

# Brasil contra el hambre. Iniciativas internacionales del gobierno de **Lula da Silva**\*

por **Juliana Martínez Nacarato**\*\*

## • Resumen

Las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional iniciadas durante el gobierno de Lula da Silva en Brasil tuvieron un importante impacto en la disminución del hambre y la pobreza en el país. Este artículo busca contribuir al debate sobre la relación entre la política doméstica y la política externa durante el gobierno de Lula. Para ello describe el proceso de difusión internacional de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional; y las iniciativas promovidas por el gobierno con organismos multilaterales, como el PNUD, la FAO y el PMA, con países emergentes, como el Foro IBSA, y con países en desarrollo, en esquemas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria. En este proceso, la política exterior del gobierno de Lula ha promovido iniciativas a nivel global que difundieron hacia el exterior la política pública doméstica y construyeron la imagen de Brasil como referente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional.

## ■ Palabras Clave

Brasil - combate al hambre - seguridad alimentaria y nutricional - política exterior - cooperación sur-sur

## **Brazil Against Hunger: International Initiatives of Lula`s Government**

## • Abstract

Food and nutritional security policy initiated during the Government of Lula da Silva in Brazil had significant impact in the reduction of hunger and poverty in the country. This article seeks to contribute to the debate on the relationship between domestic and foreign policies during the Lula administration, for it seeks to describe the international dissemination process of the food and nutritional security policy; and initiatives promoted by the Government with multilateral agencies, such as UNDP, FAO and WFP, with emerging countries, such as the IBSA Forum, and with developing countries, in South-South cooperation in food security schemes. In this process, the foreign policy of Lula's Government has promoted global initiatives that disseminated the domestic public policy and built the image of Brazil as a reference on food and nutritional security.

## ■ Key words

Brazil - fight against hunger - food and nutritional security - foreign policy - south-south cooperation

\* El presente artículo forma parte de los avances de investigación de la Tesis de Maestría en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR).

\*\* Maestranda en Integración y Cooperación Internacional en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (CERIR-UNR). Licenciada en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: jmnacarato@hotmail.com



## Introducción

Desde la ascensión de Luiz Inácio Lula da Silva a la Presidencia de Brasil en 2003, el impacto de las políticas públicas y los programas sociales implementados internamente transformaron al país en referencia internacional en materia de combate al hambre y en seguridad alimentaria y nutricional.

Las políticas de seguridad alimentaria y nutricional iniciadas en el gobierno Lula promovieron aportes significativos en el país. Hubo una reducción del 40% de brasileños que pasaban hambre: de 22,8 millones en 1992 a 13,6 millones en 2013. Lo mismo en relación a la desnutrición, con una disminución de 54,3% en los últimos 20 años, pasando de 15% al 6,9% de la población<sup>1</sup>. Los resultados de dichas políticas llamaron la atención del mundo, generando interés de muchos países en desarrollo y de organismos internacionales en conocer la experiencia brasileña en el combate al hambre y la pobreza.

Este fue sin duda un activo importante que la diplomacia activista del gobierno Lula supo aprovechar para construir una imagen internacional favorable del país. Los hechos internos aunados al deseo del gobierno en mostrar al mundo sus éxitos hicieron que la política exterior de Lula ganara fuerza discursiva, mayor influencia en el sistema internacional y legitimidad para sus acciones globales.

Fueron promovidas diversas iniciativas de combate al hambre a nivel global por parte del gobierno, que difundieron hacia afuera la política pública nacional y construyeron la imagen de Brasil como referente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional.

Tal fenómeno demuestra la relación cada vez más sinérgica entre la política externa y otras políticas públicas. Igualmente, el caso de Brasil revela un nuevo fenómeno: el creciente movimiento de internacionalización de las políticas sociales nacionales.

Así, el presente artículo busca contribuir al debate sobre la relación entre la política externa y la política doméstica durante el gobierno de Lula da Silva; para ello el objetivo es *observar el proceso de difusión internacional de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN); y las iniciativas promovidas por el gobierno con organismos multilaterales, países emergentes y en desarrollo en esquemas de cooperación Sur-Sur en SAN*. En ese sentido, se asume que la difusión internacional de dichas políticas domésticas permitió a Brasil construir una imagen como referente

global en el combate al hambre y la pobreza.

Además de esta introducción y las consideraciones finales, el artículo en el que se exponen tales argumentos se divide en tres apartados. La primera parte busca delinear el escenario doméstico y caracterizar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional construida desde el inicio del gobierno de Lula da Silva. El segundo apartado aborda la relación entre la política doméstica y la política externa, así como la incorporación de los temas sociales a la agenda exterior. En la tercera parte del artículo, se presenta un panorama de las principales iniciativas internacionales que se han concretizado durante el gobierno de Lula en la lucha global contra el hambre y la pobreza. En total se describen nueve iniciativas que ejemplifican el proceso de promoción de las políticas de SAN. Finalmente, cabe indicar que para la concreción del artículo fueron utilizadas fuentes secundarias, como informes del gobierno brasileño y de organismos internacionales, leyes en la materia, discursos de actores gubernamentales, y notas de prensa.

## I. El Imperativo de la Política de Combate al Hambre en el Gobierno Lula y su Reconocimiento Internacional

### *Principales características de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*

Desde su campaña electoral Lula da Silva puso mucho énfasis en lo que sería la gran bandera de su gobierno: el combate al hambre y la pobreza. Con la victoria de Lula en 2002, el *Fome Zero* fue transformado en el principal programa social del gobierno, buscando alcanzar cerca de 44 millones de personas en el país. Prioridad reflejada en el discurso de toma de posesión del Presidente: “(...) *se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional (...)*” (Brasil, 2003:3-4).

La Estrategia *Fome Zero* se basa en el concepto de seguridad alimentaria y nutricional de la Declaración de Roma de 1996 (FAO), y refiere a que todas las personas deben tener acceso diario y de forma digna a alimentos en cantidad y calidad suficientes para suplir sus necesidades nutricionales y de salud, siendo la garantía de este derecho la

1. “América Latina e Caribe caminham para erradicar a fome na região”, por José Graziano da Silva, UOL Notícias, 07 de mayo de 2014. Disponible en: <http://noticias.uol.com.br/opiniaao/coluna/2014/05/07/america-latina-e-caribe-caminham-para-erradicar-a-fome-na-regiao.htm>



condición para la conquista de la ciudadanía.

Con base en el derecho humano a la alimentación adecuada, el *Fome Zero* se conformó por tres ejes: a) **políticas estructurales** orientadas al combate de las causas profundas del hambre y la pobreza, como la generación de empleo y renta, la seguridad social universal, el incentivo a la agricultura familiar, la reforma agraria y la transferencia de renta condicionada; b) **políticas específicas** de atención directa a las familias en el acceso a los alimentos, como cupones de alimentación, donación emergencial de alimentos, creación de stocks de alimentos, alimentación de los trabajadores, atención a los grupos infantil y materno, y alimentación escolar; y c) **políticas locales** para ser implementadas por los gobiernos estatales, municipales y por la sociedad civil, que a su vez se destinan a tres áreas específicas: el área rural, con apoyo a la agricultura familiar y a la producción para el autoconsumo; las ciudades pequeñas/medianas y las áreas metropolitanas, con bancos de alimentos, comedores populares, articulación con el comercio local, fortalecimiento de los equipamientos de abastecimiento y agricultura urbana (MDA, 2010:20).

