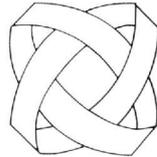




Universidad Nacional de Rosario - UNR
Centro de Estudios Interdisciplinarios - CEI



Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario - CERIR
Maestría en Integración y Cooperación Internacional

Título de la Tesis

La Construcción de la Política de Cooperación Sur-Sur Brasileña en Seguridad Alimentaria y Nutricional durante el Gobierno de Lula da Silva (2003-2010)

Maestranda: Juliana Martínez Nacarato

Directora de Tesis: Dra. Gladys Lechini

Co-directora de Tesis: Dra. Clarisa Giaccaglia

Septiembre de 2014

Juliana Martínez Nacarato

La Construcción de la Política de Cooperación Sur-Sur Brasileña en Seguridad Alimentaria y Nutricional durante el Gobierno de Lula da Silva (2003-2010)

Tesis de Maestría presentada al Programa de Posgrado del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, de la Universidad Nacional de Rosario, para la obtención del título de Magíster en Integración y Cooperación Internacional.

Dirección académica: Dra. Gladys Lechini

Co-dirección: Dra. Clarisa Giaccaglia

Área de Conocimiento: Relaciones Internacionales

Rosario

2014

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer a las muchas personas que estuvieron directa e indirectamente involucradas para la culminación del presente trabajo.

A mis directoras de tesis, Dra. Gladys Lechini y Dra. Clarisa Giaccaglia, muchas gracias por acompañarme en este proceso, por estar siempre presentes, por la paciencia, por sus valiosas sugerencias y revisiones, que me ayudaron a concluir esta tesis.

Agradezco al Programa de Maestría en Integración y Cooperación Internacional del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales, especialmente a Marta Cabeza, Ligia Gatti, Bruno Bologna, Miryam Colacrai, Laura, Verónica y Erika, por su siempre atento apoyo, como también a los docentes del programa. Agradezco también al MERCOSUR Educativo por la beca de estudios que coadyuvó a la realización de la Maestría.

Igualmente, soy agradecida con todas las personas que me concedieron las entrevistas, su participación y buena voluntad se constituyó en un insumo invaluable para la investigación. A Milton Rondó Filho, Caio Galvão de França, Crispim Moreira, Renato Maluf, Marcos Rochinsk, Nathalie Beghin, Cláudia Maciel, Marcelo Saboia Fonseca, Antônio Carlos Lessa, José Flávio Sombra Saraiva y Bruno Ayllón Pino, gracias por su disponibilidad, por su interés por mi investigación y por compartir sus experiencias y perspectivas, que sin lugar a duda fueron fundamentales para concretar este trabajo.

Agradezco a mis amigos de Rosario y de la Maestría por acompañarme en este camino, Anabella, Federica, Marta, Juan, Nelevis, Daniele, Julieta, Lucas, Silvana, Ornela, Andrés, Virginia, Maika, Ana Inés, Ana Paula, Bruno, Tiago y Gastón, que están entre los grandes regalos que me ha dado la ciudad rosarina.

Gracias a mi familia querida, Sandra, Alberto y Frederico, por el apoyo incondicional, por estar presentes aún estando lejos, y por respetar mis elecciones.

Mi especial gratitud y amor a Luis, mi compañero de todos los días. Gracias por apoyarme emocionalmente e intelectualmente, por impulsarme a concluir esta etapa, por las largas horas de diálogo sobre mi investigación, por las buenas ideas y revisiones. Gracias por todo lo que me enseñas, por el profesional y la persona que eres. Contigo todo eso, y mucho más, es posible.

RESUMEN

Desde el ascenso de Luiz Inácio Lula da Silva a la Presidencia de la República de Brasil en 2003, el combate al hambre y la pobreza fueron transformados en una de las principales banderas del nuevo gobierno. Por el importante impacto que tuvieron las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en el país, las mismas ganaron reconocimiento internacional, que aunado al deseo del país en promover sus “éxitos” hacia el exterior, propiciaron la emergencia de la cooperación Sur-Sur en el tema de combate al hambre y la pobreza. Este fenómeno representa el referencial empírico de una nueva característica de las políticas públicas brasileñas: su movimiento de internacionalización. En ese sentido, el objetivo de la investigación radica en analizar los factores que contribuyeron al proceso de internacionalización de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional de Brasil y su transformación en objeto de cooperación Sur-Sur al desarrollo a partir del gobierno de Lula da Silva (2003-2010). Así, se busca contribuir al debate sobre la relación cada vez más sinérgica entre las políticas doméstica y exterior, señalando una nueva área de actuación de la política exterior y la emergencia del protagonismo de actores domésticos no tradicionales en la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional.

Palabras Clave: Brasil, combate al hambre; seguridad alimentaria y nutricional; política exterior; cooperación sur-sur.

ABSTRACT

Since the rise of Luiz Inácio Lula da Silva to the presidency of the Republic of Brazil in 2003, the fight against hunger and poverty were transformed into a major new government flag. Given the important impact that had the food and nutrition security public policies in the country, they won international recognition, which combined with the desire of the country to promote their "hits" to the world, they contributed to the emergence of South-South cooperation in the fight against hunger and poverty. This phenomenon represents the empirical reference of a new feature of Brazilian public policies: its internationalization. In that sense, the aim of the research is to analyze the factors that contributed to the internationalization of food and nutrition security domestic policy in Brazil and its transformation into South-South development cooperation from the government of Lula da Silva (2003-2010). Thus, it contributes to the debate on the relationship between the domestic and foreign policies, pointing to a new area of action of the foreign policy and the emergence of the role of non traditional domestic actors in South-South Brazilian cooperation in food and nutrition security.

Key Words: Brazil; fight against hunger; food and nutrition security; foreign policy; south-south cooperation.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
AIPC	Asesoría para Asuntos Internacionales y de Promoción Comercial
APE	Análisis de Política Exterior
ASA	Articulação Semiárido Brasileiro
BRICS	Grupo Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAISAN	Cámara Interministerial sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional
CEAH	Centro de Excelencia de Combate al Hambre
CELAC	Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños
CGFOME	Coordinación-Geral de las Acciones Internacionales de Combate al Hambre
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
CONAB	Compañía Nacional de Abastecimiento
CONDRAF	Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable
CONSAN	Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CPLP
CONSEA	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONTAG	Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura
CPLP	Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa
CRAS	Centro de Referencia para la Asistencia Social
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas
CSS	Cooperación Sur-Sur
CSS SAN	Cooperación Sur-Sur en Seguridad Alimentaria y Nutricional
CSSD	Cooperación Sur-Sur al Desarrollo
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CUT	Central Única de los Trabajadores
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido
DHAA	Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.
EMBRAPA	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FBSSAN	Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
FETRAF	Federación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura Familiar
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDE	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación
FZ	Fome Zero

GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GRD	Gestión de Riesgo de Desastres
GT	Grupo de Trabajo
GTI-AHI	Grupo de Trabajo Interministerial de Asistencia Humanitaria Internacional
HLPE	Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutricional
IALCSH	Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025
IBASE	Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicas
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IBSA	Foro de Dialogo India, Brasil y Sudáfrica
IIAM	Instituto de Investigación Agraria de Mozambique
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAN	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
INESC	Instituto de Estudios Socioeconómicos
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, PNUD
IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
LOSAN	Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento
MCP	Movimiento Campesino Popular
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
MEC	Ministerio de Educación
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MESA	Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MMC	Movimiento de las Mujeres Campesinas
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MST	Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OI	Organización Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
P4P	Purchase for Progress

