



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de Grado:

“La seguridad alimentaria como tema de agenda de la política exterior de Brasil. Su tratamiento en los ámbitos multilaterales: FAO, OMC, IBSA y BRICs (2003-2010)”

AUTOR:

Valentina Nardi

DIRECTOR:

Dra. Clarisa Giaccaglia

FECHA: Julio, 2014

## **RESUMEN**

La seguridad alimentaria ha sido ampliamente discutida en el plano global, tanto a nivel estatal, principalmente en el seno de la FAO, como en el marco de las organizaciones de la sociedad civil. En el caso particular de Brasil durante el período 2003-2010, el gobierno de Lula da Silva ubicó a la seguridad alimentaria en el centro de su agenda de política interna y externa. La presente investigación se propone, de manera general, analizar la relevancia del tema de la seguridad alimentaria en la política exterior de Brasil en los ámbitos multilaterales en el período 2003-2010.

De forma más específica, se propone, en primer lugar, caracterizar el problema de la seguridad alimentaria global en el marco de los cambios acontecidos en la agenda de seguridad a partir de la post Guerra Fría. En segundo lugar, describir los principales aspectos de la política interna y exterior de Brasil durante los dos mandatos del gobierno de Lula da Silva (2003-2010) relativos al abordaje de esta problemática. Y, por último, analizar las acciones llevadas adelante por el gobierno brasileño en materia de seguridad alimentaria en cuatro ámbitos multilaterales: FAO, OMC, IBSA y BRICs.

A modo de hipótesis general, a lo largo de la presente tesina se sostiene que el gobierno de Lula da Silva colocó el tema del hambre como uno de los pilares de su política exterior siendo exitoso en instalar el debate sobre la seguridad alimentaria en la agenda internacional a través de su participación en diversos espacios multilaterales otorgando una mayor visibilidad al tema. A su vez, tal accionar no estuvo vinculado sólo a motivos de solidaridad internacional sino que también redundó en beneficios concretos para los objetivos de su política exterior relacionados a alcanzar una mayor proyección de Brasil a nivel global y a la construcción de una imagen del país como un actor comprometido con el desarrollo tanto propio como de las naciones menos favorecidas.

**Palabras clave: Brasil, Seguridad alimentaria, Política exterior, Ámbitos multilaterales**

## **Agradecimientos**

A mi familia y amigos, por su confianza y apoyo incondicional.

A mis grandes amigas Vicky y Delfy, con quienes durante tantas horas de estudio armamos un interminable repertorio de anécdotas. Con ustedes transformamos los nervios en risas y potenciamos la alegría al final de cada examen.

A Carla, Sabrina y Agus, por entusiasmarme con su vocación docente.

A Gladys, por su generosidad y cada uno de sus consejos.

Y, especialmente, a Clarisa por su confianza, paciencia y dedicación.

## ÍNDICE

Introducción	6
Marco teórico-conceptual	9
Marco metodológico	12
CAPÍTULO I: LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A NIVEL GLOBAL	14
La seguridad en la Post-Guerra Fría	14
La reconceptualización de la seguridad	15
La aparición de la seguridad alimentaria en la agenda internacional	18
Primera etapa: la disponibilidad de alimentos	19
Segunda etapa: la demanda de alimentos	21
Tercera etapa: la crisis alimentaria de 2007	23
Las crisis del siglo XXI: económica, energética y alimentaria	24
Las causas de la inseguridad alimentaria	29
Pobreza e inseguridad alimentaria	30
El cambio climático y la seguridad alimentaria	31
Crecimiento de los países en desarrollo: los BRICs	33
¿Por qué es importante combatir el hambre?	34
El tratamiento de la crisis a nivel global: las cumbres de la FAO	37
La participación de los actores no gubernamentales en la lucha contra el hambre: las ONGs y los movimientos sociales	39
La seguridad alimentaria: un tema de las Relaciones Internacionales	41
CAPÍTULO II: LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BRASIL DURANTE EL GOBIERNO DE LULA DA SILVA (2003-2010)	44
El tratamiento del hambre en la agenda gubernamental brasileña	45
La sociedad civil brasileña y la lucha contra el hambre	51
La llegada a la presidencia de Lula da Silva	52
El estado de la seguridad alimentaria en Brasil en 2003	55
El accionar del gobierno de Lula en el ámbito doméstico	56
Programa Fome Zero ( <i>Hambre Cero</i> )	59
La participación de la sociedad civil en la política social de Lula	63
El accionar de Brasil en el ámbito internacional	65
La seguridad alimentaria en la agenda de política exterior	67
La política exterior de Lula y la promoción de la seguridad alimentaria en la agenda internacional	70
CAPÍTULO III: EL ACCIONAR DE BRASIL EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ÁMBITOS MULTILATERALES: FAO, OMC, IBSA Y BRICS	72
FAO	73

Programa de Cooperación Internacional Brasil - FAO	77
Las donaciones de Brasil al Programa Mundial de Alimentos (PMA)	80
La participación de Lula da Silva en las Cumbres Mundiales de la FAO	81
OMC	85
Ronda Doha: una ronda verdaderamente paralizada	85
La elección de Acevedo y el desafío de lograr el consenso en la Ronda Doha	89
IBSA	91
Primer pilar: la coordinación política	92
Segundo pilar: la cooperación sectorial	94
Tercer pilar: El Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y de la Pobreza	95
BRICs	98
La seguridad alimentaria en la agenda de los BRICs	100
El activismo brasileño en los ámbitos multilaterales y el tratamiento de la seguridad alimentaria	102
CONCLUSIÓN	105
BIBLIOGRAFÍA	112
Literatura especializada	112
Sitios Web Oficiales	123
Documentos oficiales	124
Artículos periodísticos	125
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	126

## **Introducción**

La problemática del hambre a nivel global ha sido un tópico históricamente preocupante para la mayoría de los gobiernos del mundo, especialmente para los países más pobres. En su faceta internacional, se hizo más visible a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés).

Fue a partir del impulso de la FAO y en el contexto de cambios acontecidos con la finalización de la Guerra Fría que el hambre empezó a ser considerado como un tema no sólo del ámbito doméstico sino también vinculado a las relaciones internacionales. Más aún, pasó a ser considerado como un tópico de seguridad y por lo tanto fue posible comenzar a hablar de “seguridad alimentaria”.

La inclusión del hambre en la agenda de seguridad permitió el pasaje desde una perspectiva sólo humanitaria, vinculada a la ayuda de los países ricos en forma de donaciones a los más pobres, a una visión centrada en tratar el tema como una cuestión de política internacional que requiere de la cooperación y coordinación a nivel global. Es decir, se fue gradualmente tomando conciencia de que afecta, aunque en diferentes grados y maneras, al sistema internacional en su conjunto.

El ascenso de la seguridad alimentaria como tema de política internacional coincidió con que el escenario global del siglo XXI presentó una serie de cambios que se profundizaron con la crisis económica de alcance mundial comenzada en 2008. Uno de los más relevantes fue el reordenamiento de los centros de poder. En este sentido, se observó cierto desplazamiento de los polos de poder desde Estados Unidos y Europa hacia las denominadas economías emergentes. En este marco, “un dato distintivo del sistema internacional actual es la redistribución de cuotas de poder desde la superpotencia a potencias medias, desde la cima del sistema hacia la base” (Turzi, 2014: 83).

Esta redistribución le permitió a ciertos poderes emergentes cobrar un mayor protagonismo en el plano internacional, avalados por su crecimiento económico. Tal fue el caso de Brasil, que desde la llegada de Lula da Silva a la presidencia hizo grandes esfuerzos por desarrollar una diplomacia activa y por mejorar el posicionamiento del país en el escenario internacional.

Sobre el diseño de la política exterior se destacó, por un lado, una estrategia de

diversificación en cuanto a los actores que se privilegiaron. El gobierno de Lula reordenó las prioridades buscando un mayor acercamiento con América del Sur, África y con otros países emergentes como Sudáfrica, China e India. Tal diversificación se hizo no sólo en el marco de las relaciones bilaterales sino que se trabajó arduamente en la formación de coaliciones como IBSA y BRICs.

Por otro lado, se destacó la inclusión de las cuestiones sociales en la agenda exterior de Brasil, entre las cuales se incluyó el tema de la seguridad alimentaria. Si bien esta problemática había sido tratada por la mayoría de los gobiernos a nivel doméstico y con alguna participación en el ámbito internacional, no había una estrategia definida de largo plazo.

En este marco, la pregunta que se busca responder en el presente trabajo refiere a: *¿qué lugar ocupó la seguridad alimentaria dentro de la política exterior de Brasil durante el gobierno de Lula da Silva?* También guían la investigación las siguientes preguntas específicas: ¿cuál es la situación actual a nivel global en materia de seguridad alimentaria? En este contexto, ¿cuál es la realidad de Brasil? ¿Cómo se abordó esta problemática en el ámbito doméstico? ¿De qué manera el gobierno brasileño llevó adelante dicho tema en el ámbito multilateral?

Para responder los interrogantes mencionados, el **objetivo general** de esta investigación es analizar la relevancia del tema de la seguridad alimentaria en la política exterior de Brasil en los ámbitos multilaterales en el período 2003-2010. De allí se desprenden tres **objetivos específicos**: en primer lugar, caracterizar el problema de la seguridad alimentaria global en el marco de los cambios acontecidos en la agenda de seguridad a partir de la post Guerra Fría. En segundo lugar, describir los principales aspectos de la política interna y exterior de Brasil durante los dos mandatos del gobierno de Lula da Silva (2003-2010) relativos al abordaje de esta problemática. Y, por último, analizar las acciones llevadas adelante por el gobierno brasileño en materia de seguridad alimentaria en cuatro ámbitos multilaterales: FAO, OMC, IBSA y BRICs.

La elección de los ámbitos propuestos se explica, por el lado de la FAO, por ser el principal organismo a nivel internacional donde se abordan las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria. Es una organización intergubernamental que actualmente cuenta con 194 miembros y posee como uno de sus objetivos principales ayudar a eliminar el hambre, la

inseguridad alimentaria y la malnutrición (Sitio web oficial de la FAO, 2013).

El abordaje de la participación del gobierno brasileño en la Organización Mundial del Comercio (OMC) se consideró pertinente en tanto, como se retomará más adelante, la cuestión agrícola es una vertiente importante de la seguridad alimentaria y fue en el marco de dicha organización donde Brasil planteó la necesidad de rever el rol del comercio agrícola internacional en la lucha contra el hambre.

Por su parte, IBSA es un foro integrado por India, Brasil y Sudáfrica que se creó en 2003 por medio de la Declaración de Brasilia. Puede ser definido como una “coalición de potencias medias emergentes, en el sentido que sus miembros coordinan políticas en múltiples foros internacionales, usando su “soft diplomatic power” para promover sus posiciones.” (Lechini y Giaccaglia, 2011: 4). Es decir, IBSA fue diseñada como una iniciativa fundamentalmente política, tendiente a aumentar la coordinación de sus miembros en los asuntos globales más relevantes para poder unir sus voces y elevar su poder de negociación en los principales organismos internacionales (Giaccaglia, 2012).

Por otro lado, BRICs<sup>1</sup> es un acrónimo que aglutina a Brasil, Rusia, India y China. Inicialmente apareció en 2001 como una creación de analistas financieros de Goldman Sachs, para señalar a estos países como aquellos que tenían las economías emergentes más importantes del mundo. Además, se pronosticaba que para el año 2050 podrían individualmente dar alcance a las principales economías y tener un lugar definitivamente establecido a nivel global (Amorim, 2010).

A pesar de que la designación BRICs fue una creación externa, Brasil, India, Rusia y China se conformaron posteriormente como un grupo gubernamental que fue tomando relevancia en el sistema internacional en tanto pasó de una serie de encuentros informales a lograr un mayor marco institucional.

La elección de IBSA y de BRICs para abordar el accionar brasileño responde fundamentalmente a que durante el gobierno de Lula fueron dos de los ejemplos más claros del intento de diversificación de las relaciones internacionales de Brasil y sus esfuerzos por

---

<sup>1</sup> En abril de 2011 Sudáfrica se incorporó formalmente como miembro de BRICs en el marco de la Cumbre del grupo realizada en la Isla de Hainan (China). A partir de allí, pasó a denominarse BRICS. Si bien esta modificación constituyó un cambio relevante en la composición del grupo en tanto incorporó un nuevo socio africano, para los fines de este trabajo sólo se considerarán las acciones del gobierno brasileño en el marco de BRIC, sin tener en cuenta a Sudáfrica en tanto su incorporación excede el recorte temporal elegido, que es el gobierno de Lula da Silva desarrollado entre los años 2003 y 2010.

plantear los principales temas de su política exterior en los ámbitos multilaterales a fin de lograr una mayor presencia internacional. Tal accionar le permitió un tratamiento más efectivo de las cuestiones planteadas al lograr un mayor peso actuando en conjunto con otras potencias medias (Saraiva y Valença, 2011).

En este marco, la **hipótesis general** que se sostiene a lo largo de la presente tesina es que el gobierno de Lula da Silva colocó el tema del hambre como uno de los pilares de su política exterior siendo exitoso en instalar el debate sobre la seguridad alimentaria en la agenda internacional a través de su participación en diversos espacios multilaterales otorgando una mayor visibilidad al tema. A su vez, tal accionar no estuvo vinculado sólo a motivos de solidaridad internacional sino que también redundó en beneficios concretos para los objetivos de su política exterior relacionados a alcanzar una mayor proyección de Brasil a nivel global y a la construcción de una imagen del país como un actor comprometido con el desarrollo tanto propio como de las naciones menos favorecidas.

De tal hipótesis general, derivan tres **hipótesis específicas**. En primer lugar, que la seguridad alimentaria se convirtió en un tópico de creciente importancia en el ámbito de las Relaciones Internacionales en tanto se trata de una problemática que traspasa las fronteras nacionales y, además, porque el diseño de políticas efectivas en el combate contra el hambre requiere de una cooperación internacional que posibilite respuestas colectivas. En segundo lugar se sostiene que las acciones de política exterior en materia de seguridad alimentaria llevadas a cabo por el gobierno de Lula da Silva estuvieron en concordancia con los esfuerzos que se venían realizando a nivel doméstico en la lucha contra el hambre. En tercer y último lugar, se afirma que el gobierno de Lula da Silva tuvo una activa participación en relación a este tema en instancias multilaterales, como la FAO, la OMC, IBSA y BRICs, en las cuales abogó por instalar el debate sobre la seguridad alimentaria en las agendas de dichas esferas e impulsó la concreción de proyectos conjuntos para combatir el hambre.

### **Marco teórico-conceptual**

Para llevar adelante la investigación se realizó un análisis de política exterior partiendo de los aportes realizados desde el **realismo neoclásico**. Por otro lado, también se tuvieron en cuenta los debates dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales acerca de la **nueva conceptualización de la seguridad**.

El **realismo neoclásico** entiende que “el alcance y la ambición de la política exterior de un país es conducida primero y principalmente por su lugar en el sistema internacional y, específicamente, por sus capacidades relativas de poder material” (Rose, 1998: 146)<sup>2</sup>. Pero además de considerar las variables externas también incorpora variables domésticas. En este sentido, hay que tener en cuenta que influyen en la política exterior las percepciones de los líderes políticos y de las elites ya que son ellos quienes la diseñan y ejecutan. Sin embargo, como se encuentran sujetos a ciertas restricciones, se hace necesario observar la fuerza y estructura de los estados en lo que atañe a sus sociedades. Como indica Rose (1998: 147), esto es lo que explica que países con capacidades materiales comparables pero con estructuras estatales distintas actúan de forma diferente. Finalmente, las presiones e incentivos del sistema pueden dar forma a las direcciones generales de la política exterior.

Por lo tanto, los principales postulados de esta teoría contribuyen a la presente investigación en la medida en que se aborda la política exterior de Brasil en materia de seguridad alimentaria atendiendo no sólo a los factores externos sino también a los domésticos que condicionaron las iniciativas desarrolladas en las esferas globales. Por el lado externo Brasil, en tanto poder emergente, debe amoldar sus acciones externas al lugar que ocupa en el sistema internacional. Por el lado interno, a la hora de plantear los lineamientos y acciones gubernamentales influyeron también las percepciones y la visión tanto del presidente Lula como de otras agencias gubernamentales relevantes en la toma de decisiones.

En cuanto a los debates sobre la **nueva conceptualización de la seguridad**, hay que señalar que tradicionalmente la seguridad estaba asociada a una concepción Estado-céntrica y organizada en función de preocupaciones militares. Sin embargo, “durante el último tramo de la Guerra Fría, una nueva agenda de seguridad comenzó a construirse en el ámbito mundial. La ampliación de la noción de seguridad se conectó con la emergencia de temas percibidos como amenazas no militares a escala global” (Hirst, 2003: 96). En efecto, en las últimas décadas se presentaron una serie de riesgos para la seguridad de las naciones “cuya particularidad es que son problemas que afectan simultáneamente a más de un Estado y que en general no pueden resolverse exclusivamente dentro de las propias fronteras” (Diamint, 2001: 64).

---

<sup>2</sup> La traducción es propia. Texto original en inglés.

Por lo tanto, a partir de los mencionados cambios se comenzaron a desarrollar estudios que ampliaron el concepto de seguridad e incluyeron otros fenómenos sociales. Como señala Diamint (2001), los pioneros en este tipo de estudios fueron Richard Ullman<sup>3</sup> y Jessica Tuchman<sup>4</sup> quienes extendieron el concepto de seguridad a los ciudadanos, incorporando además los conflictos étnicos, las tensiones por cuestiones ambientales y las crisis económicas, entre otros. A partir de entonces, se comenzó a hablar de seguridad ya no exclusivamente en términos del uso de la fuerza militar sino también de la existencia de una “seguridad económica”, “seguridad ambiental”, etc.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observó que la ampliación del concepto de seguridad incluyó un fuerte componente social y, por ende, “la inclusión de estos temas sociales como problemas de estabilidad política y de gobernabilidad, hace que la agenda de seguridad convierta las cuestiones societales en problemas de seguridad de Estado” (Diamint, 2001: 68).

Se considera que esta nueva conceptualización de la seguridad es adecuada para la presente investigación ya que permite caracterizar de una mejor manera los problemas de seguridad que afectan a Brasil en tanto su situación se enmarca en la de América Latina, donde “las mayores amenazas a la seguridad están asociadas a situaciones de ingobernabilidad, inestabilidad y debilidad democrática, que se manifiesta a nivel institucional y también estructural (pobreza, distribución no equitativa de la riqueza, falta de justicia social, etc)” (Busso, 2007: 125).

Fue en este contexto que se comenzó a hablar de la situación alimentaria como un tema de seguridad ya que se incluye en los nuevos debates por ser una amenaza transnacional, que afecta a todos los estados y que, a la vez, no puede ser resuelta a nivel individual por ninguno de ellos ni tampoco por medio de la fuerza militar.

A partir de los enfoques teóricos adoptados, se definen ciertos conceptos que resultan

---

<sup>3</sup>Richard Ullman es profesor en la Universidad de Princeton y representa la visión del enfoque liberal de las relaciones internacionales en el marco de los estudios desarrollados en Estados Unidos. Se considera que su artículo “Redefiniendo la seguridad” publicado en 1983 fue una suerte de parteaguas en el debate de seguridad en tanto fue innovador al plantear la posibilidad de extender el concepto de seguridad más allá de la esfera estatal y militar.

<sup>4</sup> Jessica Tuchman es presidente del Think Tank “Carnegie Endowment for International Peace”. En 1989 publicó un artículo llamado “Redefiniendo la seguridad” en la revista *Foreign Affairs* que contribuyó a sentar las bases para debatir las nuevas características de la seguridad a la luz de los cambios acontecidos con el fin de la Guerra Fría.

claves para el desarrollo de la investigación: política exterior, seguridad alimentaria y hambre.

Para comenzar, por **política exterior** se considera el aporte de Laura Neack (2008: 6), quien realiza cinco observaciones importantes al respecto. En primer lugar, que la política exterior es diseñada y conducida en un complejo ambiente doméstico e internacional. En segundo lugar, que es el resultado de coaliciones de intereses de actores y grupos domésticos e internacionales. En tercer lugar, los asuntos de política exterior suelen estar vinculados y reflejar la fuerza de varios partidos y de sus intereses. En cuarto lugar, que la esencia de la política exterior deriva de asuntos domésticos como así también de las relaciones exteriores. Finalmente, los análisis de política exterior necesitan ser multifacéticos y ser realizados en múltiples niveles para poder confrontar los complicados recursos y la naturaleza de la política exterior.

En cuanto a la noción de **seguridad alimentaria** se toma en consideración el concepto elaborado por la FAO, que entiende que "la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana" (FAO, 2011).

También de la FAO se toma el concepto de **hambre**, definido como "una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos. El término científico para el hambre es privación de alimentos" (FAO, 2011).

### **Marco metodológico**

Teniendo en cuenta los objetivos del presente trabajo, se consideró más apropiado adoptar una perspectiva metodológica cualitativa. En cuanto a la selección de técnicas, se recurrió al análisis de datos y documentos. Se analizaron fuentes tanto primarias como secundarias. En relación a las primeras, se trabajó con documentos oficiales elaborados por la Cancillería y otros organismos públicos del Estado de Brasil, discursos del presidente Lula da Silva y registros estadísticos elaborados por organismos internacionales, principalmente Naciones Unidas (específicamente por la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo – PNUD y del Programa Mundial de Alimentos – PMA) y la OMC.

También se consultaron documentos oficiales y actas de las reuniones tanto de IBSA como de BRICs. Para las fuentes secundarias, se tuvieron en cuenta documentos elaborados por centros de estudios especializados (por ejemplo BRICS Policy Center y Centro Brasileiro de Relações Internacionais) como así también artículos publicados en los principales diarios de Brasil y otros periódicos y revistas internacionales.

Por otro lado, se realizaron dos entrevistas semi-estructuradas, siguiendo un temario acorde a los objetivos de la investigación. Las personas entrevistadas fueron dos académicos, especialistas en política exterior brasileña: Miriam Gomes Saraiva y Franklin Trein. Dichas entrevistas fueron realizadas en mayo de 2013 durante una estancia de investigación en la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), en Brasil, que fue posible gracias al financiamiento otorgado por el Programa de Intercambio Regional para Estudiantes de Grado (PIREG) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.

En cuanto a la organización de la tesina, se elaboraron tres capítulos. El primero se refiere al panorama general de la seguridad alimentaria en el plano global teniendo en cuenta los principales antecedentes y la situación actual.

Una vez abordado el aspecto más general de la problemática, en el segundo capítulo se estudia puntualmente el caso de Brasil durante el gobierno de Lula da Silva. Para tal fin, se analiza la situación del país en la materia como así también los actores y políticas que se desarrollaron tanto en el plano de la política doméstica como en la exterior.

Finalmente, el tercer y último capítulo versa sobre el desempeño de Brasil en los cuatro ámbitos multilaterales seleccionados: FAO, OMC, IBSA y BRICs. Cabe aclarar que en el caso de los dos últimos, se tomó en consideración el tratamiento de la seguridad alimentaria al interior de IBSA y BRICs sólo en su calidad de foros de negociación y no su accionar como coaliciones negociadores<sup>5</sup> en el marco de otros organismos internacionales.

---

<sup>5</sup> Cabe tener en cuenta la diferencia existente entre un foro y una coalición negociadora bloque. Por un lado, un foro puede ser entendido como un espacio de diálogo que abarca las discusiones que tienen a su interior los miembros que lo integran. Por su parte, las coaliciones negociadoras comprenden “un conjunto de gobiernos que sostienen una posición común en una negociación a través de la coordinación explícita de sus intereses” (Odell, 2003 citado en Zelicovich, 2011: 41).

## CAPÍTULO I

### LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A NIVEL GLOBAL

#### La seguridad en la Post-Guerra Fría

El fin de la Guerra Fría produjo grandes transformaciones en el orden internacional, lo cual implicó que se abrieran nuevos debates en variadas áreas a fin de adaptarse a la transición hacia un nuevo orden internacional. Si bien hubo consenso en que la Guerra Fría y el enfrentamiento Este-Oeste habían terminado y que un nuevo orden era inminente, no existía tal acuerdo en cuanto a cuáles serían sus características.

Este período de transición se caracterizó por la existencia de “tensiones geopolíticas, con implicancias para el comercio, el desarrollo y la gobernabilidad democrática, donde las relaciones entre los estados tienen, más que en otros momentos, un importante componente económico” (Lechini, 1998: 243).

Además, se comenzó a discutir cuál sería el rol de Estados Unidos, única superpotencia que quedó en pie y que se consideró a sí misma como vencedora de la Guerra Fría. En este punto, se debatió si se trataba de una transición hacia un unipolarismo liderado por Estados Unidos o si en realidad dicho país se encontraba en decadencia (Tokatlian, 1996).

El ámbito de la seguridad no fue ajeno a las transformaciones en curso sino que se hizo necesario reemplazar la lógica del conflicto Este-Oeste, en tanto ya no era representativa de la nueva realidad que se impuso. Hasta ese momento, la idea de seguridad no podía separarse de la fuerza militar y del Estado como sujeto central. Por lo tanto, eran temas de seguridad todos aquellos vinculados a los conflictos territoriales y que involucraran la intervención de las fuerzas armadas.

Con el comienzo de la post-Guerra Fría, aparecieron nuevos temas en la agenda de seguridad internacional que fueron denominados como “nuevas amenazas”: el deterioro ambiental, las violaciones a los derechos humanos, el narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos étnicos, la existencia de regímenes no democráticos, las crisis alimentarias y la trata de personas, entre otros. Así, ya no se puede pensar en un enemigo único ni fácilmente identificable debido a que las nuevas amenazas son “difusas, transnacionales, con un menor peso de los factores militares y ya no representan a un Estado, ni se sitúan en un territorio determinado” (Busso, 2007: 117).

En este marco, el presente capítulo realiza una breve síntesis de la nueva conceptualización sobre la seguridad internacional que comenzó a gestarse con el fin de la Guerra Fría. Luego, partiendo de esas consideraciones, se contextualiza la aparición de la seguridad alimentaria en la agenda internacional y se describen las diferentes etapas por las que esta problemática fue atravesando. Finalmente, se caracteriza la crisis alimentaria comenzada en 2007 y el estado actual del mundo en la materia.

A lo largo de dicho recorrido, se busca demostrar que en el actual escenario internacional la seguridad alimentaria es un asunto global que no puede abordarse de manera aislada sino que requiere ser tomada en cuenta de modo multilateral y por ende es un tópico de interés para la disciplina de la Relaciones Internacionales.

### **La reconceptualización de la seguridad**

En el contexto de finalización de la Guerra Fría, Sanahuja (2005: 28) señaló la aparición de nuevas líneas de reflexión en relación a la seguridad que comenzaron a cuestionar al paradigma tradicional. En primer lugar, la definición de nuevos conceptos de seguridad. Éstos pasaron a ser más globales y multidimensionales, por lo que lograron reconocer otros componentes además del militar, que eran económicos, políticos, sociales y medioambientales.

En segundo lugar, la aparición de “nuevas guerras”, de carácter intra-estatal y que suponen ataques generalizados a la población civil y la violación de los derechos humanos. En tercer lugar, la necesidad de centrarse en la prevención de los conflictos, atendiendo a sus causas profundas como ser las raíces socio-económicas, étnicas, culturales o religiosas.

En sintonía con este proceso de ampliación del concepto de seguridad, los atentados del 11 de Septiembre de 2001 ocurridos en Estados Unidos situaron al terrorismo internacional en el centro de la agenda y evidenciaron que las nuevas amenazas necesitaban de un abordaje diferente. En este sentido, los atentados no respondieron a las características tradicionales de los ataques a la seguridad: fueron efectuados por un enemigo desconocido, perpetrados sobre la población civil de Estados Unidos, no involucraron fuerzas del ejército, no permitieron ser identificados exclusivamente con un país o nacionalidad y se constituyeron como una amenaza potencial para todas las naciones.

Cabe aclarar que la distinción entre amenazas tradicionales y nuevas no hace

referencia a una dimensión temporal en el sentido de que las nuevas hayan reemplazado a las tradicionales, sino que son tendencias que coexisten<sup>6</sup>. Lo que sucedió fue una ampliación de la noción de seguridad, en tanto el concepto militar ya no resultó adecuado o suficiente para caracterizar los problemas de esta materia en el mundo actual (Rojas Aravena, 2012: 12).

Otro de los cambios más relevantes entre la concepción de seguridad en la Guerra Fría y el momento posterior se vincula a quién es considerado el sujeto de la seguridad: si en la Guerra Fría primaba una concepción Estado-céntrica, en la pos-Guerra Fría el debate colocó en el centro al individuo, por lo que se comenzó a utilizar el concepto de “seguridad humana”. El mismo cobró una mayor importancia con la publicación del Informe Anual de Desarrollo Humano del PNUD en 1994, el cual enfatizó la necesidad de buscar un nuevo paradigma de seguridad y promovió la adopción de este concepto.

La seguridad humana se centró en el ciudadano y dotó a la agenda de seguridad de un fuerte componente social, incluyendo violaciones a los derechos humanos, desastres naturales, desplazamiento de poblaciones, conflictos étnicos y la pobreza, entre otros. Fue por estos cambios que también se puede afirmar que el enfoque de la seguridad humana, al cuestionar al Estado como sujeto exclusivo de la seguridad, se constituyó como una línea de reflexión que a su vez desafió al paradigma realista de las Relaciones Internacionales nutriéndose de un pensamiento de un corte liberal y humanista (Pérez de Armiño, 2012). Esta orientación teórica se comprende mejor si se la vincula al contexto de los años noventa, cuando el enfoque liberal se encontraba en auge, ya que se había terminado la confrontación bipolar, se confiaba en un nuevo papel para las Naciones Unidas y el proceso de globalización se comenzaba a expandir con más fuerza.

Por otro lado, también se modificó la forma de enfrentar las amenazas, desplazando la exclusividad que hasta ese momento tenía el uso de la fuerza militar para hacer hincapié en la cooperación internacional partiendo de la base de que ningún Estado puede solucionarlas aisladamente. Además, la seguridad pensada en términos de las nuevas amenazas hace que no se pueda circunscribir a un solo Estado y que la situación provocada en uno de ellos pueda repercutir a nivel global. Ya la seguridad no se gana a expensas de la de otro Estado, sino que se “dibuja un escenario en el que todos ganan o todos pierden” (Weissberg, 2003: 6).

---

<sup>6</sup> Las intervenciones de Estados Unidos en Afganistán (2001) e Irak (2003) evidenciaron que los conflictos militares no han desaparecido, sino que conviven con las nuevas amenazas.

La seguridad humana, no obstante, no se ha constituido como una corriente única sino que surgieron en su interior al menos dos grandes interpretaciones. Por un lado, se encuentran los defensores de un “enfoque amplio”, para quienes el énfasis está puesto en la “libertad frente a la necesidad”. Es decir, el objetivo es lograr el desarrollo humano y un mínimo de bienestar (como por ejemplo, la seguridad alimentaria y sanitaria). Esta primera interpretación se encuentra acorde a los postulados del Informe del PNUD de 1994, mencionado anteriormente, y también por la Comisión sobre Seguridad Humana (CSH)<sup>7</sup>, encabezada por Japón y que funciona en el ámbito de la ONU.

Por otro lado, el “enfoque restringido” hace hincapié en la “libertad frente al temor” argumentando que la principal necesidad es proteger a los individuos ante la violencia física en el contexto de un conflicto. Así lo ha entendido y promovido la Red de Seguridad Humana<sup>8</sup>, conformada por varios estados y promovida por Canadá y Noruega (Pérez de Armiño, 2012).

A pesar de sus aportes, el enfoque de la seguridad humana no ha estado exento de críticas. Entre las principales, Rojas Aravena (2012) hace un llamado de atención sobre la posibilidad de que el concepto de seguridad humana pueda ser “todo y nada”, en el sentido de que una ampliación excesiva de este concepto puede derivar en que todo asunto importante sea englobado en el tópico de la seguridad y por intentar abarcar tantas áreas no se incida efectivamente en ninguna.

Pérez de Armiño (2012) coincide con Rojas Aravena, ya que entiende que la noción de seguridad humana aún no cuenta con una definición lo suficientemente clara y concreta, sino que es impreciso y existen variadas conceptualizaciones demasiado amplias y vagas.

Además, ambos autores advierten sobre el riesgo de que al ser la seguridad humana un tópico tan amplio, se terminen militarizando determinadas temáticas por ser consideradas

---

<sup>7</sup> La CSH fue creada en el año 2001 como un órgano independiente de la ONU, por iniciativa del gobierno japonés. Su creación estuvo en sintonía con la Cumbre del Milenio y el planteamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre sus objetivos principales, figuran el fomento de una mejor difusión y comprensión del concepto de seguridad humana como así también la búsqueda de líneas de acción para su aplicación concreta (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2012).

<sup>8</sup> La Red de Seguridad Humana es una asociación informal de países que surgió en 1998 por medio de un acuerdo entre Noruega y Canadá. Su objetivo principal es la promoción de un nuevo concepto de seguridad que tenga como centro a las personas y que sea la base para el diseño de las políticas nacionales e internacionales. Actualmente la integran 13 países: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Países Bajos, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza y Tailandia (Fuentes, 2001).

temas de seguridad, como puede ser el caso de las “intervenciones humanitarias” que en nombre de contribuir a la solución de problemas asociados a la salud, pobreza, nutrición, etc., conllevan el desembarco de las fuerzas armadas en los territorios de los países más pobres.

Pérez de Armiño (2012) profundiza este argumento y señala como otra limitación del enfoque de la seguridad humana el riesgo de que sea usado como justificación para la injerencia de los países occidentales ricos en los países periféricos que estén atravesando un conflicto interno o una crisis humanitaria.

En resumen, si bien el fin de la confrontación bipolar actuó como disparador de un profundo debate en el ámbito de las Relaciones Internacionales en cuanto a cómo abordar el tema de la seguridad, surgiendo aportes relevantes como el de la seguridad humana, es una discusión que aún se encuentra abierta.

### **La aparición de la seguridad alimentaria en la agenda internacional**

La re-significación de la agenda de seguridad trajo como consecuencia que la cuestión del hambre y de la seguridad alimentaria comenzara a considerarse como problemas que hacen a la seguridad de un Estado y que afectan al mundo entero, además de que no pueden enfrentarse de forma individual sino que precisan de la coordinación y cooperación a nivel internacional.

