

CONSEA en peligro: los obstáculos al trabajo en defensa de la alimentación real y los derechos

POR ELISABETTA RECINE, UNIVERSIDAD DE BRASILIA, MARÍA EMILIA PACHECO, FEDERATION OF ORGANIZATIONS FOR SOCIAL AND EDUCATIONAL ASSISTANCE, RENATO SERGIO MALUF, UNIVERSIDAD FEDERAL RURAL DE RIO DE JANEIRO, Y FRANCISCO MENEZES, INSTITUTO BRASILEÑO DE ANÁLISIS SOCIAL Y ECONÓMICO

La Constitución brasileña, en vigor desde 1988, constituye un importante logro de la sociedad brasileña, que, en su lucha contra la dictadura militar, consiguió aunar a las organizaciones y movimientos sociales en nombre de la democracia y abrir un nuevo camino para las políticas públicas y la actuación del Estado. En ese momento, la propuesta para un sistema nacional de sanidad y, más tarde, la de un sistema nacional de asistencia social constituyó la base de los espacios normalizados de participación y control social en la implantación de esas políticas, algo que sirvió de inspiración para muchos otros. A lo largo de la historia, la mayoría de la población brasileña ha vivido sumida en profundas desigualdades, se ha visto afectada por el hambre y sin posibilidad de disfrutar de unas condiciones de vida adecuadas. En el proceso de vuelta a la democracia, los movimientos urbanos y rurales consiguieron avances en materia de seguridad alimentaria y nutricional (FNS por sus siglas en inglés) como fueron la reforma agraria y el acceso a la alimentación.

En los años 90 del siglo pasado, un movimiento a favor de la ética en la política y contra el hambre desató una gran movilización que culminó en 1993 con el establecimiento del consejo nacional para la seguridad alimentaria (CONSEA por sus siglas en portugués),¹ un órgano consultivo del presidente de la República integrado por representantes de la sociedad civil y del Gobierno. Su vida fue corta en aquel momento, pues se disolvió en 1995. Sin embargo, fue una experiencia que fomentó la movilización de numerosas organizaciones y movimientos activos en el área de las seguridad alimentaria y nutricional y la lucha contra el hambre que llevó a la elaboración del programa Zero Hunger, que fue declarado como prioridad por el presidente Lula durante su primer periodo en el cargo.

El CONSEA se volvió a establecer en 2003, contando con una mayor representatividad de la sociedad civil y sectores del gobierno. Merece la pena recordar que el

movimiento de vuelta a la democracia y su expresión en forma de lucha contra el hambre articuló diferentes sectores populares de la sociedad brasileña de modo que generó un concepto de FNS con características específicas y que es más amplio que el que se considera a nivel internacional. Este concepto expresa la convergencia de diferentes agendas de las componentes rural y urbana de la sociedad civil. Se puede considerar que es un producto histórico creado por la sociedad civil brasileña, y es el motor de una propuesta que intenta reorientar las diferentes dimensiones de la producción de alimentos, acceso a la tierra y a los recursos naturales, la protección de la biodiversidad, el suministro y el consumo, la sanidad, el patrimonio alimentario, entre otros.

Así, con la reinstauración del CONSEA, y a pesar de las limitaciones intrínsecas a los procesos de diálogo y de las contradicciones internas que se derivan de la composición política del Gobierno, comienza un ciclo que puede considerarse como extremadamente positivo. En 2006, el Congreso

¹ En aquel momento no se había incorporado aún la dimensión «nutricional».

Nacional aprobó la Ley Orgánica para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN, ley 11.346 / 2006) con la que se establecía un sistema nacional cuyo objetivo fundamental era articular políticas públicas de diferentes sectores para hacer efectivo el derecho humano a una alimentación adecuada (RtF por sus siglas en inglés). La arquitectura de gobierno de este sistema se basaba en dos pilares: el primero estipulaba la participación y el control social en todas las esferas de la administración pública, desde el nivel federal al municipal, representado por consejos, y el segundo era responsable de la articulación de los diferentes sectores del Gobierno, organizados en cámaras intersectoriales. Los consejos son espacios de diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil en los que se hace un análisis crítico de los problemas y se definen prioridades y propuestas de políticas, mientras que las cámaras intersectoriales son instancias de gobierno que evalúan y deciden sobre las propuestas que se definen en los consejos. El nivel más alto de este sistema de gobierno es la conferencia nacional, que convoca cada cuatro años el consejo nacional. Durante la conferencia, delegados de todos los estados de Brasil debaten y aprueban prioridades para el plan nacional de FNS.