PAA	Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar
PAA África	Purchase from Africans for Africa
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PAIF	Programa de Atención Integral a la Familia
PBF	Programa Bolsa Família
PE	Política Exterior
PEB	Política Exterior Brasileña
PEI	Política Externa Independiente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar
PNSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
ProSavana	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Savana de Mozambique
PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña
PT	Partido de los Trabajadores
REAF	Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SG-PR	Secretaria General de la Presidencia de la República de Brasil
SISAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
TCOE	Trust for Community Outreach and Education
UNAC	Unión Nacional de Campesinos de Mozambique
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VNU	Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas
ZOPACAS	Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	01
Preguntas y Objetivos de Investigación	02
Hipótesis de Trabajo	03
Indagaciones Preliminares	04
Aproximación Teórico-Conceptual	08
Notas Metodológicas sobre la Investigación	23
Estructura de la Tesis	26
CAPÍTULO 1 - LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL GOBIERNO DE LULA DA SILVA	29
1.1 Antecedentes de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil	30
a) Era Vargas: décadas de treinta a cincuenta	30
b) Dictadura Militar: décadas de sesenta a ochenta	33
c) Democratización: décadas de ochenta a dos mil	34
1.2 La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Lula da Silva	38
a) El Combate al Hambre en la Campaña de Lula	39
b) Construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	41
1.3 Principales Ejes y Programas de la Estrategia <i>Fome Zero</i>	49
a) Primer Eje: Ampliación del Acceso a la Alimentación	51
b) Segundo Eje: Fortalecimiento de la Agricultura Familiar	54
c) Tercer Eje: Promoción de Procesos de Inserción Productiva	56
d) Cuarto Eje: Articulación, Movilización y Control Social	56
1.4 El Debate sobre los Desafíos y Logros del <i>Fome Zero</i>	58
a) Desafíos del <i>Bolsa Família</i>	58
b) Logros del <i>Fome Zero</i>	60
1.5 Reconocimiento Internacional del <i>Fome Zero</i>	63
CAPÍTULO 2 - CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE LULA DA SILVA	66
2.1 El Paradigma Autonomista y la Herencia de la Política Externa Independiente en la Política Exterior del Gobierno de Lula	67
2.2 El Activismo Diplomático del Gobierno de Lula	76
2.3 Relación entre la Política Externa de Lula y la Agenda Internacional del Partido de los Trabajadores	81
a) La Política Internacional del Partido de los Trabajadores	82
b) Apertura de la Política Exterior del Gobierno de Lula	88

CAPÍTULO 3 – LOS ACTORES Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN SUR-SUR BRASILEÑA EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	91
3.1 CONSEA Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	94
3.2 MDS Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre	102
3.3 MDA Ministerio del Desarrollo Agrario	106
3.4 FNDE Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación	112
3.5 ABC Agencia Brasileña de Cooperación	115
3.6 CGFOME Coordinación-General de las Acciones Internacionales de Combate al Hambre	119
CAPÍTULO 4 - LA RELACIÓN ENTRE LOS ACTORES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN SUR-SUR BRASILEÑA EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	128
4.1 Relación entre el Grupo de Base	129
4.2 Relación con la Agencia Brasileña de Cooperación	132
4.3 Relación con la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria	136
4.4 Relación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	141
CAPÍTULO 5 - INICIATIVAS DE COOPERACIÓN SUR-SUR EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL GOBIERNO DE LULA DA SILVA	147
5.1 Iniciativas en Foros Multilaterales y la Asociación con Naciones Unidas	149
5.1.1 Lula y las primeras Campañas de Combate al Hambre	149
a) Fondo Internacional de Combate al Hambre	149
b) Comité Mundial de Combate al Hambre	150
c) Acción Global Contra el Hambre y la Pobreza	151
5.1.2 Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo	152
5.1.3 Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025	153
5.1.4 Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO	155
a) Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en Latinoamérica	156
b) Políticas Públicas Participativas de Agricultura Familiar	158
c) Cooperación Humanitaria para la Seguridad y Soberanía Alimentaria	159
5.1.5 Proyecto Escuelas Vivas	159
5.1.6 Proyecto <i>Lèt Agogo</i>	160
5.1.7 Centro de Excelencia Contra el Hambre	163
5.2 Iniciativas en Foros de Diálogo Político Regional y Transregional del Sur	165
5.2.1 Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza	166
5.2.2 Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Combate al Hambre y	168

Desarrollo Rural	
a) <i>Purchase from Africans for Africa</i>	169
b) Programa Más Alimentos África	173
5.2.3 Proyecto Bancos de Semillas Criollas para la Agricultura Familiar	174
5.2.4 Proyecto Compras Públicas de la Agricultura Familiar en el MERCOSUR	178
CONSIDERACIONES FINALES	183
a) Factores de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que contribuyeron a su internacionalización	183
b) Factores de la Política Exterior del gobierno de Lula que favorecieron a la construcción de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria	185
c) Actores en la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional	186
d) Iniciativas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional basadas en la experiencia de la política doméstica	193
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	199
FUENTES DE INFORMACIÓN	208

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

Cuadro 1: Lista de Actores Entrevistados	24
Cuadro 2: Fuentes de Información	26
Cuadro 3: Principales eventos del proceso de construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Lula da Silva.	48
Figura 1: Programas de la Estrategia <i>Fome Zero</i> del gobierno de Lula da Silva	51
Figura 2: Actores clave de la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional del gobierno de Lula da Silva	93
Cuadro 4: Dimensión internacional de los actores responsables por la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	127
Figura 3: Actores de la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional: relación entre el Grupo de Base y la Agencia Brasileña de Cooperación	133
Cuadro 5: Evolución de las iniciativas internacionales de combate al hambre del gobierno de Lula da Silva	180

INTRODUCCIÓN

El hambre, uno de los grandes males de la humanidad, parece ser aún una llaga incurable en nuestra civilización. Su problema actual no está propiamente relacionado a la falta de alimentos, ya que habría un potencial productivo para alimentar cerca del doble de la población mundial¹, sino que está intrínsecamente vinculado al acceso a ellos por una parte considerable de la población mundial, que se encuentra en situación de pobreza y miseria.

Actualmente, uno entre cada nueve habitantes del mundo, lo que equivale a 805 millones de personas, sufren de hambre crónica al no disponer de suficientes alimentos para una vida saludable y activa. La mayoría abrumadora se encuentra en los países en desarrollo, en los cuales los niveles de desnutrición alcanzan hasta el 23% de la población. África sigue liderando la nefasta lista de las regiones del mundo con los mayores índices de subnutrición, seguida de Caribe, Asia y América Latina².

En Brasil, el problema del hambre se remonta al período colonial y su persistencia siguió a lo largo de la historia brasileña, como reflejo de una estructura societaria desigual. A partir de los años treinta del siglo XX el problema ganó mayor visibilidad política y hasta la década de los ochenta el hambre llegó a afectar a más del 65% de la población brasileña. A partir del período de redemocratización del país, la estabilización económica y de algunas políticas alimentarias en la década de los noventa, el problema se redujo parcialmente, aunque alcanzaba a casi una cuarta parte de la población total (Guedes de Vasconcelos, 2005).

Desde el ascenso de Luiz Inácio Lula da Silva a la Presidencia de la República de Brasil en 2003, el combate al hambre y la pobreza fueron transformados en una de las principales banderas del nuevo gobierno. Así, la construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Estrategia *Fome Zero* fueron establecidas como prioridades durante los dos mandatos de la gestión de Lula y promovieron aportes significativos en el país con resultados considerablemente positivos. Durante el período 1990-2010, los brasileños que sufrían hambre pasaron de 22,8 millones a 13,6 millones; lo

¹ Declaración del director-general de la FAO, José Graziano da Silva, en el evento “Responsabilidades e Desafios: avançando junto rumo a um mundo sem fome”, en la ciudad de São Paulo, el 22 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/faodg-statements/detail/en/c/242087/> (acceso: 25 agosto 2014).

² Datos estimados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) referidos en el informe *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition* (FAO, 2014).

mismo en relación a la desnutrición, que se redujo a más de la mitad en las últimas décadas, pasando de 15% al 7% de la población³.

De ese modo, las políticas públicas y programas sociales implementados por el gobierno de Lula a nivel doméstico llamaron la atención de la comunidad internacional y fueron reconocidas por diversos actores relevantes en la gobernanza global de la seguridad alimentaria como modelos de políticas de combate al hambre y la pobreza.

Este fue un importante activo que el gobierno de Lula supo aprovechar. Fueron promovidas diversas iniciativas de cooperación Sur-Sur en el tema de combate al hambre y la pobreza, que difundieron hacia el exterior los éxitos de la política pública nacional y favorecieron la construcción de la imagen de Brasil como referente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional.

Preguntas y Objetivos de Investigación

En el contexto antes indicado, esta investigación se interroga sobre *¿cuáles son los factores que contribuyeron al proceso de internacionalización de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional de Brasil y su transformación en objeto de cooperación Sur-Sur al desarrollo a partir del gobierno de Lula da Silva (2003-2010)?; así, buscamos dar cuenta de ¿cómo y por qué la política de seguridad alimentaria se incorpora a la agenda de la política exterior brasileña durante este período?*

En este sentido, nos planteamos los siguientes conjuntos de *preguntas específicas* que han orientado el trabajo de análisis:

¿Cuáles fueron las políticas alimentarias de los gobiernos anteriores que contribuyeron a la política nacional de seguridad alimentaria del gobierno de Lula? ¿Cuáles fueron las principales características de la política alimentaria de Lula? ¿Cuáles fueron las directrices de la política exterior de Lula que contribuyeron a la incorporación de la temática de seguridad alimentaria a la agenda de cooperación?