El concepto de “seguridad alimentaria” comenzó a ser utilizado luego de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), momento en el que la mitad de Europa quedó devastada y sin condiciones de producir su propio alimento (Belik, 2006: 163). A partir de esta situación, se establecieron políticas continentales para que el acceso a la alimentación pudiera ser garantizado incluso en los momentos de conflictos internacionales (Hirai, 2007: 336). La preocupación por el tema fue recogida al momento de la creación de la ONU donde se decidió crear la FAO.

Siguiendo el criterio de Da Silva et. al. (2008), la seguridad alimentaria ha pasado por tres etapas: la primera transcurrió en los años 70, la segunda entre mediados de los 80 y principios del 2000 y la tercera desde mediados de la década del 2000 en adelante. En el presente trabajo se enfatizará la caracterización de la tercera etapa, por ser la que se corresponde con el recorte temporal elegido.

## **Primera etapa: la disponibilidad de alimentos**

Con respecto a la primera etapa, en la década del 70 del siglo XX el número de personas desnutridas<sup>9</sup> rondaba los 900 millones, significando un 21,68% de la población mundial (Trueba, 2002: 113). En este marco, la seguridad alimentaria era enfocada desde la dimensión de la disponibilidad de alimentos, ya que el diagnóstico se basaba en “una producción insuficiente e inestable a nivel mundial” (Da Silva et. al. 2008: 2).

El tema cobró una mayor relevancia cuando en 1972 se desencadenó una crisis alimentaria que combinó el retroceso de la producción agrícola con la escasez de alimentos (FAO, 2000). Esta situación provocó un agotamiento de los stocks de alimentos y un incremento significativo de los precios. En este sentido, Estados Unidos y Canadá sufrieron una reducción de sus stocks de granos y, en 1972 hubo grandes pérdidas de cosechas en la URSS, China, India y en el Sahel, donde los países de la zona se vieron afectados por una gran sequía. Para 1974, los precios de los granos se habían duplicado y sólo quedaban almacenados en cantidad suficiente para alimentar a la población mundial durante tres semanas y media (Conway, 2003).

Sin embargo, la situación de crisis alimentaria no se produjo en un contexto aislado sino que no puede ser separada de otros acontecimientos de la época que implicaron serias consecuencias para la disponibilidad de alimentos: la devaluación del dólar estadounidense y la crisis del petróleo.

La devaluación del dólar en 1971 fue consecuencia de la decisión del gobierno norteamericano de Nixon de suspender la convertibilidad fija de su moneda con el oro, lo cual tuvo un impacto global ya que “en los países en desarrollo, los reajustes monetarios tuvieron importantes efectos negativos, debido a la vulnerabilidad de sus economías frente a las fluctuaciones internacionales de los precios” (FAO, 2000: 140).

Paralelamente, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidió en 1973 aumentar en un 70% el precio de este producto. Consecuentemente, el índice de los precios mundiales de exportación del petróleo crudo subió de 196 en 1973 (1970 = 100) a

---

<sup>9</sup> La desnutrición es “el resultado fisiopatológico de una ingesta insuficiente de alimentos para cubrir los requerimientos de energía y nutrientes, también puede responder a procesos en los que la capacidad de absorción está disminuida o a defectos metabólicos en los que existe una inadecuada utilización biológica de los nutrientes consumidos” (Wanden-Berghe et al., 2010: 6).

641 en 1974 (FAO, 2000). Esta situación fue conocida como la “crisis del petróleo” o “shock petrolero”<sup>10</sup>. La consecuencia para la producción de alimentos fue un aumento exponencial de los costos de producción debido a que entre sus insumos se encuentra el petróleo, por ejemplo en la utilización de los fertilizantes y en el transporte.

Para analizar la crisis alimentaria, la FAO decidió convocar a la Conferencia Mundial de la Alimentación en 1974 del 5 al 16 de noviembre en su sede de Roma. En ella, los gobiernos examinaron el problema mundial de la producción y consumo de alimentos, y proclamaron solemnemente "el derecho inalienable de todo hombre, mujer y niño a no sufrir hambre o desnutrición para alcanzar el pleno desarrollo de sus facultades físicas y mentales" (Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición de la ONU, 1974). También se tomó la decisión de crear un Consejo Mundial de Alimentación, la Comisión de Seguridad Alimentaria de la FAO y facilidades de crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI) para que los países pudieran atender la necesidad de importar alimentos para paliar la situación de crisis.

El comienzo de la década de 1980 se caracterizó por la presencia de una recesión económica con consecuencias para la seguridad alimentaria mundial. Entre las causas que provocaron esta situación, se encontró el segundo shock petrolero en 1979<sup>11</sup>, que llevó el precio del barril de petróleo de 12,7 a 38,8 dólares (Grannel, 1990).

Agravando aún más los efectos económicos provocados por la crisis petrolera, se sumó en 1982 la declaración de México de no poder hacer frente a sus compromisos en materia de deuda externa, debiendo pedir ayuda al FMI. Esta imposibilidad de pago no se limitó a México, sino que varios otros países latinoamericanos siguieron su mismo camino, como sucedió con Argentina y Brasil, provocando una nueva crisis financiera mundial y una

---

<sup>10</sup> El primer shock petrolero sucedió en el contexto de la IV guerra árabe-israelí, conocida como la guerra de Yom Kipur. Como parte de este conflicto, los países árabes decidieron introducir al petróleo como arma de combate tomando medidas a través de él contra quienes apoyaran a Israel. Así, por medio de la OPEP, realizaron un incremento del precio del petróleo de un 70% (Dussort, 2013: 21).

<sup>11</sup> Cabe recordar que el segundo shock petrolero se produjo en el marco de la Revolución Islámica en Irán acontecida en 1979 por medio de la cual el ayatolláh Khomeini derrocó al sha Muhammad Reza Pahlevi y fundó la República Islámica de Irán. Algunos autores (Gatti, 1992; Paiva Benevides, 2011) consideran que este hecho precipitó el estallido de la segunda crisis petrolera en tanto la situación doméstica impactó en el mercado internacional de petróleo ya que una de las primeras medidas tomadas por el nuevo gobierno fue la nacionalización de la industria petrolera por lo que “la revolución dio lugar a la limitación de una quinta parte de la capacidad de producción de la OPEP, lo que llevó inmediatamente a la tensión en el mercado de crudo” (Peña Borgogno, 2013: 37).

contracción del comercio internacional.

### **Segunda etapa: la demanda de alimentos**

A mediados de los ochenta, dando comienzo a la segunda etapa considerada, la FAO comenzó a debatir la noción de seguridad alimentaria a la luz de las graves consecuencias de la crisis económico-financiera. Así, “el nuevo concepto se centró en tres elementos fundamentales: disponibilidad de alimentos, estabilidad de los suministros y acceso a éstos” (FAO, 2000: 150). Por lo tanto, se desplazó el énfasis desde la oferta hacia la demanda, haciendo hincapié en el acceso a los alimentos por parte del individuo.

En el marco de la FAO, se llevaron a cabo tres conferencias: la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN) en 1992, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996 y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación +5 en 2002.

El encuentro de 1992 fue promovido en conjunto por la FAO y por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Entre las razones que motivaron esta convocatoria, se destacó la existencia de un diagnóstico alarmante puesto que se supo que 800 millones de personas se encontraban en situación de desnutrición siendo una tendencia que no sólo no se estaba solucionando sino que iba en aumento. Frente a este panorama, se consideró necesario “identificar mejor las causas, naturaleza y magnitud del problema, con el fin de determinar estrategias coordinadas y objetivos realistas y la necesidad de intensificar la solidaridad nacional y movilizar los recursos necesarios” (FAO, 1992: 6).

La CIN tuvo lugar del 1º al 3 de diciembre en la sede de la FAO en Roma. El debate estuvo centrado en cómo luchar contra el hambre y la desnutrición y allí se reflejó claramente el énfasis en la dimensión del acceso, ya que se explicitó que el problema no era la falta de alimentos sino que los individuos no podían obtenerlos: “el hambre y la malnutrición son inaceptables en un mundo que posee a la vez los conocimientos y los recursos necesarios para acabar con esta catástrofe humana. Reconocemos que mundialmente hay alimentos suficientes para todos y nos comprometemos a actuar solidariamente para lograr que la liberación del hambre llegue a ser una realidad” (Declaración Mundial sobre Nutrición, 1992).

A pesar de las declaraciones de la CIN de 1992, en los siguientes años la situación de desnutrición se siguió agravando por lo que la FAO decidió convocar a una nueva cumbre en

1996, atendiendo principalmente a dos motivos. Por un lado, como respuesta a la persistencia de una situación de desnutrición generalizada y, por el otro, a la preocupación creciente por la capacidad de la agricultura para satisfacer las demandas futuras de alimentos. Ante tal panorama, se buscó “renovar, al más alto nivel político, el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población” (Sitio web oficial FAO, 2013).

La cumbre de 1996 también se llevó a cabo en Roma desde el 13 al 17 de noviembre y se destacó por un nivel histórico de participantes estimándose que acudieron a ella 10.000 personas. No sólo estuvieron presentes 186 funcionarios de los miembros de la FAO (Jefes de Estado y Gobierno y Ministros de Agricultura), sino también representantes de Organizaciones Intergubernamentales (OIG) y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Entre los distintos actores hubo acuerdo sobre “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre” (Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, 1996). También retomaron la responsabilidad de hacer los esfuerzos necesarios para reducir a la mitad la cantidad de personas con hambre para el año 2015. Además, se llegó al importante compromiso de que “los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política o económica” (Trueba, 2002: 129).

Años más tarde, en junio de 2002, se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre la Alimentación +5 con el objeto de discutir y evaluar los logros alcanzados, pasados cinco años de la reunión de 1996 (de aquí la denominación “+5”) e “infundir nueva fuerza a las actividades mundiales en pro de las personas que pasan hambre”, como afirmó el entonces Director General de la FAO, Dr. Jacques Diouf (Sitio web de la ONU, 2013). Si bien la FAO pudo constatar un descenso de la cantidad de personas desnutridas de casi 6 millones por año (Sitio web de la ONU, 2013), la cifra de personas que aún persistían en esa condición fue mayor a la esperada según los planes de 1996.

Cabe remarcar que, además de las mencionadas cumbres promovidas por la FAO, la Asamblea General de la ONU también intentó buscar soluciones a la problemática del hambre. Comenzando el nuevo milenio, el contexto internacional estaba signado por el

surgimiento de los llamados países emergentes y una tendencia hacia la multipolaridad, como así también por un incremento de la participación de los actores no estatales en la financiación del desarrollo como consecuencia de la globalización de las finanzas.

Sumado a lo anterior y complementando estos cambios, se añadieron con más fuerza a la agenda de la política internacional otros actores aparte de los estados, como las ONGs, y también se amplió el campo a temas antes considerados exclusivos de la política doméstica, como por ejemplo la pobreza (Sanahuja, 2011).

Por tanto, fue en este contexto que 189 miembros de la ONU firmaron en el año 2000, en la Sede de la organización en New York, la Declaración del Milenio, en la cual se fijaron una serie de objetivos y metas cuantificables que debían ser concretadas para el 2015 con el fin de mejorar la calidad de vida de la población mundial, especialmente la de los sectores más vulnerables. Dichas metas se conocieron como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

1. erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. lograr la enseñanza primaria universal, 3. promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, 4. reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, 5. mejorar la salud materna, 6. combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, 7. garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, 8. fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Considerando los ODM en su conjunto, se puede observar que garantizar la adecuada alimentación a nivel mundial fue incluida de forma explícita en el primer objetivo. De igual manera, el cumplimiento del resto de las metas implica también avances para la seguridad alimentaria.

De esta manera, los ODM reflejaron la tendencia del mundo actual donde existe una toma de conciencia y una preocupación cada vez mayores por abordar la problemática del hambre y la necesidad de que sea enfrentada a través de la cooperación internacional por ser un tópico que desborda las fronteras nacionales.

### **Tercera etapa: la crisis alimentaria de 2007**

En la tercera y última etapa se destacó la preocupación por “el comportamiento de las personas ante la incertidumbre, irreversibilidades y las restricciones sobre el proceso de elección” (Da Silva et. al., 2008: 3). Consecuentemente, se comenzaron a considerar como

nuevas condiciones para alcanzar la seguridad alimentaria la inocuidad y las preferencias culturales. En el caso de la inocuidad, la OMS advirtió sobre la necesidad de prestar atención al hecho de que las enfermedades transmitidas por los alimentos implican una fuerte carga para la salud en tanto millones de personas adolecen e incluso mueren a causa del consumo de alimentos insalubres (Sitio web oficial de la OMS, 2013).

Además, dicha organización impulsó en el año 2000 una declaración por medio de la cual los estados miembros reconocieron el papel fundamental de la inocuidad de los alimentos para la salud pública y se comprometieron a trabajar para garantizarla en todos los procesos de la cadena alimenticia, desde la producción hasta el consumo.

Por otro lado, a partir del siglo XXI también se consideró relevante tomar en cuenta las preferencias culturales de los individuos a la hora de alimentarse. Como indicó la FAO (2002: 1), “en casi todos los países, los factores sociales y culturales tienen una influencia muy grande sobre lo que come la gente, cómo preparan sus alimentos, sus prácticas alimentarias y los alimentos que prefieren.” Es decir, además de tener garantizado el acceso adecuado y sostenido a los alimentos, lo deseable para alcanzar la seguridad alimentaria es que los individuos puedan consumir aquellos alimentos que contemplen las creencias religiosas, étnicas y prácticas sociales del entorno en el que habitan.

Además del desafío de atender a los nuevos componentes de la seguridad alimentaria, la tercera etapa encontró al mundo sumido en una crisis alimentaria iniciada, aproximadamente, en 2007 como resultado de un incremento exponencial de los precios de los alimentos. Dicha crisis se complementó con una difícil situación económico-financiera, por un lado, y energética, por otro lado, que potenciaron los efectos sobre la seguridad alimentaria.

### **Las crisis del siglo XXI: económica, energética y alimentaria**

La primera década del siglo XXI encontró al mundo sumido en tres profundas crisis: económica, energética y alimentaria. Combinadas entre sí, tuvieron serias consecuencias para la seguridad alimentaria provocando un grave incremento del número de personas que padecían hambre. La FAO estimó un aumento de tal número de 170 millones de personas. En 2007, se calcularon 850 millones pasando a 1.020 millones en 2009.

En cuanto a la **crisis económico-financiera**, fue considerada por algunos economistas

(Steinberg, 2008; Machinea, 2009, Titelman et al., 2009) como la más grave que sufriera el mundo desde la Gran Depresión de 1929. Comenzó a mediados de 2007 en Estados Unidos, pero rápidamente adquirió dimensiones sistémicas afectando también a Europa y Japón y frenando el crecimiento de los países emergentes<sup>12</sup>.

Además de las consecuencias para la economía mundial, la crisis afectó directamente a la población con hambre en tanto “la depresión económica llevó a la reducción del empleo y de los ingresos de la población más vulnerable de los países en desarrollo y provocó graves problemas de acceso económico a los alimentos de los hogares más pobres<sup>13</sup> y, por tanto, graves problemas de seguridad alimentaria” (Sumpsi Viñas, 2012: 159).

La crisis económica también impactó sobre el precio de los alimentos debido a que “la necesidad de encontrar mercados alternativos donde invertir llevó a la especulación de los precios de las materias primas y, en concreto, a la compra masiva de cosechas futuras de los cultivos de granos (cereales)” (Cascante Hernández, 2010: 88). Como consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria de 2007 los inversores migraron su capital desde la industria inmobiliaria hacia la alimentaria pero con la particularidad de que optaron por hacerlo bajo la modalidad de invertir en mercados a futuro<sup>14</sup>. Tal modalidad no es una práctica novedosa en las finanzas internacionales pero sí el hecho de que se utilizara en esta área donde “el interés por los futuros de materias primas comenzó a tener auge a medida que la crisis económica comenzaba a manifestarse, a finales de 2008” (Yuste Echarren, 2013: 206) Por lo tanto, se produjo una situación en la cual primaron las prácticas especulativas<sup>15</sup> en torno a las materias primas destinadas a la elaboración de alimentos que hizo que éstos

---

<sup>12</sup> La crisis se inició en el sector de los préstamos hipotecarios de alto riesgo dentro del mercado inmobiliario de Estados Unidos donde se habían otorgado una gran cantidad de préstamos de este tipo sin la adecuada regulación, generándose una burbuja inmobiliaria que estalló en 2007. La crisis generada en el sector inmobiliario no se agotó allí sino que se expandió rápidamente tanto en términos sectoriales como geográficos, lo cual fue posible gracias a “la combinación de operaciones de financiamiento fuera del balance con una gestión procíclica del apalancamiento financiero” (Titelman et al., 2009: 2).

<sup>13</sup> Cabe que tener en cuenta que el aumento de precios no impacta de la misma manera ni entre países ni dentro de un mismo país. El sector más afectado es el que cuenta con los menores recursos ya que debe destinar una mayor parte de su ingreso (casi el 60%) a tratar de cubrir sus necesidades básicas de alimentación (Vivas, 2011).

<sup>14</sup> Los mercados a futuro son “mercados con contratos estandarizados y organizados en los que la entrega del producto se efectúa en un período posterior al de la firma del contrato de compraventa” (Martínez Rolland, 2008: 8).

<sup>15</sup> Se entiende por “prácticas especulativas” aquellas prácticas que “varían artificialmente el precio de un bien, al alza o a la baja, para obtener un beneficio no productivo, es decir, no derivado del aumento real de valor del bien ni de su coste de producción” (Martínez y Cascante Hernández, 2012: 12)

pasaran a ser vistos como activos, perdiendo de vista que constituyen una necesidad básica para la población. En este sentido, el régimen actual de la seguridad alimentaria puede ser caracterizado por el dominio de los mercados financieros internacionales sobre los mercados globales de alimentos y materias primas (Oya, 2009).

Al mismo tiempo que se desarrollaba la crisis económica, el mundo también se encontraba atravesando una **crisis energética** que fue incluso identificada como el “tercer shock petrolero” (Paiva Benevides, 2011: 48). Paiva Benevides (2011) destaca la existencia de diversos factores. Por un lado, el declive de la producción en las regiones no controladas por la OPEP (como el Golfo de México y el Mar del Norte). Por otro lado, el incremento en la demanda de petróleo como consecuencia del crecimiento de la economía mundial, principalmente en China. Además, la situación se agravó por la depreciación sufrida por el dólar norteamericano, que es la moneda de referencia para la compra-venta de petróleo y por las acciones especulativas en la negociación de los contratos futuros. Por último, es de destacar el poder ostentado por la OPEP gracias a las grandes reservas poseídas por sus miembros, quienes concentran dos tercios de la producción petrolífera de la región de Medio Oriente. A tales factores, Halliday (2004: 12) añade la incertidumbre política que atravesaban algunos de los principales productores mundiales de petróleo como Nigeria y Venezuela pero especialmente Irak a partir de la Guerra con Estados Unidos comenzada en 2003. Dicha incertidumbre tuvo efectos en el mercado de petróleo en tanto acarrió “la falta de previsión a largo plazo por parte de las empresas y los países productores en cuestiones como la producción, el transporte y el refinado”.

Como resultado de la conjunción de los mencionados factores, se observó nuevamente un precipitado aumento del precio del petróleo, que se había mantenido estable desde el segundo shock petrolero de 1979. Si durante el período comprendido entre 1983 y 2003 el precio del barril de petróleo osciló entre los 10 y los 30 dólares, en 2004 se triplicó llegando a costar 100 dólares (Giaccaglia, 2012: 265) y en 2008 alcanzó su punto más alto cotizando a 140 dólares en la bolsa de Nueva York (Paiva Benevides, 2011).

El conflicto energético influyó en la situación alimentaria mundial de dos formas. Por un lado, aumentando los costos ya que algunos productos utilizados para la producción de

alimentos (como ya se explicó anteriormente, para el transporte, los fertilizantes<sup>16</sup> o los herbicidas) dependen del petróleo por lo que un aumento del mismo supone un aumento en el precio de los alimentos. La segunda vía fue la producción de **biocombustibles**<sup>17</sup>. Se debe tener en cuenta que al producirse un aumento en los precios del petróleo, el sector energético encontró más viable económicamente volcarse a la producción de estos combustibles alternativos. Cabe recordar que los mismos presentan la ventaja de ser un recurso renovable como así también una fuente alternativa de energía en un panorama de progresivo agotamiento de las reservas mundiales de petróleo (Medina Rey, 2012).

Como bien sintetizó la FAO (2009), cuanto más aumentan los precios del petróleo, más rentable se vuelve la producción de biocombustibles y esto hace que crezca la demanda de productos agrícolas para su empleo como materias primas y no para alimentos.

Pero, ¿en qué afecta la producción de biocombustibles a la seguridad alimentaria? Para producirlos se necesita materia prima agraria que deja de utilizarse para la elaboración de alimentos, provocando una reducción de la oferta y aumentando los precios. Entre los más utilizados se destacan el maíz<sup>18</sup> como materia prima para la producción de etanol y la colza para la producción de biodiesel (Acuña y Meza, 2010).

Otro punto donde entró en controversia la producción de alimentos con la de biocombustibles se relacionó al uso de las tierras cultivables. En este sentido, aún si la materia agraria que se utiliza para los biocombustibles no se extrajera de aquella que produce alimentos, afecta igualmente a la seguridad alimentaria en tanto implica una competencia por el uso de la tierra. Éstas se utilizaron para sembrar materias primas dedicadas a la producción de biocombustibles en detrimento de otros cultivos destinados a la alimentación, como por ejemplo la soja o el trigo (Acuña y Meza, 2010).

Por lo tanto, el auge de los biocombustibles en la primera década del siglo XXI significó que su creciente demanda “se ha multiplicado por seis en apenas diez años y ha sido

---

<sup>16</sup> A modo de ejemplo se puede señalar que entre los años 2007 y 2008 el precio de la urea subió 31%, el nitrato de amonio 85% y el fosfato diamónico 163 % (FAO, 2009).

<sup>17</sup> Los biocombustibles son aquellos combustibles “producidos a partir de material biológico, de biomasa, entendida esta como la materia orgánica producida por procesos biológicos recientes y susceptible de ser utilizada como fuente de energía” (Medina Rey, 2012: 224)

<sup>18</sup> Para tomar un ejemplo concreto, en el caso del maíz, su consumo mundial aumentó en 40 millones de toneladas en el año 2007, de las cuales un 75% se utilizó para la producción de etanol (Acuña y Meza, 2010).

uno de los factores que ha contribuido a la volatilidad del precio de los alimentos” (Medina Rey, 2012: 233).

Sin embargo, no existe un acuerdo unánime a nivel internacional acerca de que efectivamente haya consecuencias negativas de la producción de biocombustibles sobre la seguridad alimentaria entendido del modo que se expuso anteriormente. Por el contrario, hay otra postura que sostiene que dicha producción no tiene por qué afectar al cultivo de alimentos en tanto puede elaborarse en base a productos como la caña de azúcar que tienen un alto rendimiento sin ocupar grandes superficies cultivables. Tal fue la postura defendida, por ejemplo, por el gobierno de Lula da Silva (Giaccaglia, 2012: 282). Más aún, el gobierno brasileño ha señalado inclusive que lejos de perjudicar el acceso a los alimentos de los sectores más vulnerables, la producción de biocombustibles los beneficia en tanto actúa como generador de nuevos ingresos que les facilitan una alimentación adecuada (Giaccaglia, 2012: 282).

No obstante, sea que se concuerde con una u otra postura, la situación de 2008 evidenció una estrecha relación entre los problemas energéticos y las dificultades para abastecer de alimentos a la población, especialmente a aquellos sectores más vulnerables.

Finalmente, las crisis económico-financiera y de la energía impactaron de tal manera en la seguridad alimentaria que se consideró también la existencia de una **crisis alimentaria**<sup>19</sup>. En efecto, a partir de 2008 se puede señalar el comienzo de una crisis en los precios mundiales de los alimentos en tanto se dio un crecimiento exponencial de los mismos llegando a un 16,9% anual, sumado a que casi todos los productos atravesaron un proceso inflacionario (Trejos, 2008). Ese año se alcanzaron los precios más altos de los alimentos experimentados en los últimos 50 años: sólo entre enero de 2006 y julio de 2008 los alimentos aumentaron en su conjunto en un 76%. Dentro de este total, el maíz elevó su precio en un 260%, el arroz en un 288% y el trigo en un 199% (Fuertes, 2009). Este aumento de los valores se siguió sosteniendo en los años siguientes: un 15% entre octubre de 2010 y enero de 2011, según estimó el Banco Mundial.

Como resultado, según el último reporte anual de la FAO (2013) sobre el estado de la

---

<sup>19</sup> Por “crisis alimentaria” se entiende “un proceso histórico caracterizado por la financierización de los bienes básicos, hecho que genera recurrentes alzas de precios en el marco del dominio de las empresas agroalimentarias, afectando fuertemente al 72% de los países que son deficitarios en alimentos” (Rubio, 2011: 2).

seguridad alimentaria, actualmente el número de personas subnutridas<sup>20</sup> en el mundo es de 842 millones, lo que representa un 12,5% de la población mundial. Gráficamente, la FAO explica que equivale a una de cada ocho personas, lo que desde ese organismo es considerado como un número “inaceptablemente elevado”.

En cuanto a la distribución geográfica de estas personas, la gran mayoría (850 millones) vive en países en desarrollo: 26,8% en África subsahariana, 17,6% en Asia meridional y 17,8% en el Caribe, citando los casos más representativos.

En lo relativo a los sectores de la población más afectados por el hambre, el Programa Mundial de Alimentos<sup>21</sup> (PMA) indicó que son las niñas y niños pequeños, las embarazadas, las madres lactantes, los pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, los desempleados de los barrios marginales en las grandes ciudades, los campesinos sin tierra, los huérfanos del SIDA y los enfermos que necesitan una alimentación especial o aumentar la ingesta de alimentos para sobrevivir.

En función de todo lo analizado hasta aquí, es posible observar que la conjunción de las tres crisis mencionadas tuvo consecuencias especialmente graves sobre la seguridad alimentaria en tanto obstaculizó, aún más, la ya existente dificultad de algunos sectores de la población mundial para acceder a los alimentos. Cabe destacar que la situación que se desencadenó no es nueva, sino que implicó un agravamiento de las condiciones en tanto las causas que la provocaron no aparecieron en el siglo XXI sino que son estructurales y de largo plazo.

### **Las causas de la inseguridad alimentaria**

Teniendo en cuenta el grave panorama existente a nivel global, es necesario reflexionar sobre cuáles podrían ser identificadas como las principales causas de tal situación de inseguridad alimentaria. Anteriormente ya se ha señalado que la existencia de hambre en

---

<sup>20</sup> Según la FAO (2011: 2) una persona subnutrida es aquella cuyo “consumo de energía como parte de su dieta es menor al umbral mínimo establecido”. Actualmente ese umbral es de 2.100 kilocalorías por día.

<sup>21</sup> El Programa Mundial de Alimentos fue creado en 1963 como una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas que tiene como principal objetivo liderar la lucha contra el hambre. El PMA tiene cuatro objetivos estratégicos: 1 Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en emergencias. 2 Respaldo o restablecer la seguridad alimentaria y la nutrición y crear o reconstruir los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de una emergencia. 3 Reducir los riesgos y poner a las personas, las comunidades y los países en condiciones de satisfacer sus propias necesidades alimentarias y nutricionales. 4 Reducir la desnutrición y romper el ciclo intergeneracional del hambre (Sitio web oficial del PMA, 2014).

el mundo no se debe a la falta de alimentos ya que hoy en día se producen suficientes cantidades como para que todos los seres humanos se alimenten adecuadamente, tanto en la composición de su dieta como en la frecuencia de la ingesta.

Por lo tanto, cabe buscar las causas más allá de la producción de alimentos y tener en cuenta que no se trata de un fenómeno unicausal, sino que estamos en presencia de un problema que es el resultado de varios otros fenómenos, entre los que el PMA destaca: los desastres naturales, los conflictos, la pobreza y la sobreexplotación del medio ambiente.

Por ende, para hacer un abordaje completo de la problemática de la seguridad alimentaria, hay que tener en cuenta que está asociada a otros problemas globales que deben ser considerados en forma conjunta.

### **Pobreza e inseguridad alimentaria**

La situación de pobreza impacta de forma directa en la seguridad alimentaria, en tanto en los hogares con menores ingresos los alimentos componen la mayor parte de los gastos. Ante esta situación, un aumento en los precios de los alimentos trae como consecuencia una dificultad en la adquisición de los mismos.

Pero además, el problema no se agota en la pobreza sino que hay que tener en cuenta el factor de la inequidad lo cual es particularmente relevante en un mundo donde “la mitad de la población del planeta sobrevive con menos de dos dólares diarios y el 75% de las riquezas se concentran en un 4% de la población” (Cortés, 2006: 2). Por lo tanto, el problema no es tanto la producción de los alimentos sino las dificultades que afrontan las personas para reunir medios económicos que les permitan adquirirlos. De ahí la estrecha relación entre pobreza e inseguridad alimentaria.

De hecho, el primero de los ODM aglutina ambos problemas: “erradicar la pobreza extrema y el hambre”. Para el año 2015, la ONU planteó dos objetivos: reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día y reducir a la mitad el porcentaje de las personas que padecen hambre.

El Fondo Internacional de Ayuda a la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF, por sus siglas en inglés) señala que el sector de la población más afectado por la pobreza extrema es el de los niños. Esta situación de indigencia los perjudica en tanto dificulta la concreción de los derechos del niño: “a la supervivencia, la salud y la nutrición, la educación, la

participación y la protección contra el peligro y la explotación. Establece un entorno que perjudica el desarrollo infantil de muchas maneras: mental, física, emocional y espiritual” (Sitio web oficial de UNICEF, 2013).

Pero, ¿qué es la pobreza extrema? La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la define como “la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación (Sitio web oficial de la CEPAL, 2014). En otras palabras, se considera como "pobres extremos" a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin (Sitio web oficial de la ONU, 2010).

Por lo tanto, para abordar seriamente la seguridad alimentaria no se pueden excluir las medidas que tiendan a combatir tanto la pobreza como la inequidad en la medida en que una mejor distribución de los ingresos a nivel mundial favorecerá las posibilidades de los sectores más vulnerables de tener acceso a los alimentos en la cantidad, calidad y frecuencia que precisan para vivir de forma saludable y poder desempeñarse adecuadamente tanto en la faceta social como económico-productiva.

### **El cambio climático y la seguridad alimentaria**

Además de las consecuencias negativas que produce la pobreza sobre la seguridad alimentaria, también es pertinente considerar la relación entre ésta última y el cambio climático<sup>22</sup>, en tanto es otro de los fenómenos globales que la afectan.

Para los especialistas de la FAO, el cambio climático puede generar efectos perjudiciales en la disponibilidad y acceso a los alimentos. Por un lado, puede afectar por medio de cambios en la cantidad y la composición de los alimentos consumidos. Por otro lado, los potenciales perjuicios aparecen además relacionados a cambios en las oportunidades de empleo y en los precios de los alimentos (Durán Romero, 2013).

Por lo tanto, “en términos generales, el cambio climático afectará a la disponibilidad

---

<sup>22</sup> La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992: 4) definió en su primer artículo a este fenómeno como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables.”

de alimentos en función de las prácticas agrícolas que se vienen realizando, de la disponibilidad de tierra y de su rendimiento potencial” (Durán Romero, 2013: 16). En cuanto a las prácticas agrícolas, se debe tener en cuenta que cuando se producen cambios en las temperaturas, malas cosechas, inundaciones, sequías, entre otras consecuencias del cambio climático, el resultado puede ser la pérdida parcial o total de las cosechas y la pérdida del ganado.

Este riesgo afecta a la seguridad alimentaria de las personas, sobre todo de los más pobres, ya sea porque cosechan ellos mismos para abastecerse de alimentos, y no tienen la posibilidad de revertir cualquiera de estos imprevistos, o porque para los grandes productores las complicaciones en la producción de alimentos significa una disminución del stock y, por ende, un aumento de los precios para el consumidor. Además, cabe recordar que el sector agrícola representa la principal fuente de ingreso y de trabajo de los hogares pobres a nivel mundial, que habitan en zonas rurales.

En suma, “la agricultura constituye el sector más vulnerable a las consecuencias del cambio climático e incide de forma directa en la actividad económica de los países, aumentando el riesgo de hambre y desnutrición” (Hidalgo García, 2010: 63). Al respecto, se estima que las pérdidas en las cosechas como consecuencia del cambio climático suponen un aumento de los precios de los alimentos entre el 7% y el 350% (Durán Romero, 2013).

Otra cuestión medioambiental que repercute en la seguridad alimentaria es el uso del agua. En este sentido, un aumento en las temperaturas, las sequías o la disminución de las precipitaciones, entre otros factores, pueden ocasionar la necesidad de una mayor demanda de este recurso. Cabe señalar que el agua es, precisamente, un recurso que está llamado a volverse crucial a nivel mundial en tanto se pronostica un futuro de escasez de la misma. Para agravar la situación, en los próximos años, se espera un aumento de las sequías tanto en su severidad como en su duración. Según un estudio realizado por Hidalgo García (2010), se estima que para el año 2050 la proporción de tierra sometida a una situación de sequía constante aumentará del 2 % al 10 %, mientras que la sometida a sequías extremas aumentará del 1 % al 30 % a finales del siglo XXI.

Retomando la crisis alimentaria comenzada en 2008, en ella se manifestó claramente la estrecha relación entre cambio climático y seguridad alimentaria, en tanto los fenómenos naturales adversos como han sido las malas cosechas por desastres naturales y las

condiciones climáticas desfavorables, operaron como factores de gran incidencia agravando la situación global de inseguridad alimentaria. Ejemplos claros han sido los casos de Canadá y de Australia afectados por una sequía durante dos años, o las fuertes inundaciones en Estados Unidos.

Por lo tanto, para enfrentar el hambre será necesario realizar tareas que tiendan al cuidado del medioambiente intentando revertir los efectos actuales y previniendo los efectos futuros del cambio climático.

### **Crecimiento de los países en desarrollo: los BRICs**

El crecimiento de los países en desarrollo también tuvo consecuencias para la seguridad alimentaria. Principalmente, se debió a que la demanda de alimentos se vio incrementada en estos países, sobresaliendo los BRICs. Este grupo se ha destacado en la última década por un ritmo de crecimiento muy superior al de las economías desarrolladas y se consolidaron como la zona más dinámica de crecimiento del mundo. Si en la primera década del siglo XXI las economías desarrolladas tuvieron un aumento de su PBI de 1,9%, el de los BRICs fue de 7,9% (Orgaz et al., 2011).

