundo productivo y del trabajo.

Otros ejes fundamentales de la política de seguridad alimentaria y nutricional son los programas que refuerzan la producción y el acceso a los alimentos por medio del crédito a los agricultores familiares y la garantía de compra de su producción; restaurantes que ofrecen alimentos a precios populares y merienda escolar gratuita distribuida a todos los estudiantes de la enseñanza pública.

Hemos avanzado bastante en la institucionalización del derecho a la alimentación en Brasil. En 2006, fue promulgada la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que ha definido el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). Estamos movilizados para insertar en nuestra Constitución el derecho humano a la alimentación adecuada —por medio de la Propuesta de Enmienda Constitucional n.º 47-PEC/47.

Todo este esfuerzo fue compartido con la sociedad civil, por medio del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), formado por representantes del poder público y de la sociedad civil (con dos tercios de sus miembros). El CONSEA fue un actor importante en la producción del consenso alrededor de la ley federal específica para el área de la seguridad alimentaria y nutricional y en la defensa de la PEC/47. Esa red de programas y políticas, estructurada de forma que integre la superación del hambre y de la pobreza con la promoción del crecimiento, viene produciendo importantes resultados.

En 2005, hemos alcanzado la Meta del Milenio de reducir la pobreza extrema. El gobierno brasileño adoptó metas más ambiciosas para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hemos asumido el compromiso de reducir la pobreza extrema en un cuarto y de erradicar el hambre en 2015.

Eso fue posible gracias al entendimiento del presidente Lula de que lo social y lo económico no son elementos antagónicos. Al contrario, la integración entre las dimensiones social y económica abre posibilidades de soluciones coordinadas para la crisis financiera y los problemas del hambre y de la pobreza.

El presidente Lula enviará al Congreso una propuesta de consolidación de las leyes sociales, para institucionalizarlas como políticas de Estado. El esfuerzo del gobierno brasileño para normalizar e integrar las políticas sociales busca consolidar y potenciar la red de protección social en Brasil, de modo que se supere el asistencialismo y que se creen nuevas oportunidades de plena inserción social para las familias en situación de pobreza y exclusión.

En ese sentido, es importante destacar que las políticas sociales benefician a toda la sociedad y no sólo a sus beneficiarios directos, pues ellas contribuyen para promover la justicia, la noción de pertenencia y la cohesión social. También benefician la sociedad como un todo, dinamizando la economía, incorporando nuevos trabajadores y nuevos consumidores al mercado —eso estimula la demanda interna y las inversiones, generando un círculo virtuoso de desarrollo inclusivo y sustentable.

Consideraciones finales

El hambre y la miseria son absolutamente inaceptables, bajo cualquier óptica, y contribuyen a debilitar la institucionalidad de las democracias. Un Estado que no consigue garantizar los derechos básicos a sus ciudadanos, como el derecho de estar libre de la opresión del hambre, tiene su legitimidad amenazada.

La Seguridad Alimentaria es uno de los pilares constitutivos de la soberanía nacional. Vale recordar el aumento de los precios de los alimentos en 2007-2008. El impacto de la crisis ha sido más fuerte en los países que no tienen soberanía alimentaria, generando serios conflictos sociales (como ha ocurrido, por ejemplo, en países africanos, como Zimbabue, y en América Central y Caribe, Haití).

El actual nivel mundial de la producción de alimentos es incompatible con la prevalencia del hambre en varias regiones del planeta, afectando a aproximadamente mil millones de personas, según estimaciones de la FAO.

Como Josué de Castro afirmaba, el hambre es «un flagelo fabricado por los hombres, contra otros hombres». Las soluciones para eliminar esa tragedia deben partir de un abordaje más amplio, siguiendo las lecciones del maestro Josué, que consideraba el hambre como «la expresión biológica de los males sociológicos».

El derecho a la alimentación, exactamente por su carácter urgente, no puede estar sujeto a la caridad (un valor tan caro a los países ibéricos, dado nuestro

enraizamiento en la tradición cristiana), a la buena voluntad de las personas e instituciones —por buenas que sean las intenciones y por más importantes que sean esas iniciativas en el sentido de movilizar las conciencias alrededor de las soluciones del problema de la falta de alimentos.

Es necesario que el derecho a la alimentación forme parte de políticas públicas permanentes, articuladas con otras políticas que ataquen, en el origen, los problemas sociales que producen la situación de hambre. Es necesario también que existan mecanismos de financiación adecuados, regulares y suficientes para implementar esas políticas sobre bases sólidas y estables.

Considero que ése es un desafío a ser superado por toda la humanidad, y eso sólo será posible con la cooperación y el compromiso solidario de los gobiernos, los investigadores y las instituciones académicas, de los organismos multilaterales y los demás actores de la sociedad civil internacional.

Para finalizar, resalto que la erradicación del hambre es un paso fundamental en el proceso civilizatorio. Pero el camino todavía es largo.

Es necesario asumir el papel del Estado en la promoción de derechos iguales para todos y ampliar el entendimiento respecto a la permanencia de las políticas sociales en el marco de las políticas públicas garantizadoras de derechos y promotoras del pleno desarrollo humano y social.

Las políticas sociales deben ser permanentes y cada vez más vigorosas, para que tengamos un Estado del Bienestar Social abarcador, sólido, garante de derechos y oportunidades iguales para todos. Cuando las personas, las familias y las comunidades pobres mejoren sus condiciones de vida, las políticas sociales deben ser ampliadas, expandiendo las posibilidades y los derechos.

Hablar acerca de derechos y oportunidades iguales es hablar, sobre todo, del derecho a la vida, no como una abstracción, sino como algo muy concreto que es traducido en lo cotidiano como derecho a la alimentación adecuada, la asistencia social, la vivienda, el agua potable, el saneamiento básico, la asistencia a la salud y los cuidados preventivos y curativos. Derecho al trabajo digno y que posibilite el desarrollo de la persona; por medio del trabajo ella puede contribuir al desarrollo del país. Derecho a la educación de calidad, al ocio, a la cultura, a los espacios públicos. Finalmente, el pleno ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía. De participación en la vida pública, económica, política, cultural y social del país.

Derechos consagrados, como el derecho a la propiedad, deben estar subordinados a las exigencias superiores del derecho a la vida y al bienestar común. Esa concreción del derecho a la vida debe ser el gran principio de cohesión, el valor fundamental y organizador de nuestras sociedades.