¿Quiénes son los actores clave que participaron en la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional? ¿Cómo se relacionaron en dicho proceso?; ¿Qué características poseen las iniciativas de cooperación Sur-Sur brasileña en

³ América Latina e Caribe caminham para erradicar a fome na região. Por José Graziano da Silva. *UOL Notícias*, 07 de mayo de 2014. Disponible en: <http://noticias.uol.com.br/opiniaio/coluna/2014/05/07/america-latina-e-caribe-caminham-para-erradicar-a-fome-na-regiao.htm> (acceso: 18 junio 2014).

seguridad alimentaria promovidas por el gobierno de Lula? ¿En qué ámbitos internacionales fueron impulsadas y qué actores las promovieron?

En relación a dichas interrogantes, nos planteamos como *objetivo general* de investigación analizar los factores que contribuyeron al proceso de internacionalización o difusión internacional de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional de Brasil y su transformación en objeto de cooperación Sur-Sur al desarrollo a partir del gobierno de Lula da Silva (2003-2010). De ese modo, nos proponemos como *objetivos específicos*:

I. Describir las características de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Lula da Silva, y los factores que permitieron su internacionalización.

II. Indagar los lineamientos de la Política Exterior que favorecieron al fenómeno de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional.

III. Examinar a los actores clave que participaron de la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional, y describir las relaciones entre los mismos.

IV. Analizar las principales iniciativas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional promovidas por el gobierno de Lula da Silva que estuvieron basadas en la experiencia de la política doméstica en seguridad alimentaria y nutricional.

Hipótesis de Trabajo

En relación a las preguntas y objetivos antes indicados, nos hemos planteado la siguiente *hipótesis general*: La cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria promovida por el gobierno de Lula expresa el referencial empírico de la internacionalización de las políticas públicas domésticas. Igualmente evidencia el surgimiento de nuevas áreas de actuación de la política exterior brasileña, como el combate al hambre y la pobreza, que a su vez, manifiesta la emergencia de nuevos actores domésticos a la escena de la cooperación Sur-Sur de Brasil.

De allí se derivan algunas *hipótesis específicas*:

A. Una de las claves explicativas del proceso de construcción de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional se vincula a la interacción de la política social y la

política exterior. El éxito atribuido a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aunado a una diplomacia que enfatizó el multilateralismo, la cooperación Sur-Sur y la integración regional y transregional, favorecieron la internacionalización de la política de seguridad alimentaria del gobierno de Lula.

B. El reconocimiento internacional que logró tener la política de seguridad alimentaria fue sin duda un activo importante que la diplomacia activista del gobierno de Lula supo aprovechar para la construcción de una imagen favorable del país como referente internacional en la lucha contra el hambre y la pobreza. Esta imagen le otorgó fuerza discursiva a la diplomacia brasileña y generó legitimidad para las acciones globales en materia de seguridad alimentaria promovidas durante el gobierno de Lula.

C. La política de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria se caracterizó por la emergencia de múltiples actores domésticos, que propiciaron un proceso de ampliación de la agenda de la política exterior que se extendió más allá de los muros de Itamaraty. En ese sentido, los órganos del gobierno especializados en la temática, como los ministerios responsables de la implementación la política de seguridad alimentaria, han tenido relevante protagonismo. Dichos actores han operado en varios niveles de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y han construido agendas independientes entre sí, con recientes ensayos de coordinación. Dicha situación señala el aspecto fragmentado de esta modalidad de cooperación, que finalmente manifiesta una cuestión de fondo: la necesidad de articulación y consolidación de la política de cooperación Sur-Sur brasileña.

Indagaciones Preliminares

El interés por el estudio de la cooperación Sur-Sur es relativamente reciente y puede ser explicado por el hecho de que el fenómeno ha cobrado mayor visibilidad en el sistema internacional especialmente durante la última década. Las líneas de investigación generalmente apuntan a la naturaleza contemporánea del fenómeno, que si bien no es totalmente novedoso, posee características diferenciadas de sus tímidos orígenes en la década de 1960.

En este sentido, de manera general los estudios podrían agruparse según diferentes abordajes. Uno de ellos se ocupa de la cooperación Sur-Sur como un instrumento de política exterior para los países en desarrollo (Ayllón Pino y Costa Leite, 2010; Lechini, 2009; John

de Sousa, 2008; Landau, 2008; Soares de Lima, 2005). Otras investigaciones buscan explicar el fenómeno a partir de los países emergentes y de su nuevo accionar internacional, con el surgimiento de procesos de integración regional e interregional y foros de diálogo político entre los países en desarrollo (Giaccaglia, 2011 y 2010; Braz Ribeiro, 2011; Ojeda, 2010; Gomes Saraiva, 2009; Lechini, 2007). Como también se observan estudios dedicados a las iniciativas de cooperación delimitados por regiones geográficas, como Asia, América Latina o África (Lopes Correa, 2010; Xalma y Vera, 2008; Lechini, 2006).

Respecto a los estudios sobre la cooperación Sur-Sur al desarrollo en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula, destacamos un reciente trabajo realizado por diversos investigadores de las organizaciones *Articulação SUL*, *CEBRAP* e *Institute of Development Studies* que tuvo por objetivo analizar el compromiso de Brasil con la cooperación internacional al desarrollo (CID), identificando las principales ideas y narrativas, instituciones e intereses presentes en la actual práctica de CID (Costa Leite *et al*, 2014).

Algunos resultados de este trabajo apuntaron a que la experiencia del país como receptor de cooperación, su percepción como perteneciente al *Global South* y su rol como mediador en cuestiones internacionales, fueron elementos que influyeron en el discurso actual de la cooperación al desarrollo brasileña. Los resultados también señalaron que dicha cooperación incluye diversos entes gubernamentales, generalmente coordinados por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), con acciones principalmente en América Latina y África, en las áreas de agricultura, educación y salud. Además, los investigadores indicaron que la ABC no ha sido el único actor de la CID, que comparte el escenario con una miríada de instituciones nacionales que igualmente han tomado decisiones e implementado iniciativas de cooperación con países en desarrollo (Costa Leite *et al*, 2014).

Las temáticas sociales también han surgido, aún de modo incipiente, en los estudios sobre la cooperación Sur-Sur (CSS) brasileña durante el gobierno de Lula. La CSS en el sector de salud pública fue investigada por Maj-Lis Follér, que trató específicamente el caso de la construcción de una planta farmacéutica en Mozambique por iniciativa del gobierno de Lula. La planta involucra a la Fundación Oswaldo Cruz, del Ministerio de Salud brasileño, y tiene por objetivo principal la producción de medicamentos antirretrovirales. La investigación sostuvo que fueron factores domésticos los que contribuyeron a la “exportación” del modelo brasileño. Según la autora, un fuerte movimiento social por la salud y la creación del Sistema Único de Salud que garantiza el derecho universal al tratamiento antirretroviral, fueron elementos que favorecieron a una exitosa política nacional

contra el SIDA; y que a su vez, propiciaron la “buena reputación” internacional de esta política, generando interés de los países del Sur en cooperar con Brasil (Follér, 2012).

Otro ejemplo se refiere a la cooperación Sur-Sur orientada a la protección social. En una investigación de Costa Leite *et al* (2013) que tuvo por objetivo comprender los principales elementos nacionales e internacionales que impulsaron los recientes cambios en la CSS brasileña durante el gobierno de Lula, se analizó el caso de la cooperación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) con África. Específicamente fueron examinadas dos iniciativas, el Programa África-Brasil en Desarrollo Social y el *Purchase from Africans for Africa* (PAA África), buscando comprender los cambios de actuación del MDS en ambos programas y la percepción hacia los proyectos desde los países africanos con los cuales se cooperó.

Asimismo, observamos algunos trabajos que se han preocupado específicamente por la temática de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) presente en la CSS brasileña. Este es un fenómeno reciente, que emergió durante el gobierno de Lula da Silva, por lo que la producción científica al respecto aún es embrionaria.