Para tal tarea fue creado el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), con José Graziano da Silva a la cabeza, como instancia temporaria de coordinación con otros ministerios que ejecutaban programas de SAN, como los de Educación, Agricultura y Salud. A partir de 2004 las acciones del *Fome Zero* fueron absorbidas por el recién creado Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y también por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Se crea un nuevo programa de transferencia de renta, el *Bolsa Família* (PBF), que por su impacto en el acceso a la alimentación forma parte de la Estrategia *Fome Zero*, ambos continuados en el gobierno actual de Dilma Rousseff.

El *Bolsa Família* engloba un serie de acciones y funciona básicamente en tres ejes: a) la transferencia de renta para el alivio emergencial de la pobreza; b) las condicionalidades que buscan reforzar el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social<sup>2</sup>; y c) las acciones y programas complementarios para

que las familias puedan superar la situación de vulnerabilidad. Los beneficiarios del PBF son las familias trabajadoras pobres, que poseen renta familiar mensual *per capita* hasta R\$ 154, y las familias extremadamente pobres, en situación de indigencia y miseria, que poseen una renta familiar mensual por persona de hasta R\$ 77. Cabe señalar que el beneficio es utilizado por las familias para básicamente la compra de alimentos, representando el 87% del uso total del recurso (IBASE, 2008:45).

Igualmente, al inicio del gobierno Lula se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) vinculado a la Presidencia de la República, ejerciendo un papel consultivo y de asesoría con el mandato de proponer las directrices para la creación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Vale destacar la importancia del CONSEA en la construcción de la política de SAN y de acompañamiento y mejoría de los programas sociales, buscando defender reivindicaciones históricas de los movimientos sociales en la lucha contra el hambre y la pobreza en el país. Con una estructura democrática, con mayoría de 2/3 de representantes de la sociedad civil organizada y 1/3 de representantes gubernamentales, el Consejo ha sido el principal actor en la construcción de las bases institucionales y jurídicas de la política nacional de SAN. Un ejemplo de ello es el caso de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional N° 11.346 aprobada en 2006, que instituye el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, representando un avance importante para la exigibilidad del derecho a la alimentación, siendo el resultado de las contribuciones aportadas por los movimientos sociales y gobiernos en el proceso de construcción de la política de SAN que se ha gestado en el país desde los años ochenta con el retorno de la democracia.

Otro gran logro del CONSEA fue la promulgación de la Enmienda Constitucional N° 64 en 2010 que incluye al Artículo 6° de la Constitución Federal la palabra "alimentación" como un derecho social<sup>3</sup>, configurándose como el principal instrumento jurídico de todas las acciones integradas por el *Fome Zero*, siendo desde entonces el derecho a la alimentación un derecho constitucional en Brasil (MDS, 2010:81).

2. Sobre las condicionalidades del Programa *Bolsa Família*, en el área de salud las familias tienen que acompañar la vacunación y el desarrollo de los niños hasta los 7 años, hacer el acompañamiento de las mujeres de 14 a 44 años, y si gestantes o nutrices hacer el prenatal y la del bebe. En educación, todos los niños y adolescentes deben estar matriculados y tener una satisfactoria frecuencia escolar mensual. En asistencia social, los niños y adolescentes en riesgo o retirados del trabajo infantil por el programa PETI deben participar de los servicios de este programa, también presentando una frecuencia mínima mensual. Ver MDS, "Condionalidades *Bolsa Família*". Disponible en: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condionalidades>

3. Enmienda Constitucional N° 64: "Art. 6° São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (Brasil, 1988).



### Logros e impactos de la política de SAN

La Estrategia *Fome Zero* y la priorización de los programas sociales del gobierno Lula han generado resultados muy positivos en la disminución del hambre y la pobreza del país. El impacto de los programas de SAN en la población se ve reflejado en la reducción del casi 62% de la desnutrición infantil en el período 2003-2008 y en la reducción de la pobreza de 43% en 2003 a 29% en 2008 (MDS, 2010: 89). También se redujo 17% de la mortalidad general entre niños, siendo aún mayor la reducción cuando se considera la mortalidad por causas como desnutrición (65%) y diarrea (53%)<sup>4</sup>.

Además, aunque el país siga entre los más desiguales del mundo, también es considerable el hecho de que la concentración de renta ha llegado al índice más bajo de los últimos 30 años. El Coeficiente de Gini pasó de 0,623 en 1989 a 0,540 en 2009 (SAE, 2010: 26), de tal modo que se redujo simultáneamente la pobreza y la desigualdad.

Hasta el final del mandato de Lula cerca de 15,5 millones de familias eran atendidas por el *Bolsa Família* en los 5 mil municipios del país, más de 1/4 de la población brasileña (IPEA, 2010: 50); y después de 10 años de iniciado el proceso de construcción de la política de combate al hambre y la pobreza con Lula y continuado por la presidenta Dilma Rousseff, 36 millones de brasileños salieron de la situación de pobreza extrema<sup>5</sup> y se redujo a la mitad la proporción de personas que pasaban hambre –con ello Brasil cumplió con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.

### Reconocimiento Internacional de la Política de SAN

En ese marco, los programas sociales de SAN han recibido reconocimiento internacional, y actores relevantes en la gobernanza global de la seguridad alimentaria han reconocido y premiado las políticas brasileñas de enfrentamiento al hambre y la pobreza.

La ONG internacional ActionAid, una de las más influ-

yentes en la materia a nivel global, ha clasificado a Brasil en primer lugar en el ranking de países en desarrollo que luchan contra el hambre (ActionAid, 2010:37). Oxfam también ha apuntado al país como uno de los emergentes que más ha puesto esfuerzos en el combate al hambre y la pobreza, destacando la importancia del *Fome Zero* y del *Bolsa Família* (Oxfam, 2011:8).

El PBF recibió en el año pasado el *1rst Award for Outstanding Achievement in Social Security* ofrecido por la *International Social Security Association*, siendo considerado una “*experiência excepcional e pioneira na redução da pobreza e na promoção da seguridade social*”<sup>6</sup>. Siendo también reconocido por Naciones Unidas, junto al *Fome Zero*, como ejemplos de políticas públicas en la lucha contra el hambre y la pobreza. De acuerdo a Arnaud Peral, representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Brasil, el país es “*um exemplo mundial de vontade política e de compromisso com a luta contra a pobreza e a desigualdade, mostrando grandes resultados*”<sup>7</sup>. En ese proceso de visibilización internacional, Lula también ha recibido importantes premios internacionales<sup>8</sup>.

Dado el impacto nacional que han alcanzado dichas políticas iniciadas por el gobierno Lula, el “modelo brasileño” ha despertado interés de muchos países y organismos internacionales, hecho frecuentemente enfatizado en el discurso gubernamental brasileño. De acuerdo al Ministro Marcelo Neri, de la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia: “*as políticas sociais brasileiras viraram um produto de exportação do nosso país*”<sup>9</sup>.

Este fenómeno ha ocasionado una situación muy favorable para el gobierno, generando visibilidad internacional, credibilidad discursiva y liderazgo en acciones e iniciativas impulsadas por la diplomacia brasileña en la arena global. La misma ha tenido interés en mostrar externamente su “fórmula” para el éxito, compartiendo experiencias y difundiendo globalmente las tecnologías sociales con otros países en desarrollo.