Como consecuencia de su notable desempeño económico, se expandió el sector de la clase media o renta media por lo que sus poblaciones aumentaron sus ingresos y ampliaron su capacidad de consumo. Esta mejoría económica se tradujo en un mayor acceso a los alimentos y, más aún: los BRICs no sólo aumentaron la cantidad de la demanda de alimentos sino también su composición haciendo que su dieta incorporara una mayor cantidad de proteínas de origen animal<sup>23</sup>, consumiendo más carne, leche y huevos<sup>24</sup>. Además, el aumento de la demanda de productos de origen ganadero implicó que se necesitara una mayor cantidad de cereales para alimentar a los animales.

En este marco, “impelidos por el crecimiento económico interno, por la ascensión de las clases sociales más pobres y por su crecimiento poblacional, los países en vías de

---

<sup>23</sup> Para dar una dimensión de esta modificación cualitativa de las dietas en algunos países en desarrollo, se puede notar que el consumo de carne en los años 70 era de un promedio de 25kg anuales por persona, en tanto en la actualidad es de 40kg (Fuertes, 2009).

<sup>24</sup> Por lo tanto, se si tiene en cuenta un hipotético valor calórico equivalente, es necesario notar que las dietas ricas en carne suponen proporcionalmente una mayor demanda y ejercen una mayor presión para la subida de precios (Media Rey, 2012).

desarrollo presentan una progresiva elevación, cuantitativa y cualitativa, en el consumo de alimentos” (Rodrigues Diniz y Assis Pereyra, 2011: 55).

Como consecuencia de esta mayor demanda por parte de los países en desarrollo se redujo notablemente el stock mundial de materias primas destinadas al consumo alimenticio que llegó a ser el más bajo de los últimos 25 años provocando una subida en el precio de los mismos, causa señalada por los expertos como desencadenante de la crisis y permitiendo caracterizarla como estructural (Sumpsi Viñas, 2011).

Otro factor a tener en cuenta para sostener la idea de que no se trata de una crisis pasajera o de corto plazo es que, como consecuencia del crecimiento económico y demográfico de los países en desarrollo, la demanda de alimentos continuará aumentando en el medio y largo plazo. Según previsiones de la FAO y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para el año 2021 la población mundial contará con 680 millones más de habitantes que demandarán alimentos. Sin embargo, la producción no crecerá proporcionalmente a la población (OCDE-FAO, 2012).

Por ende, si se analizan las causas de la inseguridad alimentaria en forma conjunta se evidencia que se trata de fenómenos estructurales cuya mejoría requieren de una planificación a largo plazo y de un lugar prioritario en la agenda internacional en tanto sus causas y consecuencias tienen alcances globales. Pero más allá de identificar sus desencadenantes como fenómenos transnacionales, para que el tema de la seguridad alimentaria ocupe un espacio realmente importante en los debates mundiales aún resta especificar por qué es necesario erradicar el hambre y por qué es un tema que la política internacional debe abordar.

### **¿Por qué es importante combatir el hambre?**

Una vez identificada la situación actual como así también las causas que llevaron a ella, es necesario indagar acerca de por qué es importante combatir el hambre. Al respecto, se puede afirmar que la cuestión del hambre no sólo es preocupante por las consecuencias morales inaceptables que provoca, siendo el caso más extremo la muerte, sino porque es un tema que afecta el desarrollo presente y futuro de las naciones.

En primer lugar, el hambre y la desnutrición se constituyen como el principal riesgo para la salud en todo el mundo, más aún que el SIDA, la malaria y la tuberculosis juntas (Sitio web oficial del PMA, 2013). En este sentido, “por causa directa del hambre mueren al

día unas 22.000 personas, de los cuales 15.000 son niños de edades inferiores a los 5 años” (Fuentes 2009: 57). Además, las personas que no se encuentran en un estado nutricional adecuado se tornan más propicias a padecer enfermedades. Por otro lado, ya se ha señalado anteriormente la importancia de la inocuidad de los alimentos, en tanto las enfermedades causadas por alimentos contaminados causan una gran cantidad de muertes<sup>25</sup>.

En segundo lugar, la necesidad de combatir el hambre está vinculada a que el derecho a la alimentación está universalmente reconocido como un derecho humano. Este reconocimiento se logró por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 25 afirma: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”.

La cuestión fue retomada en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscripto por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en el artículo 11° estableció que toda persona tiene derecho a la alimentación y que los estados reconocen “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” por lo cual deben tomar medidas efectivas de cooperación internacional para asegurar una distribución equitativa de los alimentos.

En la década del 90 del siglo pasado se dio un paso importante para la concreción del derecho a la alimentación. En efecto, en 1999 se elaboró la Observación General Número 12<sup>26</sup> relativa a la aplicación del Pacto de 1966. En ella se estableció el derecho de todos los hombres de tener “acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla”. También se señalaron las obligaciones de los estados para “asegurar que su población tenga acceso a todos los medios necesarios para disponer de los elementos nutritivos que precise para desarrollar una vida sana y activa” (Sánchez Diez, 2013: 8).

Otro avance significativo se dio a comienzos del siglo XXI, con la aprobación por parte de la FAO de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación. Se trató de un paquete

---

<sup>25</sup> En los países en desarrollo la tasa de mortalidad de los niños por causas relacionadas a enfermedades provocadas por la contaminación de alimentos asciende a 2 millones (Massoc, 2008).

<sup>26</sup> Las Observaciones Generales son documentos elaborados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con el fin de especificar el contenido de los derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales y se constituyen como la interpretación autorizada de las cláusulas de dicho pacto (Abramovich y Courtis, 2003).

de medidas que los países suscribieron voluntariamente, por medio de las cuales se intentó garantizar la suficiencia alimentaria nacional.

Por lo tanto, actualmente está ampliamente reconocido a través de diferentes instrumentos internacionales que la alimentación es un derecho humano y que es una obligación de los estados, tanto a nivel individual como a través de la cooperación internacional, el diseño y ejecución de las políticas públicas que sean necesarias para combatir el hambre.

Otra de las razones vinculadas a la importancia de combatir esta problemática refiere, en tercer lugar, a cuestiones de índole económica. El hambre genera dos tipos de costos para un país. Por un lado los directos, que están asociados a tratar los daños que causa. Por ejemplo, los gastos médicos de tratar los embarazos y partos problemáticos de madres que padecen anemia e insuficiencia ponderal, así como las graves y frecuentes enfermedades de los niños cuyas vidas están amenazadas por enfermedades como la neumonía, las diarreas o el sarampión, debido a que sus cuerpos y sistemas inmunológicos han quedado debilitados por el hambre. Por otro lado, los indirectos, vinculados a la pérdida de productividad e ingresos debido a los fallecimientos prematuros, las minusvalías, el absentismo y la reducción de las oportunidades educativas y laborales (FAO, 2004).

Así, la lucha contra el hambre también encuentra una explicación económica si se entiende que la menor productividad de las personas afectadas implica pérdidas millonarias para las economías de los países. A modo de ejemplo, supone la pérdida anual del 5% en Guatemala, 10% en Mozambique y 15% en China (Esquinas Alcázar, 2006).

En último lugar, la necesidad de combatir el hambre se relaciona con factores políticos y sociales. Ya se ha señalado anteriormente que el derecho a la alimentación es un derecho humano, y entonces, como tal, necesita ser garantizado para el pleno desarrollo de todas las capacidades del individuo. Por lo tanto, éste puede exigirle al Estado que le proporcione los instrumentos necesarios para acceder a una alimentación adecuada. Cuando esta situación no es debidamente garantizada, se corre el riesgo de que se exacerben los conflictos sociales pudiendo desembocar incluso en crisis políticas al incrementar la desigualdad entre la población, el aumento en los precios de los alimentos y las dificultades para acceder a los mismos (Sitio web oficial del Banco Mundial, 2014).

Este último punto es particularmente relevante para las relaciones internacionales. Ya

la misma FAO ha advertido sobre la relación existente entre hambre y conflicto en tanto señala que “durante el último decenio, la inseguridad alimentaria y la malnutrición parecen haber contribuido al aumento de la frecuencia de las crisis, así como de la vulnerabilidad de los países ante ellas. Actualmente, la mayoría de los conflictos armados y los desastres naturales se concentran en regiones sumamente dependientes de la agricultura y en países con un porcentaje elevado de hogares con inseguridad alimentaria” (FAO, 2002). Su actual Director General José Graziano da Silva no dejó lugar a dudas al afirmar recientemente que “hay un estrecha relación entre conflicto y hambre. Donde hay hambre hay conflicto y donde hay conflicto hay hambre” (El País, 06/03/2014).

En este mismo sentido, algunos autores han incluso señalado que, en el caso de existir, las próximas guerras mundiales estarán vinculadas a la lucha por los alimentos, el agua y la energía, todos tópicos que incluyen cuestiones de seguridad alimentaria (Messana Valdés, 2012; Yuste Echarren, 2013) El motivo por el que estos tres elementos podrían ser causa de conflicto a nivel internacional es que se trata de recursos escasos a la vez que indispensables para la vida de las poblaciones.

Habiendo identificado los motivos por los cuales es necesario trabajar para alcanzar la seguridad alimentaria, se puede concluir que “el hambre no puede ser percibido únicamente como un tema técnico, social o humanitario, sino que tenemos que analizarlo como un auténtico problema con profundas raíces políticas y como una anomalía de los sistemas económicos de producción, distribución y acceso al alimento” (Yuste Echarren, 2013: 213). Desde las Relaciones Internacionales, entonces, no es posible mantenerse ajeno a este tipo de problemáticas.

### **El tratamiento de la crisis a nivel global: las cumbres de la FAO**

Una vez entendidos los motivos por los cuales es importante combatir el hambre, cabe estudiar desde qué espacios se está abordando actualmente la temática. Para tal fin, se analizan las últimas cumbres de la FAO una vez comenzada la crisis alimentaria en 2008.

Ante un panorama caracterizado por la necesidad de buscar maneras de garantizar los suministros de alimentos en medio de una fuerte demanda de los mismos, malas cosechas y el aumento de los precios de los combustibles, la FAO convocó la “Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía”

llevada a cabo en Roma entre el 3 y 6 de junio. En la misma participaron jefes de Estado y ministros como así también representantes de ONGs y otros sectores de la sociedad civil.

En la declaración final, los participantes manifestaron la intención de renovar sus compromisos en la lucha contra el hambre y aumentar las donaciones para destinar a los países menos desarrollados. Además, destacaron la necesidad de profundizar los esfuerzos para alcanzar los ODM y estimular la producción de alimentos para aliviar la situación de los sectores más atacados por la crisis, tratando de que las políticas a ejecutar sean respetuosas del medioambiente (Fuentes, 2009).

A pesar de los esfuerzos realizados, la cumbre no estuvo exenta de críticas. En efecto, algunas delegaciones oficiales<sup>27</sup>, ONGs y movimientos sociales llegaron a considerarla como un “fracaso” argumentando que sólo se reiteraron viejos compromisos pero no se abordaron los temas más complejos y estructurales como la cuestión de los biocombustibles y las políticas agrícolas (El Mundo, 05/06/2008).

Al año siguiente, se convocó la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, los días 16, 17 y 18 de noviembre de 2009 en Roma. La misma fue motivada por un contexto de agravamiento de la situación del hambre a nivel global. Para 2009, la cantidad de personas que padecían hambre superó los 1.000 millones (FAO, 2009) por lo que el Director General de la FAO, Jacques Diouf, caracterizó la situación como una “trágica conquista de la era moderna” (FAO, 2009). En la declaración final, adoptada por unanimidad, se resaltó nuevamente la necesidad de erradicar el hambre lo más rápido posible. Para tal fin, los estados acordaron trabajar conjuntamente para promover nuevas inversiones en el sector agrícola.

A partir de finales de 2008 y comienzos del 2009 se percibió una lenta recuperación de la crisis ya que los precios de los alimentos básicos comenzaron a bajar y los del petróleo se estabilizaron. La reducción de los costos de los alimentos se relacionó con la contracción de la demanda de los mismos como consecuencia de la crisis económica y también con la existencia de cosechas récords de cereales en 2008 y 2009. Sin embargo, los precios se no se redujeron lo suficiente como para recuperar el nivel anterior a la crisis sino que se estabilizaron en niveles más altos que los alcanzados en 2005-2006 (Sumpsi Viñas, 2012).

---

<sup>27</sup> Es importante mencionar que los representantes de la delegación argentina manifestaron su objeción a la declaración final, que también fue duramente criticada por Venezuela, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Bolivia.

Por lo tanto, se puede observar que el relajamiento de la crisis, a comienzos de 2009, no estuvo relacionado tanto a acciones estatales sino a otros factores más azarosos, como la existencia de cosechas récords. Entonces, si bien fue importante que un organismo especializado en la alimentación como la FAO alertara sobre la gravedad de la situación y convocara al diálogo, sus esfuerzos no resultaron suficientes para que los estados llegaran a un verdadero compromiso de actuar en forma conjunta.

### **La participación de los actores no gubernamentales en la lucha contra el hambre: las ONGs y los movimientos sociales**

Además del trabajo realizado en el marco de los organismos gubernamentales, cabe tener en cuenta la labor desarrollada por los actores de la sociedad civil como las ONGs y los movimientos sociales, quienes a partir de la década del 80 comenzaron a tener una mayor incidencia en el debate sobre la lucha contra el hambre. Esta actuación ha sido reconocida incluso por la ONU, por lo cual han sido invitadas a participar de algunas de las conferencias realizadas en el marco de la FAO para tratar la problemática.

Las instancias de la sociedad civil cobraron un mayor protagonismo en las discusiones globales sobre seguridad alimentaria e incluso “en la última década las formas como se ha entendido lo alimentario se han modificado como resultado de los debates y discusiones de organizaciones campesinas e indígenas y de ONGs (...). Esos debates se han dado tanto a nivel de países específicos, como de regiones y a nivel global” (Chiriboga, 2009: 2)

Una de las principales tareas de las ONGs ha sido la denuncia ante las instancias correspondientes de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales asociados a una alimentación adecuada, por ejemplo ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

Una de las más relevantes ONGs de alcance global, dedicada a garantizar una alimentación adecuada es la Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse (FIAN, por sus siglas en inglés) creada en 1986. Se define a sí misma como una organización sin fines de lucro y sin afiliaciones partidarias ni religiosas. Como se mencionó anteriormente, la labor de las ONGs ha adquirido un reconocimiento por parte de la ONU y un ejemplo concreto del mismo es que FIAN cuenta con estatus consultivo ante

este organismo desde 1989<sup>28</sup>.

Otra ONG que actúa a nivel global en pos de garantizar el acceso a los alimentos es “Acción contra el hambre internacional” que actualmente trabaja en 40 países. Comenzó a actuar en 1979 y su objetivo principal es la prevención, detección y tratamiento de la malnutrición. Para ello, diseñan misiones en las que intentan mejorar las condiciones de acceso al agua, a los alimentos y a la salud de forma tal que se creen bases sostenibles en el largo plazo (Sitio web de Acción contra el hambre internacional).

Por otro lado, se encuentra también trabajando sobre esta temática el Foro Global de Seguridad Alimentaria y Nutrición (FSN) el cual fue creado en 2007 como una iniciativa de la Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo (ESA)<sup>29</sup> para mejorar la comunicación entre el sector académico y las oficinas de la FAO (Sitio web de la FAO, 2013). El foro nuclea a expertos y profesionales del área y organiza debates en línea para poner en contacto y fomentar el diálogo entre diferentes sectores: funcionarios públicos, académicos e investigadores.

En cuanto a los movimientos sociales, se destaca la organización denominada “Vía Campesina” que surgió en 1993 en Mons (Bélgica). Se define a sí misma como un “movimiento internacional que agrupa a millones de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo” (Sitio web oficial de Vía Campesina, 2014). Entre sus principales postulados se destacan la defensa de la agricultura sostenible a pequeña escala y su oposición a las grandes empresas multinacionales que no consideran el cuidado de la naturaleza.

Vía Campesina también contribuyó a los debates sobre el tema planteando la cuestión de la “soberanía alimentaria” como concepto superador del de “seguridad alimentaria”. Por “soberanía alimentaria” se entiende “el derecho de los pueblos a definir las políticas que le permitan alcanzar alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sustentable y, por lo tanto, el derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo” (Sitio web de la Cátedra de Soberanía Alimentaria de la Universidad de Buenos

---

<sup>28</sup> Actualmente cuenta con representaciones en África, Asia, Europa y América del Sur. Entre sus principales objetivos, plantean “un mundo protegido contra el hambre, en el que toda persona disfrute plenamente de sus derechos humanos en dignidad, en especial del derecho a una alimentación adecuada” (Sitio web de FIAN).

<sup>29</sup> La Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo es un centro de coordinación en el marco de la FAO que se dedica a la investigación económica y al análisis político de la organización en temas vinculados a la seguridad alimentaria y al desarrollo sostenible

Aires). La idea que subyace en este planteo es una fuerte revalorización de la producción local y de los pequeños agricultores que suelen quedar en una situación de desprotección ante la imposibilidad de competir en buenas condiciones contra los grandes productores internacionales.

Luego de introducir el debate en la Cumbre de la FAO de 1996, Vía Campesina propició otros encuentros como fueron: el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, que se realizó en La Habana en 2001, el Foro de ONGs para la Soberanía Alimentaria, en Roma en 2002, y el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria en Nyéléni, Selingue, Malí, en 2007 (Chiriboga, 2009).

Otra asociación relevante a nivel global es la recientemente creada “Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y la Nutrición”. Está conformada por organizaciones de la sociedad civil y por movimientos sociales que se aglutinaron con el objetivo común de crear un espacio donde poder unificar sus reclamos por el cumplimiento del derecho a la alimentación. Entre sus integrantes, se destacan organizaciones de campesinos, pescadores, pastores, pueblos indígenas y trabajadores del sector agrícola. Esta iniciativa fue lanzada en 2013 en Austria, en el marco de la “Semana de Acción Viena+20”<sup>30</sup>, con la idea de actuar de forma coordinada tanto en el reclamo por el acceso de los individuos a los alimentos como por la defensa de aquellos que sufren violencia, represión y criminalización por abogar por ese derecho.

En síntesis, se puede observar que la lucha contra el hambre a nivel global no se agota en las instancias intergubernamentales sino que a lo largo de las últimas décadas ganaron espacio las iniciativas surgidas desde la sociedad civil. Éstas han realizado valiosos aportes para garantizar la seguridad alimentaria ya sea sumando ideas a los debates conceptuales como así también ejerciendo controles sobre los compromisos asumidos por los estados e incluso, en algunos casos, supliendo las tareas que el Estado dejó pendientes.

### **La seguridad alimentaria: un tema de las Relaciones Internacionales**

A lo largo del presente capítulo se pudo observar que la noción de seguridad

---

<sup>30</sup> La “Semana de Acción Viena+20” fue una serie de conferencias y actividades organizadas con motivo del cumplimiento del vigésimo aniversario de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos organizada por la ONU en 1993.

alimentaria se fue ampliando. Hasta 1974 estaba basada fundamentalmente en la *producción* y *disponibilidad* tanto a nivel mundial como nacional. Posteriormente, en la década del 80 se sumó la idea de *acceso* (económico y físico) y ya con el comienzo del siglo XXI se incorporaron la *inocuidad* y las preferencias *culturales*.

En este sentido, cabe concluir que la seguridad alimentaria ha logrado consolidarse en la agenda internacional como un tema primordial para los estados ya sea por los daños morales que representa como por las consecuencias sociales, políticas y económicas que provoca la omisión de esta problemática.

Actualmente, se ha avanzado hacia un abordaje a partir del cual el hambre requiere ser atacado desde diferentes sectores que elaboren políticas para combatir la pobreza en el contexto del respeto por el medioambiente y que apunten a paliar los efectos nocivos del cambio climático, ya sean directos o indirectos, para la seguridad alimentaria. Además, es necesario diseñar políticas preventivas para evitar los potenciales daños que se prevén, en caso de que no se tomen las medidas correctas.

Ante este complejo panorama, resulta evidente que ningún país puede lograr avanzar en el tema de forma aislada ya que la situación internacional repercute directamente en el contexto doméstico. Ya se ha notado cómo las crisis internacionales, tanto alimentaria, energética y financiera, han tenido consecuencias importantes sobre los precios de los alimentos.

En este contexto, Brasil es un país que se encuentra atravesando un proceso de crecimiento económico sostenido en la última década y que ha sido señalado por algunos especialistas como Jim O'Neill (2001) como uno de los posibles protagonistas de la economía para el año 2050. Además de sostenerlos en el tiempo, Brasil enfrenta el desafío de canalizar esa mejora de los indicadores económicos en beneficios concretos para su población.

Habiendo planteado estas cuestiones, es pertinente realizarse algunos interrogantes sobre ¿cómo es actualmente la situación en Brasil?, ¿qué hace el gobierno para mejorar la seguridad alimentaria?, ¿qué lugar ocupa este tema en la agenda doméstica e internacional?, ¿cómo actúa Brasil en los principales foros multilaterales?

En los siguientes capítulos, se abordará el estado de la seguridad alimentaria en Brasil, la forma en que el gobierno de Lula da Silva ha optado por combatir el hambre y cómo la

cuestión ha logrado instalarse en la agenda de política exterior del gobierno, llevando a realizar serios esfuerzos para que sea incluido en los ámbitos multilaterales globales que el país integra, tales como FAO, OMC, IBSA y BRICs.

## **CAPÍTULO II**

### **LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BRASIL DURANTE EL GOBIERNO DE LULA DA SILVA (2003-2010)**

Como se pudo notar en el capítulo anterior, el hambre y la inseguridad alimentaria son problemáticas de dimensión global y por ende afectan, en mayor o menor medida, a todos los países del mundo. Se hizo mención también a que en el siglo XXI el centro del problema para alcanzar la seguridad alimentaria no estuvo colocado en la disponibilidad de alimentos sino que el diagnóstico se focalizó en las dificultades de acceder a los mismos.

Brasil no es un caso excepcional, sino que está incluido dentro de ese diagnóstico. Para combatir el hambre, se enfrenta con el desafío de garantizar el acceso de toda su población a la cantidad y calidad de alimentos suficientes para una vida saludable ya que posee los recursos suficientes como para abastecerla.

Según estudios de la FAO (2004), el país cuenta con una disponibilidad diaria de 2.960 kilocalorías por persona, cifra muy superior a la recomendada, que es 1.900. Por tal motivo, Jean Ziegler, primer relator especial para el Derecho a la Alimentación de la ONU, definió a Brasil como un “país de paradojas. A pesar de ser una de las diez economías más grandes del mundo y uno de los mayores exportadores de alimentos, millones de brasileños sufren hambre y desnutrición” (en Gómez Bruera, 2004: 17).

Partiendo de estas consideraciones, con la llegada de Lula da Silva a la presidencia se tomaron una serie de medidas tendientes a promover el acceso de la población brasileña a una alimentación adecuada y con una frecuencia acorde a sus necesidades.

En este marco, el presente capítulo persigue como objetivo caracterizar la realidad brasileña en materia de seguridad alimentaria durante el período 2003-2010, para luego relevar cuál fue el abordaje del gobierno de Lula tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Para tal fin, en un primer momento se identifica la inserción de la seguridad alimentaria como un tema de agenda de la política doméstica. Luego, se describe el estado de la situación al momento de la llegada de Lula al poder y se señalan las medidas diseñadas durante su gobierno para tratar el tema al interior del país. Finalmente, se analiza el intento del gobierno por extender el tratamiento de una problemática, tradicionalmente exclusiva del ámbito doméstico, a la agenda de política exterior.

## **El tratamiento del hambre en la agenda gubernamental brasileña**

Las primeras políticas sociales de alimentación y nutrición<sup>31</sup> fueron ejecutadas durante la dictadura de **Getulio Vargas** (1937-1945)<sup>32</sup> cuando el hambre y la desnutrición comenzaron a ser considerados como tópicos pertenecientes a la agenda de problemas sociales y de salud pública (Carvalho da Silva, 1995: 87).

En ese período, la primera medida importante se elaboró en 1938 cuando se estableció una ración esencial mínima estableciendo la cantidad y calidad de los alimentos considerados básicos para satisfacer las necesidades nutricionales de un trabajador adulto. Unos años más tarde, en 1940, se reguló la existencia de un salario mínimo por medio del decreto-ley 2.162 buscando impactar en la situación alimentaria de la población a través del aumento de sus ingresos. Además, ese mismo año, se creó el Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), cuyo objetivo principal fue promover condiciones favorables de alimentación de los trabajadores buscando aumentar su resistencia orgánica y capacidad productiva. Para tal fin, se fomentó la instalación de comedores populares en algunas ciudades grandes, como Rio de Janeiro y San Pablo, y también se vehiculizó la comercialización de productos de primera necesidad a precio de costo (da Silva Prado, 1993: 28).

Por otro lado, en 1942 se creó el Serviço Técnico de Alimentação Nacional en el marco de la Coordenação de Mobilização Econômica. Este organismo centró su labor en el desarrollo de investigaciones sobre la problemática de la alimentación como así también la elaboración de recomendaciones técnicas para mejorar las condiciones nutricionales de la población brasileña.

Luego, en 1945 se decretó la creación de la Comissão Nacional de Alimentação (CNA) a cargo del Ministerio de Educación y Salud con el objeto de diseñar políticas alimentarias de alcance nacional por medio del estudio del estado nutricional de la población, con especial consideración del sector de trabajadores, niños en edad escolar y materno-

---

<sup>31</sup> Por política social de alimentación y nutrición se entiende en el presente trabajo aquellas “acciones estatales orientadas para la producción, comercialización y consumo de alimentos para determinados segmentos sociales” (Vasconcelos, 2005: 440). Texto original en idioma portugués, la traducción es propia.

<sup>32</sup> El surgimiento de las políticas sociales referidas a la alimentación y nutrición se dio en un contexto en el cual Brasil atravesaba por una serie de transformaciones económicas, políticas y sociales donde, para el área de nuestro interés, convergieron simultáneamente tres procesos: el descubrimiento del hambre desde una perspectiva científica con el surgimiento de la Nutrición como ciencia, la creación de la práctica profesional en Nutrición y la institución de la política social de alimentación y nutrición (Vasconcelos, 2005: 440).

infantil.

Además, se tomaron otras medidas como la fundación del Instituto Nacional de Nutrição y la elaboración del plan Cojuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil. Las políticas llevadas a cabo en este período significaron un avance en el sentido de que el tema comenzó a tener lugar en la agenda política y, si bien el impacto efectivo en la reducción del hambre no fue significativo, fue importante el progreso realizado en la recopilación de información y de datos concretos de la realidad del país en materia de seguridad alimentaria (Carvalho da Silva, 1995).

A pesar de la preocupante situación del país, caracterizada por altos índices de desnutrición rural y urbana, hasta la década del 70 las medidas tomadas por los diferentes gobiernos no contemplaban estrategias de largo plazo sino que se limitaban a acciones de emergencia de donación y distribución de los alimentos (Costa y Pasqual, 2006). Con respecto a los organismos existentes, en 1965 se disolvió el SAPS y en 1972 dejó de existir la CNA.

Fue así que no hubo iniciativas relevantes en el asunto hasta 1972. Para ese año, Brasil se encontraba atravesando la dictadura militar encabezada por **Emilio Garrastazu Médici** (1969-1974). Durante su mandato, se aprobó la creación del Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), dependiente del Ministerio de Salud, pensado como un organismo de asistencia para el gobierno en la formulación de una política alimentaria y nutricional de alcance nacional. En tal sentido, sus objetivos se centraron en garantizar la calidad de los alimentos destinados al consumo, la promoción de prácticas saludables para prevenir y controlar enfermedades nutricionales y facilitar el acceso universal a los alimentos (Macedo et. al., 2009: 5).

En su interior, se creó el Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) cuya población objetivo fueron las mujeres embarazadas, recién nacidos y niños entre 7 y 14 años provenientes de familias de baja renta o escolares. Las tareas del PRONAN se definieron en tres áreas: los suplementos alimentarios, la racionalización de los sistemas de producción y comercialización de alimentos y las actividades de complementación y apoyo (Macedo et. Al., 2009: 5). Este programa tuvo dos ediciones: una entre 1973 y 1974, la segunda entre 1976 y 1979. Una tercera fue planificada para el año 1984 pero nunca se implementó.

El PRONAN I no resultó efectivo debido a que no tuvo una coordinación intersectorial adecuada ni tampoco la articulación necesaria, sumada a la falta de recursos suficientes. Además, se detectaron por medio de una auditoría actos de corrupción y malversación de fondos en su gestión por lo que fue suspendido en 1974 (Arruda, 2007: 321). Su segunda edición, el PRONAN II, marcó un gran antecedente en la política nacional brasileña sobre seguridad alimentaria en tanto “ofreció el primer modelo de una política nacional incluyendo suplemento alimenticio, amparo al pequeño productor rural, combate a las carencias específicas, alimentación del trabajador y apoyo a la realización de investigaciones y capacitación de recursos humanos” (Carvalho da Silva, 1995: 90)<sup>33</sup>.

Entre otras medidas significativas de la época, en 1975 se firmó un convenio entre el INAN y el Banco Mundial para fomentar el Programa Nutrição Brasil (PNB). El PNB estableció un cronograma de 4 años como período durante el cual el objetivo era procurar cuáles eran las formas adecuadas de intervención y el desarrollo de las capacidades técnicas para promover la investigación. También se buscó crear las condiciones para que el gobierno estuviera capacitado para diseñar y ejecutar una política eficaz para combatir el hambre y la desnutrición. No obstante, a la hora de ponerlo en práctica, el PNB no alcanzó los resultados esperados y no logró constituirse como un apoyo efectivo del PRONAN aunque siguió vigente y en 1985 pasó a llamarse Programa de Suplementação Alimentar (PSA) destinado a las embarazadas, recién nacidos y niños de hasta 4 años (Vasconcelos, 2005).

Unos años después, en 1979, se lanzó el Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) priorizando la región del Nordeste<sup>34</sup>. El planteo principal del programa fue el abastecimiento de los pequeños productores de las áreas pobres con alimentos considerados básicos a un precio reducido, con la condición fundamental de que los márgenes de ganancia de la comercialización no superaran el 20% (Carvalho da Silva, 1995: 92). A partir de 1985 dicho programa se extendió a otras regiones del país denominándose Programa de Alimentação Popular (PAP).

A mediados de la década del 80, durante el gobierno de **José Sarney** (1985-1989,) se tomaron algunas medidas muy importantes para abordar la problemática. En 1985 se

---

<sup>33</sup> Texto original en portugués, la traducción es propia.

<sup>34</sup> La región del Nordeste es la más grande de Brasil y abarca los siguientes estados: Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Río Grande del Norte y Sergipe.

comenzó a hablar, en el marco del Ministerio de Agricultura, acerca del concepto de seguridad alimentaria e incluso se elaboró una propuesta para crear una Política Nacional de Seguridad Alimentaria que contemplaba la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, que sería liderado por el Presidente de la nación, aunque tal propuesta se concretó recién en 1993 (Costa y Pasqual, 2006).

En esa misma década también cabe destacar la iniciativa del INAN de convocar en 1986 a la 1ª Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición, reuniendo a representantes tanto gubernamentales como pertenecientes a diferentes movimientos sociales y cuyo logro fundamental fue que representó una “conquista histórica, en la medida en que la alimentación dejó de ser encarada como beneficio para ser asumida como un derecho” (Costa y Pasqual, 2006: 2).

Con el comienzo de la nueva década, en 1990 asumió la presidencia **Fernando Collor de Melo** (1990-1992). Durante su mandato, la problemática sufrió un retroceso en lo que refiere a las acciones del Estado federal, en tanto que, a pesar de contar con la experiencia acumulada por los planes implementados hasta ese momento, la decisión del nuevo gobierno fue dejar de lado los programas que estaban vigentes y comenzar desde cero, acompañado de una significativa reducción de los recursos financieros destinados a este tema (Vasconcelos, 2005: 447).

El combate al hambre no desapareció de la agenda política sino que sólo persistieron ciertas medidas puntuales, como por ejemplo el programa “Gente da Gente” de fines de 1990. Éste se diseñó utilizando los stocks públicos de alimentos para distribuirlos en forma de una canasta mensual entre las familias que habitaban en el Nordeste, la región más perjudicada históricamente por el hambre pero que además, en ese momento, presentaba aún más dificultades ya que se encontraba atravesando una época de fuerte sequía.

Unos años más tarde, en 1993, se convocó a una comisión de diálogo integrada por miembros del gobierno y de la sociedad civil para discutir la mejor forma de combatir el hambre. Allí, se creó el Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), compuesto por 8 Ministros del Estado y 21 representantes de la sociedad civil. En su seno, se elaboró el Plano de Combate à Fome e Miséria, que colocó como prioridad al sector de la población integrado por las madres y los niños y la necesidad de revisar los planes implementados hasta el momento.

Además, en 1994 el CONSEA organizó la Primera Conferencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional que reunió a más de 2.000 participantes y que permitió que, por primera vez en el país, se elaborara un documento donde se plasmaron las principales líneas que debía tener en cuenta una política nacional para abordar el tema.

El CONSEA significó un avance muy importante en el tratamiento de la temática en tanto contribuyó a colocar de forma más protagónica al tema del hambre en la agenda política nacional y movilizó a diferentes sectores de la sociedad civil ampliando la participación ciudadana en la formulación y control de las políticas públicas (Costa y Pasqual, 2006).

Sin embargo, la llegada a la presidencia de **Fernando Henrique Cardoso (FHC)** (1995-2002) implicó una pérdida de protagonismo del hambre en la agenda política en la medida en que “el tema de la seguridad alimentaria y nutricional dejó de ser visto como un objetivo estratégico del desarrollo social para el país” (Costa y Pasqual, 2006: 4). Más aún, durante su primer mandato se eliminaron la mayoría de las iniciativas que estaban vigentes y se redujo en un 20% el presupuesto de los programas que se llevaban a cabo en el Ministerio de Agricultura relacionados a la seguridad alimentaria. Además, se desarmaron el CONSEA (en 1995) y el INAN (en 1997), por lo que es posible afirmar que la “preocupación por tratar el hambre desde una perspectiva de la seguridad alimentaria fue secundarizada” (Franco Braga, 2009: 115).