Un ejemplo en ese sentido es el trabajo de Israel Klug, que aborda la cooperación brasileña en seguridad alimentaria con los países africanos miembros de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP). La investigación apuntó a tres variables que incidieron en dicha cooperación: la importancia de las experiencias exitosas nacionales que fueron reflejadas en la política exterior brasileña; las relaciones brasileñas con África; y la emergencia de la agenda de cooperación entre Brasil y África mediada por la CPLP. El trabajo se centró en la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y de la CPLP. Entre los resultados, se indicó que el accionar internacional brasileño en el combate al hambre está más vinculado a los resultados nacionales de reducción de la pobreza e inseguridad alimentaria como instrumentos de política externa. A su vez, estaría menos relacionado a la experiencia del país en la cooperación internacional al desarrollo en la temática de SAN (Klug, 2010).

Otra investigación específica en la temática fue la desarrollada recientemente por Felipe Ribeiro de Albuquerque, la cual tuvo como objetivo explicar el lugar que ocupa la CSS en la política externa brasileña, observando las relaciones bilaterales entre Brasil y África durante el período 2003-2010 y la instrumentalización de la CSS en seguridad alimentaria por los formuladores diplomáticos. Así, el análisis se centró específicamente en la posible reconfiguración del papel del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

brasileño ante los cambios generados por la CSS, apuntando a identificar cómo Itamaraty ha contestado a estos movimientos, cómo ha dialogado con los demás órganos gubernamentales y cómo ha buscado coordinar las acciones para mantener su potestad decisoria. Para analizar el rol de MRE, el trabajo se enfocó en la dinámica decisoria de los entes gubernamentales, buscando comprender sus preferencias; el posible control de un actor sobre otro; y cuál era la posición y poder del MRE en relación a las demás esferas burocráticas (Ribeiro de Albuquerque, 2013).

Finalmente, la también reciente investigación de Markus Fraundorfer refiere a la actuación de Brasil en la gobernanza internacional del combate al hambre. Su perspectiva se basó en el concepto de “gobernanza nodal” de la teoría contemporánea de red, que destaca la importancia de la creación de “nudos” para que los gobiernos puedan ejercitar su influencia en la actual red de gobernanza global. Así, analizó los mecanismos que Brasil creó a través de la construcción de cuatro “nudos” principales en asociación con el PNUD, el PMA y la FAO. Dos de ellos fueron centros que difundieron globalmente el conocimiento del *Fome Zero*; y los otros dos “nudos” fueron la creación de fondos de cooperación técnica: el Fondo IBSA y el Fondo Brasil-FAO. Los resultados apuntaron a señalar las similitudes entre ellos, ya que se basan en la experiencia en torno a la política *Fome Zero* brasileña y también porque representaron asociaciones (gobierno-organismos internacionales) que facilitaron la participación de Brasil en la gobernanza global de seguridad alimentaria (Fraundorfer, 2013).

Con lo antes expuesto, consideramos que los estudios sobre política exterior que contemplen la cooperación Sur-Sur en temáticas sociales, como el combate al hambre y la pobreza, son un campo aún con amplias posibilidades de exploración, como también lo son los estudios que analicen la relación cada vez más sinérgica entre la política externa y otras políticas públicas.

Desde el gobierno de Lula, el proceso de conexión entre las agendas doméstica y exterior ha posibilitado la emergencia de una nueva característica de las políticas públicas brasileñas: su movimiento de internacionalización. Por ello, actualmente resulta complicado pensar en políticas domésticas que se originen y se dirigen solamente al plan interno, así como sostener la idea de que la política exterior nace donde termina la política interna.

Siendo así, consideramos que la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria promovida por el gobierno de Lula manifiesta el fenómeno reciente de la internacionalización de las políticas públicas brasileñas. Este revela nuevas áreas de

actuación de la política exterior y la emergencia de nuevos actores domésticos en la cooperación Sur-Sur.

Aproximación Teórico-Conceptual

El presente apartado se dedica a las cuestiones teóricas y conceptuales que orientan nuestra investigación. El mismo se subdivide en dos partes: la primera, se refiere a los conceptos vinculados al fenómeno estudiado, es decir, a la cooperación Sur-Sur en materia de seguridad alimentaria y nutricional; mientras que en la segunda parte se abordan las perspectivas que, consideramos, nos ayudan a interpretar dicha cooperación Sur-Sur en el caso elegido, esto es, en Brasil durante el gobierno de Lula.

Primera Parte

Para iniciar nuestro trabajo de investigación fue fundamental desarrollar los dos conceptos clave que se refieren al fenómeno que analizamos en la Tesis. El primero es el concepto de *seguridad alimentaria y nutricional*; y el segundo es el concepto de *cooperación Sur-Sur al desarrollo*.

1. Seguridad Alimentaria y Nutricional como Derecho Humano

La idea de seguridad alimentaria es relativamente nueva. El término surgió como cuestión de seguridad nacional en el contexto de la Primera Guerra Mundial, en el sentido de garantizar provisiones de alimentos para países en situación de conflicto, y luego pasó a ser utilizado para las crisis alimentarias ocurridas durante el siglo pasado (Belik, 2012: 95). No obstante, el concepto ganó efectivamente mayor visibilidad desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que reconoció el derecho al alimento como un derecho fundamental del bienestar humano –el *derecho humano a la alimentación adecuada* (DHAA).

A finales de la década del ochenta y principios de la década del noventa, el concepto pasó a incorporar la noción de acceso a alimentos seguros, no contaminados, de calidad nutricional, sanitaria, tecnológica y biológica, producidos de forma sustentable y culturalmente aceptable (Schieck Valente, 2003), agregándose así el aspecto nutricional y

sanitario al concepto, que comenzó a denominarse de *seguridad alimentaria y nutricional* (SAN). Dicha visión fue consolidada en las declaraciones de la Conferencia Internacional de Nutrición realizada en 1992 en Roma por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Además, otro marco relevante en la construcción del concepto fue la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO en 1996, donde se asoció el importante papel del *derecho humano a la alimentación adecuada* a la garantía de la *seguridad alimentaria y nutricional*. Por tanto, en esa Cumbre se reafirmó “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”, expresado en la Declaración de Roma, en conjunto con una serie de compromisos que serían alcanzados hasta 2015⁴ (FAO, 2000: 163-164).

De modo que en la Declaración de Roma de 1996 se definió el concepto de *seguridad alimentaria y nutricional*, que se refiere a la “situación que se da cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996). Este mismo concepto es el que adoptamos en nuestro estudio.

De esa manera, coincidimos cuando Mendonça Leão y Maluf afirman que la noción de seguridad alimentaria y nutricional está inserta en el campo del derecho de los ciudadanos. Esto implica que las personas posean seguridad en relación a básicamente tres aspectos: 1) la *suficiencia*, que se refiere a la protección contra el hambre y la desnutrición; 2) la *calidad*, en cuanto prevención a los males asociados a la alimentación; y 3) la *adecuación*, en relación a la apropiación a las circunstancias sociales, ambientales y culturales. Así, una alimentación es considerada adecuada cuando engloba diversas dimensiones, que además de ser nutricionalmente balanceada, debe contribuir a la salud de

⁴ Compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: 1) Garantizar un entorno económico y social propicio. 2) Aplicar políticas para erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos a los alimentos. 3) Adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de producción de alimentos y desarrollo rural en las zonas de alto y de bajo potencial. 4) Asegurar que las políticas de comercio contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos. 5) Prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos. 6) Promover la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial. 7) Aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción (FAO, 2000).

los seres humanos, mismos que ejercen su ciudadanía, siendo responsables con el medio ambiente y con la calidad de vida de sus descendientes (Mendonça Leão y Maluf, 2012: 47).

En esa línea, también destacamos la perspectiva de Maluf *et al* (1996) la cual reafirma la importancia del acceso a la alimentación como un derecho en sí mismo, ya que éste se constituye como “prerrequisito” para alcanzar el derecho a la vida. Negar este derecho es negar a la propia vida, primera condición para la ciudadanía. Así, el logro del objetivo de seguridad alimentaria implica combinar diferentes acciones públicas como: a) las intervenciones asistenciales-compensatorias ante cuestiones de emergencia como el hambre; b) las políticas de carácter estructurante buscando asegurar el acceso a los alimentos sin comprometer la renta familiar; c) la disponibilidad de alimentos de calidad producidos de modo eficiente, no excluyente y sustentable; y d) divulgación de informaciones sobre prácticas alimentarias saludables y posibles riesgos a la salud (Maluf *et al*, 1996: 72).