4. “Estudo avalia impacto do Programa Bolsa Família na redução da mortalidade infantil”, *ONU-Brasil*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.onu.org.br/estudo-avalia-impacto-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil/>

5. “Bolsa Família beneficia 50 milhões após 10 anos”. *Diário de S. Paulo*, 20 de octubre de 2013, Disponible en: <http://www.diariosp.com.br/noticia/detalhe/59067/Bolsa+Familia+beneficia+50+mi+apos+10+anos>

6. “Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família”. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 14 de octubre de 2013. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2)

7. “Estudo indica que o programa Bolsa Família está diretamente associado à redução das taxas de mortalidade infantil”, *Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.sae.gov.br/site/?p=16546>

8. Algunos ejemplos fueron la *Agrícola Medal* de la FAO (2005), el *Félix Houphouët-Boigny Peace Prize* de la UNESCO (2009), el *Global Champion in the Battle against Hunger Award* del PMA (2010) y el *World Food Prize* (2011) de la Fundación WFP.

9. “Estudo indica que o programa Bolsa Família ...”, *SAE*, 22 de mayo de 2013.



## II. La Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Nueva Agenda de Política Exterior

Las políticas sociales ganaron relevante peso desde la ascensión de Lula y la política de seguridad alimentaria y nutricional se configura como una de las principales banderas del gobierno. Esta impronta se ve reflejada en la política exterior de Brasil que pasa a incorporar nuevos temas de agenda, llevando el combate al hambre y la pobreza a nivel internacional.

La nueva agenda de política exterior es expresada a través de la actual participación de Brasil en la arena internacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional, sea desde su actuación en los foros multilaterales, en coaliciones internacionales y en acuerdos de cooperación Sur-Sur al desarrollo.

El fenómeno revela la cada vez mayor vinculación entre la política interna y la externa, resultando complicado pensar en políticas domésticas que se originan y se dirigen solamente al plano doméstico, lo mismo en relación a la idea de que la política exterior nace donde termina la política interna – tal como entiende la perspectiva realista. Por esta razón sería más adecuado para pensar las políticas brasileñas un enfoque que considere la política doméstica y la exterior como de una misma naturaleza, siendo la segunda la proyección internacional de la primera (Renouvin y Duroselle, 1967:341).

Hasta la ascensión de las democracias liberales, la cooperación internacional en temas como medio ambiente, derechos humanos y combate al hambre y la pobreza eran considerados de “baja política” y no prioritarios en las agendas exteriores de los Estados (Milani y Pinheiro, 2013:15; Soares de Lima, 2000:295). Sin embargo, este escenario ha cambiado. En el caso de Brasil, con el ascenso de los temas sociales en la agenda política nacional, la política externa pasa a reflejar nuevas prioridades e incluso se convierte en un medio de promoción de las políticas sociales domésticas. Ello evidencia la intrínseca relación entre la política exterior y las demás políticas públicas, pero también la emergencia de un nuevo proceso, que es la internacionalización de las políticas públicas sociales brasileñas (Milani y Pinheiro, 2013:25).

Inclusive, la inserción de la agenda social como punto principal en las relaciones internacionales es considerada una de las más importantes innovaciones de la política exterior de Lula, siendo la lucha contra la pobreza presente en la política interna y una política externa asertiva y activista, los “dos lados de la misma moneda” (Soares de Lima y Hirst, 2006:22).

Cabe mencionar que la promoción de la soberanía y seguridad alimentaria en el ámbito internacional está

presente en las directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional promulgada por ley en 2006. Ésta define la acción del país en las negociaciones internacionales, en la cooperación Sur-Sur en SAN y en desarrollo agrícola, así como en la asistencia humanitaria internacional (CAISAN, 2009:47-51). De modo que prevé en sus directrices la vinculación de la política nacional con las relaciones internacionales de Brasil.

Igualmente, estos marcos legales ya estaban de cierto modo previstos con anterioridad a los que fueron constituidos durante el gobierno de Lula. La propia Constitución Federal de Brasil indica entre los principios de las relaciones internacionales la defensa global de los derechos humanos y de la soberanía de los pueblos (Brasil, 1988). Hecho muy remarcado en el discurso gubernamental para explicar el porqué de las iniciativas internacionales y de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria.

De esa manera, los temas sociales de la agenda nacional pasan a formar parte de los temas estratégicos de la agenda internacional, misma que actúa como instrumento para lograr apoyo en la promoción de la seguridad alimentaria mundial, pero también dando visibilidad a las políticas domésticas de SAN (Penna, 2006:356).

En esa sinergia entre agenda doméstica y exterior, la cooperación Sur-Sur al desarrollo (CSSD) emerge con renovada fuerza. Ésta se configura como herramienta de la política exterior brasileña, pues busca apoyar a las capacidades de los socios, mientras es funcional a la estrategia de proyección internacional formando una imagen positiva del país (Lopes Correa, 2010:177).

Por esa razón, se considera a la CSSD una expresión de *power blando* que busca ampliar la capacidad de *barganha* del país y lograr adhesiones con otros países en desarrollo para sus intereses en la arena internacional (Nye, 2010). Inclusive, la *social power diplomacy* ha sido un medio muy efectivo para que los líderes mundiales de los países en desarrollo ganen aliados y admiradores en el exterior (Corrales, 2009:98).

En ese marco, los principales mecanismos de actuación de la política exterior del gobierno Lula han sido la apuesta al multilateralismo y a esquemas de cooperación Sur-Sur (Gomes Saraiva, 2007: 56). Mismos que se enmarcan en la *estrategia de autonomía por la diversificación* del gobierno brasileño, que promovió una aproximación hacia los países del Sur y buscó una mejor inserción en los regímenes internacionales (Vigevani y Cepaluni, 2009:3).

A estos mecanismos, se suma otra preponderante característica del gobierno Lula, el fuerte *activismo diplomático* centrado en la figura del Presidente y su protagonismo internacional (De Almeida, 2004:163), que potenció las ac-



ciones en los foros multilaterales y en la CSSD.

Así, el Sistema de las Naciones Unidas ha sido uno de los primordiales escenarios de las iniciativas multilaterales en seguridad alimentaria y nutricional de Brasil, y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) su principal órgano. Igualmente, otro importante escenario de las iniciativas fueron ámbitos creados durante el gobierno Lula, tales como las coaliciones entre países emergentes (Foro India, Brasil y Sudáfrica -IBSA), los esquemas de CSSD bilateral, y también de cooperación triangular, que involucran además a un tercer país del Norte o agencia internacional.

### III. Iniciativas Internacionales de Combate al Hambre del Gobierno de Lula

A continuación describimos las principales iniciativas internacionales de la diplomacia presidencial de Lula en la lucha global contra el hambre y la pobreza presentadas desde 2003 en foros multilaterales, a través de coaliciones interregionales y mediante acuerdos de cooperación. Ellas permiten vislumbrar el modo en que se fue construyendo la imagen de referente internacional de Brasil en políticas de seguridad alimentaria y nutricional.

Cabe señalar que tales iniciativas representan una muestra de la diseminación del “modelo brasileño” alrededor del mundo y no constituyen un relevamiento exhaustivo. Por otro lado, las mismas están organizadas en orden cronológico, lo que permite una perspectiva de construcción del proceso.