Estas decisiones de FHC se comprenden mejor si se las considera en el contexto más amplio representado por la idea de Estado presente en su gobierno, según la cual el objetivo primordial era garantizar un clima favorable al desarrollo económico privado y donde el rol del Estado era llevar a cabo “acciones compensatorias y localizadas dentro de la lógica de una red de protección social, conforme a lo propuesto por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional” (Valente, 2004 en Costa y Pasqual, 2006: 4). Es decir, “la regla general era que el Estado no interviniera en la actividad económica salvo como regulador y, cuanto mucho, como financiador” (Sallum, 2008: 158).

Por lo tanto, tal concepción sobre el rol del Estado repercutió en la modalidad adoptada para abordar la problemática del hambre dando lugar a un mayor protagonismo de la sociedad civil y desplazando como único actor responsable al gobierno. Se entendió que el papel del Estado estaba más vinculado a la articulación o a la generación de herramientas para que la población actuara por sí misma, más que como interventor.

En este marco, se creó por decreto presidencial el “Programa Comunidade Solidária” en 1995 presidido por la primera dama, Ruth Cardoso. Esta iniciativa buscaba enlazar al sector gubernamental con otros actores de la sociedad civil en el combate al hambre, aunque no tuvo éxito en su tarea por falta de recursos y se extinguió en el segundo mandato de FHC siendo reemplazado por el “Programa Comunidade Ativa” que dio mayor lugar a la actividad de los municipios (Mayer Tessarolo y Krohling, 2011).

Ya durante el segundo mandato de FHC, otro acontecimiento importante fue la participación de Brasil en la Cúpula Mundial de Alimentación de 1996 organizada por la FAO, abordada en el capítulo anterior de la presente investigación. En ella, producto de un trabajo conjunto entre técnicos especializados y funcionarios públicos, los representantes brasileños acudieron con la delegación más grande fuera de Europa (Costa y Pasqual, 2006).

Como producto de la labor realizada en Roma, se organizó un grupo formado por movimientos sociales y ONGs que decidieron continuar con las discusiones en Brasil. Así, para fines de 1998 crearon el Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, cobrando un rol fundamental las instancias de la sociedad civil en la elaboración conceptual de la problemática, la movilización y la implementación de proyectos y acciones locales a través de la promoción de encuentros tanto a nivel nacional como de los estados (Costa y Pasqual, 2006).

Al analizar las iniciativas llevadas adelante por los diferentes gobiernos a lo largo del siglo XX se puede concluir que el gran avance ha sido plantear la inseguridad alimentaria como un problema que no es natural o biológico sino político, social y económico y que, como tal, requiere necesariamente la intervención estatal. Partiendo de tal reconocimiento, la gran falla a nivel gubernamental ha sido la falta de continuidad entre los diferentes gobiernos de los planes que se fueron desarrollando, con la consecuencia de que cada nuevo presidente desaprovechó la experiencia acumulada y comenzó con sus propias medidas perjudicando cualquier planificación de largo plazo, tendiente a combatir los problemas estructurales que llevan que millones de brasileños padezcan hambre.

A pesar de las falencias gubernamentales, para el caso brasileño fue de gran relevancia la labor de las instancias de la sociedad civil, las cuales contribuyeron de forma significativa a mantener el tema en la agenda política, con mayor o menor intensidad, a lo largo de los diferentes gobiernos. Por lo tanto, se consideró pertinente dedicar el siguiente

apartado a identificar las principales actividades llevadas a cabo en el marco de la sociedad civil brasileña en la lucha contra el hambre.

### **La sociedad civil brasileña y la lucha contra el hambre**

Como se pudo observar en el capítulo anterior, las entidades provenientes de la sociedad civil representan un actor relevante para enfrentar la problemática del hambre a nivel global. Brasil no ha sido ajeno a esta tendencia y, paralelamente a las iniciativas gubernamentales, también se destacó, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial la labor de tales organizaciones para luchar contra el hambre.

Una de las iniciativas más importantes en el ámbito no gubernamental fue el estudio realizado en 1946 por el médico Josué de Castro denominado “Geografia da fome”. Su trabajo tuvo un gran impacto tanto a nivel político como social y sus aportes más significativos fueron haber llamado la atención sobre el tema del hambre y haber elaborado el primer mapa del hambre del país. De esta manera, contribuyó a que esta problemática pasara de ser considerada una cuestión biológica a una cuestión política, en un momento histórico donde los debates para solucionar el hambre se enfocaban principalmente en el control de la natalidad. Josué de Castro “entendió el problema en sus distintas dimensiones (con énfasis en la problemática social) y logró convencer que la atención de las políticas públicas no podía limitarse al control de la natalidad, sino que debía plantearse de manera expresa el combate al hambre” (Gómez Bruera, 2004: 19).

Gracias a sus aportes acerca del caso brasileño, fue dos veces ministro de Agricultura en Brasil y además el primer latinoamericano elegido para el cargo de Presidente del Consejo Ejecutivo de la FAO en 1952. Luego, en 1957 participó de la fundación de la Associação Mundial de Luta Contra a Fome (ASCOFAM) en la cual fue nombrado presidente.

Una iniciativa importante en la lucha contra el hambre a través del desarrollo agrícola es el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Se trata de un movimiento social campesino surgido en 1979 en la región Centro-Sur del país aunque con el paso del tiempo cobró dimensión nacional expandiéndose a todo el país (Caldar, 2011: 207). Sus metas se centran principalmente en la lucha por la tierra y la reforma agraria en la medida en que consideran que los trabajadores rurales sin tierras se encuentran “desprovistos de sus derechos de producir alimentos” (Sitio web oficial del MST, 2014).

Años más tarde, otra instancia de la sociedad civil con un gran impacto a nivel gubernamental fue la “Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, liderada por Herbert de Souza o “Betinho”. La campaña surgió en 1993 en el marco del “Movimento pela Ética na Política<sup>35</sup>”. Su trabajo se concentró en mostrar a la sociedad brasileña sobre lo dramático de la situación alimentaria del país, que en ese momento contaba con 32 millones de personas viviendo en condiciones de miseria. Con ese objetivo, enfatizaron la necesidad de actuar en forma inmediata siendo su eslogan “A fome não pode esperar” (*El hambre no puede esperar*) realizando diferentes campañas para concientizar y para recaudar y repartir alimentos para los sectores más vulnerables de la población (Maluf et. al., 1996: 4).

Como se pudo observar, la mayor contribución de las ONGs y movimientos sociales brasileños dedicados a trabajar en la lucha contra el hambre fue la cristalización de una realidad innegable dándole visibilidad para que todos los miembros de la sociedad se sumaran a buscar medidas tendientes a revertir tal situación. El gobierno de Lula comprendió bien la relevancia del trabajo realizado y les dio un rol importante en los diferentes planes que llevó adelante para enfrentar la inseguridad alimentaria, como se analiza en los siguientes apartados.

### **La llegada a la presidencia de Lula da Silva**

Luiz Inácio “Lula” da Silva asumió la presidencia de Brasil el 1º de enero del año 2003 luego de ganar en las elecciones presidenciales de 2002. Representante del Partido dos Trabalhadores (PT), fue el presidente más votado de la historia de Brasil, obteniendo un 61,2% de los votos (Sitio web oficial del Tribunal Electoral de Brasil, 2013).

Dicho triunfo significó la primera oportunidad que tuvo el PT de acceder a la presidencia de la nación, lo cual generó interrogantes y preocupaciones tanto para los miembros del partido como para ciertos sectores que temían ver afectados sus intereses por la

---

<sup>35</sup> El “Movimento pela Ética na Política” surgió en 1992 en el marco de los escándalos de corrupción ocurridos durante el gobierno de Collor de Melo. Se trató de un grupo de estudiantes, sindicalistas, militantes de partidos y participantes de ONGs que se congregaron y movilizaron para pedir el cese de las prácticas de soborno y corrupción gubernamentales bajo el lema “basta de corrupción” (Sitio web oficial de Ordem dos Advogados do Brasil, 2014). Este movimiento actuaba sobre la base de tres ejes principales: la denuncia del hambre, el cuestionamiento al poder público y el estímulo de la solidaridad a nivel de la sociedad civil (Franco Braga, 2009: 114)

ideología de los nuevos gobernantes, como por ejemplo el sector empresarial.

El PT no llegó sólo al poder sino que lo hizo apoyado por una amplia y heterogénea coalición<sup>36</sup>, lo cual se constituyó como uno de los principales desafíos que se plantearon al nuevo gobierno. Es decir, cómo conciliar sus principios partidarios con una base de apoyo formada por partidos políticos muy diversos ideológicamente y cómo llevar adelante su programa de gobierno sin perder apoyos claves.

Contra todos los pronósticos que hablaban de una ruptura sustancial con los preceptos económicos seguidos durante el gobierno de FHC, Lula se inclinó por sostener los principales postulados macroeconómicos del período anterior. Para tranquilidad de los sectores más temerosos sobre la orientación que iba a tomar la política económica nacional, “en sus inicios el gobierno de Lula se preocupó fundamentalmente por calmar a los mercados manteniendo las políticas anteriores e incluso aumentando el superávit fiscal prometido por Cardoso al Fondo Monetario Internacional” (Sallum, 2008: 161).

Las decisiones sobre el rumbo de la economía le valieron de un fuerte respaldo del mercado financiero y del sector de los empresarios, pero dejaron en evidencia las primeras diferencias entre el nuevo presidente y el PT. Ya al principio de su gobierno comenzaron las fricciones con su partido en la medida en que el “énfasis que en el tramo inicial imprimió Lula a la agenda reformista tanto como el empeño en la ortodoxia fiscal y monetaria implementadas por el equipo económico del gobierno, estuvieron lejos de expresar las orientaciones históricas del PT” (Palermo, 2004: 6).

Más aún, cuando en 2005 se conocieron los escándalos de corrupción conocidos como el “Mensalão”<sup>37</sup> la relación se volvió más tensa y ya para fines del primer mandato, el vínculo con el partido se volvió crítico, “cuando el presidente debió hacer frente a la

---

<sup>36</sup> Lula se presentó a las elecciones de 2002 con una alianza entre el PT (izquierda), PL (derecha) y PCdoB (izquierda). Al no alcanzar una mayoría absoluta, debió presentarse a una segunda vuelta, a la cual se sumaron el PV (izquierda), PSB (centro-izquierda), PPS (centro-izquierda), PTB (centro-derecha) y PDT (centro-izquierda). En 2004 la base de gobierno sufrió una reestructuración, con la ruptura del PDT y PPS con el gobierno, la inclusión de un importante partido de centro, el PMDB, y una formación de derecha, el PP.

<sup>37</sup> El escándalo político conocido como el “Mensalão” (mensualidad) se trató de un soborno pagado a los diputados para que votaran a favor de los proyectos de interés del Poder Ejecutivo. Esto es, una compensación ilícita a cambio de su apoyo al gobierno. El escándalo comenzó cuando la revista *Veja* denunció la existencia de una cámara oculta que mostraba al funcionario Mauricio Marinho recibiendo dinero del sector empresarial y en la cual también participó el diputado aliado del gobierno Roberto Jefferson. Como consecuencia de estos actos de corrupción, algunos funcionarios debieron retirarse de sus cargos y además se formaron dos comisiones de investigación en el marco del Congreso que terminó con la acusación de 38 funcionarios públicos que fueron procesados (Oliveira de Oliveira, 2013).

rebelión abierta de algunos legisladores de su partido y de miembros emblemáticos del gabinete” (Giaccaglia, 2010: 102).<sup>38</sup>

Para revertir la situación y mantener el apoyo partidario, durante su segundo mandato Lula apeló a la política externa asumiendo “posturas más radicales, como una manera de mantener el apoyo de su estructura partidaria ante la insatisfacción de los segmentos más extremistas de la organización para los cuales el presidente lleva adelante una política demasiado pro-capitalista” (Giaccaglia, 2010: 102). Por esta actitud, Estrella Faria (2006: 28) definió al gobierno como “neoliberal en la economía y lo que se podría llamar neotertermundista en las relaciones internacionales”.

Estrella Faria (2006: 28) entiende esta contradicción como producto de una recomposición en el seno del gobierno, a partir de una serie de cambios en la hegemonía interna del bloque de poder económico resultado del desplazamiento del empresariado industrial y la asunción de actores ligados a las finanzas globales, que tuvo lugar a fines de los años ochenta. Para poder llevar adelante su plan de gobierno, Lula buscó aliarse a esos intereses pero procurando no descuidar su base de apoyo popular a través de políticas sociales de gran amplitud. De esta manera, los movimientos populares, base social original del PT, decepcionados con la continuidad de la política económica, encontraron en la política exterior una de las pocas áreas donde existe espacio para una disputa efectiva con el modelo neoliberal. (Estrella Faria, 2006: 28). En este punto se puede observar lo afirmado en los postulados del realismo neoclásico respecto de que las motivaciones internas ejercen influencia sobre las decisiones tomadas en política exterior.

En este sentido, al entender de Miriam Gomes Saraiva<sup>39</sup>, el accionar exterior de Brasil “en lo general, fue un punto fuerte del gobierno de Lula. Fue un punto que agradó, sobre todo a sectores de izquierda, que estaban molestos con el hecho de que él mantuvo las políticas llamadas liberales, aunque no son tan liberales. Que había mantenido las políticas económicas de Cardoso. Entonces la política exterior fue la parte buena, la parte divertida, la parte exitosa del gobierno”.

Fue entonces en el marco de esta situación interna del gobierno que se llevaron a

---

<sup>38</sup> Más aún, “Lula ha sido directamente tachado de ‘traidor’ por petistas de extrema izquierda que describen un panorama gubernamental de constantes renuncias a metas programáticas tradicionales del partido y de claudicaciones ante los poderes económicos” (CIDOB, 2014: 10).

<sup>39</sup> Entrevista realizada a la especialista Miriam Gomes Saraiva, Río de Janeiro, 20 de mayo de 2013.

cabo las políticas en materia de seguridad alimentaria tanto al interior del país como en el ámbito internacional. Esta problemática formó parte de las preocupaciones del PT desde sus inicios, motivo por el cual ocupó un lugar relevante en la agenda política del gobierno inaugurado en 2003 cuando el país se encontraba en una situación preocupante en términos de seguridad alimentaria.

### **El estado de la seguridad alimentaria en Brasil en 2003**

La llegada del PT al gobierno tuvo como uno de sus aspectos sobresalientes el haber colocado a la seguridad alimentaria en el núcleo central de su agenda y haber encarado el desafío de erradicar el hambre. Este tema estuvo presente en todas las campañas en las que Lula se presentó como candidato a presidente: 1989, 1994, 1998 y 2002. Entre los motivos que explican la perseverancia en tratar la problemática, se pueden señalar como dos razones principales el notable crecimiento de la miseria en Brasil, luego de los problemas económicos acaecidos en la década de 1980, y el origen personal de Lula, que nació en la miseria y atravesó a lo largo de su vida situaciones de pobreza (Betto, 2003).

Para el año 2003, la situación del país en materia de seguridad alimentaria se encontraba en una fase alarmante. Se estimó que había cerca de 44 millones de personas en estado de subnutrición, lo cual equivalía a 10 millones de familias e implicaba que cada año morían 180 mil niños por esta causa (Betto, 2003). Tales cifras fueron igualmente avaladas por el informe realizado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, quien envió un representante en el año 2002. Del mismo se desprendió que “un tercio de los brasileños sufren de mala nutrición y 18 millones de personas sufren desnutrición crónica y aguda” (Belik, 2006: 162).

A la misma conclusión llegó la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD). Se trata de un sistema de encuestas domiciliarias realizadas anualmente desde 1969 y que persiguen como objetivo la producción de informaciones básicas para el estudio del desarrollo socioeconómico del país (IBGE, 2010). Una de sus ediciones, realizada en 2004 durante el segundo año del primer mandato de Lula, arrojó datos que permitieron contar con un perfil nacional de la problemática en Brasil para ser utilizado como punto de partida del diseño de políticas públicas para el combate contra el hambre.

Según el estudio, en un 65,2% de los domicilios residían personas que se encontraban

en una situación de seguridad alimentaria. Por tal, el PNAD entiende que son hogares donde “sus habitantes tuvieron acceso a los alimentos en cantidad y calidad adecuadas sin la preocupación de sufrir alguna restricción en un futuro próximo” (IBGE, 2010: 33). El 34,8% restante (equivalente aproximadamente a 72 millones de personas) se encontraba atravesando situaciones de inseguridad alimentaria, aunque en distintos grados clasificados en leve, moderada o grave<sup>40</sup>. En cuanto a la distribución regional de las personas en estado de inseguridad alimentaria, se constató una prevalencia de las mismas en la región del Nordeste brasileño.

Ante un panorama caracterizado por cifras tan preocupantes, el gobierno de Lula colocó la lucha contra el hambre en el centro de su agenda. Como se indicara anteriormente, la necesidad de combatir el hambre ya se había planteado con énfasis durante la campaña electoral. Ahora bien, una vez ganadas las elecciones y asumido Lula como presidente, fue el momento de diseñar y ejecutar las políticas públicas consideradas necesarias para revertir la situación a nivel interno.

### **El accionar del gobierno de Lula en el ámbito doméstico**

Ya desde el comienzo de su gobierno Lula fijó de manera contundente el objetivo de colocar como una prioridad el combate al hambre, afirmando: “vamos a crear las condiciones para que todas las personas de nuestro país puedan comer decentemente tres veces al día, todos los días, sin precisar donaciones de nadie. Brasil no puede terminar conviviendo con tanta desigualdad. Precisamos vencer el hambre, la miseria y la exclusión social. Nuestra guerra no es para matar a nadie, es para salvar vidas” (Discurso de Lula en la toma de posesión 01/01/2003).

Desde el punto de vista de la organización institucional, durante el primer mes de gobierno, en enero de 2003, se pusieron en funcionamiento dos instituciones públicas cercanas al Poder Ejecutivo encargadas de canalizar los esfuerzos gubernamentales. Por un

---

<sup>40</sup> Los domicilios en situación de inseguridad alimentaria leve son aquellos “donde se detectó alguna preocupación acerca del acceso a los alimentos en el futuro y en los cuales hay un compromiso con la calidad de los alimentos mediante estrategias que buscan mantener una cantidad mínima disponible”. Aquellos donde la inseguridad es moderada, se debe a que sus “habitantes convivieron, en el período de referencia, con una restricción cuantitativa de alimento”. Finalmente, donde se constató inseguridad alimentaria grave, fue aquellos en los que existía “privación de alimentos, pudiendo llegar a su expresión más grave, el hambre” (IBGE, 2010: 33).

lado, el **Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA)**. Por otro lado, fue recreado el **Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA)**, extinto en 1995, como órgano de asesoramiento al Presidente (Da silva et. al., 2006). Dicho organismo promovió en 2004 la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Pernambuco. Este evento tuvo un alcance nacional, congregando alrededor de 1.000 participantes y sirvió como espacio de presentación y discusión de propuestas para elaborar directrices de acción del CONSEA (Franco Braga, 2009).

Luego de un año de gestión, en 2004, el gobierno constató pocos avances por parte del MESA, por razones fundamentalmente administrativas, lo cual llevó a transformar nuevamente la base institucional con la creación del **Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome** (sobre la base del antiguo Ministerio da Assistência Social), que absorbió al MESA. De este modo, se unificaron en un solo Ministerio las actividades relacionadas a la asistencia social y los programas de transferencia de renta. El objetivo principal fue contar con un órgano responsable de cinco esferas de la política social: Asistencia Social, Bolsa Familia, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Inclusión Productiva y Aval y Gestión de la Información (Menezes y Santarelli, 2012).

Desde una perspectiva jurídica, un avance importante que se dio durante los mandatos de Lula fue el tratamiento legal del derecho a la alimentación. La Constitución de Brasil admitía sólo de forma implícita tal derecho, teniendo en cuenta que la legislación constitucional brasileña reconoce de forma automática los tratados internacionales como parte de la legislación nacional, y los jueces pueden basar su competencia de forma directa en estos instrumentos internacionales (Gómez Bruera, 2004: 19). En el año 2003, el senador Antônio Carlos Valadares (perteneciente al Partido Socialista Brasileiro, PSB) planteó el Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC) 047/2003, que abogaba por el establecimiento del derecho a la alimentación de forma explícita como un derecho social. Pero, al tratarse de una enmienda constitucional, su tratamiento requirió de un extenso procedimiento legal por lo que recién fue aprobada por el Congreso en 2010. Su promulgación constituyó la enmienda

constitucional número 64 y modificó el artículo 6<sup>o</sup><sup>41</sup> de la Constitución Federal quedando explícitamente reconocido en tal texto (Albuquerque, 2013).

Cabe resaltar que esta consagración del derecho a la alimentación en el marco constitucional fue producto también de una activa movilización de la sociedad civil canalizada especialmente a través del CONSEA<sup>42</sup>, contando con la participación de entidades civiles, movimientos sociales, organismos públicos y privados, organizaciones no gubernamentales, artistas y ciudadanos (Sitio web oficial de la Presidencia de Brasil, 2014).

Dentro del marco legal, otro paso importante en el reconocimiento del derecho a la alimentación se dio a partir de la sanción de la **Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional** (LOSAN, Ley n° 11.346/2006), el 15 de septiembre de 2006. Recogiendo la propuesta que había sido realizada por el CONSEA, dicha ley define a la seguridad alimentaria como “la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales” (LOSAN, art 3, 2006).

Otra iniciativa orientada a enfrentar la inseguridad alimentaria la constituyó el “**Programa Mais Alimentos Brasil**”. Creado en 2008, envuelve una línea de crédito otorgada a través del **Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF)**, dependiente del Ministerio de Desenvolvimento Agrário. El objetivo principal es el aumento de la producción de alimentos a través de la promoción de estructuras productivas más modernas en el sector agrícola a lo largo del territorio nacional. A través de estos créditos, el agricultor familiar tiene acceso a la inversión en “modernización y adquisición de máquinas y nuevos equipamientos, en la corrección y recuperación de suelos, refrigerantes de leche, mejora genética, irrigación, implantación de estufas para el almacenamiento, entre otros”. (Sitio web oficial del Ministerio de Desenvolvimento Agrícola, 2014).

Ya al final de su gobierno, se decidió la elaboración de una **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)**, por medio del decreto 7272/2010, que

---

<sup>41</sup> El artículo 6 de la Constitución de Brasil contemplaba otros derechos sociales relacionados a las áreas de salud, educación, trabajo y seguridad social. Antes de la enmienda el artículo establecía que “Son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previsión social, la proyección de la maternidad” (Constitución de Brasil, 1988, art. 6).

<sup>42</sup> Para conseguir este reconocimiento el CONSEA organizó una campaña que consistió en conseguir firmas para apoyar la iniciativa obteniendo más de 50 mil adherentes.

impulsó la creación de un Plan Nacional. La PNSAN se planteó como principales metas: identificar y actuar sobre los factores que comprometen la seguridad alimentaria y nutricional; conectar programas y acciones que promuevan el derecho humano a una alimentación adecuada; promover la sustentabilidad de los sistemas agroecológicos para la producción y distribución de alimentos y para fortalecer la agricultura familiar y hacer del respeto al derecho a la alimentación una política de Estado. Su principal contribución, como marco legal, fue “la previsión de que la seguridad alimentaria y nutricional sea una preocupación relativa a la formulación de políticas públicas y que no permanezca a discreción de las disposiciones políticas de los gobiernos electos sino que sea un proyecto de Estado” (Albuquerque, 2013: 185).

Es importante remarcar que la apuesta más grande del gobierno para abordar la problemática se concentró en el diseño y ejecución de una de las promesas más fuertes de la campaña electoral: el Programa Fome Zero (PFZ).

### **Programa Fome Zero (*Hambre Cero*)**

El nuevo gobierno centró gran parte de sus esfuerzos en el PFZ lanzado en 2003, que tuvo como beneficiarios a 46 millones de individuos, es decir, casi 10 millones de familias. Dentro de la población total de Brasil, representa un 27,3% de las personas y 21,4% de las familias (Belik, 2006: 171). Frei Betto<sup>43</sup> (2003: 54) destaca del mismo que se diferencia de otros programas que combaten el hambre por no ser un programa de corte asistencialista: “se trata de una política de inserción social, para la cual, más importante que distribuir alimentos es generar renta, trabajo, rescatar la autoestima de la ciudadanía<sup>44</sup>”.

El énfasis otorgado a la generación de ingresos estuvo asociado justamente con que el gobierno de Lula partió del diagnóstico de que la inseguridad alimentaria en Brasil no se relacionaba con problemas de oferta o escasez de alimentos sino con la insuficiencia de ingresos para acceder a ellos (Da Silva et. al., 2006). Partiendo de esta situación, el nuevo

---

<sup>43</sup> Frei Betto es un monje dominicano. Dentro de su trayectoria, participó de varias iniciativas relacionadas a diferentes movimientos sociales y de la política interna de Brasil, entre los cuales se destacaron su rol como coordinador de la Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais, su participación en la fundación de la Central Única dos Trabalhadores y de la Central de Movimentos Populares. Además, fue consultor del Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Durante el gobierno de Lula, fue asesor especial de la Presidencia para el PFZ en el área de Movilización Social (Sitio web oficial de Frei Betto, 2014).

<sup>44</sup> Texto original en portugués, la traducción es propia.

gobierno entendió la necesidad de elaborar una política nacional que abarcara a diferentes sectores del Estado por lo que intervinieron los siguientes ministerios públicos: Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, das Cidades e Meio Ambiente que estructuraron, en un primer momento, el diseño de 25 políticas y 60 programas (Belik, 2006: 173).

Los programas desarrollados al interior del PFZ se organizaron en base a tres ejes articuladores de protección y promoción social. En primer lugar, la ampliación del acceso a los alimentos buscando mejorar las condiciones de acceso en una cantidad y calidad adecuadas para las necesidades nutricionales de los individuos, especialmente de los sectores más vulnerables. En segundo lugar, el fortalecimiento de la agricultura familiar que cobró un rol de gran importancia para el abastecimiento de alimentos en tanto es en este sector de donde se obtiene la mayor parte de la producción que se destina al mercado interno. En tercer lugar, la generación de ingresos, considerada como un punto importante para crear bases sostenibles a largo plazo que permitan reducir la inseguridad alimentaria en tanto amplían el poder adquisitivo que la población puede destinar a la compra de alimentos (Menezes y Santarelli, 2012: 6).

En cuanto al diseño de sus políticas, el PFZ se elaboró contemplando tres tipos: estructurales, específicas y locales. Las *políticas estructurales* se relacionan con el combate de las causas profundas del hambre y de la pobreza como, por ejemplo, la generación de empleo y de renta, la previsión social universal, el incentivo a la agricultura familiar, la reforma agraria y la atención básica de la salud (MESA, 2004).

Por otro lado, las *políticas específicas* son aquellas diseñadas con el objetivo de actuar directamente sobre la cuestión alimentaria. Entre las principales, se destacan el Programa Cartão Alimentação (PCA), asegurar la nutrición materno-infantil, los stocks de seguridad, la alimentación de emergencia, la educación alimentaria con un mayor control sobre la publicidad y la ampliación de la merienda escolar (Belik, 2006: 174).

Por último, las *políticas locales* son las que se ejecutan a través de las organizaciones civiles, municipios y consorcios de municipios. En las regiones metropolitanas, son llevadas adelante por medio de la apertura de restaurantes populares, bancos de alimentos, la modernización de los equipamientos de abastecimiento y el establecimiento de una nueva relación entre mayoristas y redes de supermercado. Para el caso de las ciudades pequeñas y

medias, las acciones se concentraron en el estímulo al consumo de productos locales y el incentivo de la agricultura urbana. Finalmente, para las áreas rurales, se persiguió el apoyo a la agricultura familiar, la creación de espacios y mecanismos locales de comercialización, la asistencia técnica a la producción, la ampliación del crédito, la inversión en infraestructura y el apoyo a la producción para el autoabastecimiento (MESA, 2004).

Entre los numerosos programas que se ejecutaron en el marco del PFZ, se destacan el Bolsa Familia, que será detallado a continuación, el Programa Cisternas y el Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Por un lado, el Programa Cisternas tuvo como objetivo primordial garantizar el acceso al agua por medio de la implantación de tecnologías simples y de bajo costo para la captación de agua de lluvia a ser utilizada por los individuos, especialmente en las zonas semiáridas (Menezes y Santarelli, 2012: 21).

Por su parte, el PAA prioriza la compra de alimentos provenientes de la agricultura familiar sin licitación previa y por un valor máximo de 5.000 reales al año. Los productos comprados se donan para programas de alimentación escolar, para poblaciones que estén en riesgos nutricionales y para entidades públicas como guarderías y hospitales (FAO, 2010: 7). De esta manera, “se asegura un mercado para los productos de los pequeños agricultores y se fomenta la producción de alimentos a escala local generando empleos e ingresos en las comunidades rurales” (Giaccaglia, 2012: 309).

#### *Programa Cartão Alimentação (PCA) y Programa Bolsa Familia (PBF)*

El Programa Cartão Alimentação (PCA) fue elaborado en 2003 a través del Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome y consistió en el otorgamiento de una cierta cantidad de dinero a familias en situación de inseguridad alimentaria con el objetivo de que sea destinado a la compra de productos alimenticios producidos localmente con un alto valor nutricional (MESA, 2004).

Cada mes, el beneficiario recibía una tarjeta que le daba derecho a retirar 50 reales en la Caixa Econômica Federal. Con ese dinero, podía adquirir toda clase de alimentos, excepto bebidas alcohólicas, gaseosas y cigarrillos. De forma complementaria, también se le ofrecía al beneficiario la posibilidad de realizar su documentación personal, en caso de no tenerla, ya sea la partida de nacimiento o el CPF (Cadastro de Pessoas Físicas), cursos de alfabetización

y profesionalización, construcción de viviendas y cisternas de captación de agua de lluvia, entre otros (Betto, 2003).

La característica particular que trató de alejar a este programa de una política asistencialista fue que la tarjeta de alimentación tenía una validez de sólo seis meses aunque prorrogable dos veces por períodos de igual duración. La idea que subyacía era que, pasado este período máximo de un año y medio, los beneficiarios debían ser capaces, a través de las herramientas que les brindara el programa, de producir un ingreso autónomo suficiente como para poder enfrentar sus necesidades de alimentos.

Esta iniciativa fue sustituida en 2004 por el Programa Bolsa Familia (PBF) el cual se centró en el combate al hambre, a la miseria y a la exclusión social, por un lado, y a la promoción de la inclusión social persiguiendo la emancipación de las familias pobres y extremadamente pobres, por el otro (Menezes y Santarelli, 2012: 28). En un primer momento el programa se aplicó a los habitantes de la región del Nordeste, donde se implementó en 5.461 municipios contemplando 3,6 millones de familias, lo cual equivalía a un 60% de la población de dicha región (Betto, 2003).

El PBF significó la unificación de cuatro programas de transferencia de renta regulados por el gobierno federal. Tres de ellos ya existentes desde el gobierno de FHC que fueron: Bolsa-Escola (dependiente del Ministério da Educação), Bolsa-Alimentação (dependiente del Ministério da Assistência e Promoção Social), Auxílio-Gás (dependiente del Ministério da Assistência e Promoção Social) y el ya descrito creado por el gobierno de Lula, el Cartão Alimentação (Costa y Pasqual, 2006).

Cabe remarcar que el PBF no se entrega deliberadamente a cualquier persona en situación de pobreza<sup>45</sup> sino que establece determinados requisitos y condicionalidades relacionados a la salud y a la educación. En cuanto a los requisitos, es necesario que los beneficiarios se encuentren en una de las tres siguientes situaciones: familias con una renta de

---

<sup>45</sup> El Programa ofrece diferentes tipos de beneficios económicos, denominados: básico, variable, variable para joven y para la superación de pobreza extrema. El básico concede a las familias en situación de pobreza extrema una suma de 77 reales, sin tomar en consideración la composición familiar. El variable otorga 35 reales a las familias pobres o extremadamente pobres donde haya niños o adolescentes de entre 0 y 15 años. El beneficio variable para joven contempla a las familias con adolescentes de 16 y 17 años que concurren a un establecimiento escolar y les otorga 42 reales (pudiendo acumular sólo hasta dos beneficios por familia). Por último, el beneficio para la superación de pobreza extrema está destinado a familias que se encuentran en situación de pobreza extrema y el importe se calcula en base a la renta per cápita de la familia (Sitio web oficial de Caixa, 2014).

hasta 70 reales por persona, familias con una renta de entre 70,01 y 140 reales por persona donde haya embarazadas, niños y adolescentes de hasta 16 años o familias con una renta de entre 0 y 140 reales por persona integrada por adolescentes de 16 y 17 años (Sitio web oficial de Caixa, 2014).

Con respecto a las condicionalidades exigidas, varían según las características de la familia que pretende recibir el beneficio y se dividen en dos áreas: educación y salud. Acerca del área educacional, se exige que los niños y adolescentes en edad escolar sean matriculados en un establecimiento educativo y que cumplan con una frecuencia escolar mínima de un 85% para la franja etaria de 6 a 15 años y de un 75% para los jóvenes de 16 y 17 años. En cuanto a la salud, es necesario el cumplimiento del calendario de vacunas y de crecimiento y desarrollo para los niños de hasta 7 años y del pre-natal para embarazadas (Aquino y Piccoli, 2011: 12).

De esta manera, a través de tales condicionalidades se busca no sólo palear de forma inmediata la situación de inseguridad alimentaria sino también la generación de condiciones sostenibles en el largo plazo en la medida en que se crea “un sistema de inducción que busca afectar el comportamiento de los miembros adultos de las familias vulnerables por medio de la asociación de un premio financiero a decisiones consideradas socialmente óptimas, como la inversión en salud y educación de las próximas generaciones”<sup>46</sup> (Cotta y Paiva, 2010: 60).

Pasados diez años de la creación del PFZ, se pueden observar resultados positivos en la reducción de personas que padecen hambre.

### **La participación de la sociedad civil en la política social de Lula**

El gobierno del PT diseñó la política social priorizando la inclusión de la sociedad civil como uno de los actores centrales para su ejecución. Ya durante el gobierno de FHC la sociedad civil había tenido un rol destacado en la lucha contra el hambre considerando que desde la óptica de dicha gestión el Estado debía dar herramientas para que fuera el tercer sector quien interviniera concretamente. A partir de 2003, la importancia de la sociedad civil se mantuvo pero con un acompañamiento estatal importante en tanto es el Estado quien determina la agenda de la seguridad alimentaria.