Finalmente, destacamos el aporte de Schieck Valente que señala que desde una perspectiva de derechos humanos, el hambre y la alimentación son aspectos de un fenómeno mucho más amplio porque incorporan dimensiones relacionadas a las “*diferentes necesidades históricas, culturais, psicológicas e espirituais dos seres humanos, incluindo a questão básica da dignidade*” (2003: 56). El médico brasileño afirma que es científicamente incorrecto medir el nivel del hambre solamente a partir de datos de renta, de subnutrición en adultos y desnutrición infantil, y por eso, el fenómeno no puede ser reducido ni a su dimensión económica ni tampoco a su impacto biológico mensurable.

Por tanto, para que se alcancen políticas y programas públicos que promuevan un desarrollo humano sustentable y que tengan por objetivos la reducción de las desigualdades sociales y económicas y la erradicación del hambre, se hace necesaria una nueva conceptualización. Esta debe incorporar la dimensión de la indivisibilidad de los Derechos Humanos y de la propia visión de mundo de las poblaciones excluidas, teniendo como objetivo mayor la “universalización de la humanidad” (Schieck Valente 2003: 57). Por esa razón, *entendemos el concepto de seguridad alimentaria y nutricional como un derecho humano, en el marco de políticas públicas que buscan combatir el hambre y la pobreza de manera integral.*

2. Cooperación Sur-Sur al Desarrollo

La significación de la cooperación Sur-Sur es una construcción conceptual que lleva cerca de 60 años. La instauración del concepto *Sur* en el orden mundial tuvo como

importante hito la Conferencia de Bandung en 1955, cuando países asiáticos y africanos, muchos recién independizados, buscaron impulsar la cooperación económica y cultural afroasiática; representando el “punto de arranque de un diálogo político entre países en desarrollo, que puso de manifiesto la necesidad de articulación para reducir las asimetrías del sistema internacional” (Ayllón Pino, 2009: 1).

El accionar de los países en desarrollo ganó mayor destaque cuando se creó el Movimiento de Países No Alienados en la Cumbre de Belgrado en 1961, que asumió como uno de sus postulados la *cooperación en plena igualdad entre sus miembros*. En la misma década, también fue creado el Grupo de los 77 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Ginebra (1964). En esa ocasión, además de acciones de cooperación técnica, buscaron diferenciarse como países periféricos, distándose del conflicto Este-Oeste y afianzando de ese modo el concepto de *Tercer Mundo* (Lechini, 2010: 2).

La Primera Conferencia Tricontinental, realizada en La Habana durante 1966, fue igualmente relevante para fortalecer el concepto de una “alianza del Sur”, en este encuentro se creó la Organización de Solidaridad con los Pueblos de América Latina, Asia y África – momento que se conoció como el “Trueno de Bandung”, en el cual un nuevo actor emergía en la arena internacional (Lechini, 2010: 2).

A partir de esta trayectoria, se delinea en 1977 el concepto de *cooperación Sur-Sur* por el Grupo de Consultores en Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), constituyéndose en insumo para la preparación en 1978 del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tema. El mismo definía que:

(...) la Cooperación Sur-Sur es un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo (PABA, 1978).

El PABA describía algunas características de la CTPD en el esfuerzo de definirla y diferenciarla de otras modalidades de cooperación, como la Norte-Sur. Los principios y objetivos declarados en el PABA siguen siendo una de las principales referencias de cómo se entiende y lo qué se espera de las acciones de cooperación entre los países en desarrollo.

En ese sentido, los organismos internacionales han tenido un relevante rol en la definición del término cooperación Sur-Sur. Una de las más utilizadas es la elaborada por la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que establece la CSS como:

(...) un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y know how tecnológico. (SEGIB, 2009)

Ahora bien, para nosotros, la cooperación Sur-Sur difiere en parte de los esquemas tradicionales de cooperación, por un lado por la heterogeneidad política y económica de los países del Sur (Soares de Lima y Hirst, 2009); y por otro lado, por la multiplicidad de objetivos e intereses de los actores nacionales que en ella actúan (Costa Leite, 2012; De La Fontaine y Seifert, 2010; Rowlands, 2008; Lancaster, 2007).

La CSS significaría la construcción de lazos de confianza y relaciones entre los Estados que se basen en los principios de respeto a la soberanía nacional, equidad entre los países cooperantes, beneficio mutuo, no injerencia en los asuntos internos, coexistencia pacífica, ausencia de condicionalidades y fines comerciales, demanda generada por los beneficiarios (*demand-drive*), entre otros aspectos (Ayllón Pino, 2009; Woods, 2008; Oliveira, 2006).

La *percepción política* de la CSS también es un elemento que destacamos. De acuerdo a Gladys Lechini, la CSS se desarrolla en los niveles regional, interregional y multilateral global, en los cuales los Estados actúan con el objetivo de reforzar las relaciones bilaterales, formar coaliciones en foros para generar mejores condiciones de negociación conjunta y también adquirir mayor autonomía. No obstante, para que se logre tal meta, sería necesario que los países del Sur posean “supuestos básicos comunes”, como intereses, valores y afinidades compartidas que les permitan afrontar los desafíos que comparten (Lechini, 2009: 100).

Complementar a la visión política de la CSS, señalamos la *perspectiva de desarrollo* del concepto, ya que es un elemento que reúne cierto consenso en las diversas conceptualizaciones del tema. En ese sentido, la cooperación Sur-Sur es definida como una modalidad de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). De tal modo que, por su multiplicidad, adoptamos el concepto de *cooperación Sur-Sur al desarrollo* (CSSD), que sería la intersección entre la cooperación internacional para el desarrollo (CID) y la cooperación Sur-Sur, según apunta Costa Leite (2012: 6-7). Así, delimitamos un tipo específico de cooperación, que se dedica a temas de desarrollo (social, humano) entre los países del Sur.

Por otro lado, dado el contexto de heterogeneidad y multiplicidad de intereses entre los países del Sur que cooperan, Amorim desarrolla el concepto de *coaliciones de geometría variable* para explicar el tipo de articulación multilateral Sur-Sur de Brasil. Conforme indica

el excanciller brasileño, este tipo de coalición se divide en dos modalidades: la primera es la cooperación Sur-Sur *entre grandes países emergentes* que se concentra principalmente en temas políticos; y la segunda es la *cooperación diagonal* –dadas las asimetrías existentes entre los países del Sur-, como la que ocurre entre los países emergentes y los de menor desarrollo relativo, que se centra en la ayuda humanitaria y la cooperación técnica (Gomes Saraiva, 2007).

De tal modo, reunimos la percepción *política* del concepto a la perspectiva de *desarrollo*, ya que entendemos que la cooperación Sur-Sur combina ambos elementos. Este sería el caso especial de la CSS en seguridad alimentaria y nutricional (SAN) brasileña, que ha actuado con base a dos estrategias de cooperación, una a nivel de concertación política y conformación de coaliciones internacionales, y otra a nivel de cooperación técnica volcada a proyectos de desarrollo; aunque señalamos que estas dimensiones también se entremezclan en la experiencia brasileña, generando esquemas mixtos de CSS en SAN, que combinan aspectos de cooperación política, técnica y humanitaria.

Segunda Parte

En la segunda parte de este apartado, abordaremos las principales referencias teórico-conceptuales que utilizamos para analizar el fenómeno de la *cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional* –son conceptos aportados por las disciplinas de Relaciones Internacionales, Ciencia Política y Sociología que conforman la red que construimos para nuestra interpretación del objeto de estudio.

De ese modo, los conceptos se encuentran organizados en cuatro núcleos: 1) Política Exterior como Política Pública; 2) Relación entre Política Doméstica y Política Exterior; 3) Paradigma Autonomista de la Política Exterior; y 4) Construcción de la Agenda Política.

Aclaremos que no adherimos de manera estricta a las perspectivas descritas a continuación, consideramos que las mismas funcionan de modo instrumental para nuestro análisis, siendo utilizadas a lo largo del trabajo cuando se vinculan con los referenciales empíricos que fuimos construyendo.

1. Política Exterior como Política Pública

Las transformaciones del escenario mundial a finales del siglo XX propiciaron un rescate y renovación de los estudios de Análisis de Política Exterior (APE) en las Relaciones

Internacionales. Los procesos iniciados con el fin de la bipolaridad, como la globalización, la profundización del capitalismo, la revolución tecnológica y la transnacionalización de redes, sea del mundo empresarial o del activismo social, propiciaron un nuevo accionar internacional de los Estados, lo que fue nombrado como *nueva política externa* (Milani y Pinheiro, 2013: 14-15).