A nivel federal, el CONSEA era un órgano consultivo del presidente de la República. Su tarea institucional era la de presentar propuestas y ejercer un control social en la formulación, implantación y

monitorización de las políticas de FNS. El sistema nacional de FNS (SISAN) se consolidó a nivel federal y en todos los estados de Brasil, así como en un número cada vez mayor de municipios. El proceso de implantación del SISAN se interrumpió cuando el presidente Jair Bolsonaro proclamó el 1 de enero de 2019, su primer día en el cargo, una medida provisional (la número 879/2019) en la que se modificaban las atribuciones y la estructura de los ministerios y de los órganos de la Presidencia de la República. Con esa medida queda alterada profundamente la LOSAN y se liquida el CONSEA.

El CONSEA se creó como un espacio democrático que articulase un diálogo entre el Gobierno y la sociedad. Dos tercios de sus miembros representaban a la sociedad civil y desempeñaban sus funciones de forma voluntaria y sin remuneración pecuniaria, contribuyendo a la mejora de las políticas públicas con su experiencia, conocimientos y propuestas para fomentar la soberanía alimentaria (FS por sus siglas en inglés) y la FNS en Brasil. El consejo era el espacio en el que se podían manifestar de forma directa los titulares de los derechos y los movimientos y las organizaciones de la sociedad civil. En el momento de su liquidación, había 20 sectores del Gobierno con representación en el CONSEA, así como los siguientes áreas de la sociedad: la agricultura ecológica y los pequeños agricultores, los pescadores tradicionales y los movimientos por la reforma agraria; pueblos indígenas, mujeres,

población negra, comunidades tradicionales; sindicatos, federaciones de trabajadores; movimientos urbanos, asociaciones ciudadanas; pequeñas empresas del sector alimentario; organizaciones no gubernamentales, foros y redes de FNS; instituciones académicas, asociaciones profesionales; organizaciones de asistencia social, personas que necesitan dietas especiales, organizaciones de personas sin techo, redes confesionales; organizaciones pro derechos humanos; cooperativas o asociaciones de asistencia técnica rural; organizaciones juveniles.

Se dio prioridad a los representantes de los más afectados por la falta de seguridad alimentaria y por la malnutrición, y hubo una gran pluralidad entre los representantes. Ambos factores incrementaron la legitimidad y la representatividad de la sociedad civil en el diálogo con las instancias gubernamentales a la hora de formular políticas públicas y monitorizarlas. La diversidad de planteamientos, conocimientos, prácticas y demandas generaron un enfoque amplio para abordar los problemas que impiden que se haga efectivo el derecho a la alimentación y ampliaron las posibilidades de encontrar soluciones. Esta perspectiva multidisciplinaria, que puede convertirse en transversal entre las diferentes disciplinas, permite elevar el enfoque a un nivel superior en el que el diálogo sobre las diferentes dimensiones de la FNS y cómo se expresan en cada uno de los sectores de la sociedad exigirá un mayor compromiso del Estado

para cumplir con las obligaciones requeridas para avanzar en la consecución gradual del derecho a la alimentación.

Además, es la diversidad de las representaciones y, por lo tanto, la de sus demandas la que da visibilidad a los temas y dimensiones que no se solían tratar, y permite estructurar procesos cuyo objetivo es concretar el concepto de la FNS a través de la articulación de diferentes políticas públicas. Esto queda patente, por ejemplo, por los momentos en los que los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales han pedido una mayor participación en la agenda de la FNS. De la misma forma, siguiendo el principio de equidad y fomento de la igualdad, la agenda del CONSEA se componía de todo un espectro de cuestiones que afectaban a la soberanía alimentaria y la consecución del derecho a la alimentación, como el acceso a la tierra y los territorios, el derecho de los pueblos y comunidades tradicionales al libre uso de la biodiversidad, el refuerzo de la agricultura familiar ecológica, la restricción del uso de plaguicidas y de simiente genéticamente modificada, programas de transferencia de renta, el suministro de alimentos, el fomento de una alimentación saludable y adecuada, y la vigilancia de la alimentación y la nutrición, dotación presupuestaria pública, monitorizado y educación en materia de alimentación y nutrición, así como el racismo institucional y las relaciones sociales de género. El CONSEA estableció un diálogo no solo con el poder ejecutivo, sino también

con el legislativo y el judicial, y articuló la red de consejos de los estados para reforzar el sistema nacional de FNS.

Muchas de las políticas públicas destinadas a luchar contra el hambre y la pobreza y a garantizar una dieta saludable para toda la población surgieron del CONSEA o contaron con su apoyo, como por ejemplo la integración del derecho a la alimentación en la Constitución federal, la aprobación de la Ley Orgánica de la FNS, las propuestas de políticas y planes nacionales de FNS, planes para la financiación de pequeños agricultores, licitaciones y programas para garantizar el acceso al agua potable y la producción de alimentos en las regiones semiáridas, la política nacional en ecología agrícola y producción ecológica, las directrices de alimentación para la población brasileña, la ampliación del programa nacional de alimentación en las escuelas y la adquisición de al menos el 30% de alimentos provenientes de pequeños agricultores, así como la ayuda al establecimiento de una red nacional de investigación y estudios sobre FNS y soberanía alimentaria.