El PFZ se enmarcó en esta tendencia. El gobierno de Lula quiso darle un espacio a la

---

<sup>46</sup> Texto original en portugués.

ciudadanía a través de la recaudación de donaciones de alimentos no perecederos. Según el presidente, “es preciso crear una conciencia en la sociedad de que un gobierno puede hacer mucho, pero por más que un gobierno haga, no tiene la misma fuerza que la sociedad tendrá si asume para sí la tarea de cuidar de eso” (Discurso de Lula en la Reunión del CONSEA el 25/02/2003). El programa recibió el apoyo popular tanto de ONGs como de empresas ya que, “paralelamente a la implementación del PFZ, el gobierno federal instituyó nuevos canales de participación a través de los foros y concejos municipales y estatales y de la creación de una red de educación ciudadana” (Costa y Pasqual, 2006: 7).

El rol destinado a la sociedad civil también se pudo notar en el ya mencionado resurgimiento del CONSEA, integrado por 59 miembros de los cuales 19 eran funcionarios del gobierno y 38 eran representantes no estatales. Esta instancia es sumamente significativa en tanto “pauta una discusión entre el gobierno y segmentos de la sociedad civil en la perspectiva de introducir cambios en la institucionalidad a partir de la implementación de cadenas de acciones y programas gubernamentales, proporcionando la incorporación activa de actores sociales para influir en la definición y redefinición de las políticas de la Seguridad Alimentaria Nacional y su control social” (Franco Braga, 2009: 113).

Los logros alcanzados por el PFZ a través de la combinación de esfuerzos gubernamentales y de la ciudadanía le valieron al gobierno brasileño el alcance de un gran prestigio a nivel internacional. Cabe resaltar que en el período 2003-2009 la pobreza se redujo en un 45%, lo que significa que la población que se encontraba en situación de pobreza extrema pasó de 44 millones a 29,6 millones (del 28% al 15%) (Sitio web oficial de la Fundação Getulio Vargas, 2014). Amparado en tales logros, Lula recibió premios a nivel internacional como fueron: “Medalla Agrícola de la FAO” (2005), “Premio por la Paz Felix Houphouët-Boigny”, concedido por la UNESCO (2009) y fue nombrado “Campeón Mundial en la Batalla Contra el Hambre” por parte del Programa Mundial de Alimentos de la ONU (2010) (Fraundorfer, 2013: 97).

Tal como se plantea en la hipótesis que guía la presente investigación, además de lo realizado en el ámbito interno, el gobierno de Lula buscó instalar el tema del hambre como un tópico de agenda global por lo cual tuvo una intensa actividad en el exterior. Bajo esta consideración, en el siguiente apartado se analiza el accionar externo de Brasil en materia de seguridad alimentaria.

## **El accionar de Brasil en el ámbito internacional**

Los objetivos en relación a la política exterior fueron comunicados por Lula el día de su asunción en el discurso pronunciado ante el Congreso, donde señaló la intención de lograr una mayor presencia de Brasil en el mercado internacional y su voluntad de trabajar en pos de un mundo que se destaque por su multipolaridad. Al respecto, indicó que “la democratización de las relaciones internacionales sin hegemonías de cualquier especie es tan importante para el futuro de la humanidad como la consolidación y el desarrollo de la democracia al interior de cada estado” (Discurso de Lula en la toma de posesión, 01/01/2003).

Para llevar adelante estos objetivos, el Canciller Celso Amorim planteó que Brasil debía tener una política exterior “activa y altiva”, que fuera proporcional al tamaño del país y por medio de la cual se lograra tener un mayor protagonismo en la escena internacional (Ayllón Pino, 2012: 192).

Partiendo de estas consideraciones, el accionar internacional de Brasil se caracterizó, en primer lugar, por una vocación universal compatible con las intenciones del gobierno en posicionar a Brasil como un actor global o *global player*. En consecuencia, se tuvo un fuerte activismo diplomático caracterizado por una intensa diplomacia presidencial en la cual, sin menoscabar el lugar de Itamaraty, el presidente Lula tuvo una incidencia significativa en la formulación de la política exterior y asumió él mismo la tarea de aumentar el protagonismo de Brasil en el mundo. La idea fuerte sobre la cual se asentaron estas acciones fue que "en este mundo globalizado, un país con el potencial productivo de Brasil no puede quedarse sentado en una silla esperando que la gente venga a descubrirlo" (Diario La Nación, 28/09/2009).

De hecho, Lula fue el presidente brasileño que más viajes realizó durante sus mandatos retomando esta práctica de su antecesor, Fernando Henrique Cardoso. Pero, “en su gestión hubo un relevante cambio cuantitativo y cualitativo, donde Brasil aumentó su protagonismo en países que tradicionalmente no formaban parte de su agenda exterior” (Spektor citado en Mallea, 2009) y así Lula incrementó la cantidad de viajes diversificando además los destinos. Mientras Cardoso destinó el 49% de sus viajes a América del Norte y Europa, Lula sólo le dedicó el 35% de sus viajes, focalizando su presencia en Sudamérica, Medio Oriente y África (Mallea, 2009). Producto de esa intensa actividad, Brasil abrió 36 nuevas embajadas en el exterior en África, América Central, Asia y Europa.

En cuanto a los actores, el gobierno de Lula estableció que la gran prioridad sería América del Sur (especialmente a través del MERCOSUR) pero también con el resto de América Latina. Además, mostró la intención de tener una “asociación madura” con Estados Unidos y de fortalecer el entendimiento y la cooperación con la Unión Europea y con otros países desarrollados (Da Silva, 2003).

Por otra parte, el nuevo gobierno buscó profundizar las relaciones con otras grandes naciones en desarrollo como China, India y Rusia, entre otros. También se hizo referencia al continente africano, donde señaló que era necesario reafirmar los lazos profundos que los unen y la voluntad de contribuir para lograr el desarrollo en esa región.

Se puede señalar que entre las características destacadas de la política exterior de Lula, se dio una nueva mirada hacia el Sur. Como señala Lechini (2009: 72), “luego de varios períodos presidenciales donde se favoreció el vínculo con las potencias del Norte, en detrimento de las relaciones Sur-Sur, Lula da Silva llegó a la presidencia brasileña con una lectura diferente de la realidad internacional”.

Durante sus mandatos se produjo una revalorización de los vínculos con otros actores del Sur que habían sido parcialmente dejados de lado durante los gobiernos anteriores con el objetivo de alcanzar mayores niveles de autonomía en la esfera internacional. Según Saraiva (2005), el discurso del PT se orientó hacia la conformación de un “multilateralismo de reciprocidad”, lo cual se tradujo en el empeño por formar coaliciones del Sur. Ejemplos concretos lo representaron la formación del G-20 y del Foro IBSA, la aproximación con países africanos y árabes y el esfuerzo por revitalizar el MERCOSUR y la integración sudamericana.

En cuanto a los temas que formaron parte de la agenda internacional, uno de los aspectos que se destacó fue la inclusión de problemáticas de corte social, tradicionalmente identificadas como cuestiones de política doméstica. Entre ellas, sobresalió incorporación del hambre como un aspecto central de la política exterior, mostrando continuidad con lo planteado a nivel nacional. Es decir, “la prioridad otorgada, al fundamentar teórica y discursivamente la política exterior, a la lucha contra la pobreza y el hambre debe entenderse como complemento, coherencia, derivación, de la propuesta clave de política interna” (Grasa Hernández, 2004: 105).

## **La seguridad alimentaria en la agenda de política exterior**

Dentro de la revalorización de algunos temas de corte más social, el combate al hambre cobró gran relevancia y fue planteado en diferentes escenarios globales. De este modo, se puede observar claramente el pasaje de la seguridad alimentaria como un tópico exclusivo de la política nacional a la internacional en tanto “el problema alimentario de Brasil extrapoló el medio doméstico a medida que entre los tomadores de decisiones se percibió la necesidad de comunicar al medio internacional la búsqueda de soluciones a la cuestión” (Brasil y Galvão, 2011: 12).

Bajo esta consideración, la política exterior de Brasil en materia de seguridad alimentaria se diseñó en base a tres ejes principales. En primer lugar, la cooperación Sur-Sur en el área de seguridad alimentaria, nutricional y de desarrollo agrícola. En segundo lugar, la asistencia humanitaria. En tercer y último lugar, las negociaciones internacionales en los ámbitos de discusión multilaterales<sup>47</sup>.

### *La cooperación Sur-Sur en el área de seguridad alimentaria, nutricional y de desarrollo agrícola*

Como se indicó anteriormente, durante el gobierno de Lula da Silva se dio un nuevo impulso a la cooperación Sur-Sur. Dentro de la misma, se destacaron las relaciones retomadas con el continente africano con el cual Brasil poseía un histórico vínculo que había perdido intensidad en la década del 90<sup>48</sup>. Por lo tanto, lo que se produjo a partir de 2003 fue una revalorización de los lazos con África.

En el marco de este nuevo acercamiento, la cuestión de la seguridad alimentaria fue incorporada en la agenda de la relación Brasil-África a través de dos vías principales. Por un lado, se realizaron múltiples proyectos de cooperación tendientes a favorecer el desarrollo de la agricultura africana. Éste es uno de los temas principales dentro de la agenda ya que “la

---

<sup>47</sup> El análisis relativo a las negociaciones internacionales acerca de la seguridad alimentaria se realizará en el siguiente capítulo.

<sup>48</sup> Como indica Burn (2009: 24), “Brasil desarrolló una política hacia África por primera vez durante la ‘Política Externa Independiente’ de 1961 a 1964 y la época del ‘Pragmatismo Responsable’ período comprendido entre 1970 y 1975, en el marco de la dictadura brasileña, de la descolonización del continente africano y del auge del no-alineamiento”. Si bien a lo largo de estos 50 años las relaciones han pasado por diferentes momentos de mayor o menor intensidad, cabe destacar que nunca fueron interrumpidas (Lechini, 2008: 55). Uno de los momentos de menor intensidad se registra durante la década de los 90, momento en que la relación con África se dio de una forma selectiva, priorizando a Sudáfrica, Nigeria y Angola y desatendiendo al resto del continente. La atención se centró en pocos países y en pocos temas (Lechini, 2008: 63).

agricultura mantiene una posición importante en esta cooperación, sobre todo por la demanda africana, la misma que es estimulada por el éxito de Brasil en el ámbito internacional, sea en agricultura familiar o agroindustria, políticas de reducción de la pobreza en áreas rurales o agrocombustibles” (Goulet et. al., 2013: 90).

Por otro lado, se convocó al encuentro “Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Combate al Hambre y Desarrollo Rural”, el cual se realizó en Brasilia en 2010, durante el último año del gobierno de Lula. Allí se reunieron representantes de 45 países, entre los cuales se encontraron ministros africanos y brasileños de Agricultura y Desarrollo Rural, representantes de organizaciones internacionales como la FAO, el Foro Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el PMA, y miembros del Banco Mundial y del Banco Africano para el Desarrollo (Sitio web de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2014).

Si bien excede el recorte temporal de la presente investigación, resulta importante señalar que, producto del trabajo realizado en el Diálogo Brasil-África de 2010, en 2011 se desarrolló el “**Programa Mais Alimentos África**”. El mismo fue aplicado en Kenia, Ghana, Zimbawe, Mozambique y Senegal y significó la internacionalización del ya mencionado Programa Mais Alimentos Brasil. Por medio de éste, el gobierno brasileño creó una línea de crédito para financiar la importación de máquinas y equipamientos de origen brasileño para el desarrollo agrícola de estos países africanos (Albuquerque, 2013).

La cooperación en materia alimentaria también fue planteada a nivel sudamericano, en el seno del MERCOSUR. Durante la XXXV cumbre realizada en 2008 en Argentina, Lula apoyó la iniciativa venezolana para la conformación de un Grupo de Alto Nivel encargado de discutir políticas en relación a este tema (Albuquerque, 2013). Sin embargo, el ámbito del MERCOSUR presentó dificultades para realizar programas concretos. Es decir que se “vienen dando pasos en el plano retórico de los comunicados conjuntos regionales, sin embargo, con enfoque limitado e iniciativas hasta ahora tímidas de traspasar el ámbito comercial” (Maluf et. al., 2009: 21).

En el contexto de América Latina, la diplomacia brasileña también se hizo presente en los debates que llevaron al establecimiento del plan “América Latina y el Caribe sin hambre 2025” también se tomó como modelo el PFZ (Da Silva et. al., 2012). Esta iniciativa se concretó durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica realizada en 2005 en

Guatemala y se trata de un compromiso de los países y organizaciones de la región, apoyado por la FAO que tiene como meta la creación de condiciones que permitan erradicar el hambre de forma permanente para el año 2025 (Sitio web de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2014).

### *La asistencia humanitaria*

El gobierno brasileño también realizó aportes en la lucha contra el hambre en el ámbito exterior por medio de la asistencia humanitaria. En este sentido, se produjo una internacionalización del proyecto implementado localmente “Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)” transformándolo en “**Programa de Aquisição de Alimentos África: Compra dos Africanos para a África (PAA-África)**”. El PAA-África, al igual que el desarrollado en Brasil, persigue como objetivos básicos facilitar el acceso a la alimentación e incentivar la producción de la agricultura familiar (Albuquerque, 2013).

Para el caso africano, el financiamiento proviene del gobierno brasileño por medio de la Agência Brasileira de Cooperação ABC y del Ministerio de Desenvolvimento Social. Además, cuenta con colaboración de la FAO, del PMA y el Department For International Development (DFID), correspondiente al gobierno británico.

La prueba piloto del proyecto se realizó en 2012 en cinco países del continente: Senegal, Mozambique, Níger, Malawi y Etiopía donde el financiamiento alcanzó los USD 4.500.000. Los principales productos cosechados a través del programa fueron maíz, arroz, porotos y mijo. Desde su implementación, el programa benefició a 125 mil estudiantes que recibieron la merienda escolar con alimentos provenientes de 5 mil agricultores familiares.

Otro de los casos donde se evidenció la política exterior para contribuir al logro de la seguridad alimentaria a través de la ayuda humanitaria fue en **Haití**. Allí, se trabajó en colaboración con Argentina sobre un proyecto de construcción de cisternas para la producción de hortalizas y otros cultivos tomando en cuenta la experiencia brasileña en proyectos similares realizados al interior del país que fue denominado “Construcción de cisternas para captación y almacenamiento de agua de lluvia”. Además, se llevó a cabo un programa en forma conjunta con el Banco Mundial para construir comedores escolares en las ciudades de aut d Eau, Maïsade, Bassin Zim y Los Palis (Valler Filho, 2008: 84).

Por lo tanto, teniendo en consideración los tres ejes a través de los cuales se canalizó

la política exterior en materia de seguridad alimentaria se puede notar que el gobierno brasileño tuvo una intensa actividad durante el período 2003-2010 a través de la cual se esforzó por instalar la seguridad alimentaria en la agenda internacional.

Cabe destacar que la labor realizada a nivel interno ha constituido a Brasil como un modelo o referente en la lucha contra el hambre, reconocido tanto por otros países, como por organizaciones internacionales gubernamentales, como ser la FAO y el PMA, y no gubernamentales<sup>49</sup>. De esta manera, tal como fue abordado anteriormente, algunos de los programas como el Fome Zero o el PAA son replicados en otros países con el asesoramiento de funcionarios brasileños.

### **La política exterior de Lula y la promoción de la seguridad alimentaria en la agenda internacional**

A través del presente capítulo se pudo observar cómo el tema del hambre estuvo presente, con mayor o menor intensidad, a lo largo de las agendas políticas de los gobiernos brasileños del siglo XX. En este marco, lo que se produjo con el gobierno de Lula no fue el descubrimiento de un tema nunca abordado sino una recuperación y una revalorización de la problemática a nivel gubernamental en tanto durante el gobierno que lo precedió la lucha contra el hambre había estado opacada por otras cuestiones. El valor agregado que le dieron los mandatos del PT fue, por un lado, el intento de elaborar una política de corte nacional, con perspectiva de largo plazo a la vez que contó con instrumentos para atender las necesidades inmediatas, y con un rol fundamental destinado a la participación de la sociedad civil ya que, al entender de Franklin Trein<sup>50</sup>, “Lula fue capaz de movilizar a la opinión pública”.

Por otro lado, el aporte del gobierno de Lula fue haber instalado el tema del hambre en la arena internacional. Es decir, Lula logró fue darle visibilidad a la problemática a nivel mundial lo cual fue reconocido por la Directora Ejecutiva del PMA, Josette Sheeran, quien expresó que “el presidente Lula ha demostrado su liderazgo en la lucha contra el hambre” al

---

<sup>49</sup> En 2009 la ONG ActionAid lanzó una campaña denominada “Hunger Free” y consideró que la estrategia Fome Zero de Brasil fue la más exitosa en la lucha contra el hambre de las llevadas a cabo entre los países en desarrollo. Otra organización que se inspiró en la experiencia brasilera fue Oxfam que basándose también en PFZ impulsó la campaña “Grow” en 2011 destinada a combatir el hambre y la pobreza (Fraundorfer, 2013: 98).

<sup>50</sup> Entrevista realizada al especialista Franklin Trein, Río de Janeiro, 13 de mayo de 2013

elevanto “al m1s alto nivel de la agenda internacional las necesidades de las personas pobres, desnutridas y con hambre” (PMA, 2010).

Adem1s de las acciones mencionadas, uno de los pilares de las iniciativas de pol1tica exterior en materia de seguridad alimentaria fue la labor realizada en los 1mbitos multilaterales. Es decir, “al tomar conciencia de la creciente atenci3n despertada en la agenda macro de seguridad alimentaria en el escenario internacional, los formuladores de la pol1tica externa buscaron inmiscuir la en las distintas asociaciones y coaliciones en las cuales Brasil participa” (Albuquerque, 2013: 194).

Dentro de las mismas, las acciones m1s significativas se llevaron a cabo en el marco de la FAO, de la OMC, de IBSA y de BRICs, raz3n por la cual el siguiente cap1tulo aborda exclusivamente el accionar brasile1o en el marco de tales 1mbitos.

### CAPÍTULO III

#### EL ACCIONAR DE BRASIL EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ÁMBITOS MULTILATERALES: FAO, OMC, IBSA Y BRICS

A lo largo de sus mandatos el presidente Lula aprovechó cada oportunidad que tuvo en el exterior para plantear la problemática del hambre, por lo que “Brasil ha ejercido un papel cada vez más activo y articulado en las reuniones internacionales relacionadas con cuestiones de seguridad alimentaria, incluyendo aquellas que abordan el derecho humano a una alimentación adecuada y a la reforma agraria” (Da Silva et. al., 2012: 11).

Tal accionar del gobierno brasileño persiguió como objetivos concientizar de la urgencia de abordar la lucha contra el hambre a través de la cooperación internacional y también promover la elaboración de medidas concretas. En este sentido, “la diplomacia del gobierno de Lula llevó a diferentes foros multilaterales, como el G-8<sup>51</sup> en Evian y al propio Banco Mundial, la idea de crear fuentes de lucha contra la pobreza y el hambre internacional” (Duarte Villa y Viana, 2008: 94).

En el marco de la reunión del **G-8 en Evian**, uno de los proyectos propuestos por el gobierno del PT fue la creación de un Fondo Mundial contra el Hambre en 2003. Tal Fondo debía ser, en palabras del propio presidente brasileño, “capaz de proporcionar comida a quien tiene hambre y, al mismo tiempo, crear condiciones para acabar con sus causas estructurales. Es lo que estamos comenzando a hacer en Brasil” (Discurso de Lula en Evian, reunión del G-8, junio de 2003). En cuanto a los recursos para crearlo, la idea fue que se financiara a través de una tasa sobre la venta de armas y del servicio de la deuda pagado por los países pobres.

Esta iniciativa consiguió el apoyo de algunos líderes mundiales relevantes, como los presidentes de Francia, Jacques Chirac, de Chile, Ricardo Lagos, de España, José Luis Rodríguez Zapatero, y del Secretario General de la ONU, Kofi Annan. Este grupo fue conocido como el “Lula group”, en reconocimiento al rol protagónico del presidente brasileño en la promoción de esta iniciativa.

La participación de Lula en esta Cumbre representó un avance importante en dos sentidos: en primer lugar, que Brasil haya sido invitado a una reunión de grandes potencias y,

---

<sup>51</sup> Brasil no forma parte del G8 pero fue invitado a participar de la Cumbre de Evian que, en esa ocasión, fue ampliada a once países emergentes.

en segundo lugar, que el hambre como problema internacional haya quedado planteado en la mesa de discusión. Continuando con esta iniciativa, Lula convocó a los mismos cuatro mandatarios, quienes se reunieron en 2004 en Ginebra para debatir sobre temas sociales y económicos globales. En dicho encuentro elaboraron una Declaración en la cual subrayaron la necesidad de reforzar la lucha contra el hambre en sintonía con el cumplimiento de los ODM. Para ello, promovieron la conformación de una alianza global que “debe movilizar voluntad política y apoyo financiero, comprometer a los gobiernos, al sistema de las Naciones Unidas y a las instituciones financieras, reorientar las prioridades y políticas de desarrollo, formar recursos humanos y buscar asociaciones con la sociedad civil y el sector privado” (Declaración de Acción contra el Hambre y la Pobreza, 2004).

Al año siguiente, en 2004, Lula volvió a plantear la problemática en la **Conferencia del Banco Mundial sobre Combate a la Pobreza** en la cual afirmó que “el hambre es, en realidad, la peor de las armas de destrucción masiva, pues ataca a millones de personas cada año” (Discurso de Lula en la Conferencia del Banco Mundial sobre Combate a la Pobreza, 2004). De esta manera, se puede observar cómo el accionar del gobierno en el exterior se centró en promover el tratamiento de la seguridad alimentaria como un tema de agenda buscando otorgar una mayor visibilidad a la problemática del hambre.

A partir de estas consideraciones, el presente capítulo analiza la posición del gobierno de Lula da Silva en cuatro espacios multilaterales: FAO, OMC, IBSA y BRICs.

## **FAO**

En el marco de su accionar en los diferentes ámbitos multilaterales, uno de los lugares elegidos por la diplomacia brasileña para dar visibilidad internacional a la lucha contra el hambre fue la organización internacional intergubernamental abocada específicamente a tratar esta cuestión: la FAO. Las acciones llevadas a cabo en su seno estuvieron en concordancia con los esfuerzos que se realizaron a nivel doméstico buscando alcanzar la seguridad alimentaria. Es decir, que “la FAO se convirtió en un importante espacio de actuación para el gobierno de Lula, que se corrobora con el protagonismo de la temática de la seguridad alimentaria en el ámbito nacional” (Brasil y Galvão, 2012: 12).

Cabe recordar que la FAO fue creada en 1945 en Quebec, Canadá, y actualmente cuenta con 194 estados miembros, una organización miembro (la Unión Europea) y dos

estados asociados (Islas Feroe y Tokelau) y su sede se encuentra en Roma, Italia.

Sus principales objetivos son: “ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición; hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles; reducir la pobreza rural; propiciar sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes; e incrementar la resiliencia en los medios de vida ante las catástrofes” (Sitio web oficial de la FAO, 2014).

En cuanto a su estructura organizativa, la FAO cuenta con órganos rectores, siendo el órgano rector supremo la Conferencia donde cada miembro cuenta con un delegado. Se reúne generalmente cada dos años y sus funciones primordiales son determinar la política y aprobar el presupuesto de la Organización, hacer recomendaciones a los miembros sobre cuestiones vinculadas a la agricultura y a la alimentación como así también a cualquier otra organización internacional que se lo solicite (Sitio web oficial de la FAO, 2014).

Otro de los órganos rectores es el Consejo, que se encuentra subordinado a la Conferencia y se desenvuelve dentro de las atribuciones que ésta le delega. Cuenta con 49 miembros elegidos en base a la distribución geográfica y actúa en los períodos de sesiones de la Conferencia oficiando como su órgano ejecutivo. Además, cuenta con la facultad de crear comisiones, comités y grupos de trabajo si lo considera necesario (Sitio web oficial de la FAO, 2014).

Por otro lado, la Organización cuenta con Conferencias Regionales para África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, Cercano Oriente y Europa que se reúnen frecuentemente cada dos años cuando no sesiona la Conferencia.

Existe también un Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) cuyos grandes objetivos son: constituir una plataforma para el debate y la coordinación entre los actores involucrados (gobiernos, ONGs, OIGs, productores de alimentos, etc.) para abordar las necesidades específicas de cada país; promover la coordinación y convergencia de las políticas relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición; y brindar apoyo y asesoramiento a los países o regiones que lo soliciten.

En cuanto a Brasil, cabe recordar que es miembro fundador de la organización y participa activamente en los comités de Pesca, Floresta, Agricultura, Seguridad Alimentaria y Productos de Base (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012). Por otro lado, el gobierno brasileño cuenta con participación tanto en las sesiones regulares de la Conferencia de la

FAO como en las de la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe, con sede en Santiago de Chile.

Ya desde el comienzo del gobierno de Lula se consideró a la FAO como un espacio de actuación relevante para llevar adelante las acciones relativas a la seguridad alimentaria. Antes de lanzar el Programa Fome Zero, el gobierno trabajó en conjunto con una comisión que contó con representantes del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la FAO. En este grupo se evaluaron las posibilidades del programa y “cada una de las instituciones quedó como responsable por el financiamiento e incentivo de algún sector del proyecto” (Sitio web oficial de la FAO, 2014).

En 2004, el gobierno brasileño participó activamente en la formulación y posterior aprobación por parte del Consejo de la FAO de las “**Directrices Voluntarias en apoyo a la Realización Progresiva de una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional**” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012).

A pesar de que carecieron de fuerza jurídica vinculante, las Directrices fueron redactadas con el objetivo de “proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (FAO, 2005: 3).

El documento resaltó la importancia de las instituciones, a la vez que se instó a la creación de un órgano específica que vele por el cumplimiento de las directrices. Además, promovió el desarrollo sostenible, la obligación de los estados de proteger a los sectores que puedan verse afectados por la desregulación del mercado económico y la necesidad de crear los instrumentos legales que protejan a los consumidores y garanticen la inocuidad de los alimentos. Del mismo modo, se instó a combatir la desnutrición a través de la generación de hábitos saludables y de una alimentación diversificada que contemple los hábitos culturales de cada sociedad. Finalmente, se dedicó un espacio a la cooperación internacional, subrayando la importancia de actuar correctamente en los casos de asistencia humanitaria evitando la generación de dependencia y facilitando una rehabilitación en el largo plazo (FAO, 2005: 5).

Por otro lado, en ese mismo año 2004, el gobierno brasileño propuso la creación de un **Fórum Especial para la participación de la sociedad civil**, proyecto que fue aprobado por unanimidad dentro del Comité de Seguridad Alimentaria (Rial y Rondó Filho, 2004: 19).

Esta acción refleja la importancia otorgada al rol de la sociedad civil en el combate al hambre y reproduce la lógica con la que Lula encaró la problemática a nivel doméstico. Como parte de esta misma idea, Brasil también se unió a la “Alianza Internacional contra el Hambre” creada por la FAO con el objeto de estimular el intercambio de las experiencias realizadas por las diferentes ONGs a nivel global dedicadas a la problemática de la seguridad alimentaria.

Un año después, en 2005, la FAO entró en un proceso de reformas motivado por la existencia de críticas sobre su capacidad operativa y por la reducción efectuada en el presupuesto de la organización. En tal proceso, Brasil ocupó un lugar relevante presidiendo el **Comité del Consejo para la Evaluación Externa Independiente**. El objetivo de dicho comité consistió en identificar las deficiencias de la organización y en proponer medidas que apuntaran a la reforma y al fortalecimiento de la misma. Los aportes del gobierno brasileño fueron tomados en cuenta para la elaboración del Plan Inmediato de Acción de la FAO, documento que definió “las nuevas prioridades, los reajustes presupuestarios, mejoras de eficiencia de los comités y demás órganos gestores, en especial el Comité de Seguridad Alimentaria” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012).

Dentro de este proceso de reformas, se realizaron debates sobre la estructura y funciones del **Comité Mundial de Seguridad Alimentaria** en los cuales Brasil desempeñó un papel positivo “funcionando como ‘puente’ entre las visiones de los países desarrollados y en desarrollo e incentivando la participación de la sociedad civil y de representantes de la agricultura familiar y del sector privado” (Sitio web oficial de Graziano da Silva, 2014).

La necesidad de repensar la organización del CSA ya había sido planteada en la Cumbre Mundial de 2008 por considerarse que, como estaba funcionando hasta ese momento, no cumplía ninguna función relevante. Sobre la base de la experiencia brasileña con el CONSEA, el gobierno de Lula reconoció la importancia de dicho Comité, señalando que debía funcionar de manera participativa e incluyendo a la sociedad civil. También se consideró preciso “ampliar su incumbencia para incluir problemas estructurales, como el acceso a la tierra y a los recursos de la agrobiodiversidad, y fortalecer mecanismos multilaterales de gobernanza global que permitan enfrentar los componentes sistémicos de la crisis alimentaria” (Maluf, 2012: 288).

Finalmente, la reforma que fue aprobada en la Cumbre de 2009 definió la apertura

del CSA no sólo a los estados sino a las organizaciones de la sociedad civil y a las organizaciones internacionales como algunas agencias de la ONU y el Banco Mundial, a la vez que reforzó sus atribuciones, aumentó sus recursos y lo dotó de un grupo de expertos de alto nivel (Sumpsi Viñas, 2012: 182-183).

En el marco de tales reformas y en sintonía con el claro activismo del gobierno de Lula en el ámbito global, en ese mismo año la delegación brasileña presente en el Comité de Agricultura propuso la convocatoria a una conferencia internacional para discutir aspectos relacionados a la situación de la población rural a nivel global.

El motivo convocante fue la consideración de que “la inseguridad alimentaria y la reforma agraria están estrechamente entrelazadas. Si no se asegura un acceso adecuado a la tierra (y al agua), que es el recurso productivo base, el objetivo de erradicar la pobreza, reduciendo el hambre y promoviendo el desarrollo económico rural seguirá siendo de difícil alcance” (Sitio web oficial de la FAO, 2014). Este razonamiento realizado en el marco de la FAO fue el mismo que estuvo presente al interior de Brasil. Como se pudo observar en el capítulo anterior, el gobierno brasileño comprendió la estrecha relación entre seguridad alimentaria y desarrollo agrícola, con iniciativas como el **PRONAF** y el **Programa Mais Alimentos Brasil**.

La propuesta de Lula fue aceptada y en 2006 la FAO y el gobierno brasileño organizaron en forma conjunta la **Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural**, que tuvo lugar en Porto Alegre del 7 al 10 de marzo. En consonancia con el interés de incluir a la sociedad civil en las instancias de diálogo, concurrieron al evento 1400 participantes. Entre ellos, 450 ONGs en calidad de observadores, delegaciones de 96 países miembros de la FAO, expertos internacionales y representantes de más de 130 organizaciones de campesinos y de la sociedad civil (FAO, 2006).

En la declaración final de la Conferencia, los estados participantes manifestaron el compromiso de elaborar políticas públicas que promovieran la reforma agraria y el desarrollo rural para de esta manera favorecer a los sectores más pobres y marginados, especialmente expuestos a situaciones de inseguridad alimentaria (Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de la FAO, 2006).

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

Un hito importante de la participación de Brasil en la FAO tuvo lugar en 2008,

momento en el que el gobierno brasileño y la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe firmaron un acuerdo marco para establecer un convenio de cooperación internacional en las áreas de desarrollo rural sustentable, agricultura familiar y seguridad alimentaria (Sitio web oficial de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2014). Por la parte brasileña, el ente encargado de llevar adelante la coordinación del proyecto fue la Agência Brasileira de Cooperação (ABC), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, participaron también el Ministerio de Desenvolvimento Agrario (MDA), el Fondo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE)/Ministerio de Educação (MEC), el CGFome/ Ministerio das Relações Exteriores (MRE), el Ministerio de Pesca y Acuicultura (MPA), el Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) y el Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

El acuerdo busca “orientar la elaboración y la ejecución de Proyectos Regionales para apoyar iniciativas de cooperación triangular en campos como los de las políticas públicas asociadas a la seguridad alimentaria, nutricional y alimentación escolar; agricultura, desarrollo de la pesca y acuicultura, bosques, estrategias de reducción de la pobreza y desarrollo rural sostenible en beneficio de países en desarrollo” (Sitio web oficial de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2014).

Hasta la actualidad, se han desarrollado varios proyectos, organizados en siete áreas de las cuales se hace aquí hincapié en aquellos tres más asociados a la cuestión de la seguridad alimentaria.

### ***Proyecto de Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar***

El proyecto comenzó en 2009 y se llevó a cabo en el ámbito de la iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025, tomando como modelo las acciones implementadas en Brasil en el marco del **Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)**. El PNAE consiste en el otorgamiento de alimentos a los escolares que realicen sus estudios en establecimientos públicos durante el período lectivo, buscando contribuir al crecimiento y desarrollo biopsicosocial, al aprendizaje, al rendimiento escolar y en la formación de hábitos alimenticios saludables (Menezes y Santarelli, 2012: 20).

En cuanto a las áreas geográficas beneficiadas, se seleccionaron Antigua y Barbuda, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay,

Perú y República Dominicana. El objetivo del proyecto es “fortalecer el proceso de institucionalización de programas de alimentación escolar y políticas de seguridad alimentaria relacionadas con ellos, a través de mecanismos a nivel regional y nacional” (Sitio web oficial de la FAO, 2014).

En cuanto a la aplicación concreta, se realizaron actividades de capacitación e intercambio de experiencias y de asistencia técnica, con la participación de los funcionarios locales de la FAO y especialistas en el diseño y ejecución de programas y políticas de alimentación escolar y de seguridad alimentaria.

### ***Cooperación humanitaria***

Una segunda área donde se diseñaron proyectos fue en la de cooperación humanitaria teniendo como objetivo brindar “apoyo a países en América Latina, Caribe y África para responder a crisis humanitarias y situaciones de inseguridad alimentaria, por medio de acciones en situaciones de emergencia y de recuperación y fortalecimiento agrícola” (Sitio web oficial de la FAO, 2014).

Dentro de la cooperación humanitaria se realizó en 2013 el proyecto “Construcción de Aljibes en el Chaco Paraguayo” (Paraguay)<sup>52</sup> y en 2014 las iniciativas: “Apoyo al Desarrollo Socio-económico y Organizacional de la Pesquería Artesanal” (Chile)<sup>53</sup>, “Proyecto Rehabilitación de los medios de vida en las comunidades ribereñas de los Departamentos de Misiones y Ñeembucú” (Paraguay)<sup>54</sup>, “Compras a la Agricultura Familiar” (Honduras)<sup>55</sup>, “Implementación de un Modelo de Compras Públicas a la Agricultura Familiar Campesina para los Programa de Alimentación Escolar en Nicaragua” (Nicaragua) y “Construcción de Cisternas, en comunidades del Municipio de Tarabuco, en el Departamento de Chuquisaca y en el Municipio de Betanzos, en el departamento de Potosí,

---

<sup>52</sup> El proyecto consistió en la construcción de aljibes para proveer de forma permanente y segura agua a 50 familias del Chaco paraguayo (FAO, 2014).