La democracia liberal ha traído consigo una diversidad de temáticas y actores que pasaron a ser partícipes en las relaciones internacionales entre los países. En el caso de Brasil, ese nuevo contexto inició una etapa en la política exterior (PE) que pasó a incluir intereses sectoriales y movió el centralismo histórico de Itamaraty en la conducción de la política externa brasileña (Soares de Lima, 2000: 295).

La cooperación internacional en temas como medio ambiente, derechos humanos, combate al hambre y la pobreza, salud, cultura, entre otros, eran considerados de “baja política” y no prioritarios en las agendas exteriores de los Estados, pero este escenario ha cambiado. Tanto los países industrializados, pero especialmente los países en desarrollo han demostrado una gran impronta en cooperar en dichas temáticas. Actores no tradicionales han emergido e influido en los asuntos internacionales, como por ejemplo las agencias estatales, los estados subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil, empresas, medios de comunicación, etcétera. De ese modo, una nueva agenda y nuevos actores emergen en la política exterior, hecho que se relaciona con las propias características del sistema democrático liberal (Milani y Pinheiro, 2013: 15).

En este contexto, temas sociales pasaron a formar parte de la agenda política exterior brasileña y durante el gobierno de Lula da Silva emergió la cooperación Sur-Sur (CSS) en seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Este hecho nos permite observar un fenómeno inédito en Brasil, el proceso de internacionalización de la Política Nacional de SAN. Éste colocó nuevos actores en la escena de la cooperación, como los ministerios responsables por la política de seguridad alimentaria y también la sociedad civil que actúa en la temática. Además, la CSS en SAN también revela la intrínseca relación entre la política doméstica y la política exterior.

Así, consideramos que la perspectiva contemporánea del Análisis de Política Exterior podría ser un asertivo abordaje para comprender tal fenómeno. En ese sentido, las contribuciones de los autores brasileños Milani y Pinheiro nos parecen relevantes para analizar la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria durante el gobierno de Lula. Los autores entienden que la política exterior contemporánea rompe con el paradigma

realista que se basa en la idea de que la acción del Estado solamente puede ser entendida como orientada al interés nacional. El concepto de “interés nacional” resulta ambiguo y revela una visión unitarista del Estado, ya que no existe un propósito transcendental del bien común en la política externa. Igualmente, podríamos afirmar que dicha visión es apolítica, por no considerar el proceso de construcción en el cual están en juego diversos actores, intereses, percepciones y visiones de mundo, que hacen que una política pública sea la manifestación de un proceso pre-decisivo, que por cierto puede ser muy conflictivo. De esa manera, la categoría abstracta de “interés nacional” simplifica la dialéctica de las relaciones sociales y la complejidad de las negociaciones entre intereses públicos y privados; y disfrazada en los discursos diplomáticos y presidenciales intereses menos nobles y particulares (Milani y Pinheiro, 2013: 23).

En ese sentido, creemos que la visión del Estado como actor unitario no es adecuada para los estudios sobre la *nueva agenda de la política exterior*. Para nuestra investigación, asumimos que una estrategia analítica que considere las múltiples dimensiones del proceso de construcción de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria nos resulta más útil.

Por otro lado, Milani y Pinheiro indican que la concepción de la política exterior como política pública conlleva percibirla como una política de gobierno. Esto implica que la misma se construye en medio de negociaciones, conflictos y coaliciones entre los diferentes actores que participan en su formulación e implementación –percepción que ablanda la idea tradicional de la política exterior como política de Estado. Inclusive, los autores recuerdan que las políticas de Estado nacen primero como políticas de gobierno, sea por su eficacia, sea por la ausencia de alternativas. Además, del mismo modo que pasan a ser políticas de Estado, pueden llegar a dejar de serlo en otro momento. De esa manera, estudiar la política exterior como política pública implica buscar comprender el cómo y el porqué los gobiernos optan por determinadas acciones (Milani y Pinheiro, 2013: 24-25).

2. Relación entre Política Doméstica y Política Exterior

Desde la Escuela Francesa de Relaciones Internacionales, partimos del supuesto de Renouvin y Duroselle, respecto a que “*política interna e política exterior se confundem inextricavelmente*”. Los autores señalan que ciertas *fuerzas profundas* ejercen influencia sobre las decisiones del estadista, especialmente las fuerzas económicas e ideológicas, tales como los grupos de interés, opinión pública, coyuntura económica, la cultura y las presiones sociales. Así, consideran la política interna de los Estados como clave explicativa de los

fenómenos internacionales, partiendo del enfoque que la política doméstica y la política exterior son de la misma naturaleza, siendo la segunda la proyección internacional de la primera (Renouvin y Duroselle, 1967: 341).

En esa línea, partimos de la relación entre la política social y la política exterior para explicar el fenómeno de la cooperación Sur-Sur (CSS) en la temática de seguridad alimentaria y nutricional. Así, una de las posibles comprensiones del proceso de construcción de dicho fenómeno tiene que ver, para nosotros, con la interacción de ambas políticas.

Desde la perspectiva analítica de Renouvin y Duroselle sobre la política doméstica y la exterior, el historiador francés Pierre Milza agrega que “(...) *não há diferença de natureza tampouco separação estanque entre o interior e o exterior, mas interações evidentes entre um e outro, com, entretanto, uma primazia reconhecida do primeiro sobre o segundo*” (Milza, 2003: 370).

Los defensores de la posición kantiana avanzaron en derrumbar barreras del dogma hobbesiano, que defendía un contraste de naturaleza entre los asuntos “de afuera” y los “de adentro”. La posición kantiana también deslegitima el supuesto del Estado como actor unitario que defienden los realistas, ya que en el caso de los regímenes democráticos liberales hay una interacción y embate entre diversos intereses en el proceso decisorio, conforme sustentan Evans y Newham (1998: 119) y Milza (2003: 367).

Podríamos afirmar sobre este último punto, que en el caso actual de Brasil, diferentes actores gubernamentales y de la sociedad civil han empezado a participar en el escenario de las decisiones de política exterior, descentralizando el tradicional poder de Itamaraty y de la Presidencia de la República en ese ámbito, lo que contradice la visión del Estado unitario.

Ahora bien, la importancia de los elementos domésticos también se destaca en los estudios sobre las motivaciones de la cooperación y la ayuda internacional, moldeando los intereses de la política exterior.

Lancaster afirma que de las interpretaciones teóricas sobre la ayuda internacional, como las realistas, marxistas, postmodernistas, antiglobalización, internacionalistas liberales y constructivistas, ninguna explica adecuadamente la complejidad de los propósitos de la ayuda internacional. Esto se daría porque todas ausentan o subestiman un importante elemento: el impacto de las políticas domésticas en la prestación de la ayuda. Así, “*the purposes of aid are frequently as much the result of what happens inside of a donor government’s borders as what happens outside them*” (Lancaster, 2007: 4).

En ese sentido, la autora estadounidense defiende que los propósitos de la ayuda de un país donante se definen por su política doméstica. Algunos factores tienen gran impacto sobre la política de ayuda internacional, el primero de ellos se refiere a las ideas compartidas (*widely shared values and worldview*), tanto en términos del rol del Estado en la sociedad y en el mundo, como en relación a las élites políticas y la opinión pública. El segundo se refiere a las instituciones políticas, que determinan quienes deciden y quienes vetan los temas de la asistencia internacional. Sobre este aspecto Lancaster enfoca su análisis en las estructuras del gobierno, especialmente en las legislaturas. El tercer factor fundamental son los intereses que compiten por el control de la ayuda, como los de las organizaciones privadas, las redes informales y las agencias del gobierno que apoyan los usos diplomáticos de la ayuda. El cuarto se refiere al modo con que los gobiernos se organizan para administrar la ayuda, es decir, un *policy-making* fragmentado o unificado y el lugar que ocupa la ayuda en la jerarquía burocrática determinan la voz y la influencia de los intereses entre gobierno y los propósitos de la ayuda (Lancaster, 2007: 6-7).