#### *Fondo Internacional de Combate al Hambre*

En enero de 2003, al primer mes de su mandato, el Presidente Lula da Silva participó del Foro Económico Mundial en Davos llevando como propuesta la formación de un Fondo Internacional de Combate al Hambre para los países en desarrollo, a financiarse por los países del G-7 y grandes inversionistas internacionales a través de una tasa sobre el comercio mundial de armas y por una parcela del servicio de la deuda de los países pobres.

La propuesta tuvo buena aceptación por parte de mu-

chas autoridades, como fue el caso de ex Presidente Bill Clinton, aunque otros argumentaron la necesidad de reforzar los fondos contra la pobreza ya existentes, como los del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

En junio del mismo año durante la Cumbre Ampliada de G-8 en Evian, encuentro inédito que reunió a los países más ricos del planeta y a naciones en desarrollo, el presidente Lula volvió a enfatizar la propuesta de creación de “(...) un fondo mundial capaz de dar de comer a quem tem fome e, ao mesmo tempo, criar condições para acabar com as causas estruturais da fome”<sup>10</sup>. Sin embargo, la propuesta no fue incluida en la Declaración Final de la Cumbre, que se limitó a cuestiones económicas, la lucha contra el terrorismo y los conflictos en el Medio Oriente. El único Presidente que apoyó la propuesta fue Jacques Chirac<sup>11</sup>.

#### *Comité Mundial de Combate al Hambre*

Durante la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en Nueva York (2003), Lula vuelve a señalar la importancia del Fondo Mundial y propone la creación de un Comité Mundial de Combate al Hambre, integrado por los jefes de Estado para unificar propuestas y hacerlas operativas. Sin embargo, la propuesta quedó a consideración, no siendo aún concretada.

En esa ocasión, Lula critica la falta de voluntad política de los países más ricos, afirmando: “precisamos engajar-nos –política e materialmente- na única guerra da qual sairemos todos vencedores: a guerra contra a fome e a miséria. Erradicar a fome no mundo é um imperativo moral e político”<sup>12</sup>. Destacándose en su discurso el aspecto moral de la lucha contra el hambre y valorando el factor humano de las relaciones internacionales (Cervo, 2008:493). Esto se da en el marco de la “crisis de autoridad”, cuando los líderes mundiales carecían de credibilidad y existía la necesidad de una “restauración moral” en las relaciones internacionales –despuntando Lula como un nuevo protagonista en la arena global (Lessa, 2014).

#### *Acción Global Contra el Hambre y la Pobreza*

Un año después, en reunión previa a la 59ª AGNU y con el apoyo de Kofi Annan, Lula lanza la iniciativa Acción Global Contra el Hambre y la Pobreza en conjunto con los Presidentes Jacques Chirac, Ricardo Lagos y Rodríguez Zapatero. En el encuentro se debatieron propuestas de meca-

10. “Leia a íntegra do discurso de Lula na reunião do G-8”, *Agência Brasil*, 01 de junio de 2003. Disponible en: <http://memoria.ebc.com.br/agencia-brasil/noticia/2003-06-01/leia-integra-do-discurso-de-lula-na-reuniao-do-g-8>

11. “G8 exclui proposta de Lula de criar fundo mundial de combate à fome”, *Folha de SP*, 03 de junio de 2003. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u49727.shtml>

12. “Discurso do Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil na abertura da 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas”, 23 de septiembre de 2003 (ONU, 2003).



nismos de financiamiento para la movilización internacional de combate al hambre y la pobreza, y los Presidentes presentaron un informe con acciones que incluían medidas de negociación multilateral, como el combate a la evasión fiscal, contribuciones voluntarias por tarjeta de crédito, un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales y la tributación del comercio de armas<sup>13</sup>, siendo que estas dos últimas tuvieron resistencias de Estados Unidos.

Más de 110 países expresaron su apoyo a la iniciativa firmando la Declaración de Nueva York sobre la Acción Contra el Hambre y la Pobreza, y creando el Grupo-Piloto sobre Mecanismos Innovadores de Financiamiento del Desarrollo que tuvo como principal logro la creación de una Central Internacional para la compra de medicamentos a precios reducidos contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis (UNITAID). Conformada en 2006 por iniciativa de los gobiernos de Brasil, Chile, Francia, Noruega e Inglaterra, la Central se establece en el ámbito de la Organización Mundial de Salud. Sus acciones son financiadas por una contribución solidaria sobre los pasajes aéreos internacionales, y actualmente cuenta con más de 16 países y organizaciones no gubernamentales en su composición<sup>14</sup>.

#### *Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza*

La iniciativa de promover una gran campaña internacional de combate al hambre encabezada por el gobierno brasileño enfrentó algunos desafíos para lograr apoyo entre los países centrales. Por esa razón, el gobierno Lula reajustó la hoja de ruta y se acercó a los principales interesados (Figueiredo Brasil y Gehre Galvão, 2011: 15). Pasó a buscar *parceiros* en los países del Sur, especialmente los grandes emergentes; e igualmente privilegió las relacionales con los organismos multilaterales con potestad en el tema.

Así, buscando soluciones y socios para la tarea global de combatir el hambre y sosteniendo la propuesta de un Fondo Global, en el marco del Foro India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) el gobierno brasileño impulsa en 2004 la creación del Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza. La iniciativa de cooperación triangular, operativa desde 2006, financia proyectos de combate al hambre y la pobreza en países de menor desarrollo o en situación de posconflicto para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –inclusive ya ha recibido premios inter-

nacionales<sup>15</sup> por su destacada relevancia en la CSSD.

Para financiar las acciones, cada uno de los países dona anualmente US\$ 1 millón, acumulando cerca de US\$ 20 millones desde 2004 hasta 2011. Los recursos son gestionados por la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD y dirigidos por los tres países a través de sus embajadores de las Representaciones Permanentes para las Naciones Unidas en Nueva York (PNUD, 2010).

El Fondo IBSA se ha enfocado en cuatro ejes de acción: alivio de la pobreza y el hambre; desarrollo de mejores prácticas a través de proyectos replicables y expandibles; liderazgo en la agenda de cooperación Sur-Sur; y construcción de nuevas *partnerships* para el desarrollo<sup>16</sup>. Hasta 2011 quince proyectos habían sido aceptados por el Fondo, que se centraron especialmente en África (45%), América Latina (22%), Asia (19%) y Países Árabes (13%). El 74% de los recursos fueron destinados a los países menos desarrollados, como Burundi, Camboya, Guinea-Bissau, Haití, Laos, Sierra Leona y Timor Oriental (PNUD CSS, 2011:5).

#### *Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo*

Además del ejemplo del Fondo IBSA, la asociación con el PNUD rindió más frutos, como el caso del primer órgano de la ONU con un mandato global en territorio brasileño: el Centro Internacional de Pobreza. Creado con base en Acuerdo de Cooperación entre el PNUD y el gobierno brasileño inició en 2002 sus actividades en la ciudad de Río de Janeiro, siendo transferido en 2004 a Brasilia.

A raíz de una investigación sobre el éxito del Programa *Bolsa Família* (PBF) en la disminución de la pobreza y desigualdad en Brasil, que llama la atención de la comunidad internacional, el Centro gana reconocimiento y proyecta el PBF brasileño hacia el exterior. Se inicia un proceso de transferencia de la tecnología social del Programa y de la experiencia brasileña en el *Fome Zero* con otros países en desarrollo, como el caso del Programa África-Brasil de Cooperación en Desarrollo Social que involucraba al Centro, al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), al Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), y seis países africanos (Ghana, Guinea-Bissau, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica y Zambia) (Fraundorfer, 2013: 101).