<sup>53</sup> En este proyecto se trabajó sobre el fortalecimiento de las organizaciones de base, la mejora de la infraestructura productiva, el enriquecimiento del conocimiento técnico y medioambiental de los actores y sus familias (FAO, 2014).

<sup>54</sup> Se realizó para recuperar los medios de vida de las familias afectadas por las inundaciones con el fin de restablecer su seguridad alimentaria y la generación de ingresos (FAO, 2014).

<sup>55</sup> Se llevó a cabo a través de la promoción del modelo de compras locales a la agricultura familiar para la merienda escolar (similar al programa desarrollado en Brasil, PAA) con el fin de diversificar y complementar la dieta nutricional de los niños en edad escolar a la vez que para dinamizar el mercado local (FAO, 2014). De forma similar se implementó también en Nicaragua.

del Estado Plurinacional de Bolivia" (Bolivia)<sup>56</sup> (Sitio web oficial de la FAO, 2014).

### ***Seguridad alimentaria***

En el año 2014 se comenzó un proyecto denominado “Apoyo a las Estrategias Nacionales y Subregionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y de Superación de la Pobreza en países de América Latina y el Caribe” el cual seleccionó como zonas geográficas a Bolivia, Perú, Paraguay, Ecuador, Colombia, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala.

Tomando como referencia el **Programa Fome Zero**, este proyecto apunta al desarrollo de agendas coordinadas entre los distintos actores políticos y sociales, promoviendo foros nacionales o subregionales que permitan una discusión sobre dichas agendas y su institucionalidad (FAO, 2014).

Como se puede observar a través de los diferentes proyectos ejecutados, el gobierno de Brasil logró por medio de esta iniciativa de cooperación con la FAO tener un activo rol en la promoción de la seguridad alimentaria en el ámbito global ya sea por medio de la asistencia técnica brindando asesoramiento basado en su experiencia adquirida con los programas que se aplicaron a nivel interno, como por ejemplo el Programa Mais Alimentos Brasil o el Fome Zero, o bien por medio de la asistencia financiera mostrándose como un actor comprometido con la lucha contra el hambre a nivel internacional.

### **Las donaciones de Brasil al Programa Mundial de Alimentos (PMA)**

Como se indicara en el capítulo I, el PMA es una organización internacional de ayuda humanitaria dedicada a la lucha contra el hambre a nivel global que actúan principalmente ante situaciones de emergencia, como desastres naturales, guerras o conflictos civiles (Sitio web oficial del PMA, 2014). El PMA se inserta dentro del sistema de la ONU y, si bien es un organismo independiente de la FAO, fue incluido en esta sección con motivo de que ambas agencias trabajan en forma coordinada. Por lo tanto, a continuación se identifican las acciones llevadas a cabo por Brasil en el marco del PMA durante el gobierno de Lula.

El accionar del país en esta instancia se consideró relevante en tanto es uno de los

---

<sup>56</sup> Durante la ejecución del proyecto se construyeron 32 cisternas en el municipio de Betanzos y 25 en el municipio de Tarabuco (FAO, 2014).

diez mayores donantes del organismo. Entre los principales productos que componen su donación se encuentran el arroz, los porotos y el maíz. Es importante remarcar que esta magnitud de donaciones no fue una constante en la historia reciente de Brasil ya que entre 1990 y 2007 los gobiernos brasileños no las realizaron. En ese último año, se retomó la entrega de alimentos obtenidos del stock público y operacionalizada a través de la Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A partir de 2011, las donaciones se efectúan por medio de una ley nacional que brinda autorización al Poder Ejecutivo para disponer de las reservas públicas de alimentos y destinarlas para la ayuda humanitaria internacional (Belmont et. al., 2013: 100).

Cabe resaltar que, en sintonía con los lineamientos de la política exterior, la ley en cuestión detalla cuáles son los países que pueden ser considerados para recibir tales donaciones siendo, en su mayoría, estados situados en África, América Central y Sudamérica. De esta manera, se refuerza la búsqueda de un mayor acercamiento con los países del Sur.

### **La participación de Lula da Silva en las Cumbres Mundiales de la FAO**

Además de las tareas desarrolladas por los distintos delegados y ministros brasileños, se destacó la intensa labor del propio presidente Lula quien tuvo una actuación protagónica en las discusiones suscitadas en el seno de la FAO.

En las Cumbres Mundiales sobre Seguridad Alimentaria realizadas en 2008 y en 2009, detalladas en el capítulo I, Lula participó dando visibilidad al tema y reafirmando el compromiso y la disposición de emprender acciones para la completa erradicación del hambre (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012).

En el encuentro llevado a cabo en 2008, el presidente de Brasil destacó el hecho de que “todas las noches, más de 800 millones de personas en todo el mundo se van a dormir con hambre, y esto es una indignidad y un insulto a la humanidad” (Discurso de Lula da Silva en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, 2008).

Allí aprovechó la oportunidad para hacer hincapié sobre las políticas comerciales implementadas por algunos países evidenciando el impacto negativo que las mismas tienen sobre los precios de los alimentos. En este sentido señaló que “otro factor decisivo para el aumento de los alimentos es el intolerable proteccionismo con el que los países ricos circundan a su agricultura, atrofiando y desorganizando la producción en otros países,

especialmente los más pobres (...). Los subsidios crean dependencia, dismantelan estructuras productivas enteras, generan hambre y pobreza donde podría haber prosperidad. Ya llegó la hora de eliminarlos” (Discurso de Lula da Silva en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, 2008). Sobre este punto, destacó también la necesidad de concluir la Ronda Doha en el marco de la OMC, cuestión que será abordada más adelante.

Por último, el presidente se refirió a la relación existente entre la producción de biocombustibles y los alimentos. Como se adelantó en el capítulo I, el gobierno de Lula sostiene que dicha producción no es perjudicial para la seguridad alimentaria en tanto, en este país, los biocombustibles se elaboran a partir de la caña de azúcar constituyéndose en un generador de oportunidades económicas que favorecen los ingresos de la población. Al respecto, Lula realizó declaraciones contundentes en esta cumbre afirmando que ve “con espanto las tentativas de crear una relación de causa y efecto entre los biocombustibles y el aumento de los precios de los alimentos (...) Veo con desolación que muchos de los que responsabilizan al etanol – incluso al etanol de caña de azúcar – por el alto precio de los alimentos son los mismos que hace décadas mantienen políticas proteccionistas, en perjuicio de los agricultores de los países más pobres y de los consumidores de todo el mundo” (Discurso de Lula da Silva en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, 2008).

Al año siguiente, el presidente Da Silva volvió a desatacarse entre los participantes de la Cumbre de la FAO de 2009, en la cual recibió un reconocimiento por haber reducido en un 45% ciento las muertes de niños a causa del hambre en Brasil. Lula aprovechó esa oportunidad para recordar el trabajo realizado a través del PFZ en su país y destacó que para erradicar el hambre a nivel global se necesita “determinación y voluntad política” (Discurso de Lula da Silva en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, 2009).

Analizando la intensa y extensa participación de Brasil en la FAO, se puede afirmar que el país encontró en este espacio un lugar propicio para posicionarse como un actor comprometido en la lucha contra el hambre a nivel global. Esto le permitió no sólo mostrar su experiencia en esta temática a nivel doméstico sino que también contribuyó a componer una imagen de Brasil en el plano internacional caracterizada como un país que promueve la cooperación, el desarrollo y la inclusión social y que prioriza las instituciones internacionales como el ámbito adecuado para el tratamiento de cuestiones globales como la seguridad alimentaria.

El prestigio obtenido por el país a través de su accionar en la FAO también le valió un logro con una gran carga simbólica: la elección del brasileño José Graziano da Silva para el cargo de Director General de la FAO cuya campaña comenzó cuando Lula aún estaba en el poder y Dilma Rousseff era presidenta electa<sup>57</sup>.

La intención de Brasil de proponer un candidato para el cargo fue confirmada a fines de 2010, aunque había dudas en cuanto a quién sería la persona elegida. Entre los posibles aspirantes, los nombres que sonaron con más fuerza en ese momento fueron los de Antonio Patriota (ex canciller), Celso Amorim (canciller de Lula), Henrique Meirelles (presidente del Banco Central), Antonio Palocci (ministro de Economía) y el mismo Lula da Silva (Revista Veja, 05/11/2010).

Sin embargo, al contrario de todas las especulaciones, el candidato finalmente elegido por Lula y confirmado por la nueva presidenta Dilma Rousseff, fue José Graziano da Silva. Los motivos apuntados para justificar la decisión se refirieron a su sólida trayectoria académica<sup>58</sup> combinada con su experiencia en la gestión pública, especialmente en temas vinculados a la seguridad alimentaria. Cabe recordar que, durante el primer mandato de Lula, Graziano da Silva había ocupado el cargo de Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre de Brasil y fue uno de los máximos responsables de la puesta en práctica del Programa Fome Zero. Luego, desde el año 2006 se desempeñó como Subdirector General de la FAO y Representante Regional para América Latina y el Caribe (Sitio web oficial de la FAO, 2014).

Una vez elegido el candidato, Brasil comenzó una intensa campaña en búsqueda de apoyos basando su estrategia en resaltar el trabajo desarrollado al interior del país en la lucha contra el hambre destacando sus programas como el Fome Zero y el Bolsa Familia.

---

<sup>57</sup> Aún luego de haber terminado su mandato, Lula siguió respaldando y promoviendo la candidatura de Graziano da Silva en su calidad de ex presidente en los medios de comunicación brasileños e internacionales. Una de sus manifestaciones de apoyo más trascendentes fue una publicación que realizó en el diario inglés "The Guardian" en junio de 2011. Allí, repasó los principales programas ejecutados al interior de Brasil para combatir el hambre y la pobreza y resaltó el compromiso que asumió su gobierno para colocar estos temas en la agenda internacional (Diario Estadão, 20/06/2011).

<sup>58</sup> Graziano da Silva es Licenciado en Agronomía, Máster en Economía Rural y Sociología por la Universidad de São Paulo (USP) y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad del Estado de Campinas (UNICAMP). También posee dos títulos posdoctorales en Estudios Latinoamericanos (University College of London) y Estudios Medioambientales (Universidad de California, Santa Cruz) (Sitio web oficial de la FAO, 2014).

De modo complementario, Brasil apeló a mostrar una imagen del país como un Estado involucrado en abordar la problemática de la seguridad alimentaria también en el plano internacional. Además, se hizo hincapié permanentemente en que la existencia de subsidios agrícolas, provenientes principalmente de los países europeos, representan un obstáculo para promover el acceso a los alimentos como una fuerte crítica a la candidatura del español Moratinos quien fue el principal competidor.

El gobierno de Brasil buscó asegurarse los votos de sus vecinos de América Latina, de los cuales obtuvo el apoyo explícito de los miembros de UNASUR, y de los países africanos, consiguiendo la aprobación pública de los estados pertenecientes a la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). Para lograrlo, apeló a colocar en el centro de su discurso la disputa Norte-Sur, presentándose como un legítimo vocero de los países en desarrollo.

Finalmente, dos días antes de la votación, el gobierno de Dilma realizó un seminario en Roma que versó sobre el tema “Cooperación Técnica Brasileña: Agricultura, Seguridad Alimentaria y Políticas Sociales” destinados a los delegados de la FAO y con el objetivo de captar más votos para su candidato. En el evento, funcionarios brasileños expusieron para los asistentes los programas llevados a cabo en Brasil y lo que este país ofrece en cuestiones de técnicas, financiamiento y asociaciones con otros gobiernos en materia de seguridad alimentaria (Diario Estadão, 25/06/2011).

Como se mencionó, la principal competencia para el funcionario brasileño provino de parte del ex canciller español, Miguel Ángel Moratinos. El candidato europeo basó su estrategia en el respaldo de la Unión Europea (UE) y en resaltar que España es el país que más contribuye a los fondos de la FAO, otorgando 40.000.000 de euros al año, además de destacar la experiencia internacional de Moratinos en tanto se desempeñó por un largo período como diplomático de carrera (Revista Veja, 24/01/2011).

En este marco, la elección se llevó a cabo entre el 25 de junio y el 2 de julio de 2011 en el contexto de la 37ª sesión de la Conferencia de la FAO en Roma. José Graziano da Silva fue elegido por 92 votos sobre un total de 180 frente a los 88 que obtuvo Miguel Ángel

Moratinos y así se constituyó en el primer latinoamericano en ocupar tal cargo, para el período 2012- 2015<sup>59</sup>.

Si bien este hecho tuvo lugar en 2011, excediendo el recorte temporal de la presente investigación, se consideró pertinente mencionarlo brevemente en tanto fue el resultado de los esfuerzos llevados a cabo durante el gobierno de Lula y una muestra de la creciente influencia del país en el tópico de la seguridad alimentaria a nivel global. A la vez, y tal como se postula en la hipótesis que guía la presente investigación, quedó en evidencia que el trabajo de acercamiento a otros países en desarrollo fue efectivo en tanto obtuvo los votos necesarios para que resultara elegido el candidato brasileño. En este sentido, los votos obtenidos por parte de los países africanos resultaron clave para el triunfo del candidato brasileño.

Además de una intensa labor en el ámbito de la FAO, la diplomacia brasileña también concentró sus esfuerzos en la OMC entendiendo que la conclusión de las negociaciones en materia agrícola resultan un paso fundamental en la lucha contra el hambre. Por lo tanto, a continuación se analiza la participación de Brasil en la OMC abordando especialmente el período correspondiente a las negociaciones agrícolas en la Ronda Doha.

## **OMC**

### **Ronda Doha: una ronda verdaderamente paralizada**

El gobierno de Lula tuvo una activa participación en las negociaciones agrícolas desarrolladas en el marco de la OMC. En relación al tema bajo estudio, el gobierno brasileño consideró este ámbito de gran importancia ya que dicha negociación no sólo influye en el crecimiento de los países en desarrollo, como Brasil, sino que también incide decisivamente sobre el aumento del precio de los alimentos dificultando el acceso sobre todo de los sectores más vulnerables.

En el presente trabajo sólo se aborda la denominada Ronda Doha o Ronda del

---

<sup>59</sup> En total se presentaron 6 candidatos, además de los dos mencionados: Franz Fischler (Austria), Indroyono Soesilo (Indonesia), Mohammad Saeid Noori Naeini (Irán) y Abdul-Latif Rashid (Irak). La selección del Director General se realiza en el marco de la Conferencia, donde cada uno de los estados miembros emite un voto de carácter secreto. La votación se realiza en turnos sucesivos y los candidatos menos votados van siendo eliminados hasta que uno de ellos alcanza la mayoría absoluta de los votos (Sitio web oficial de la FAO, 2014).

Milenio, en tanto es la que coincide con el recorte temporal seleccionado. La misma fue lanzada en el marco de la Cuarta Conferencia Ministerial llevada a cabo en 2001 en Doha (Qatar), donde los miembros de la OMC acordaron iniciar nuevas negociaciones.

Dentro de los temas que compusieron la agenda de la Ronda, estuvo presente la agricultura cuyas negociaciones se basaron en tres pilares: el compromiso de los estados en mejorar sustancialmente el acceso a mercados, la reducción de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su eliminación progresiva, y la reducción de la ayuda interna, entendida como causa de la distorsión del comercio (Zelicovich, 2011: 38).

A la hora de llevar a cabo las discusiones, “el proceso se ha caracterizado por arduas y dificultosas deliberaciones con notorios estancamientos así como con un creciente protagonismo de los países en desarrollo” (Giaccaglia, 2012: 295). Dentro de este creciente protagonismo de los países en desarrollo se desarrolló la participación de Brasil cuyo gobierno optó por llevar adelante su actuación en el marco de la formación de coaliciones negociadoras. El recurso a dichas coaliciones no fue una exclusividad de la diplomacia brasileña sino que fue una característica distintiva de la Ronda en su conjunto, motivo por el cual Ramanzini y Viana (2012: 54-55) la denominaron como la “ronda de las coaliciones” ya que en ella estuvieron presentes nuevos grupos como el G-20, el G-33 o el G-90.

En sintonía con la tendencia a actuar en el marco de coaliciones, el ámbito seleccionado por la diplomacia brasileña para el tratamiento de la cuestión agrícola fue el Grupo de los Veinte (G-20)<sup>60</sup>, el cual lideró junto con el gobierno de India<sup>61</sup>.

La primera oportunidad que tuvo el grupo de actuar conjuntamente fue la V Conferencia Ministerial, realizada en 2003 en Cancún, en la cual tuvo un rol protagónico a la hora de negociar. En esta ocasión, la conferencia terminó sin éxito al no lograrse consenso en relación a la cuestión agrícola. Las discusiones giraron en torno a dos ejes: por un lado,

---

<sup>60</sup> El G-20 que actúa en el marco de la OMC es una “coalición de países en desarrollo que ejerce presión para que se efectúen reformas ambiciosas de la agricultura en los países desarrollados, con flexibilidad para los países en desarrollo” (Sitio web oficial de la OMC, 2014). Está integrado por: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela y Zimbawe.

<sup>61</sup> A pesar de haber sido los dos grandes líderes del G-20, cabe resaltar que los gobiernos de India y Brasil tienen intereses divergentes en la agenda multilateral de agricultura. Por un lado, la posición de Brasil es marcadamente demandante y ofensiva, en el sentido de que “está dispuesto a liberalizar aún más su mercado doméstico en el juego de la negociación multilateral”. Por el lado de la política india, su postura se acerca más a una posición defensiva y proteccionista en lo referente al acceso a los mercados de bienes agrícolas (Oliveira et al., 2006: 466).

el acceso de los países en desarrollo a los mercados del Norte y, por el otro, la reducción de los subsidios agrícolas por parte de la Unión Europea y de Estados Unidos<sup>62</sup> (Estrella Faría, 2006: 32).

Al respecto de dichos ejes, el acuerdo no pudo alcanzarse en la medida en que “los países en vías de desarrollo han considerado la propuesta de liberalización del sector agrícola de EEUU y de la UE como insuficiente y se han negado a introducir dentro del marco regulador de la OMC los llamados temas de Singapur<sup>63</sup>, que la UE y Japón consideraban imprescindibles para alcanzar cualquier acuerdo” (Steinberg, 2003: 1).

El encuentro dejó en evidencia que los países en desarrollo, representados fundamentalmente a través del G-20, pudieron constituir una posición negociadora más firme que los países desarrollados tuvieron que comenzar a tener en cuenta. Es decir, que “el abierto desafío del G-20 a las políticas agrarias de los países centrales alteró el clima general de las negociaciones, convirtiéndolo en un actor que Estados Unidos y la Unión Europea tuvieron que empezar a tomar en consideración” (Giaccaglia, 2012: 315).

De hecho, a pesar de que la conferencia fue tildada por algunos medios de comunicación a nivel internacional como un “fracaso” en la medida en que no se logró llegar a un acuerdo, Lula destacó algunos aspectos positivos del evento en tanto “no aprobamos lo que queríamos, pero no permitimos que Estados Unidos y la Unión Europea consolidaran su política de subsidios. Queremos una política de comercio exterior en la que podamos ser tratados con igualdad (...). Es mejor no tener un acuerdo que tener un mal acuerdo” (Veja, 15/09/2003).

En 2005, se realizó una nueva Conferencia Ministerial en Hong Kong. En cuanto al rol de Brasil en dicho evento, el país formó parte del grupo conocido como FIPs (Five Interested Parties) junto con India, Estados Unidos, la UE y Australia, en el que los gobiernos de India y Brasil oficiaron como representantes del G-20 para acercar posiciones entre los países desarrollados y en desarrollo (Ramanzini y Viana, 2012: 56). Como resultado de las negociaciones, los países en desarrollo lograron que se estableciera el año

---

<sup>62</sup> El gobierno de Estados Unidos tuvo una postura muy dura con los gobiernos de Brasil e India a quienes encontró responsables del fracaso de las negociaciones.

<sup>63</sup> Los temas de Singapur fueron así denominados por haber aparecido por primera vez en la Conferencia realizada en dicha ciudad en 1996. Se trata de cuatro temas: la regulación de las inversiones internacionales, la política de competencia en relación al comercio en el interior de cada país, las medidas de facilitación del comercio y la regulación sobre compras públicas que realizan los gobiernos (Steinberg, 2003: 2).

2013 como fecha para la eliminación de los subsidios a la agricultura implementados por la UE. Sin embargo, esta no fue una concesión gratuita realizada por los países del Norte puesto que, a cambio, pidieron condiciones favorables en las áreas de servicios y en el acceso a mercados de productos no agrícolas.

Las discusiones en el seno de los FIPs fueron retomadas en 2007 en Postdam. No obstante, no fue posible llegar a un acuerdo ya que India y Brasil entendieron que las concesiones ofrecidas por los países en desarrollo no eran suficientes, motivo por el cual abandonaron las negociaciones (Giaccaglia, 2012: 319).

Las reuniones preparatorias para la siguiente conferencia ministerial de 2009 marcaron una inflexión importante en la posición de Brasil con respecto al G-20. La solidez que dicho grupo parecía mostrar atravesó por algunas tensiones, cuando en el mes de julio el gobierno de Brasil aceptó la propuesta del entonces Director General de la OMC, Pascal Lamy, como base para las negociaciones, apartándose del grupo y en oposición a las opiniones de algunos países considerados cercanos a Brasil, entre los que se destacaron India, China, Sudáfrica y Argentina (Carvalho, 2010: 406).

Al entender de la diplomacia brasileña, la propuesta en cuestión era afín a los intereses nacionales, motivo por el cual fue aceptada y el mismo presidente Lula aclaró que al actuar de una manera contraria a sus pares del G-20, “Brasil no quebró ninguna solidaridad” (Estadão, 26/07/2008).

Durante la conferencia ministerial de 2009 en Ginebra, los miembros de la OMC no consiguieron llegar a un acuerdo, con la novedad de que en esta oportunidad los dos líderes del G-20, India y Brasil, no lograron aunar sus posiciones. Como se mencionó, el gobierno brasileño mostró predisposición ante la propuesta del Director de la OMC mientras que el gobierno indio no la encontró acorde a sus objetivos. Luego del fracaso de 2009, las negociaciones en el marco de la Ronda Doha no lograron avanzar e incluso se ralentizaron significativamente.

Habiendo hecho un recorrido por los principales momentos por los que atravesaron las negociaciones de la Ronda Doha, se puede decir que el gobierno de Lula tuvo un destacado rol en las mismas. En este sentido, el canciller Celso Amorin sostuvo: “Diría, sin falsa modestia, que Brasil cambió la dinámica de las negociaciones de la OMC. No fue solamente Brasil. Pero Brasil lidera el G-20 y es buscado, y diría que casi cortejado, por

EE.UU., la UE y Japón, entre otros países” (citado en Vigevani y Ramanzini, 2009: 86).

### **La elección de Acevedo y el desafío de lograr el consenso en la Ronda Doha**

Producto de este rol protagónico, el brasileño Roberto Azevêdo, quien desde 2008 era representante de Brasil ante dicha organización, fue electo en 2013 como el primer jefe latinoamericano al frente de la OMC. El gobierno de Dilma Rousseff lo seleccionó como postulante basándose en su trayectoria en asuntos económicos<sup>64</sup>. La carta de presentación del candidato se basó que era un diplomático que conocía de forma muy clara los procesos de la organización y que tenía una “buena llegada” con los países miembros (Veja, 07/05/2013).

Si bien se propusieron nueve candidatos<sup>65</sup>, el principal competidor fue el mexicano Herminio Blanco con quien disputó la última ronda de consultas. La principal diferencia entre las campañas fue que Azevêdo defendió como estrategia para la liberalización del comercio la opción del multilateralismo en detrimento de la negociación de acuerdos bilaterales o entre bloques de países. Precisamente, el candidato mexicano defendía la alternativa de negociar bilateralmente por ser una herramienta útil para avanzar en las negociaciones. De hecho, él mismo había concretado este tipo de acuerdos para su país, mientras que la postura de la diplomacia brasileña a lo largo de toda la Ronda Doha había sido apelar al multilateralismo (Veja, 07/05/2013).

Finalmente, la elección del reemplazante del francés Pascal Lamy se llevó a cabo en mayo de 2013 permitiendo el triunfo de Azevêdo por consenso y mediante el apoyo de miembros de todos los niveles de desarrollo y de todas las regiones geográficas (Sitio web oficial OMC, 2014).

La consagración de Azevêdo como Director General de la OMC fue posible gracias a la combinación de una serie de factores que tuvieron lugar durante el período de Lula y que

---

<sup>64</sup> Roberto Azevêdo es Ingeniero Electricista y profesional en Relaciones Internacionales formado en el Instituto Rio Branco. Es diplomático de carrera de Itamaraty desde el año 1984, ámbito en el que participó de la creación de la Coordinación General de Litigios de MRE en el año 2001. Luego, en el año 2005 fue jefe del Departamento Económico del MRE y posteriormente, entre 2006 y 2008, fue Subsecretario General de Asuntos Económicos. A partir del año 2008, Azevêdo fue representante de Brasil ante la OMC, en la cual actuó como jefe de la delegación brasileña en litigios importantes que ganó el país (como por ejemplo el caso de los subsidios al algodón contra EE.UU). Además, participó de casi todas las conferencias ministeriales desde el lanzamiento de la Ronda Doha por lo que conoce de cerca el proceso de negociación (Veja, 07/05/2013).

<sup>65</sup> Además de Azevêdo y Blanco, se postularon Alan John Kwadwo Kyerematen (Ghana), Anabel González (Costa Rica), Mari Elka Pangestu (Indonesia), Tim Groser (Nueva Zelanda), Amina C. Mohamed (Kenia), Ahmad Thougan Hindawi (Jordania) y Taeho Bark (República de Corea).

continuaron durante el gobierno de Dilma. Entre ellos, se destacaron un mayor protagonismo de Brasil en la escena internacional a partir de su activa participación en las organizaciones internacionales; en este caso en particular, liderando el G-20. Por otro lado, el país promovió el acercamiento a otros países en desarrollo en el marco de las relaciones Sur-Sur, lo cual le permitió no sólo destacarse dentro de este grupo de países sino también conseguir sus apoyos especialmente en lo que se refiere a las votaciones en las organizaciones internacionales, como fue establecido anteriormente para el caso de la FAO y como es válido para el de la OMC<sup>66</sup>.

Sumados a estos factores situados en el marco de la política brasileña, al interior de la OMC también tuvieron lugar ciertos cambios que facilitaron el acceso de un latinoamericano al máximo cargo en dicha organización. Esto cambios fueron, por un lado, el mayor protagonismo que tuvieron los países en desarrollo a partir de la primera década del siglo XXI en la que la organización “pasó de ser un espacio de dominación a un espacio de cuestionamiento por parte de los países en desarrollo y de consolidación de sus agendas” (Sanchez y Ramos, 2013: 88). En este sentido, “es posible afirmar que la elección de Carvalho de Azevêdo confirma la importancia creciente de los países `emergentes´ en la esfera multilateral, especialmente en la arena comercial, sugiriendo un `cambio en la distribución del poder´ de los estados<sup>67</sup>” (Zelicovich, 2013).

A lo dicho se sumó también un cambio en las preferencias de los países desarrollados en cuanto a las instancias elegidas para llevar a cabo las negociaciones en materia de comercio. Al respecto, la OMC fue perdiendo relevancia en tanto estos países se mostraron más interesados en negociar acuerdos mega-regionales como la Asociación Transpacífica y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión<sup>68</sup>. Así, y puesto que la Ronda Doha se

---

<sup>66</sup> Además de estas dos instancias, que fueron las más relevantes por la magnitud de las organizaciones, otros funcionarios brasileños también fueron nombrados para ocupar cargos en instituciones multilaterales: en el año 2011 Robério Oliveira Silva fue electo para el cargo de director-ejecutivo da Organización Internacional del Café, en el año 2012 Bráulio Ferreira de Souza Dias fue designado como secretario-ejecutivo de la Convención sobre Diversidad Biológica. Ese mismo año, Roberto Figueiredo Caldas fue electo para la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en el año 2013, lo reemplazó en ese puesto Paulo de Tarso Vannuchi (Actis, 2014: 24).

<sup>67</sup> Zelicovich (2013) refuerza este argumento señalando que este cambio en la distribución del poder a favor de los países en desarrollo se evidenció no sólo con la elección del candidato brasileño sino a lo largo de todo el proceso candidaturas en el que siete de los nueve aspirantes a Director General eran nacionales de países en desarrollo.

<sup>68</sup> Uno de los casos donde se notó un cambio en la política comercial es el de Estados Unidos, que si en la

encontraba paralizada y el nuevo mandatario sólo se encargaría de administrar lo ya acordado, la cesión del puesto a un país en desarrollo no representaba riesgos para los intereses de los países desarrollados (Zelicovich, 2013).

Para concluir, se puede afirmar que la participación de Brasil en el ámbito de la OMC estuvo acorde con el diseño de la política exterior del país y fue una instancia donde la diplomacia buscó promover el alcance de un acuerdo a nivel multilateral sobre la cuestión agrícola que le permitiera establecer un régimen más equitativo de comercio para esos productos. La idea subyacente fue que la no conclusión de la Ronda Doha y el proteccionismo practicado, fundamentalmente por los países desarrollados, constituyen barreras para el acceso a los alimentos y, por lo tanto, son perjudiciales para alcanzar la seguridad alimentaria.

En este marco, Roberto Azevêdo como nuevo Director General de la OMC se enfrenta con el desafío de construir el consenso suficiente como para que la Ronda Doha llegue a su fin con un acuerdo que elimine el proteccionismo en el sector agrícola, lo cual generará efectos positivos sobre la seguridad alimentaria.

## **IBSA**

Como se indicó en la introducción del presente trabajo, IBSA fue uno de los espacios multilaterales prioritarios durante el gobierno de Lula. Se trata de un foro trilateral integrado por India, Brasil y Sudáfrica que se define a sí mismo como “un mecanismo de coordinación entre tres países emergentes, tres democracias multiétnicas y multiculturales, que están determinadas a estrechar los lazos intra-grupo y a contribuir para la construcción de una nueva arquitectura internacional” (Sitio web oficial de IBSA, 2014).

Dicho foro surgió, en un primer momento, como una iniciativa del entonces presidente de Sudáfrica Thabo Mbeki quien en 2001 planteó a otros países en desarrollo la posibilidad de crear un grupo que pudiera actuar a modo de interlocutor frente al G-8, como un “G-8 del Sur” (Filho, 2009: 19). En esa oportunidad, los estados en los cuales pensó el mandatario sudafricano fueron Brasil, India, China y Arabia Saudita. Sin embargo, los

---

década pasada abogaba por negociar en el seno de la Roda Doha, en la actualidad prácticamente la ha descartado y en su lugar privilegió la conclusión de acuerdos mega-regionales como los mencionados con el riesgo para la OMC de acabar siendo marginada (Dadush, 2013).

atentados del 11S se convirtieron en protagonistas de la agenda internacional de esa coyuntura por lo que el debate se pospuso (Burger, 2013: 69).

El proyecto se retomó en 2003, momento en el que se volvió sobre la idea de crear un grupo entre países del Sur o en desarrollo, pero ya no exclusivamente para dialogar con el G-8 sino con objetivos propios que sirvieran al desarrollo de sus integrantes. Desde esta nueva perspectiva, los mandatarios de Brasil, India y Sudáfrica decidieron cerrar el grupo en estos tres miembros en tanto China y Arabia Saudita no poseían, a su criterio, las mismas similitudes que los acercaban entre sí, como por ejemplo un régimen democrático.

En este contexto, y por iniciativa del presidente Lula, se reunieron los cancilleres de los tres países y dieron origen a IBSA por medio de la Declaración de Brasilia, firmada en 2003. En lo que respecta a su estructura, el Foro optó por la informalidad, en tanto no cuenta con una sede ni con un secretariado fijo, sino que realiza sus actividades en los diferentes niveles gubernamentales: jefes de Estado, cancilleres y representantes ministeriales (Sitio web oficial del MRE, 2014). Durante el período bajo estudio, se han llevado adelante cuatro Cúpulas de Jefes de Estado y de gobierno y seis Comisiones Mixtas a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores.

Además de estas estructuras gubernamentales u oficiales, el Foro se complementa con reuniones anuales desarrolladas en el marco de la sociedad civil que se reúnen en foros, como por ejemplo el Foro Académico, el Fondo de Mujeres o el Fondo de Empresarios. El objetivo de los mismos consiste en “la ampliación del conocimiento mutuo, la construcción de redes y la mayor aproximación en diferentes niveles” (Burger, 2013: 75).

Tomando como base los mencionados temas, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Sitio web oficial del MRE, 2014) sintetizó la labor de IBSA basada en tres pilares: la coordinación política, la cooperación sectorial y el Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y de la Pobreza, el cual será abordado con mayor profundidad dada su pertinencia para los objetivos del presente trabajo.

### **Primer pilar: la coordinación política**

El primer pilar, vinculado a la coordinación política, se refiere a los debates que se llevaron a cabo en el marco del Foro para tratar cuestiones de agenda global intentando

construir puntos de vista comunes.

En el marco de la coordinación política, la seguridad alimentaria se constituyó como un tópico relevante de la agenda y fue tratado en los diferentes encuentros que se llevaron a cabo entre los mandatarios de India, Brasil y Sudáfrica.

En la Declaración de Brasilia (2003) se expuso un aspecto importante para el abordaje de esta problemática en tanto los tres países partieron de una concepción de la seguridad que no se agota en la fuerza, sino que contempla la existencia de nuevas amenazas entre las cuales destacaron el terrorismo, las drogas, el crimen organizado, las amenazas a la salud pública o los desastres naturales. También se manifestaron acerca de la modalidad más apropiada para combatir estas amenazas privilegiando como vía para su tratamiento la cooperación internacional en el ámbito de las instituciones y teniendo como base el respeto a la soberanía de los estados y al derecho internacional.

Además de las referencias al tema de la seguridad en términos generales, también se expresaron sobre la seguridad alimentaria. Al respecto, establecieron que para los tres gobiernos las cuestiones de la equidad y de la inclusión social eran prioritarias y que, por lo tanto, debían concentrarse en diseñar una estrategia para apoyar “la agricultura familiar, la implementación de políticas eficaces en el combate al hambre y la pobreza y de la promoción de la seguridad alimentaria, de la salud, la asistencia social, el empleo, la educación, los derechos humanos y la protección del medioambiente” (Declaración de Brasilia, 2003: 2).