Estos *bedrock factors* de la política doméstica que indica Lancaster resumen en parte otras perspectivas analíticas, ya que conjuga elementos del mundo de las ideas y de la gestión burocrática, agentes y estructura, fuerzas profundas y fuerzas organizadas, que podríamos suponer que interactúan con la política de cooperación internacional. De ese modo, consideramos algunas categorías analizadas por la autora para nuestro estudio, para examinar la relación entre la política social y la exterior que se expresa a través de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional brasileña.

3. Paradigma Autonomista de la Política Exterior

Un elemento sobresaliente en nuestra interpretación acerca del fenómeno que estudiamos es el paradigma autonomista de la política exterior brasileña, mismo que se ha destacado durante el gobierno de Lula da Silva. En ese sentido, algunas perspectivas y conceptos de la construcción teórica autonomista nos parecen relevantes para la comprensión de la política exterior de Lula, especialmente en lo que se refiere a la cooperación Sur-Sur al desarrollo.

La autonomía entendida según Juan Carlos Puig, representa “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (1980: 148), es decir, la “capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma” (1984: 42). Siendo así, para el proyecto autonomista sería ineludible

“movilizar recursos de poder” en términos materiales y la “voluntad autónoma de las élites” (Puig, 1980: 180, 154). A esto se suma la necesidad de cooperación entre los países pares que persigan los mismos objetivos de autonomía, destacando el papel de la integración entre los Estados con intereses similares en la arena internacional –rescatando “la importancia de la autonomía solidaria sobre la solitaria” (Tokatlian y Carvajal, 1995: 17).

Por otro lado, la autonomía puede construirse en un contexto de relaciones, que Russell y Tokatlian denominan de *autonomía relacional*. El trabajo de los autores argentinos se inspira en las líneas de reflexión marxista y constructivista, trabajando el tema de la autonomía para los Estados y sociedades latinoamericanas desde un “marco para la acción”⁵, que se refiere al contexto caracterizado por la globalización, la pos Guerra Fría, la integración y la democratización (Russell y Tokatlian, 2002: 166).

De ese modo, la *autonomía relacional* se define como:

(...) la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable (...) se funda en un nuevo patrón de actividad, una nueva estructura institucional y un nuevo sistema de ideas e identidades. Prácticas, instituciones, ideas e identidades se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en que “el otro”, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es. (Russell y Tokatlian, 2002: 179)

En la práctica, la autonomía relacional demanda mucha interacción, negociación y participación activa en la elaboración de las reglas internacionales que faciliten la gobernabilidad global. Contrario a la autonomía vista como el atributo de un Estado de aislarse, la autonomía relacional refiere al poder de participar e influir en los asuntos mundiales, especialmente en los regímenes y organizaciones del sistema internacional, donde el agente autónomo tenga una nueva visión de mundo y colabore en la construcción de una “identidad colectiva”; como también la búsqueda de autonomía abarca a todas las áreas de acción estatal, con la estrategia de internacionalización y regionalización (y no tanto de nacionalización) (Russell y Tokatlian, 2002: 179-180).

En producciones recientes, Russell y Tokatlian han indicado que la lógica de la autonomía ha sido una⁶ (sino la principal) de las *grandes estrategias*⁷ de la política exterior

⁵ Los autores entienden el término en el sentido de Robert Cox: un marco cambiante con el tiempo, con estructura histórica, con patrones particulares de pensamiento, determinadas condiciones materiales e instituciones humanas (Cox, 1986 *apud* Russell y Tokatlian, 2002: 166).

⁶ La *aquiescencia* sería la otra lógica indicada por los autores, aunque considerada secundaria en la estrategia de política exterior en los países de América Latina (ya que la *autonomía* fue la más frecuente y constante). Esta se refiere a la aceptación del status quo mundial, a la condición de subordinación de la región en el sistema internacional y su alineamiento o “acoplamiento” a los Estados Unidos (Russell y Tokatlian, 2013: 162).

en América Latina, misma que “permanece constante a pesar de los cambios en el ‘entorno estratégico’, tanto en el plano global como regional” (2013: 160).

Así, desde el contexto latinoamericano, los autores definen cuatro conceptos que se refieren a estrategias de la lógica autonomista: *equilibrio blando* (*soft balancing*), *diversificación*, *repliegue* y la *unidad colectiva*. La primera se refiere al uso de las instancias institucionales e instrumentos legales internacionales para limitar el abuso de poder de las grandes potencias y defender intereses propios. La *diversificación* busca ampliar el arco de relaciones del país disminuyendo la dependencia a un solo socio, generalmente más fuerte. El *repliegue* evita el involucramiento a conflictos externos considerados ajenos a los intereses del país. La cuarta y última estrategia es la *unidad colectiva*, que invierte en la integración y cooperación entre los países latinoamericanos para buscar ganar poder de negociación en la arena internacional (Russell y Tokatlian, 2013: 161-162).

Según los autores, Brasil representa el único caso en América Latina donde ha resurgido en los últimos años el interés en constituir una gran estrategia, en el sentido tradicional de las grandes potencias. Esta estrategia se refleja en la priorización del desarrollo económico, vinculado directamente a la lógica de la autonomía (Russell y Tokatlian, 2013: 164-165).

Cabe aquí señalar los aportes de los brasileños Vigevani y Cepaluni que abordan específicamente la perspectiva autonomista para el caso de Brasil. Los autores indican que en los últimos cuarenta años la política exterior brasileña fue marcada por la búsqueda de autonomía y que básicamente existieron tres estrategias para lograr dicha autonomía: *distancia*, *participación* y *diversificación*.

La estrategia de *autonomía por la distancia* fue caracterizada por el desarrollo económico basado en un fuerte espíritu nacionalista, por la distancia de los principales problemas internacionales y por la búsqueda de alianzas Sur-Sur. La *autonomía por la participación* se relaciona a un mayor involucramiento internacional y con la aceptación de las normas liberales y regímenes internacionales. Finalmente, la *autonomía por la diversificación* implica una aproximación hacia los países del Sur con el objetivo de lograr una mejor inserción y más poder en las estructuras de los regímenes internacionales, apostando por soluciones multilaterales (Vigevani y Cepaluni, 2009: 3).

⁷ Cuando se refieren a una *gran estrategia*, Russell y Tokatlian la entienden como una teoría o lógica que une los intereses del país a su relación con el mundo; también en el sentido de una construcción intelectual que da la directriz de la acción externa de un país para alcanzar ciertos intereses (Russell y Tokatlian, 2013: 160).

4. Actores y Construcción de la Agenda Política

Ahora bien, una vez que planteamos los enfoques sobre el análisis de política exterior, la relación entre la política doméstica y política exterior, y la perspectiva autonomista de la política exterior, vinculado a ello, en este apartado nos centramos en las perspectivas que se ocupan de la construcción de la agenda política, completando así, la red teórica-conceptual en la que se apoya nuestra Tesis.

En los apartados anteriores buscamos evidenciar la dimensión política del fenómeno que estudiamos y en tal sentido, la política exterior se configura como una política pública y se constituye como tal, por lo que es de suma importancia el examen de la construcción de su agenda política.

La dinámica política tiene como uno de sus ejes principales impulsar temas de agenda. La definición de la agenda, es decir, la elección de los asuntos y prioridades de acción, puede ser considerada la primera y la más relevante de las decisiones de un gobierno (Dorantes, 2008: 79).

En el sentido político, una *agenda* es un conjunto de controversias que serían percibidas en un momento dado dentro del espectro de preocupaciones legítimas del ámbito político (Cobb y Elder, 1971: 905).

Así, una *agenda de gobierno* puede ser definida como un:

(...) conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los cuales han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (Aguilar Villanueva, 1993: 29)

A partir de este conjunto de cuestiones pasibles de intervención, la primera etapa de “hechura” de las políticas públicas es la *construcción de la agenda* (*agenda building*). Dorantes destaca que su naturaleza está fuertemente influenciada por los asuntos que están en disputa y sus definiciones, como también por la influencia generada por los interlocutores que actúan en el proceso (Dorantes, 2008: 84).

En la construcción de la agenda, los elementos que involucran la toma de decisiones son muy relevantes para cualquier análisis. “Quien define es quien decide” afirma Aguilar Villanueva (1993: 52), subrayando que los grupos sociales y gubernamentales que han tenido la capacidad de plantear una propuesta y la definición del problema, son los mismos que influyen en la decisión. Además, la forma en que se ha definido un asunto público

condiciona el entretendido de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, es decir, las opciones de acción.