El sistema nacional de FNS quedó gravemente afectado con la eliminación del CONSEA, ya que así desaparece un espacio donde poder contribuir a la reducción de la asimetría de poder en los procesos de definición de las políticas públicas. Al mismo tiempo se estrecha la vía por la que el Gobierno federal tiene conocimiento directo de las necesidades,

prioridades y propuestas de los sectores más amplios de la sociedad brasileña, y en particular los de aquellos en situación de mayor vulnerabilidad. Al desaparecer el CONSEA, aquellos que siempre tuvieron el poder para hacer valer sus intereses particulares mantendrán su dominio. El círculo virtuoso de la construcción participativa del SISAN quedó roto, con grave perjuicio para el proceso de planificación e implantación del plan nacional de FNS.

Los eventos mencionados contribuyen también a reforzar un modelo de sistema alimentario centrado en el monocultivo, la agricultura intensiva, el uso de plaguicidas y de OGM, la concentración de la producción de alimentos y la oferta masiva de productos ultratransformados. Este modelo da pie a la concentración de la tierra y la renta, a la contaminación y la destrucción del medioambiente, y a injusticias sociales y medioambientales, favorece el aumento de la desigualdad y de los conflictos, y eleva el riesgo de enfermedades relacionadas con el consumo de alimentos no saludables.

Con la democratización de la administración pública y el reconocimiento del principio de participación social como uno de los pilares del Estado democrático se consiguió una transición que alejaba el modelo de relación vertical y pasiva entre la ciudadanía y el Gobierno y que permitió la creación de canales institucionalizados de diálogo con la sociedad civil, y especialmente con los más vulnerables.

Por ello, la eliminación del CONSEA representa un serio retroceso, al tiempo que se niega el uso de un espacio público plural para el debate de las políticas sobre FNS y su control por parte de los ciudadanos. Aún más, la desaparición del consejo es una llamada de alerta. Su defensa va en interés de todos aquellos que se rijan por los principios de una sociedad democrática para mantener aquellos mecanismos que permiten que se dé sin restricción ninguna la participación legítima e independiente de la sociedad civil. La Constitución federal garantiza la participación social como ejercicio pleno de ciudadanía. La política real tiene su razón de existencia en la mediación entre diferentes intereses y en la convivencia con las contradicciones, allí donde los titulares de derechos puedan defender los bienes públicos, sin intermediación y protegidos frente a conflictos de intereses.

Si bien estaba contemplado en la ley, el CONSEA dependía del entorno político e institucional y de la implicación activa y efectiva de las instancias de Gobierno en el diálogo con la sociedad civil. A pesar del riesgo de juzgar en función de una situación actual, se puede decir que la reacción de la sociedad civil nacional e internacional así como la de determinadas instancias estatales al respecto de la eliminación del consejo confirma la importancia de este, de su papel y la calidad de sus actuaciones. Aparte de todos los problemas que ya experimenta la implantación de la política en

materia de FNS, la amenaza de esta Enmienda Provisional afecta a una expresión más estructural del derecho fundamental de la participación de los ciudadanos y plantea cuestiones como las siguientes: ¿cómo garantizar que se propongan y se monitoricen las actuaciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la alimentación si se pierde un espacio institucional y político para la toma de decisiones, el diálogo y la participación plurales? ¿Cómo monitorizar los resultados del Estado brasileño al respecto de sus obligaciones de respeto y protección del derecho humano a una alimentación adecuada, y su realización práctica?

A resultas de la movilización social, durante el análisis de la medida provisional se presentaron docenas de enmiendas pidiendo que se volviese a instaurar el consejo. En mayo de 2019, el Congreso nacional aprobó una de esas enmiendas y se volverá a instaurar el CONSEA, pero ya no dependerá de la Presidencia de la República, sino del ministerio para la ciudadanía, que es ahora el responsable de la agenda sobre seguridad alimentaria y nutricional. A pesar de esta importante victoria para la sociedad civil, todavía quedan muchas dudas y preguntas que resolver, como por ejemplo, quien se encargará de dirigir el proceso de reasentamientos y cómo, quiénes serán los representantes de la sociedad civil, y en particular los de los grupos más vulnerables, cuál será la proporción entre representantes (de la sociedad civil y

del Gobierno) y si la presidencia seguirá siendo de la sociedad civil.

Elisabetta Recine, Universidad de Brasilia, presidente del CONSEA en el período 2017–2018,
María Emilia Pacheco, Federación de Organizaciones para la Asistencia Social y Educativa, presidente del CONSEA en el período 2012–2016,
Renato Sergio Maluf, Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, presidente del CONSEA en el período 2007–2011, y
Francisco Menezes, Instituto Brasileño de Análisis Económicos, presidente del CONSEA en el período 2004–2007.