La cuestión de la seguridad alimentaria también estuvo presente en las restantes cumbres realizadas en el período 2003-2010. En la primera reunión cumbre, que fue en 2006, manifestaron la importancia de combatir el hambre y la pobreza a través del cumplimiento de los ODM haciendo hincapié en la necesidad de mecanismos financieros innovadores para poder alcanzarlos (Declaración Conjunta de Brasilia, 2006). En la segunda cumbre, en 2007, se reiteraron los compromisos del Foro con el alcance de los ODM y el tratamiento del hambre y la pobreza como problemáticas urgentes.

De igual modo, la tercera Cumbre de IBSA, llevada a cabo en 2008, se centró en dos aspectos: el análisis de la crisis financiera internacional que estaba en curso y la seguridad alimentaria. Sobre este último tema, el debate concluyó resaltando la preocupación generada por el aumento de los precios de los alimentos en tanto se constituyó como un obstáculo

para luchar contra el hambre y la pobreza. Tal planteo fue retomado al año siguiente en el marco de la VI Reunión Ministerial, rechazando la especulación financiera en torno a las materias primas y los subsidios agrícolas por ser considerados como factores que atentan contra la seguridad alimentaria (Giaccaglia, 2012: 205).

Finalmente, la cuarta y última cúpula celebrada en el período bajo estudio, se realizó en 2010 en Brasilia. En la misma, reiteraron su preocupación por las consecuencias de la crisis económica sobre la seguridad alimentaria e instaron a los países desarrollados y en desarrollo a trabajar para revertir la situación.

A través del recorrido por los encuentros de IBSA, se puede afirmar que en su interior se articuló una estrategia de inserción internacional que fue acorde con uno de los pilares de la diplomacia brasileña, que fue el combate al hambre y la pobreza (Albuquerque, 2013: 200).

### **Segundo pilar: la cooperación sectorial**

El segundo pilar fue la cooperación sectorial teniendo como objetivo compartir las experiencias y conocimientos de sus miembros. Para tal fin, se crearon 16 grupos de trabajo en las siguientes áreas: Administración Pública, Administración Tributaria y Aduanera, Agricultura, Asentamientos Humanos, Ciencia y Tecnología, Comercio e Inversiones, Cultura, Defensa, Desarrollo Social, Educación, Energía, Medio Ambiente y Cambio Climático, Salud, Sociedad de la Información, Transporte y Turismo. Es decir, que por medio de tales grupos, “cada miembro coopera con el know-how que tiene en determinados sectores para auxiliar el desarrollo de los demás en áreas sensibles” (Assunção, 2013: 86).

En función de la temática abordada en el presente trabajo, sólo se toma en consideración la cooperación sectorial llevada a cabo en el área de agricultura. El Grupo de Trabajo de Agricultura fue creado en 2005 en el marco de la Cumbre realizada en Ciudad del Cabo (Sudáfrica). A su vez, posee 6 subgrupos: salud animal, medidas sanitarias y fitosanitarias, agroprocesamiento, políticas públicas, investigación y capacitación en agroenergía.

En el 2006 los tres estados elaboraron un memorándum de entendimiento sobre el sector agrícola en el que se comprometieron a establecer la cooperación sectorial en las siguientes grandes áreas: investigación y capacitación técnica, comercio agrícola

(incluyendo aspectos sanitarios y fitosanitarios), desarrollo rural y mitigación de la pobreza (Memorándum de entendimiento, 2006).

En cuanto a la aplicación práctica de dicho acuerdo, en 2008 cada uno de los miembros de IBSA se comprometió a realizar diez seminarios y/o programas de capacitación con el objetivo de ampliar y avanzar en la cooperación trilateral. Sin embargo, a la hora de ejecutar esta iniciativa sólo se realizó un seminario en Brasilia (2008) al cual Sudáfrica no pudo enviar representantes. Esta falta de implementación puede explicarse teniendo en cuenta que “las partes tienen dificultades para ejecutar los proyectos e implementar los acuerdos, especialmente debido a la diversidad de intereses sobre los temas tratados en el Grupo de Trabajo” (Pimenta de Faría et. al., 2012: 199). Una de las dificultades más grandes que han encontrado para implementar los proyectos fue la existencia de ciertos problemas administrativos vinculados a los cambios de personal en las distintas burocracias involucradas en los grupos de trabajo de IBSA (Álvaro Fagundes Sá<sup>69</sup> en Giaccaglia, 2012: 218).

### **Tercer pilar: El Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y de la Pobreza**

Finalmente, el tercer pilar lo constituyó el Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y de la Pobreza, definido por Lula como “un instrumento único y pionero de cooperación Sur-Sur en beneficio de los países con un menor desarrollo relativo” (Discurso de Lula da Silva en la apertura del plenario de la I Cumbre de IBSA, 2006).

Los tres miembros de IBSA coincidieron acerca de la importancia de abordar la seguridad alimentaria desde la perspectiva de garantizar el derecho a la alimentación, presente en la Constitución de todos ellos. Además, también compartieron el diagnóstico de la situación en sus respectivos países, basado en que el problema principal para alcanzar la seguridad alimentaria se encuentra en las dificultades en el acceso a los alimentos (Souza y Chmielewska, 2011).

Bajo tales consideraciones en 2004 se creó el Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y de la Pobreza, entendido como un espacio para trabajar en forma conjunta partiendo de la base de las políticas nacionales ejecutadas al interior de cada uno en la lucha contra la

---

<sup>69</sup> Álvaro Fagundes Sá es encargado de la Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

pobreza y el hambre. El objetivo de esta iniciativa fue “financiar proyectos autosustentables y replicables, orientados, sobre todo, a las necesidades de los países con un menor desarrollado relativo o en situación de post-conflicto. El Fondo busca, además, dar ejemplos de mejores prácticas que puedan contribuir a la consecución de los ODM” (Sitio web oficial del MRE, 2014)<sup>70</sup>.

La toma de decisiones y la selección de proyectos es realizada de manera conjunta por los tres gobiernos. Los criterios que se tienen en cuenta a la hora de la elección están relacionados a que contengan potencial para reducir el hambre y la pobreza, que estén alineados con las prioridades del país donde se ejecutará el proyecto, que se utilicen las capacidades disponibles de los países de IBSA y su experiencia, que sean sustentables y con un impacto identificable, que exista la posibilidad de que luego pueda ser replicado en otro lugar, que sea innovador y que tenga una duración de entre 12 y 14 meses (Sitio web oficial de IBSA, 2014). Luego, la evolución de los mismos es supervisada por un directorio compuesto por representantes de cada miembro y uno del PNUD.

El financiamiento se obtiene de los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica, que se comprometieron a entregar USD 1.000.000 anuales, los cuales son administrados por la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD.

En la práctica, durante el período 2003-2010 se llevaron a cabo cinco proyectos. El primero se situó en **Guinea Bissau** en el área de desarrollo agrícola y pecuario apuntando a la generación de renta y al combate de la pobreza. Esta iniciativa se concretó en dos fases. La primera fase comenzó en 2005 y se concentró en la “implementación de un programa de enriquecimiento de la producción alimentaria y animal, además de actuar en la formación de un cuerpo técnico especializado”. Se estimó que la cantidad de personas beneficiadas por esta primera etapa del proyecto fue de aproximadamente 4.500. Habiendo considerado esta cifra como un éxito, en 2011 se comenzó una segunda etapa, en la cual se profundizó la actuación del Fondo incluyendo nuevos temas como educación y particularmente alfabetización de adultos (Assunção, 2013: 89).

En 2006, se ejecutó el segundo proyecto, que tuvo lugar en **Haití** y se lo denominó “Recolección de basura sólida: una herramienta para reducir la violencia y el conflicto en

---

<sup>70</sup> Texto original en portugués

Carrefour-Feuilles”. El objetivo principal fue contribuir al proceso de peacebuilding que estaba teniendo lugar en Haití para reconstruir su situación política fuertemente debilitada luego de atravesar por un conflicto armado. Al igual que el anterior, se dividió en dos fases.

En una primera etapa, se crearon 400 puestos de trabajo en la comunidad de Carrefour-Feuilles, una de las zonas más carentes de Puerto Príncipe. Luego, en la segunda fase, se trabajó sobre la sustitución del carbón vegetal en la cocción de los alimentos con el fin de lograr un ahorro de energía, lo que logró reducir los costos de tal fuente en hasta un 78% (Assunção, 2013: 89-90).

El tercer proyecto, denominado “Rehabilitación de la Unidad Básica de Salud de Covada”, tuvo lugar en **Cabo Verde** (finalizado en 2008) y se centró en la rehabilitación y aumento de la capacidad de dicho centro de salud, preparado para atender a 230 personas (Sitio web oficial del MRE, 2014). Además, se compraron equipos para una sección de la Cruz Roja ubicada en una zona cercana que se dedica a brindar asistencia asocial a ancianos. Por otra parte, en la actualidad se está desarrollando una nueva iniciativa en el país, llamada “Desalinización para el Aprovechamiento de Agua Potable” que versa sobre la seguridad hídrica y alimentaria de la Isla de San Nicolás con el propósito de ampliar la irrigación agrícola en la región (Assunção, 2013: 90).

Un cuarto proyecto se inició en 2009 en **Palestina** el cual consistió en la financiación para la construcción de un centro polideportivo para jóvenes estudiantes palestinos en la ciudad de Ramallah. A través de la promoción del deporte, el proyecto buscó el fomento de la paz y de la inclusión social (Bueno, 2010: 95).

El quinto y último proyecto comprendido en el período bajo estudio fue el “Refuerzo de la Infraestructura y la Capacidad del Combate al HIV/SIDA”. Se realizó en **Burundi** entre 2009 y 2012 y estuvo centrado en el combate de dicha enfermedad a través del fortalecimiento de la infraestructura y la generación de capacidades para evitar contraerla. Para ello, se construyó un centro de salud para que pueda tratarse la población afectada y donde se realizan exámenes que permiten detectar la enfermedad.

Como se pudo observar, el Fondo realizó un intenso trabajo desde su creación concretándose en proyectos innovadores. Uno de los aspectos más novedosos y sobresalientes fue la cuestión del financiamiento, si se tiene en cuenta que fue el primer fondo destinado a países en desarrollo costado por países considerados emergentes y que

siguen siendo parte del mundo en desarrollo (John de Sousa, 2007: 7). Por lo tanto, vale rescatar su contribución para comenzar a practicar un nuevo tipo de cooperación horizontal al mismo tiempo que refuerza los vínculos en el marco de las relaciones Sur-Sur y muestra a sus integrantes como países comprometidos en la lucha contra el hambre y la pobreza a nivel global y su estrategia basada en el respeto a las instituciones internacionales ya que el Fondo cuenta con la participación de la ONU.

Para el gobierno brasileño fue especialmente importante la creación del Fondo IBSA, el cual “es un ejemplo de cómo Brasil articula esfuerzos en el sentido de universalizar prácticas de buena gobernanza diferenciándose cualitativamente de las grandes potencias” (Albuquerque, 2012: 8). Además, el Fondo contribuyó a gestar una imagen positiva del país en el escenario global ya que contó con un reconocimiento internacional importante<sup>71</sup>.

### **BRICs**

Otro espacio donde la diplomacia brasileña buscó la oportunidad de llevar adelante la diversificación de sus relaciones exteriores fue en el grupo BRICs, que ganó una importancia creciente en los asuntos mundiales, fundamentalmente por el peso de las economías de los países que lo componen.

Cuando Goldman Sachs aglutinó a estos cuatro países bajo el acrónimo BRICs, su selección estuvo guiada por una serie de características que los ubica en una situación similar en términos económicos. Entre ellas sobresalen: la riqueza de sus recursos naturales y energéticos, el tamaño de su PBI, su crecimiento sostenido así como también el volumen de sus exportaciones, la cantidad de sus habitantes y el tamaño significativo de sus territorios. En conjunto, los BRICs ocupan el 22% de la superficie continental, constituyen el 27% del PBI mundial y reúnen el 41,6% de la población mundial (Sitio web oficial del Banco Mundial, 2014).

Como señala Baumann (2009:1), los BRICs “han pasado a ser considerados de modo distinto, pasando a ser vistos no más solo como ‘otros países en desarrollo’, sino como

---

<sup>71</sup> El Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza fue premiado en reiteradas ocasiones a nivel internacional, recibiendo las siguientes distinciones: Premio “Asociación Sur-Sur para Alianza Sur-Sur” (2006), entregado por el PNUD; el Premio “Millennium Development Goals Awards” (2010), otorgado por la ONG “Millennium Development Goals Awards Committee”, dedicada a la promoción de los ODM; el Premio “South-South and Triangular Cooperation Champions Award” (2012), a cargo de la Unidad de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (Sitio web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).

candidatos a jugar un rol de creciente importancia en el escenario mundial.” Tal distinción se explica si se tienen en cuenta las tasas de crecimiento global que alcanzaron estos países y también que fueron ellos quienes pudieron sortear en su mayor parte las inmediatas y más desastrosas consecuencias de la crisis económica de 2008. Fue esta crisis la que, en parte, actuó como motor para promover el trabajo en conjunto y cooperar para buscar una salida y prestar ayuda a otros países más afectados. Hasta ese momento “los BRICs no parecían tener motivos para sentarse en una mesa a discutir cooperación, ni estaban suficientemente articulados para proyectarse juntos en la escena internacional. La crisis financiera de 2008 les dio una `raison d’être’” (Lechini, 2012: 139).

A pesar de que la designación BRICs fue una creación externa, Brasil, India, Rusia y China se conformaron como un grupo que fue tomando relevancia en el sistema internacional pasando de una serie de encuentros informales a un mayor marco institucional. El primer acercamiento se produjo en 2006 en el marco de la 61ª Asamblea de la ONU, en Nueva York. Allí se reunieron los cancilleres de los cuatro países por iniciativa del canciller ruso Sergei Lavrov, cuyo país, junto con Brasil, fueron en un primer momento los más interesados en la formalización de un diálogo entre estos cuatro países (Fontenele Reis, 2012).

Posteriormente, se llevó a cabo en 2008 una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Rusia. Finalmente en 2009 se realizó la primera Cumbre de presidentes y jefes de Estado en Ekaterimburgo (Rusia). En esta oportunidad, los cuatro representantes sentaron una postura común, plasmada en la Declaración de Ekaterimburgo, acerca de los principales temas de agenda internacional tales como la crisis financiera que estaba en curso, el rol de las organizaciones internacionales y el orden global.

En lo que respecta a la estructura institucional del grupo, cabe observar que los BRICs tienen un carácter informal: no cuentan con un documento constitutivo que les haya dado origen, con un secretariado fijo ni con un fondo para financiar sus actividades. Al entender de la diplomacia brasileña, “lo que sustenta el mecanismo es la voluntad política de sus miembros” (Sitio web oficial del MRE, 2014).

Además de los encuentros que reunieron a presidentes y jefes de Estado, los miembros de BRICs llevaron adelante otros eventos para propiciar el acercamiento entre otros sectores gubernamentales, como los ministerios y las Cortes Supremas de cada país, y

también entre sectores de la sociedad civil, como empresarios y académicos.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Sitio web oficial, 2014) sintetizó los objetivos perseguidos por el grupo en: por un lado, diálogo, identificación de convergencias y concertación en relación a diversos temas. Por otro lado, ampliación de contactos y cooperación en diferentes sectores.

### **La seguridad alimentaria en la agenda de los BRICs**

Dentro de los sectores en los cuales el grupo intenta acercar posiciones comunes se encuentra el tema de la seguridad alimentaria. Cabe destacar que la primera cumbre coincidió con la crisis alimentaria del siglo XXI mencionada en el primer capítulo constituyéndose en un contexto oportuno para discutir la cuestión de los precios de los alimentos y sus consecuencias para la seguridad alimentaria.

Además de la situación creada por la crisis, la problemática preocupa a todos los miembros en tanto los afecta dificultando “el acceso de sus poblaciones a volúmenes suficientes de alimentos, los precios estables de éstos y la aceptación de una disminución asimétrica de los subsidios agrícolas entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados” (Sur, 2005: 34 citado en Silva Prado, 2013: 179).

En este marco, Lula manifestó cuáles consideraban que debían ser los temas prioritarios a tratar en el seno de los BRICs indicando la reforma de la ONU, el cambio climático, los ODM y la seguridad alimentaria (Albuquerque, 2013: 197).

Los demás miembros coincidieron en que la seguridad alimentaria era un tema imprescindible de ser discutido en tal contexto, por lo que ocupó un lugar central en la primera declaración conjunta elaborada en la Cumbre de Ekaterimburgo. De modo específico, elaboraron también una “Declaración Conjunta de BRIC sobre Seguridad Alimentaria Global” en la cual alertaron sobre la situación preocupante que enfrentaba el mundo en materia de seguridad alimentaria y exhortaron a todos los países, desarrollados y en desarrollo, a ocuparse de modo efectivo bajo el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (Declaración Conjunta de BRIC sobre Seguridad Alimentaria Global, 2009). Al entender de este grupo, la responsabilidad de los países desarrollados consiste en brindar apoyo tecnológico y financiero a los países en desarrollo para que éstos sean capaces de mejorar las condiciones de producción de alimentos.

Además, aprovecharon la ocasión para oponerse a la idea de que el crecimiento de sus respectivas demandas alimenticias haya sido el causante de la crisis afirmando que las causas son más complejas. Según su diagnóstico, los verdaderos desencadenantes de la crisis radicaron en una simultaneidad de factores como el cambio climático, los desastres naturales, la especulación financiera en el mercado de alimentos y la existencia de subsidios que distorsionan el comercio (Monteiro, 2013: 92-93).

Al año siguiente, en 2010, se llevó a cabo un encuentro entre los Ministros de Agricultura de los países miembros en Moscú. Allí, retomaron lo planteado en la Declaración Conjunta sobre Seguridad Alimentaria Global estableciendo cuatro áreas de actuación consideradas prioritarias. En primer lugar, la creación de una base de datos con información sobre la producción, el consumo de alimentos y el crecimiento de la población de cada BRIC. En segundo lugar, desarrollar una estrategia general para garantizar el acceso a los alimentos para los sectores más vulnerables por medio del intercambio de las experiencias de cada uno. En tercer lugar, la reducción de los efectos negativos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria y la adaptación de la agricultura a los desafíos planteados por este fenómeno. En cuarto y último lugar, promover la cooperación e innovación tecnológica a través de la investigación y el desarrollo (Declaración de Moscú de los Ministros de Agricultura de los BRIC, 2010).

Para atender estas cuatro áreas prioritarias, se decidió la creación de un grupo de expertos que se reúna periódicamente y que elabore propuestas y reportes específicos para que luego sean tratados por los Ministros de Agricultura a reunirse al año siguiente.

El trabajo realizado por los Ministros de Agricultura fue retomado en ese mismo año en la II Cumbre de los BRICs en Brasilia destacando la necesidad de trabajar sobre la agricultura familiar como modo de combatir el hambre (Declaración Conjunta de Brasilia, 2010).

En esta oportunidad también se abordó la cuestión del desarrollo desde un punto de vista tanto ambiental como social, reafirmando la necesidad de trabajar sobre un nuevo concepto de desarrollo que abarque el crecimiento económico, la protección ambiental y la inclusión social (Monteiro, 2013). Si bien no trabajaron específicamente sobre seguridad alimentaria, los aspectos mencionados la incluyen e influyen notoriamente como fuera indicado en el primer capítulo.

A pesar de la realización de tales declaraciones, en la práctica, los BRICs encontraron dificultades para tomar medidas concretas lo cual está vinculado a que si bien son similares en cuanto a algunas características económicas, en lo que refiere a la estructura productiva y agrícola, a las pautas de importación y exportación y a la concepción sobre bienestar social y seguridad alimentaria, el panorama se vuelve heterogéneo. Esas diferencias también implican que el grado de vulnerabilidad de los cuatro miembros frente a la volatilidad de los precios en el mercado de alimentos global influya de manera diferenciada. En este marco, “tales aspectos repercuten directamente sobre el diálogo entre los BRICs y, en algunos sentidos, parece minar las iniciativas de coordinación delineadas por esos países” (Naidin y Viana, 2011: 6).

Sin embargo, la participación de Brasil en el ámbito de los BRICs implicó una serie de aspectos positivos para su diplomacia. En este sentido, le presentó la oportunidad de desarrollar una “posición menos dependiente y menos aislada en el sistema internacional, además de la posibilidad de una mayor proyección de los intereses nacionales” (Penna citado en Reis et al., 2012: 17).

Por otro lado, también tuvo un impacto positivo en la forma en que el país es percibido en el escenario internacional a la vez que le permitió establecer mejores relaciones bilaterales con cada uno de los miembros.

Si bien la actuación de Brasil en BRICs no obtuvo resultados trascendentales en lo que respecta a la ejecución de proyectos concretos en materia de seguridad alimentaria, en el balance, para la política externa brasileña se puede afirmar que la pertenencia a este grupo “sería una forma de tener relaciones destacadas con los otros países con mayor capacidad de proyección en el escenario internacional de los próximos años. Además, existe la probabilidad de un aumento de la influencia brasileña en los demás organismos multipolares ya existentes como la ONU, de importancia estratégica para la política externa” (Reis et. al., 2012: 18).

### **El activismo brasileño en los ámbitos multilaterales y el tratamiento de la seguridad alimentaria**

Como se pudo observar a lo largo del presente capítulo, el gobierno de Lula tuvo una activa participación en los ámbitos multilaterales y abogó en reiteradas oportunidades por

instalar la cuestión de la seguridad alimentaria como un tema de agenda prioritario.

En el caso de su actuación en la FAO, se puede afirmar que Brasil desarrolló una intensa actividad evidenciada no sólo en su compromiso con el cumplimiento de los ODM sino también con las reformas internas del organismo e incluso con su disposición en llevar adelante proyectos de cooperación en conjunto con la organización. Como resultado, además del reconocimiento internacional que le valió esa tarea, logró que su candidato José Graziano da Silva fuera elegido como la máxima autoridad de la FAO y Lula da Silva como un referente a nivel global de la lucha contra el hambre.

En lo referente al accionar de Brasil en el marco de la OMC, cabe destacar que el gobierno de Lula tuvo una activa presencia en las negociaciones de la Ronda Doha sobre la cuestión agrícola al frente del G-20 afianzándose como un interlocutor válido ante los países desarrollados. Si bien no fue posible alcanzar un acuerdo entre países desarrollados y en desarrollo que permitiera poner fin a la Ronda Doha, la elección de Roberto Azevêdo para el cargo de Director General de la OMC fue un hecho relevante para la política exterior del país en tanto le otorga una mayor presencia internacional.

Con respecto a su participación en IBSA, el gobierno brasileño pudo materializar en este ámbito sus esfuerzos de combatir el hambre a través de la creación del Fondo IBSA, lo cual le permitió traspasar el plano discursivo y desembarcar en el terreno práctico con la realización de proyectos concretos de la mano de sus socios India y Sudáfrica. Además de representar una contribución de Brasil a la lucha contra el hambre a nivel global, la creación del Fondo permitió que el país se corriera del lugar de receptor de donaciones hacia el dador constituyéndose en una novedosa modalidad dentro de las relaciones Sur-Sur en la cual tanto donantes como receptores son países pertenecientes a ese espacio. De esta manera, IBSA se constituyó como una plataforma adecuada para impulsar la agenda brasileña de política exterior.

En cuanto al rol de Brasil en BRICs, si bien el tema de la seguridad alimentaria estuvo presente en la mayor parte de los encuentros que se llevaron a cabo entre sus miembros, se encontraron dificultades a la hora de poner en práctica medidas concretas a ser aplicadas como grupo. Sin embargo, a los fines del gobierno de Lula, esta instancia le permitió ganar una gran cuota de prestigio internacional en tanto ser miembro de BRICs supone ampliar su visión como líder global participando en un selecto “club” mientras se

muestra como un país en desarrollo dispuesto a asumir responsabilidades para combatir el hambre a nivel global.

Partiendo de la consideración de que “los ámbitos multilaterales están en condiciones de proveer a los países con menor peso internacional de una gama de recursos que pueden aumentar su influencia más allá de lo que les correspondería de acuerdo con sus atributos de poder duro” (Giaccaglia, 2012b: 93), se puede afirmar que la participación en los ámbitos multilaterales descritos contribuyó a instalar una imagen de Brasil a nivel global como un país emergente que busca su crecimiento económico de una manera no sólo pacífica sino contribuyendo al desarrollo de los países menos adelantados acrecentando de esta manera su *soft power*.

Gracias a esta activa participación, el gobierno de Lula fue capaz de otorgarle proyección internacional a la lucha contra el hambre desarrollada primeramente a nivel doméstico, constituyéndose como un país referente en el tratamiento de esta cuestión a causa de su experiencia técnica adquirida a través de la implementación de los programas en el plano interno y por la decisión política de implantar la seguridad alimentaria en la agenda internacional a través de la labor desarrollada por Itamaraty y las distintas agencias del Estado nacional como así también por el propio presidente Lula, quien impuso una impronta personal al combate contra el hambre a nivel global.

## CONCLUSIÓN

A raíz de los cambios sucedidos con el final de la Guerra Fría, el hambre comenzó a ser tratado como una temática ya no exclusiva del ámbito doméstico sino también vinculado a las relaciones internacionales pasando a ser considerado como un tópico de seguridad, motivo por el cual fue posible comenzar a hablar de “seguridad alimentaria”.

En el primer capítulo se identificaron las razones por las cuales es necesario abordar la seguridad alimentaria, mencionándose que la misma es preocupante por diferentes causas: el hambre y la desnutrición son el principal riesgo para la salud en todo el mundo. Por otra parte, el derecho a la alimentación es considerado un derecho humano universalmente reconocido. Además, existen cuestiones vinculadas al área económica en tanto la existencia de hambre produce pérdidas millonarias en las economías de los países en la medida que genera costos asociados a tratar los daños que causa, principalmente vinculados a la salud, y también porque genera pérdidas de productividad e ingresos. Finalmente, cabe tener en cuenta factores de tipo políticos ya que donde existe hambre se corre el riesgo de que se exacerben los conflictos sociales pudiendo desembocar incluso en crisis políticas al incrementar la desigualdad entre la población, el aumento en los precios de los alimentos y las dificultades para acceder a los mismos.

Por lo tanto, teniendo en cuenta los motivos que hacen indispensable abordar la problemática del hambre, cabe resaltar la importancia de analizarla como una cuestión con profundas raíces políticas y como una anomalía de los sistemas económicos de producción, distribución y acceso al alimento. En función de estas razones sostenemos que, desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, no es posible mantenerse al margen confirmando la primera hipótesis específica que guió la presente investigación, según la cual la seguridad alimentaria es una problemática que traspasa las fronteras nacionales y cuyo tratamiento requiere de una cooperación internacional que posibilite respuestas colectivas.

Los orígenes políticos del hambre se refuerzan cuando, por un lado, se tienen en consideración otras problemáticas estrechamente asociadas a la seguridad alimentaria, como lo son la pobreza y el cambio climático. Por otro lado, el hambre es un problema eminentemente político en la medida que, en el mundo actual el obstáculo principal no es la disponibilidad de alimentos sino el acceso a los mismos provocado por una injusta

distribución de la riqueza.

Creemos entonces que la seguridad alimentaria no puede ser discutida de manera aislada sino que precisa de un abordaje multisectorial que contemple la elaboración de políticas de reducción de la pobreza en un contexto de respeto por el medioambiente.

En este marco, se han realizado esfuerzos tanto gubernamentales como no gubernamentales para encontrar una salida adecuada al padecimiento de personas que sufren hambre a nivel global.

En el plano estatal, los gobiernos han logrado nuclear su trabajo en el ámbito de las Naciones Unidas, particularmente a través de la FAO, donde se han llevado a cabo diferentes conferencias para entablar un diálogo que permita encontrar soluciones conjuntas. En este espacio, sin embargo, se han presentado serias dificultades entre los estados miembros para traspasar el plano discursivo y volcar las declaraciones finales de cada conferencia en acciones concretas. En este sentido, dichas declaraciones se han mostrado demasiado vagas e imprecisas, para facilitar los consensos, sumado a la falta de voluntad política para asumir compromisos profundos que verdaderamente impliquen cambios de largo plazo.

Desde la perspectiva no gubernamental, las ONGs y los movimientos sociales han tenido una presencia creciente en los debates sobre seguridad alimentaria con una participación activa en el escenario global ya sea denunciando, ante las instancias correspondientes, la violación de los derechos económicos, sociales y culturales asociados a una alimentación adecuada o ejerciendo controles sobre los compromisos asumidos por los estados o, más aún, cubriendo los espacios que el Estado dejó pendientes.

Con respecto al caso abordado en la presente investigación, esto es, Brasil, en el segundo capítulo se pudo comprobar que también allí las iniciativas gubernamentales se combinaron con aquellas provenientes de la sociedad civil. Además, existió en el país el mismo diagnóstico que en el plano global, según el cual la barrera principal para alcanzar la seguridad alimentaria la constituye el acceso a los alimentos. Paradójicamente, Brasil es un país que dispone del doble de kilocalorías diarias recomendadas y, sin embargo, millones de sus habitantes pasan hambre.

Si bien los diferentes gobiernos brasileños diseñaron políticas sobre seguridad alimentaria desde la década de 1940, se careció de continuidad entre los distintos mandatos por lo que cada nuevo presidente, en lugar de partir de la experiencia acumulada, optó por

empezar de cero con la consecuente falta de cualquier tipo de planificación de largo plazo que permitiera eliminar las fallas estructurales.

Con la llegada al poder de Lula da Silva a la presidencia en 2003 se abrió un nuevo capítulo en la lucha contra el hambre. Pese a no ser el primer presidente en identificar al hambre como parte de su agenda, Lula produjo una revalorización de la problemática colocándola en un lugar central. Cabe recordar que durante el gobierno de FHC, el abordaje gubernamental había sido secundarizado con un trabajo más protagónico de la sociedad civil. El gobierno del PT, en cambio, recuperó la iniciativa estatal manteniendo también a la sociedad civil como un actor relevante.

En este sentido, el valor agregado del trabajo realizado por el gobierno de Lula fue la iniciativa de elaborar una política de alcance nacional con una planificación de largo plazo tendiente a modificar las condiciones estructurales pero teniendo presente la urgencia de aplicar medidas paliatorias que modificaran la situación presente.

Lula da Silva realizó una intensa labor tanto en el plano doméstico como en el internacional. En el nivel interno, tuvo lugar la consagración del derecho a la alimentación como un derecho explícito de la Constitución, complementado con la elaboración de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria Nacional la cual creó las condiciones para que el hambre fuese abordado no sólo desde una perspectiva de política de gobierno sino de Estado. Además de estos hechos importantes desde el punto de vista jurídico, la gran apuesta del gobierno dentro del área de la seguridad alimentaria fue el Programa Fome Zero, cuyo mejoramiento sobre las condiciones de vida de la población brasileña le valió a Lula la adquisición de un gran prestigio internacional. Cabe recordar que durante el período 2003-2009 la pobreza se redujo en un 45%, lo que significa que la población que se encontraba en situación de pobreza extrema pasó de 44 millones a 29,6 millones (del 28% al 15%).

Además, los logros alcanzados en el plano interno abrieron la posibilidad de mostrar a Brasil en el mundo como un modelo de exportación en la lucha contra el hambre, en la medida que el Programa Fome Zero fue luego implementado en otros países.

Por otra parte, en el nivel de la política exterior, uno de los aspectos sobresalientes de la agenda internacional del período 2003-2010 fue la inclusión de la seguridad alimentaria, en concordancia con el lugar destacado que se le otorgó al tema al interior del país ratificando la

segunda hipótesis específica. En este sentido, se produjo un transbordo de las acciones llevadas a cabo en el plano doméstico hacia las relaciones exteriores de Brasil.

En este marco, sostenemos que Brasil logró constituirse como un país referente en el tratamiento de la seguridad alimentaria a través de la acumulación de la experiencia técnica adquirida en la implantación de los diferentes programas a nivel interno y también a causa de haber tomado la decisión política de implantar la seguridad alimentaria en la agenda internacional ya sea compartiendo su *know how* o planteando el tema en los distintos espacios globales donde se desarrolló.

Una de las formas en que tuvo lugar este transbordo desde la política interna hacia la externa fue por medio de la cooperación Sur-Sur, dentro de la cual se intensificaron las relaciones con África. El continente africano fue una de las contrapartes con la que Brasil llevó adelante múltiples proyectos de desarrollo agrícola y donde brindó asesoramiento para reproducir los programas implementados en Brasil adaptándolos a las condiciones propias de estos países. Además, la diplomacia brasileña impulsó el tratamiento del tema en el seno del MERCOSUR y también en el marco más amplio de América Latina y el Caribe por medio de la exportación del Programa Fome Zero en el contexto del plan “América Latina y el Caribe sin hambre 2025” en colaboración con la FAO.

Otra modalidad que eligió el gobierno de Lula para tratar la seguridad alimentaria en el plano internacional fue la ayuda humanitaria. La misma fue llevada a cabo tanto en África como en Haití donde Brasil puso a disposición el financiamiento y sus conocimientos técnicos para la elaboración de planes que permitieran avanzar en la erradicación del hambre en estas zonas geográficas.

Por último, la política exterior en materia de seguridad alimentaria durante el período estudiado fue abordada en el seno de las instancias multilaterales ratificando la tercera hipótesis específica. Dicha hipótesis sostuvo que el gobierno de Lula da Silva tuvo una activa participación en las mismas abogando por instalar el debate en las agendas de dichas esferas e impulsó la concreción de proyectos conjuntos para combatir el hambre.

Como se analizó en el tercer capítulo de este trabajo, uno de los espacios enfatizados por el gobierno brasileño fueron las negociaciones internacionales que tuvieron lugar, por una parte, en las principales organizaciones internacionales con incidencia en el tratamiento de la seguridad alimentaria, como lo son la FAO y la OMC. Por otra parte, otros ámbitos de

diálogo lo constituyeron IBSA y BRICs, dos foros multilaterales privilegiados por el gobierno de Lula como espacios de acercamiento con otros países en desarrollo para discutir tópicos de alcance global.