13. “Declaração de Nova York sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza”, *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 21 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-a-acao-contra-a-fome>

14. UNITAID, World Health Organization. “About UNITAID”. Disponible en: <http://www.unitaid.eu/en/who/about-unitaid>

15. Tales como: *United Nations South-South Partnership Award* en 2006, el *Millennium Development Goals Awards* de la ONG MDGAC en 2010, y en 2012 el *South-South and Triangular Cooperation Champions Award*, de la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur. Ver: MRE, *Fundo IBSA*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/fundo-ibas>.

16. IBSA Fund UNDP. “About IBSA Trust Fund”. Disponible en: <http://tcdc2.undp.org/IBSA/about/about.htm>



La notoriedad del Centro hace que en 2009 se firme un Ajuste Complementario al Acuerdo de Cooperación ampliando más las responsabilidades del mismo, cambiando su nombre a Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG por su sigla en inglés), y pasando a tener mayor incidencia del gobierno brasileño, inclusive en su Consejo Ejecutivo (MRE, 2009).

Además de la ampliación temática de los servicios ofrecidos por el IPC-IG, se fortaleció el proceso de intercambio Sur-Sur, incluyendo países emergentes y grupos regionales y subregionales; así como estrategias de *advocacy* para la asociación con formuladores de políticas públicas y formadores de opinión<sup>17</sup>. Ello posibilitó una expansión de la red del IPC-IG a través de su participación como organizador del Foro Académico del IBSA, de la plataforma de *think tanks* del BRICS (Grupo Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), y mediante contribuciones en los Grupos de Trabajo del G-20 de los países en desarrollo en temas de protección social y crecimiento inclusivo.

Así, el Centro cumple el papel de plataforma internacional de intercambio de conocimiento sobre protección social y transferencia de renta, pero también de “diseminación global de éxito” del *Bolsa Família*, por lo que forma parte de la estrategia de visibilización y legitimación del gobierno brasileño en el sistema internacional (Fraundorfer, 2013: 104).

#### *Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025*

Durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica en Guatemala celebrada en 2005, Lula presenta la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), compromiso asumido por los países de la región para erradicar permanentemente el hambre hacia 2025. La IALCSH fija una meta específica en relación al primer Objetivo de Desarrollo del Milenio proponiendo la reducción de la desnutrición crónica infantil al 2,5% en todos los países de Latinoamérica con un plazo hasta 2025<sup>18</sup>.

Lula propone llevar la Iniciativa ante la FAO, considerado por el gobierno brasileño el legítimo foro de debate y de iniciativas a nivel global de la soberanía y seguridad alimentaria. Inclusive la importancia de la FAO está presente en las directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria del país (CAISAN, 2009:51).

A partir de 2006 la acción gana el apoyo de la FAO, y su

Oficina Regional para América Latina y el Caribe asume el papel de coordinación de la IALCSH. Además, recibe apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Programa España-FAO) y ambas desarrollan el Proyecto de Apoyo a la Iniciativa que administra y da apoyo técnico a la Secretaria de la IALCSH<sup>19</sup>.

La conducción y el seguimiento de la Iniciativa queda bajo responsabilidad de tres grupos: a) el *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, que es el órgano central de toma de decisiones de la ONU para las políticas de seguridad alimentaria y nutricional mundial; b) el *Grupo de América Latina y el Caribe ante la ONU*, que reúne a los 33 países de la región miembros de las Naciones Unidas; y c) el *Grupo de Trabajo 2025*, formado por los gobiernos de cada país y los representantes de la FAO en cada uno de ellos, como mecanismo de seguimiento regular<sup>20</sup>; reflejando la importancia de la IALCSH que es gestionada por los más altos ámbitos de la gobernanza global de SAN.

La Iniciativa ha generado diversos esquemas de cooperación triangular entre los países de la región y el organismo de las Naciones Unidas. A partir de 2009 la FAO estableció la IALCSH como marco estratégico para todos los proyectos financiados para Latinoamérica y el Caribe por el Programa España-FAO, y desde 2010 para los proyectos financiados por el Programa Brasil-FAO; señalando un esfuerzo de coordinación de la cooperación en seguridad alimentaria y nutricional.

#### *Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO*

A raíz del compromiso con la IALCSH, se crea en 2008 el Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO con base al Acuerdo Marco entre el gobierno brasileño y la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, siendo un importante resultado del debate iniciado en 2005 en Guatemala y de una creciente sintonía entre la FAO y el gobierno brasileño.

El Programa ha promovido diversos proyectos regionales de cooperación triangular, centrándose en las siguientes áreas: a) diálogos de política entre sociedad civil y gobiernos nacionales para el desarrollo rural; b) asistencia técnica a los gobiernos para el fortalecimiento de programas nacionales de alimentación escolar; c) estudios sobre pobreza rural en la región; d) fortalecimiento de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR; y e) asistencia a situaciones de emergencias so-

17. IPC-IG PNUD. “Sobre o IPC-IG”. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/PagePort.do?id=134&active=0>

18. IALCSH FAO, Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. “La Iniciativa IALCSH”. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa/la-iniciativa/>

19. *Ibidem*.

20. *Ibidem*.



cio-ambientales, como los casos en Haití y Chile<sup>21</sup>.

El financiamiento del Programa se da con recursos de órganos brasileños, conformando el Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO, que funciona como articulador de los proyectos de la cooperación brasileña con la FAO, especialmente con la IALCSH. La ejecución la realizan algunos ministerios brasileños que actúan en los proyectos conforme a sus competencias<sup>22</sup>, siendo coordinados por la Agencia Brasileña de Cooperación en colaboración con la Oficina Regional de la FAO (Brasil FAO, s.f.: 1-3). Así, el Programa ha significado un avance de la IALCSH iniciada por Lula en 2005, lo que ha reforzando el activo rol del país en el combate al hambre a nivel regional y global.

#### *Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Combate al Hambre y Desarrollo Rural*

En el marco de la estrategia de la diplomacia brasileña para ampliar el debate internacional sobre el combate al hambre, así como para acercarse a los países del Sur interesados en promover políticas de SAN a nivel local y global, el Presidente Lula propuso en 2009 la realización de una reunión de Ministros de agricultura entre Brasil y los países africanos, surgiendo el Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Combate al Hambre y Desarrollo Rural con el objetivo de establecer un canal de cooperación permanente entre ambas regiones.

El primer encuentro del Diálogo Brasil-África se efectuó en 2010 en Brasilia con la participación de Ministros de 45 países africanos; durante el mismo se debatieron temas de cooperación Sur-Sur en agricultura y seguridad alimentaria, y se anunciaron diversos proyectos, como el programa de capacitación en agricultura tropical con la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) y el Programa de Adquisición de Alimentos de

la agricultura familiar (PAA África) con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), entre otros<sup>23</sup>.

A partir del Diálogo también se crea el Programa *Mais Alimentos África* que busca replicar la experiencia brasileña promovida por el MDA a través de la línea de crédito del PRONAF<sup>24</sup> a agricultores familiares para la modernización de la infraestructura productiva. Parte del financiamiento ha venido de la Cámara de Comercio Exterior brasileña, que aprobó una línea de crédito a los países africanos de US\$ 640 millones para financiar exportaciones brasileñas de máquinas y equipamientos agrícolas. El primer crédito liberado en 2011 fue para la implementación del Programa en Ghana y Zimbabwe para proyectos de mecanización e irrigación de la producción agrícola, como también para la asesoría técnica<sup>25</sup>.

#### *Centro de Excelencia Contra el Hambre*

Como vimos, los programas de seguridad alimentaria del gobierno Lula han despertado interés de diversos países y organismos internacionales, generando cooperación en la transferencia de tecnologías sociales. Así, en el marco de la difusión internacional de la política nacional de SAN, Brasil impulsa la creación del Centro de Excelencia Contra el Hambre (CEAH por su sigla en inglés), inaugurado en Brasilia en 2011 con base en el Acuerdo de Cooperación entre el gobierno brasileño y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas.

El CEAH tiene por objetivo convertirse en una plataforma global de intercambio de experiencias y promoción de la cooperación Sur-Sur en alimentación escolar, nutrición y seguridad alimentaria, ofreciendo apoyo técnico para la implementación de programas a más de 22 países de América Latina, el Caribe, África y Asia<sup>26</sup>. Básicamente el foco de sus actividades ha sido compartir la experiencia

21. FAO, Programa de Cooperação Brasil-FAO. "Sobre o Programa". Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/sobre-o/>

22. Por ejemplo, el Proyecto de Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar, actualmente en once países, es ejecutado por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE-MEC); el Proyecto de Apoyo a las Estrategias Nacionales y Subnacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que se basa en la experiencia del Fome Zero, es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); y el Programa de Asistencia Humanitaria en Situaciones de Emergencia, que actúa en países que sufren desastres socio-naturales y conflictos, es ejecutado por la Coordinación General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME-MRE). Más información: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/>

23. "Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural: Adoção de Documento Final", *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 13 de mayo de 2010, Nota n° 302. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/dialogo-brasil-africa-sobre-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-desenvolvimento-rural-adoacao-de-documento-final>

24. El PRONAF, Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario financia proyectos individuales o colectivos que generen renta a los agricultores familiares y asentados de la reforma agraria, como el costeo de la cosecha o actividad agroindustrial, para la inversión en máquinas, equipamientos o infraestructura de producción y servicios agropecuarios. Más información MDA: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>

25. "Brasil e Gana firmam acordo de cooperação de US\$ 95 mi para agricultura familiar". *Presidência da República Brasil*, 27 de enero de 2011. Disponible en: <http://blog.planalto.gov.br/brasil-e-gana-firmam-acordo-de-cooperacao-de-us-95-mi-para-agricultura-familiar/>

26. PMA, Programa Mundial de Alimentos, Centro de Excelência contra a Fome. Disponible en: <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pma/>



brasileña del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), uno de los programas de seguridad alimentaria más antiguos de Brasil, y que busca garantizar por medio de la transferencia de recursos financieros federales a los municipios la alimentación escolar de los alumnos de la educación básica matriculados en escuelas públicas, siendo ejecutado por el *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE) del Ministerio de Educación.

Aunque fue creado en 2011, la concretización del CEAH representa esfuerzos iniciados durante el gobierno Lula junto al PMA. La Directora Ejecutiva del PMA, Josette Sheeran realizó una misión en 2010 para conocer la experiencia del *Fome Zero* y del PNAE, y desde entonces ha considerado el país un “campeón mundial” en la disminución del hambre y ha indicado la importancia de compartir tal éxito con otros países en desarrollo<sup>27</sup>. Igualmente, cabe mencionar que el actual director del Centro, Daniel Balaban, fue uno de los formuladores del *Fome Zero* cuando fue presidente del FNDE (2006-2011) y responsable por la ejecución del PNAE (Fraundorfer, 2013: 106), siendo esta experiencia preponderante para su elección en el Centro del PMA.

Cabe mencionar que a partir del compromiso del Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, el CEAH participa desde 2012 del *Purchase from Africans for Africa* (PAA África) basado en el Programa de Adquisición de Alimentos del *Fome Zero* brasileño, que se integra al PNAE para promover la adquisición local de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar. Así, se han apoyado iniciativas de compras locales de pequeños agricultores para la asistencia alimentaria y estrategias para soluciones de largo lazo en el combate al hambre. Inicialmente cinco proyectos fueron implementados en Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal, combinando acciones emergenciales de recuperación agrícola y asistencia alimentaria de desarrollo productivo<sup>28</sup>.

De ese modo, el CEAH se ha basado en la experiencia de la Estrategia *Fome Zero*, que ya cumple 10 años, lo que le hizo atractivo para los países en desarrollo interesados en construir políticas de seguridad alimentaria y nutricional.

## Consideraciones finales

Con el objetivo de observar la vinculación entre la política doméstica y la externa durante el gobierno de Lula da Silva, en este trabajo fue examinado el proceso de difusión internacional de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, en paralelo a las iniciativas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional promovidas por el gobierno brasileño.

Desde el gobierno de Lula, Brasil avanzó gradualmente en la construcción de una imagen internacional como actor de referencia en el combate al hambre y la pobreza. Tal y como se indicó en las nueve iniciativas impulsadas por el ex Presidente, la trayectoria se inicia discursivamente en foros multilaterales, dando visibilidad a las políticas nacionales de SAN recién implementadas; para progresivamente ir consolidándose en esquemas de cooperación con países del Sur y organismos internacionales de gobernanza global de la seguridad alimentaria.

En esa trayectoria se observa un reajuste en la hoja de ruta de la lucha mundial contra el hambre, ya que el tema de un “*Fome Zero* Mundial” inicialmente no interesó a los países del Norte. Brasil pasa a acercarse a los principales interesados: por un lado los países del Sur en los cuales el hambre, la desnutrición y la pobreza son problemas reales para la población y sus gobiernos; y por otro lado privilegia las relaciones con los organismos multilaterales especializados en el tema, lo que permitió fortalecer lazos de cooperación con el PNUD, la FAO y el PMA, y crear iniciativas conjuntas y programas de cooperación triangular en la materia.

Igualmente, se observan similitudes entre las iniciativas en cuanto a: ámbitos desde donde emergen, tipo de esquemas de actuación, socios, modo de cooperación y actores involucrados. Los ámbitos en que se presentan suelen ser multilaterales, en conjunto con organismos de las Naciones Unidas con potestad en temas de seguridad alimentaria; también a través de coaliciones interregionales entre emergentes, como el Foro IBSA. Los esquemas de actuación han sido preferentemente programas de cooperación Sur-Sur, en proyectos que se dan de forma bilateral o triangular, y los socios beneficiarios son los países de América Latina, África y Asia. También se ha configurado un modo descentralizado de cooperación que involucra actores subnacionales del gobierno brasileño en la implementación de los proyectos, como los Ministerios de Desarrollo Social y Combate al Hambre y el de Desarrollo Agrario, la Coordinación General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre

27. “Brazil and WFP launch the Centre of Excellence Against Hunger”, World Food Programme (WFP), 07 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.wfp.org/news/news-release/brazil-and-wfp-launch-centre-excellence-against-hunger>

28. *Ibidem*.



(CGFOME-MRE), e institutos de investigación económica y agrícola, como el IPEA y la EMBRAPA, siendo todos coordinados por la Agencia Brasileña de Cooperación.