En cuanto a la participación de Brasil en la FAO, durante el período abordado, este organismo se constituyó como un terreno propicio para posicionar al país como un actor comprometido en la lucha contra el hambre a nivel global. De esta manera, a través de su intensa labor el gobierno del PT fue capaz de mostrar su experiencia en esta temática a nivel doméstico y de componer una imagen de Brasil como un país que promueve la cooperación, el desarrollo y la inclusión social y que prioriza las instituciones internacionales como el ámbito adecuado para el tratamiento de cuestiones globales como la seguridad alimentaria. La elección de José Graziano da Silva para el cargo de Director General de la FAO no hizo más que confirmar que la estrategia del gobierno de Lula en el marco de dicho organismo fue adecuada para promover el protagonismo del país en la erradicación del hambre y para aumentar la influencia de Brasil en el tema.

En lo que respecta al accionar de la diplomacia brasileña en la Ronda Doha de la OMC, el gobierno del PT tuvo una activa participación partiendo de la consideración de que la parálisis de la Ronda Doha combinada con el proteccionismo practicado, fundamentalmente por los países desarrollados, representan importantes barreras para el acceso a los alimentos. En el seno de la OMC, la diplomacia de Brasil optó por actuar en el marco del G-20 como medio para entablar las negociaciones con los países desarrollados sobre la cuestión agrícola. No obstante, durante el período analizado no se llegó a conseguir el consenso necesario, por lo que la Ronda aún continúa paralizada luego de más de una década de negociaciones. A pesar de que no haber logrado vencer las políticas de proteccionismo agrícola, el gobierno de Lula logró la victoria en la elección del nuevo Director General del organismo, colocando a la cabeza del mismo a Roberto Azevêdo y aumentando, de esa forma, la presencia de Brasil en el escenario internacional.

Por el lado de IBSA, el gobierno de Lula encontró en este espacio un marco adecuado para impulsar su agenda de política exterior en lo referente a seguridad alimentaria. Además de los esfuerzos realizados en el sector agrícola, la mayor contribución de IBSA en el combate al hambre la representó la creación del Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza. A través del mismo, se realizaron proyectos innovadores destinados a países en

desarrollo y financiados por otros países en desarrollo. Para el caso particular de Brasil, esta iniciativa fue especialmente relevante en la medida que contribuyó a gestar una imagen de país comprometido en el tratamiento de cuestiones sensibles, como lo son la pobreza y el hambre.

En último lugar, en cuanto al desempeño de Brasil en el seno de los BRICs, si bien la problemática del hambre estuvo presente en los diálogos establecidos entre sus miembros, las acciones se vieron limitadas al plano discursivo. El motivo fue que sus integrantes encontraron dificultades para tomar medidas concretas basadas fundamentalmente en las diferentes condiciones internas en materia de seguridad alimentaria de cada uno, obstaculizando las posibilidades de cooperación. No obstante, el gobierno de Lula rescató aspectos positivos de su participación en BRICs ya que la misma lo habilitó a encaminarse hacia una proyección global aprovechando la alta exposición mediática de la cual goza este bloque.

Por lo tanto, y tal como se sostuvo en esta investigación, la política del gobierno de Lula en materia de seguridad alimentaria, tanto a nivel interno como internacional, posicionó al tópico del hambre como un tema central de la agenda otorgándole una importante visibilidad a través de su activa participación en el escenario internacional, promoviendo el tratamiento del tema tanto en los organismos internacionales como en los ámbitos multilaterales compartidos con otros países en desarrollo que Brasil integra, como ser FAO, OMC, IBSA y BRICs.

Este accionar redundó en beneficios concretos para el país con respecto a sus objetivos de política exterior contribuyendo significativamente a aumentar la presencia de Brasil en la arena internacional cuyo ejemplo más visible lo constituye el hecho de que actualmente dos brasileños estén al frente de los principales organismos destinados al tratamiento del hambre y del desarrollo agrícola: la FAO y la OMC.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí consideramos que, en cierta medida, los logros obtenidos en el período 2003-2010 han estado fuertemente asociados a la figura de Lula da Silva quien, como ya se ha mencionado, llevó adelante una intensa diplomacia presidencial. Si bien este aspecto fue en principio positivo –en tanto su involucramiento de forma personal resultó atractivo en el exterior debido al gran carisma del por entonces presidente-, también se presenta como un importante desafío. De esta manera, queda abierto

el interrogante acerca de si los mandatarios que lo sucedan serán capaces de mantener el alto perfil de Brasil en materia de seguridad alimentaria a nivel global una vez que Lula ya no se encuentra en el poder. Dicho interrogante no resulta exclusivo del tema de la seguridad alimentaria sino que se extiende a otras áreas de la política brasileña. En este sentido, las implicancias para Brasil de la ausencia de Lula en el poder es una línea de investigación que queda abierta para ser abordada en futuras investigaciones.

Por el momento, la actual sucesora de Lula, Dilma Rousseff, ha encontrado algunas barreras para mantener una participación activa en el plano internacional con respecto a la lucha contra el hambre. Tal situación se fundamenta en que su asunción como presidente tuvo lugar en el contexto de las consecuencias de la crisis económica financiera internacional por lo cual debió centrar su energía en los problemas domésticos.

No obstante, hasta el momento ha sabido mantener su popularidad a nivel interno a través de su política de tolerancia cero con la corrupción. A nivel internacional, Brasil siguió siendo un actor relevante, ejemplificado en la organización de megaeventos como la Jornada Mundial de la Juventud (2013) y la Copa Mundial de Fútbol (2014) organizada por la FIFA.

Sin embargo, el cambio de gobierno provocó la disminución del protagonismo internacional del país en tanto, como ya se ha mencionado, Dilma Rousseff presenta una agenda más volcada a los problemas domésticos, así como un perfil más bajo y menos carismático en relación a Lula da Silva. A ello se suman las protestas acontecidas en Brasil con motivo del aumento del costo del transporte público y las quejas de algunos sectores sobre los gastos realizados para el Mundial en detrimento de usar esos fondos para solucionar los problemas internos de la población brasileña.

En este contexto, se observa que si bien la tarea en la lucha contra el hambre desarrollada por el gobierno de Lula da Silva, durante el período 2003-2010, fue relevante, aún quedan muchos retos pendientes. Para poder medir si los logros alcanzados por Brasil han sido verdaderamente estructurales o sólo éxitos de coyuntura, se deberá analizar el desarrollo de los hechos en los posteriores gobiernos a fin de notar si los avances realizados han llegado a constituirse como políticas de Estado y no como acciones exclusivamente personificadas en la figura de Lula da Silva.

## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura especializada

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2003). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En V. ABRAMOVICH, M. AÑÓN, & C. COURTIS (Edits.). Ed. Fontamara.

ACTIS, E. (2014). Los tres ejes autonómicos en la política exterior de Brasil (2003-2013). *Conjuntura Global*, 3, (1), jan-mar, pp. 21-27.

ACUÑA, R. O. y MEZA, M. (2010). La crisis alimentaria y las alternativas de los productores de granos básicos en México. *Argumento*, 23 (63), 189-209.

ALBUQUERQUE, F. (2013). Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010). Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

ALBUQUERQUE, F. (2012). Cooperação em segurança alimentar como instrumento de política externa brasileira (2003-2010). 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 12 e 13 de julho, Brasília.

AMORIM, C. (2010). ¿Existe realmente el BRIC? . *Revista Veintitrés Internacional*, 4 (55).

AQUINO XIMENES, D., y PICCOLI AGATTE, J. (2011). A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersectorial e federativa. *Inclusão Social*, 5 (1), 11-19.

ARRUDA, B. K., y ARRUDA, I. K. (2007). Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Rev. Bras. Saúde Matern. Infant. Recife*, 7 (3), 319-326.

ASSUNÇÃO, I. (2013). O Fórum IBAS: uma experiência de parceria estratégica na perspectiva da cooperação Sul-Sul. *Revista Acadêmica de Relações Internacionais*, 2, (4), pp. 65-102.

AYLLÓN PINO, B. (2012). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación sur-sur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, (Ejemplar dedicado a: El Brasil de Dilma Rousseff: Balance del primer año de Gobierno), pp. 189-204.

BAUMANN, R. (2009). El comercio entre los países “BRICS”. Oficina en Brasil, CEPAL.

BELIK, W. (2006). Políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil: avances y discontinuidades. *Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre : Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre*, 161-179.

BELMONT, F., NASCIMENTO, A. y LIMA, T. (2013). Assistência alimentar internacional e a política externa brasileira. *II Seminário de Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE*, pp. 91-119. Recife.

BENEVIDES PAIVA, N. G. (2011). *Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do mecanismo de consultas sobre cooperação energética ao memorando de entendimento sobre biocombustíveis (2003-2007)*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

BETTO, F. (2003). A fome como questão política. *Estudos Avançados*, 17 (48).

BRASIL, P. y GALVÃO, T. (2011). Segurança alimentar, solidariedade internacional e a política externa no governo Lula (2003-2010). Trabalho presentado en el 3° Encontro Nacional ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais – USP), São Paulo.

BUENO, (2010). Política externa brasileira e coalizões do Sul: o Fórum de Diálogo Índia-Brasil- África do Sul (IBSA). Tesis de maestría Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais Santiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP.

BURGER, P. (2013). O Fórum de Diálogo IBAS como Novo Mecanismo de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Dissertação (mestrado) –Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional,

BURN, E. (2009), Las relaciones entre América Latina y África: ¿potenciales o ilusorias?, Documento de Proyecto, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.

BUSSO, A. (2007). Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina. *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate* .

CALDAR, R. (2001). O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo. *Estudos avanzados*, 15 (43), pp. 207-224.

CARVALHO DA SILVA, A. (1995). De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Revista Estudos Avançados* , 9 (23).

CARVALHO, M.(2010). Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. *DADOS Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 53 (2), pp. 405-445.

CASCANTE HERNÁNDEZ, K. (2010). El hambre, la crisis financiera y la crisis mundial de alimentos. *Artículo Anuario CEIPAZ 2010-2011* .

CHIRIBOGA, M. (2009). Instituciones y organizaciones para la seguridad alimentaria. *Seminario Institucionalidad Agropecuaria y Rural*. Santiago de Chile: FAO.

CIDOB (2014). Biografías líderes políticos: Luiz Inácio Lula da Silva. Barcelona. Consultado el 15 de mayo de 2014.

CONWAY, G. (2003). *Producao de alimentos no século XXI: biotecnologia e meio ambiente*. (C. M. Paciornik, Trad.) São Paulo: Editoria Estação Liberdade.

CORTÉS, A. (2006). Inequidad, pobreza y salud. *Colombia Médica* , 37 (3).

COSTA, C. y PASQUAL, M. (2006). Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. En M. GARCÉS, S. GIRALDEZ, M. R. GOLDAR, M. C. ALBUQUERQUE, Q. RIQUELME, y T. BURONI (Edits.), *Democracia Y Ciudadanía En El Mercosur* . Santiago: LOM Ediciones/Programa MERCOSUR Social y Solidário.

COTTA, T. y PAIVA, L. (2010). O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. En *Bolsa Familia 2003-2010: Avanços e Desafios*. Brasília: IPEA.

DADUSH, Uri (2013). La política comercial fortuita. *Política Exterior*, (153).

DA SILVA PRADO, M. (1993). A trajetória da política de alimentação e nutrição no Brasil: de 1889-1945. *Revista baiana de Saúde Pública* , 20 (1), 23-31.

DA SILVA, J. G., DEL GROSSI, M. y FRANÇA, C. G. (2012). *Fome Zero: la experiencia brasileña*. Brasilia: FAO y Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil.

DA SILVA, J. G., ORTEGA, J. y FAIGUENBAUM, S. (2008). Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. *Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Documento de Trabajo n°18* .

DA SILVA, J. G., TAKAGI, M. y DEL GROSSI, M. (2006). La política de seguridad alimentaria y nutricional de Brasil a partir del Programa "Hambre Cero". *Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre. Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Lucha* (págs. 181-205). Córdoba, España: Diputación de Córdoba.

DA SILVA, Luiz Inácio (2003). “La nueva política exterior de Brasil” en *Diario El País*, 24/02/2003. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2003/02/24/opinion/1046041208\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/02/24/opinion/1046041208_850215.html)

DIAMINT, R. (2001). Los nuevos debates de seguridad . En *Democracia y seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, Grupo Editor Latinoamericano.

DUARTE VILLA, R. y VIANA, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, 28 (2), pp. 77 – 106.

DURÁN ROMERO, G. (2013). Cambio climático y seguridad alimentaria. *Dossier Seguridad Alimentaria: derecho y necesidad. Economistas sin fronteras.*

DUSSORT, María Noel (2013). La política energética de India en los países africanos productores de petróleo (2003-2012). Tesina de grado. Lic. en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

ESQUINAS ALCÁZAR, J. (2006). Hambre y globalización. Situación actual y cooperación internacional. *Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre*, (págs. 27-37). Córdoba, España.

ESTRELLA FARIA, L. A. (2006). Las negociaciones comerciales de Brasil: escenarios, agendas e intereses. *Revista del Sur* (166).

FAO (1992). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* . Roma.

FAO (2000). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000. Enseñanzas de los cincuenta últimos años*. Departamento Económico y Social. .

FAO (2002). *La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural*. Roma.

FAO (2004). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*. Roma.

FAO (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma.

FAO (2006). Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: implementación de los compromisos de Porto Alegre.

FAO (2006b). Entrevista a **Parviz Koohafkan** sobre los resultados de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ICARRD). Mayo.

FAO (2009). El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009. *División de Comunicación* , Roma.

FAO (2010). 31ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Un Programa de políticas para la agricultura familiar. Ciudad de Panamá, Panamá, 26 al 30 de abril.

FAO (2011). *La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones*. Programa CE-FAO.

FAO (2013). El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013.

FILHO, J. (2009). O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): Análises e perspectivas. Brasília: FUNAG.

FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA (2012). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. New York.

FONTENELE REIS, M. (2012). BRICS: surgimento e evolução. En: FUNAG. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp.31-48.

FRANCO BRAGA, E. M. (2009). Seguridad alimentaria y diseños de nuevos espacios públicos en Brasil. En M. FAVELA GAVIA y D. GUILLÉN (Edits.), *América Latina Los derechos y las prácticas ciudadanas a la luz de los movimientos populares*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

FRAUNDORFER, M. (2013). Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 2 (4), pp.97-122

FUENTES, C. (2001). Seguridad Humana: Referencias conceptuales y Enfoque Práctico para América Latina. En F. ROJAS ARAVENA (Ed.), *Seguridad humana, nuevos enfoques* (págs. 33-54). FLACSO.

FUERTE, A. (2009). Crisis alimentaria y su impacto en los niveles de pobreza en los países menos desarrollados. *Lección inaugural del curso 2008/2009*. Universidad Jaime I.

GATTI, L. (1992). El conflicto árabe-israelí: desde sus orígenes hasta los acuerdos de Camp David. *Cuadernos de Política Exterior Argentina. Serie docencia n° 15*.

GIACCAGLIA, C. (2010). La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. *CONfines*, 6 (12), 95-121.

GIACCAGLIA, C. (2012). “Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes: India, Brasil y Sudáfrica en la post-Guerra Fría. El caso de IBSA (2003-2010)”. Tesis doctoral. Doctorado en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

GIACCAGLIA, C. (2012b). Estrategias de «quodlibet» en el escenario internacional contemporáneo: las acciones de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) en los ámbitos multilaterales. *Revista Brasileira de Política. Internacional*, 55 (2), pp. 90-108.

GÓMEZ BRUERA, H. (2004). La paradoja del hambre en Brasil. Entrevista a Jean Ziegler. *A renglón seguido*.

GOULET, F., GABAS, J. y SABOURIN, E. (2013). La cooperación brasileña y china en la agricultura africana. Un estudio de prácticas. *Revista ÍCONOS*, (47), pp. 87-100.

GRANELL, J. (1990). La dimensión económica de la crisis del Golfo Pérsico . *Anuario Internacional CIDOB* .

GRASA HERNÁNDEZ, R. (2004). La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 65, pp. 95-109.

HALLIDAY, F. (2004). El Siglo XXI toma forma: 2004, un año a tres velocidades. *Anuario Internacional CIDOB*.

HIDALGO GARCÍA, M. (2012). La influencia del cambio climático en la seguridad alimentaria. *Cuadernos de Estrategia n°161: "Seguridad alimentaria y seguridad global"*.

HIRAI, W. G. y ANJOS, F. S. (2007). Estado e Segurança Alimentar: alcance e limitações de políticas públicas no Brasil . *Textos e Contextos* , 6 (2), 335-353.

HIRST, M. (2003). Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. *Nueva Sociedad* , 83-101.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (2010). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Segurança alimentar 2004-2009*. Rio de Janeiro.

JOHN DE SOUSA, S. (2007). India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?, *FRIDE*.

LECHINI, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, (12), octubre, GERI – UAM.

LECHINI, G. (2008). O Brasil na Africa ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. *Nueva Sociedad "Brasil no mundo"*, Especial em português, Buenos Aires, Outubro.

LECHINI, G. (2012). BRICS y África: la gran incógnita, *Boletim de Economia e Política Internacional / IPEA. DEINT. n. 9*, Brasil, Janeiro-Março.

LECHINI, G. (1998). Concertación regional en América Latina. Opciones tradicionales y nuevas alternativas. En F. Rojas Aravena (Ed.), *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres* (págs. 243-253). Santiago: LACC-FLACSO Chile, 1998.

LECHINI, G. y GIACCAGLIA, C. (2011). El liderazgo regional de Brasil en tiempos de Lula. Entre el interés nacional y los compromisos externos. En J. Vadell, & T. Las Casas Campos, *Os novos rumos do Regionalismo e as Alternativas Políticas na América do Sur* (págs. 232-267). Belo Horizonte: PUC Minas Gerais.

MACEDO, D. C., BORGES TEIXEIRA, E. M., JERÔNIMO, M. y OZENI AMORIM BARBOSA, M. R. (2009). A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Revista Simbio-Logias* , 2 (1).

MACHINEA, J. L. (2009). La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica. *Revista CEPAL* 97 , 33-56.

MALLEA, R. (2009), “Cómo Lula posicionó a Brasil en el mundo”, columna de opinión en Diario La Nación. 28/09/2009. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1177221-como-lula-posiciono-a-brasil-en-el-mundo>

MALUF, R. (2012). El CONSEA en la construcción del sistema y de la política nacionales de seguridad alimentaria y nutricional. En J. G. DA SILVA, M. DEL GROSSI, y C. FRANÇA, *Fome Zero: la experiencia brasileña*, pp. 285-310. Brasilia: FAO y Ministerio de Desarrollo Agrario.

MALUF, R., MENEZES, F. y VALENTE, F. (1996). Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. *Revista Cadernos de Debate, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação* , 4.

MALUF, R., SCHMITT, C. y GRISA, C. (2009). Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado. *Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional, Relatório Técnico nº4* .

MARTÍNEZ ROLLAND, M. Á. (2008). Las subidas en los precios de los alimentos y las materias primas: la importancia de los factores financieros y monetarios. *Real Instituto El Cano*.

MARTINEZ, J. y CASCANTE HERNANDEZ, K. (2012). Dimensión estructural de la especulación financiera en la demanda alimentaria. *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*. Santander: Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES) .

MASSOC, A. (2008). Enfermedades asociadas a los alimentos. *Revista Chilena de Infectología* , 25 (5), 395-397.

MAYER TESSAROLO, E. y KROHLING, A. (2011). A passagem do programa comunidade solidária para o programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais* (16), 74-92.

MEDINA REY, J. M. (2012). Agrocombustibles y seguridad alimentaria. En *Cuadernos de Estrategia nº161: “Seguridad alimentaria y seguridad global”*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. .

MENEZES, F. y SANTARELLI, M. (2012). *Da estratégia "Fome Zero" ao plano "Brasil sem miséria": elementos da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE).

MESSANA VALDÉS, J. (2012). Una apreciación estratégica acerca de la próxima guerra... "la guerra por el agua". Tema de seguridad nacional. *Documentos de trabajo n°112, CEID*.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL (2012). Balanço da política externa 2003/2010.

MINISTERIO EXTRAORDINARIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE A FOME (2004). *Politica de segurança alimentar para o Brasil*.

MONTEIRO, A. (2013). O BRIC na política externa do Governo Lula (2003-2010): do conceito à coalizão. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

NAIDIN, L. y VIANA, T. (2011). O equilíbrio "ideal" entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos? Policy Brief, BRICS Policy Center, Rio de Janeiro.

NEACK, L. (2008). *The new Foreign Policy. Power seeking in a globalized era. 2nd ed.* Lanham: ROWMAN & LITTLEFIELD PUBLISHERS, INC.

O'NEILL, J. (2001). Building Better Global Economic BRICs. *GS Global Economics*.

OCDE-FAO (2012). *Perspectivas agrícolas 2012-2021*.

OLIVEIRA DE OLIVEIRA, J. (2013). Mensalão: contextualización, histórico y los juicios del STF en la desconstrucción de las imágenes del caso como único y aislado. *Observatoire Politique de l'Amérique Latine et des Caraïbes*.

OLIVEIRA, A. J., ONUKI, J. y OLIVEIRA, E. d. (2006). Multilateralismo: India, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, 28 (2), 465-504.

ORGAZ, L., MOLINA, L. y CARRASCO, C. (2011). El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC. *Documentos ocasionales. Banco de España* (1101).

OYA, C. (2009). Introduction to a Symposium on the World Development Report 2008: Agriculture for Development? *Journal of Agrarian Change*, 9 (2), 231-234.

PALERMO, V. (2004). Brasil: El gobierno de Lula y el PT. *Revista Nueva Sociedad* (192), 4-11.

PEÑA BORGOGNO, L. (2013). Análisis de los efectos de la Revolución islámica en la formulación de la política exterior de Irán hacia Estados Unidos, durante el periodo postrevolucionario (1979-1989). Trabajo final de grado. Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.

PÉREZ DE ARMIÑO, K. (2012). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *CIDOB D'Afers internacionals Seguridade humana: conceptos, experiencias y propuestas*. (76).

PIMENTA DE FARÍA, C., MARINHO NOGUEIRA, J. y LOPES, B. (2012). Coordenação Intragovernamental para a Implementação da Política Externa Brasileira: O Caso do Fórum IBAS. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 55 (1), pp. 173-220.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (2010). El PMA condecora al Presidente de Brasil por su rol en la lucha global contra el hambre. <http://es.wfp.org/noticias/comunicado/el-pma-condecora-al-presidente-de-brasil-por-su-rol-en-la-lucha-global-contra-el-hambre>

RAMANZINI, H. y VIANA, M. (2012). Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. *Revista brasileira de política internacional*, 55 (2), pp. 48-69.

REIS, D., ASSUNÇÃO, I. y LEMOS, A. (2012). Cooperação internacional: a influencia dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) na construção da atual política externa brasileira. *Revista Connexio*. Universidade Potiguar.

RIAL, C. y RONDÓ FILHO, M. (2004). A política social do governo Lula: aspectos internos e externos. *Tempo Exterior*, (9), julio-diciembre, pp. 13-20.

RODRIGUES DINIZ, M. y ASSIS PEREYRA, J. (2011). Brasil: la fábrica de alimentos del Siglo XXI. *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Cámara de Diputados*.

ROJAS ARAVENA, F. y ALVAREZ MARIN, A. (2012). Seguridad humana: un estado del arte. En F. ROJAS ARAVENA (Ed.), *Seguridade humana, nuevos enfoques* (págs. 9-32). FLACSO.

ROSE, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51 (1), 144-172.

RUBIO, B. (2011). La nueva fase de la crisis alimentaria mundial. *Mundo Siglo XXI, revista del CIECAS-IPN*, 6 (24), 21-32.

SALLUM, B. (2008). La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal Desarrollismo y populismo. *Nueva Sociedad* (217).

SANAHUJA, J. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano*, 195-222.

SANAHUJA, J. (2005). Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda. *Documentación Social* (136), 24-41.

SANCHEZ DIEZ, Á. (2013). La alimentación, un derecho humano. *Dossier Seguridad Alimentaria: derecho y necesidad. Economistas sin fronteras*.

SANCHEZ, M. y RAMOS, D. (2013). O Sul chega ao Norte? *Nueva Sociedad* especial em português Comércio internacional, regulação e seus desafios atuais, pp. 88-93.

SARAIWA, J.F. (2005). O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Colunas de RelNet*, nº 11, mês 1-6.

SARAIWA, M. y. (2011). Brasil: potencia regional con intereses globales. *Diálogo Político*.

SILVA PRADO, J. (2013). La India en los BRICS: una nueva forma de promover sus intereses en el escenario internacional. *Norteamérica*, Año 8, (2), julio-diciembre.

SOUZA, D. y CHMIELEWSKA, D. (2011). Public support to food security in India, Brazil and South Africa. Elements for a policy dialogue. Working paper nº 80, abril.

STEINBERG, F. (2003). El fracaso de la cumbre de Cancún y el futuro del multilateralismo comercial. ARI Nº 107/2003 Real Instituto Elcano.

STEINBERG, F. (2008). La crisis financiera mundial: causas y respuesta política. *Real Instituto Elcano*.

SUMPSI VIÑAS, J. M. (2012). La volatilidad de los mercados agrarios y la crisis alimentaria mundial. *Cuadernos de Estrategia nº161: "Seguridad alimentaria y seguridad global"*.

SUMPSI VIÑAS, J. M. (2011). Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria. *X Seminario Análisis Mercados de Materias Primas para Alimentación Animal*. Barcelona.

TITELMAN, D., PEREZ-CALDENTEY, E. y PINEDA, R. (2009). ¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina. *Revista CEPAL*, 7-34.

TOKATLIAN, J. G. (1996). Pos-guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua. *Análisis Político* (28), 22-40.

TREJOS, R. (2008). Crisis en los precios de los alimentos, pobreza y seguridad alimentaria. *XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos*. San José de Costa Rica.

TRUEBA, I. (2002). La Seguridad Alimentaria Mundial. Primeras décadas del Siglo XXI: el papel de la FAO y el PMA.

TULCHIN, J. (2005). Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio. *Nueva Sociedad* (198).

TURZI, M. (2014). ¿Asia y la (des)integración latinoamericana? *Nueva Sociedad* (250), 78-87.

VALLER FILHO, W. (2008). Brasil-Haití: una cooperación para el desarrollo y la reconstrucción. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (22), 79-96.

VASCONCELOS, F. (2005). Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição* , 18 (4), 439-457.

VIGEVANI, T. y RAMANZINI, H. (2009). Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. En *Nueva Sociedad*, (219), enero-febrero, pp. 76-96.

VIVAS, E. (2011). La crisis alimentaria golpea de nuevo. *La Directa* (221).

WANDEN-BERGHE, C., CAMILO, E. y CULEBRAS, J. (2010). Conceptos y definiciones de la desnutrición iberoamericana. *Nutrición hospitalaria* , 3 (25), 1-9.

WEISSBERG, M. (2003). Conceptualizing human security. Swords and Ploughshares. *A Journal of International Affairs*, 3 (1), pp. 3-11.

YUSTE ECHARREN, P. (2013). Hambre y conflicto. *Capítulo VI. Cuaderno de estrategia nº161. Instituto Español de Estudios Estratégicos* .

ZELICOVICH, J. (2011). Argentina en la Ronda de Doha: Posición y estrategia negociadora en los albores de una década. *Estudios Internacionales* (169), 33-55.

ZELICOVICH, J. (2013). Signos de cambio en el Régimen Multilateral de Comercio: análisis de la elección de Roberto Carvalho de Azevêdo como Director General de la OMC. Publicado en el portal digital Mundorama.

## **Sítios Web Oficiais**

Acción contra el hambre internacional: <http://www.accioncontraelhambre.org>

Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org>

Caixa Económica Federal de Brasil : <http://www1.caixa.gov.br>

Cátedra de Soberanía Alimentaria de la Universidad de Buenos Aires:  
<http://catedralibredesoberaniaalimentaria.blogspot.com.ar>

CEPAL: <http://www.eclac.cl>

FAO: <http://www.fao.org>

FIAN: <http://www.fian.org>

Frei Betto: <http://www.freibetto.org>

Fundação Getulio Vargas: <http://portal.fgv.br>

IBSA: <http://www.ibsa-trilateral.org>

José Graziano da Silva: <http://www.grazianodasilva.org>

Ministerio de Desenvolvimento Agrícola de Brasil: <http://www.mda.gov.br>

Ministerio das Relações Exteriores de Brasil: <http://www.itamaraty.gov.br>

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra: <http://www.mst.org.br>

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: <http://www.fao.org/americas>

ONU: <http://www.un.org>

OMS: <http://www.who.int>

PMA: <http://es.wfp.org>

Presidencia de Brasil: <http://www2.planalto.gov.br>

Tribunal Electoral de Brasil: <http://www.tse.jus.br>

UNICEF: <http://www.unicef.org>

Vía Campesina: <http://viacampesina.org>

## **Documentos oficiales**

BRIC (2009). Declaración Conjunta de BRIC sobre Seguridad Alimentaria Global, Ekaterimburgo.

BRIC (2010). Declaración Conjunta, Brasilia.

BRIC (2010). Declaración de Moscú de los Ministros de Agricultura de los BRIC, Moscú.

ESTADO DE BRASIL (1988). Constitución de Brasil.

ESTADO DE BRASIL, Ley Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), nº 11.346/2006.

FAO (1992). Declaración Mundial sobre Nutrición, Roma.

FAO (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Roma.

FAO (2006). Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Porto Alegre.

IBSA (2003). Declaración de Brasilia, Brasilia.

IBSA (2006). Declaración Conjunta, Brasilia.

IBSA (2006). Memorándum de entendimiento sobre Agricultura, Nueva Dehli

ONU (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos, Nueva York.

ONU (1974). Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, Roma.

ONU (2004). Declaración de Acción contra el Hambre y la Pobreza, Ginebra.

## Artículos periodísticos

“A quixotesca missão do próximo diretor-geral da OMC”. Publicado en Revista Veja (07/05/2013). Disponible en: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/a-quixotesca-missao-do-proximo-diretor-geral-da-omc>

“Brasil confirma candidatura ao comando da FAO. Lula é cotado para disputar o cargo”. Publicado en Revista Veja (05/11/2010). Disponible en: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/brasil-confirma-candidatura-ao-comando-da-fao-lula-e-cotado-para-disputar-o-cargo>

“Candidato do governo brasileiro vai enfrentar peso pesado para cargo de Director de Orgão da ONU. Publicado en Revista Veja (24/01/2011). Disponible en: <http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/candidato-do-governo-brasileiro-vai-enfrentar-peso-pesado-para-cargo-de-diretor-de-orgao-da-onu/>

“Críticas y objeciones a la declaración final de la cumbre de los alimentos de Roma”. Publicado en El Mundo (05/06/2008).

“Dilma tenta eleger Graziano para diretoria da FAO”. Publicado en Estadão (25/06/2011). Disponible en: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,dilma-tenta-eleger-graziano-para-diretoria-da-fao,73131,0.htm>

“La FAO exige una mejor distribución de la producción alimentaria contra el hambre”. Publicado en El País (06/03/2014).

“Los Brics, un club que reúne a los emergentes VIP” entrevista realizada a Mariano Turzi en La Nación (22/10/2013). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1630723-mariano-turzi-los-brics-un-club-que-reune-a-los-emergentes-vip>

“Lula: a acordo na OMC `não quebra solidariedade`”. Publicado en Estadão (26/07/2008). Disponible en: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-acordo-na-omc-nao-quebra-solidariedade,212328>

“Lula defende candidatura de Graziano na FAO”. Publicado en Estadão (20/06/2011). Disponible en: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-defende-candidatura-de-graziano-na-fao,734857,0.htm>

“Lula diz que, mesmo sem acordo, saldo da reunião foi bom para países como o Brasil”. Publicado en Revista Veja (15/09/2003). Disponible en: <http://veja.abril.com.br/noticia/arquivo/lula-diz-mesmo-acordo-saldo-reuniao-foi-bom-paises-como-brasil#>

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABC Agência Brasileira de Cooperação  
ASCOFAM Associação Mundial de Luta Contra a Fome  
BID Banco Interamericano de Desarrollo  
BRIC Brasil, Rusia, India y China  
CEPAL Comisión Económica para América Latina  
CIN Conferencia Internacional sobre Nutrición  
CNA Comissão Nacional de Alimentação  
CONAB Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSEA Conselho de Segurança Alimentar  
CPLP Comunidad de Países de Lengua Portuguesa  
CSA Comité de Seguridad Alimentaria Mundial  
CSH Comisión sobre Seguridad Humana  
DFID Department for International Development  
ESA Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo  
FAO Organización para la Agricultura y la Alimentación  
FIAN Organización Internacional de Derechos Humanos por el Derecho a Alimentarse  
FIDA Foro Internacional de Desarrollo Agrícola  
FIPs Five Interested Parties  
FMI Fondo Monetario Internacional  
FNDE Fondo Nacional de Desenvolvimento Escolar  
FSN Foro Global de Seguridad Alimentaria y Nutrición  
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBSA India, Brasil y Sudáfrica  
INAN Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
LOSAN Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional  
MDA Ministerio de Desenvolvimento Agrario  
MDE Ministerio de Educação  
MDS Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MERCOSUR Mercado Común del Sur

MESA Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre  
MMA Ministerio de Medio Ambiente  
MPA Ministerio de Pesca y Acuicultura  
MRE Ministerio das Relações Exteriores  
MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio  
OIG Organizaciones Intergubernamentales  
OMC Organización Mundial del Comercio  
OMS Organización Mundial de la Salud  
ONG Organizaciones No Gubernamentales  
ONU Organización de las Naciones Unidas  
OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo  
PAA Programa de Aquisição de Alimentos  
PAA-África Programa de Aquisição de Alimentos África: Compra dos Africanos para a África  
PAP Programa de Alimentação Popular  
PBF Programa Bolsa Família  
PCA Programa Cartão Alimentação  
PCdoB Partido Comunista do Brasil  
PDT Partido Democrático Trabalhista  
PEC Proyecto de Enmienda Constitucional  
PFZ Programa Fome Zero  
PL Partido Liberal  
PMA Programa Mundial de Alimentos  
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAE Programa Nacional de Alimentación Escolar  
PNB Programa Nutrição Brasil  
PNSAN Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo

PP Partido Progressista  
PPS Partido Popular Socialista  
PROAB Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda  
PRONAF Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAN Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
PSA Programa de Suplementação Alimentar  
PSB Partido Socialista Brasileiro  
PT Partido dos Trabalhadores  
PTB Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)  
PV Partido Verde  
SAPS Serviço de Alimentação da Previdência Social  
UE Unión Europea  
UNASUR Unión de Naciones Sudamericanas  
UNICEF Fondo Internacional de Ayuda a la Infancia de las Naciones Unidas