Además, las iniciativas de CSSD descritas tienen en común el objetivo de compartir la experiencia brasileña en materia de seguridad alimentaria y nutricional a partir de los programas *Fome Zero*, *Bolsa Família*, el Programa de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa de Adquisición de Alimentos de la agricultura familiar (PAA). Hecho que evidencia la estrecha relación entre la política social y la política exterior, siendo que la segunda ha funcionado como un instrumento de promoción de la primera.

Así, mientras el gobierno de Lula promovía el intercambio de su conocimiento en tecnologías sociales, también impulsaba la “diseminación global de éxito” de los programas de seguridad alimentaria y nutricional implementados a escala nacional. De acuerdo a lo expresado por el ex Presidente durante el lanzamiento de la iniciativa Acción Global Contra el Hambre en 2004:

*Os países pobres e as nações em desenvolvimento terão autoridade moral para cobrar dos países ricos se não se omitirem internamente, se fizerem a sua parte (...) no combate à fome e à pobreza. No Brasil, estamos empenhados em fazer a nossa parte. O programa Fome Zero é um objetivo irrenunciável, que temos perseguido com obstinação. (...) o Bolsa Família, já incluiu 5 milhões de famílias pobres, (...) estamos executando o maior programa de financiamento da agricultura familiar; (...) aumentamos os recursos para a alimentação escolar que atende, hoje, 36 milhões de crianças carentes<sup>29</sup>.*

De esa manera, Lula afirma que Brasil tiene autoridad moral para cobrar de los países ricos un mayor compromiso ante la problemática mundial, porque “está haciendo su parte” a nivel doméstico. Esto le da

legitimidad al discurso y refuerza su papel de liderazgo en la lucha global contra el hambre y la pobreza. Por lo que se puede indicar que el gobierno brasileño buscó utilizar los programas sociales nacionales de seguridad alimentaria como un medio para ganar visibilidad y construir su prestigio en la arena internacional, configurándose como una importante estrategia de la diplomacia de Lula.

Finalmente, la participación en los regímenes internacionales suele constituir una estrategia para influir sobre las estructuras, los agentes y los procesos políticos internacionales (Ramalho da Rocha, 2006:76). Así, las iniciativas promovidas por el gobierno Lula representaron para Brasil la construcción de su imagen como referente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional a través de la difusión internacional de su política pública, asignándole legitimidad discursiva en el combate global al hambre e influencia en el sistema internacional –hecho que demuestra la *perspectiva autonomista* de la política exterior brasileña y el ejercicio de la cooperación Sur-Sur como *poder blando* o *social soft power*, que torna favorable la “diseminación del modelo brasileño de desarrollo” (Ayllón Pino y Costa Leite, 2010:79).

Una señal relevante de prestigio y legitimidad logrados en ese proceso fue la elección de José Graziano da Silva para la Dirección de la FAO en 2011. El agrónomo brasileño fue el responsable por la elaboración e implementación del *Fome Zero* de Lula, y en 2006 asumió el cargo de Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, para luego en 2011 ser electo Director-General de la FAO, siendo el primero latinoamericano en ocupar el cargo<sup>30</sup>-campana que contó con el apoyo de Lula y de la actual presidenta Dilma Rousseff. Desde entonces, la experiencia brasileña de los programas de SAN –considerada por Graziano el “*cartão de visitas brasileiro*” en el exterior<sup>31</sup>-, ha sido muy utilizada en los proyectos de la FAO alrededor del mundo.

29. “Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de líderes mundiais para a Ação Contra a Fome e a Pobreza, na sede da ONU”, *Escola de Governo*, 20 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.escoladegoverno.org.br/biblioteca/133-discurso-lula-contra-fome-onu>

30. “Graziano é eleito diretor-geral da FAO”, *Agência Brasil*, 26 de junio de 2011. Disponible en: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-06-26/graziano-e-eleito-diretor-geral-da-fao>

31. *Ibidem*.



## Bibliografía

### Artículos académicos | Estudios | Libros

- AYLLÓN PINO, Bruno (2012), "Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 97-98, pp. 189-204. Disponible en: [http://www.cidob.org/en/content/download/31861/515583/file/189-204\\_BRUNO+AYLLON.pdf](http://www.cidob.org/en/content/download/31861/515583/file/189-204_BRUNO+AYLLON.pdf)
- AYLLÓN PINO, Bruno y COSTA LEITE, Iara (2010), "La Cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior". En Ayllón, B. y Surasky, J. (orgs.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: Catarata/IUDC, pp. 69-101.
- CERVO, Amado Luiz (2008), *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva, 297 p.
- CORRALES, Javier (2009), "Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy", *The Washington Quarterly*, vol. 32, nº 4, pp. 97-114. Disponible en: <https://www.amherst.edu/media/view/157431/original/Corrales+Ven+Foreign+Policy+WQ+2009+final.pdf>
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto (2004), "Uma Política Externa Engajada: a diplomacia do Governo Lula". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, nº 1, pp. 162-184. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292004000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292004000100008&script=sci_arttext)
- FIGUEIREDO BRASIL, Pilar y GEHRE GALVÃO, Thiago (2011), "Segurança alimentar, solidariedade internacional e a política externa no governo Lula (2003-2010)". 3º Encontro Nacional ABRI, Associação Brasileira de Relações Internacionais, 21 p. Disponible en: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a35.pdf>
- FRAUNDORFER, Markus (2013), "Fome Zero para Mundo. A Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 2, nº 4, pp. 97-122. Disponible en: [www.seer.ufrgs.br/austral/article/download/40267/26987](http://www.seer.ufrgs.br/austral/article/download/40267/26987)
- GOMES SARAIVA, Miriam (2007), "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, nº 2, pp. 42-59. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>
- IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (2008). *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional: relatório síntese*. Rio de Janeiro: IBASE, 361 p. Disponible en: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/segal-repercuss%C3%B5es-do-bolsa-fam%C3%ADlia.pdf>
- LESSA, Antônio Carlos (2014), Entrevista personal realizada por la autora en 2014 con el Dr. Antônio Carlos Lessa, especialista en Política Exterior Brasileña y docente del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.
- LOPES CORREA, Marcio (2010), *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: Ed. Marcio Correa, 280 p.
- MILANI, Carlos y PINHEIRO, Leticia (2013), "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública". *Revista Contexto Internacional*, vol. 35, nº 1, pp. 11-41. Disponible en: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/1artigo351.pdf>
- NYE, Joseph (2010), *The Future of the Power*. New York: Public Affairs, 300 p.
- PENNA, Pio (2006), "Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil". En Altemani de Oliveira, H. y Lessa, A.C. (orgs.), *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 2. São Paulo: Ed. Saraiva.
- RAMALHO DA ROCHA, Antônio Jorge (2006), "O Brasil e os Regimes Internacionais". En Altemani de Oliveira, H. y Lessa, A.C. (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 2. São Paulo: Ed. Saraiva.
- RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste (1967), *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Ed. Difusão Européia do Livro, 542 p.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2000), "Instituições democráticas e política exterior". *Revista Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, pp. 265-303. Disponible en: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf)
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2005), "Aspiração Internacional e Política Externa". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 82, ano XIX. Disponible en: <http://pt.scribd.com/doc/13299037/Maria-Regina-Soares-de-Lima-ASPIRACAO-INTERNACIONAL-E-POL-EXTERNA>
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Mônica (2006), "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". *International Affairs* nº 82, I, pp. 21-40. Disponible en: [http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/inta\\_513.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/inta_513.pdf)
- VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel (2009), *Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*. Maryland: Lexington Books, 169 p.



## Fuentes de información

### Documentos oficiales

BRASIL, Presidência da República (1988), “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL, Presidência da República (2003), “Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional”. Secretaria de Imprensa e Divulgação, Brasília (01/01/2003), 13 p. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/download>

BRASIL, Presidência da República (2009), “Lei Nº 11.947, de 16 de Junho de 2009”. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)

CAISAN, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (2009), “Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional”. III Conferência Nacional de SAN, CO-NAB, 72 p. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/ acesso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/caisan/arquivos/Subsidio%20para%20Balanco%20das%20Acoes%20Governamentais%20de%20SAN%20e%20da%20Implantacao%20do%20Sistema%20Nacional.PDF/download>

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010), *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios – Volume 2*. De Castro, J.A. y Modesto L. (orgs.), Brasília, 366 p. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf)

MDA, Ministério de Desenvolvimento Agrário (2010), *Fome Zero. A experiência brasileira*. Graziano da Silva, J., Del Grossi, M.E., Galvão de França, C. (orgs). Série NEAD Especial, MDA, 362 p. Disponible en: [www.fao.org/docrep/016/i3023p/i3023p.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i3023p/i3023p.pdf)

MDS, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010), *Fome Zero. Uma História Brasileira. Volume 1*. Veiga Aranha, A. (org.). Brasília, 190 p. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/publicacoes%20sisan/livros/fome-zero-2013-uma-historia-brasileira-2013-volumes-1-2-e-3/arquivos/Fome%20Zero%20Vol1.pdf/download>

MRE, Ministério das Relações Exteriores (2009), “Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, para a Operação no Brasil da Unidade Temática do PNUD sobre Redução da Pobreza”. Diário Oficial da União, nº 143, 29/07/2009, 43 p. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pressroom/files/ipc103.pdf>

SAE, Secretaria de Assuntos Estratégicos (2010), “Ciclo de Palestras, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias”. Presidência da República, Brasília, 56 p. Disponible en: [www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/cicloDePalestras-Patrus.pdf](http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/cicloDePalestras-Patrus.pdf)

### Informes de Organismos Internacionales

ACTIONAID (2010), *Who’s really fighting hunger? Why the world is going backwards on the goal to halve hunger and what can be done*. HungerFREE Scorecard 2010, South Africa, 108 p. Disponible en: <http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/actionaid-scorecard-report-2010.pdf>

BRASIL FAO (s.f.), “Fondo de Cooperación Técnica Brasil-FAO. Marco Estratégico para la Acción”. Programa de Cooperación Técnica Brasil-FAO. 10 p. Disponible en: [http://www.fao.org/alc/file/media/proy/p\\_brasil/me\\_programa\\_brasil.pdf](http://www.fao.org/alc/file/media/proy/p_brasil/me_programa_brasil.pdf)

ONU, Organización das Nações Unidas (2003), “Discurso do Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil na abertura da 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas”. Nueva York, 23/09/2003. Disponible en: <https://www.un.org/webcast/ga/58/statements/brazil-portugese.htm>

OXFAM (2011), “Governança para um sistema alimentar resiliente”. Textos para Discussão da Oxfam, Campanha Cresça. 34 p. Disponible en: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/20110527-dp-governance-resilient-food-system-pt.pdf>

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), “O que o IBAS pode oferecer para a comunidade global?”. *Poverty in Focus nº 21*, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD, 28 p. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCPovertyInFocus21.pdf>

PNUD CSS, Special Unit for South-South Cooperation (2011), “The India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation. IBSA Trust Fund”. Project Portfolio Overview, 2011 Annual Report, United Nations Development Programme, 36 p. Disponible en: <http://tcdc2.undp.org/ibsa/Upload/IBSARreport.pdf>

### Notas de prensa

“América Latina e Caribe caminham para erradicar a fome na região”, por José Graziano da Silva, *UOL Notícias*, 07 de mayo de 2014. Disponible en: <http://noticias.uol.com.br/opiniaocoluna/2014/05/07/america-latina-e-caribe-caminham-para-erradicar-a-fome-na-regiao.htm>

“Bolsa Família beneficia 50 milhões após 10 anos”. *Diário de S. Paulo*, 20 de octubre de 2013, Disponible en: <http://www.diariosp.com.br/noticia/detalhe/59067/Bolsa+Familia+beneficia+50+mi+apos+10+anos>

“Brasil e Gana firmam acordo de cooperação de US\$ 95 mi para agricultura familiar”. *Presidência da República Brasil*, 27 de enero de 2011. Disponible en: <http://blog.planalto.gov.br/brasil-e-gana-firmam-acordo-de-cooperacao-de-us-95-mi-para-agricultura-familiar/>



## Fuentes de información

### Notas de prensa

“Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família”. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 14 de octubre de 2013. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2)

“Brazil and WFP launch the Centre of Excellence Against Hunger”, *Programa Mundial de Alimentos (PMA)*, 07 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.wfp.org/news/news-release/brazil-and-wfp-launch-centre-excellence-against-hunger>

“Declaração de Nova York sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza”, *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 21 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-a-acao-contra-a-fome>

“Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural: Adoção de Documento Final”, *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 13 de mayo de 2010, Nota nº 302. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/dialogo-brasil-africa-sobre-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-desenvolvimento-rural-adocao-de-documento-final>

“Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de líderes mundiais para a Ação Contra a Fome e a Pobreza, na sede da ONU”, *Escola de Governo*, 20 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.escoladegoverno.org.br/biblioteca/133-discurso-lula-contra-fome-onu>

“Estudo avalia impacto do Programa Bolsa Família na redução da mortalidade infantil”, *ONU-Brasil*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.onu.org.br/estudo-avalia-impacto-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil/>

“Estudo indica que o programa Bolsa Família está diretamente associado à redução das taxas de mortalidade infantil”, *Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.sae.gov.br/site/?p=16546>

“G8 exclui proposta de Lula de criar fundo mundial de combate à fome”, *Folha de SP*, 03 de junio de 2003. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u49727.shtml>

“Graziano é eleito diretor-geral da FAO”, *Agência Brasil*, 26 de junio de 2011. Disponible en: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-06-26/graziano-e-eleito-diretor-geral-da-fao>

“Leia a íntegra do discurso de Lula na reunião do G-8”, *Agência Brasil*, 01 de junio de 2003. Disponible en: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-06-01/leia-integra-do-discurso-de-lula-na-reuniao-do-g-8>

### Páginas web

FAO, Programa de Cooperação Brasil-FAO, Programa das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/sobre-o/>

IALCSH FAO, Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa>

IBSA Fund SSC UNDP, United Nations Office for South-South Cooperation: <http://tcdc2.undp.org/IBSA/>

IPC-IG UNPD, International Policy Center for Inclusive Growth, United Nations Development Programme: <http://www.ipc-undp.org>

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil: <http://www.mda.gov.br/>

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil: <http://www.mds.gov.br>

MRE, Ministério das Relações Exteriores, Brasil: <http://www.itamaraty.gov.br>

PMA, Programa Mundial de Alimentos, Centro de Excelência Contra a Fome: <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pma/>

UNITAID, World Health Organization: <http://www.unitaid.eu/en/>