Otro elemento crucial es conocer “quién es quién en la definición del problema”, lo que posibilita conocer a los actores que detentan capacidad decisoria en un área de asuntos; además identificar si dicha injerencia tiene que ver con capacidades en términos de conocimiento, o si más bien se basa en su posición política o económica. Es decir, permite observar si los actores que tienen participación decisoria poseen un “pensamiento de grupo que analiza o decide de acuerdo con un mapa cognitivo compartido” (Aguilar Villanueva, 1993: 52) –elementos que tomamos en consideración a la hora de analizar los actores y grupos de interés involucrados en la cooperación Sur-Sur de Brasil durante el gobierno de Lula.

Para el estudio de la construcción de la agenda, Cobb, Ross y Ross elaboraron un esquema teórico con cuatro etapas por las cuales un asunto pasa a formar parte de la agenda política: *iniciación, especificación, expansión y entrada*. A su vez, dichos procesos emergen de tres modelos de construcción de agenda: *iniciativa externa, movilización e iniciativa interna* –que describen diferentes orígenes de un tema. Es decir, cómo disputas políticas entre determinados grupos de interés conquistan visibilidad y se convierten en un asunto público, atrayendo la atención de los tomadores de decisión y accediendo a la agenda formal del gobierno (Cobb, Ross y Ross, 1976: 127-128).

El primer modelo de construcción de la agenda creado por los autores se refiere a la *iniciativa externa*. Temas relevantes promovidos por grupos no gubernamentales logran ganar visibilidad en la agenda pública y enseguida a la agenda política –configurándose este modelo en la fase de *iniciación* de un tema en el proceso de construcción de la agenda. Generalmente este tipo de iniciativa prevalece en sociedades más plurales e igualitarias, en las cuales diversos actores suelen participar activamente de los asuntos públicos.

El segundo modelo de *movilización* hace mención a cuando líderes políticos buscan el apoyo de los ciudadanos para orientar un asunto en la agenda formal, como por ejemplo en los casos de lanzamiento de un nuevo programa o reforma legal. En otras palabras, se traslada un asunto desde la agenda formal hacia la agenda pública buscando construir apoyo y movilizar a la población en general –en este caso, el tema se inserta en la etapa de *especificación* durante el proceso de construcción de la agenda. La *movilización* suele ser predominante en sociedades jerárquicas o elitistas, en las cuales el poder figura concentrado en los líderes políticos, que a su vez están distanciados de la población.

El tercer modelo alude a la *iniciativa interna*, cuando las propuestas surgen al interior de las unidades gubernamentales o desde círculos cercanos al poder público, excluyendo al público general. Además, su dinámica se da a través de “transacciones” a nivel privado, ofreciendo recompensas para los que apoyan a la propuesta. Ese tipo de iniciativa se sitúa en la etapa de *expansión* de un tema en la carrera hacia su entrada en la agenda y busca influir en grupos elitistas para presionar a los tomadores de decisión. El modelo de *iniciativa interna* podría emerger en sociedades más desiguales, con gran concentración de riquezas y poder.

Consideramos que los tres modelos presentados por Cobb, Ross y Ross (1976) pueden entremezclarse en una misma sociedad, ocurriendo simultáneamente, de acuerdo a los temas que emergen y el contexto y el tipo de actores involucrados, ya que el proceso de construcción de agendas públicas es un fenómeno complejo.

Finalmente, señalamos que los Estados son compuestos por actores que poseen intereses variados, que comparten y disputan influencias en el proceso de toma de decisión. Según indica Helen Milner, no existiría un polo jerárquico al interior del Estado en el cual las decisiones serían tomadas de modo *verticalizado*, aislado de los demás actores. La autora defiende la existencia de un tipo de *poliarquía*, según la cual no habría un ente único que toma las decisiones, pero sí redes entrelazadas de actores domésticos, que se conectan también con actores externos.

Bajo esa perspectiva, en una *poliarquía* las preferencias de los actores pueden diferir y resultar en políticas y comportamientos diferentes de los Estados en el ámbito internacional. Así, diversos actores nacionales actúan en la definición de la agenda externa, sin que exista necesariamente una jerarquía plena que tenga la capacidad de coordinar totalmente las preferencias de los demás actores, ni tampoco una anarquía en que la coordinación y cooperación entre los actores sean imposibles.

En un escenario caracterizado por la disputa de los actores domésticos para lograr mayor incidencia en la agenda política, en el contexto de la *poliarquía*, ministerios y agencias estatales pueden tener sus propias políticas de internacionalización, habiendo o no articulación entre ellos y el ministerio responsable por las relaciones exteriores y la presidencia del país, sin embargo, la coordinación entre ellos es algo pasible de ocurrir (Milner, 1997: 11).

Dicha perspectiva podría aclarar, en el caso brasileño, la participación de los diversos actores que inciden en la política de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional y el proceso reciente de internacionalización de la Política Nacional de SAN.

Notas Metodológicas sobre la Investigación

Para la comprensión de nuestro fenómeno de estudio: la construcción de la política de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional (CSS en SAN), hemos utilizado un *abordaje metodológico de tipo cualitativo* que nos permitiera describir los actores y los procesos vinculados a dicha construcción.

Consideramos que una aproximación cualitativa resulta la más adecuada porque refiere a un tipo de investigación que produce y analiza datos descriptivos de los fenómenos sociales –como las palabras de las personas, o los discursos de las instituciones político-gubernamentales, entre otros-, y que no son traducidos a cantidades o análisis estadísticos para explicar el fenómeno abordado (Taylor y Bogdan, 1987). Así, dado que nuestras unidades de análisis estuvieron constituidas por los discursos de los actores y las instituciones involucradas en la construcción de la política de CSS en SAN, nuestra investigación se corresponde con dicha perspectiva para el abordaje del “mundo empírico”.

Entonces, uno de los procesos esenciales para concretar una investigación se refiere al proceso de recolección de los datos que serán analizados. Dado que la selección de los mismos tiene el propósito de cumplir determinados objetivos y responder preguntas que se han planteado en torno a un objeto de análisis, este resulta un proceso que no se realiza “a ciegas”, sino que conlleva una intencionalidad con fines analíticos (Rodríguez Gómez *et al*, 1999): En ese sentido, hemos utilizado un procedimiento de generación de los datos basado en: a) fuentes primarias, y b) fuentes secundarias.

Los datos obtenidos mediante las fuentes primarias refieren concretamente a un conjunto de entrevistas semiestructuradas que realizamos con “actores clave” (Rodríguez Gómez *et al*, 1999), es decir, con aquellos sujetos vinculados estrechamente a la construcción de la política de CSS en SAN durante el periodo del gobierno de Lula. De hecho, consideramos que uno de los procesos más enriquecedores de nuestro proceso de investigación se refiere a la realización de entrevistas cualitativas, pues ello nos permitió una aproximación al objeto de estudio mediante la experiencia y las palabras de los directamente involucrados, lo que nos permitió obtener datos y “perspectivas” de los actores que no necesariamente se encuentran expresadas en documentos oficiales o informes de prensa.

Para la realización de las entrevistas, elaboramos un listado de temas a ser tratados durante las mismas que estuvo relacionado con nuestras preguntas y objetivos de investigación. No obstante, tal y como apuntan Taylor y Bodgan (1987), las conversaciones concretadas no se constituyeron de modo cerrado, sino que se caracterizaron por la flexibilidad para el abordaje de cuestiones inicialmente no consideradas, o para la realización de nuevas preguntas surgidas a partir de la respuesta de los entrevistados. Entre los temas comunes abordados con los distintos actores, se encuentran los siguientes:

1. Estrategias de actuación en iniciativas de combate al hambre a nivel internacional durante el gobierno de Lula;
2. Actores nacionales que participaron en la agenda de CSS en SAN y las posibles coincidencias y conflictos de intereses entre ellos;
3. Papel de los organismos internacionales en la agenda de CSS brasileña en SAN;
4. Características del “modelo brasileño” de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria;
5. Principales logros alcanzados en la política de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria durante el gobierno de Lula;
6. Desafíos y limitantes presentados de la CSS brasileña en SAN.

En total hemos realizado 11 entrevistas. Algunas de ellas se concretaron durante marzo y abril de 2014; pero la mayoría se realizó entre junio y julio del mismo año. Entre los actores entrevistados se incluyeron representantes del gobierno federal brasileño, organizaciones de la sociedad civil y expertos del ámbito académico. Concretamente, entrevistamos a los siguientes actores:

Cuadro 1: Lista de Actores Entrevistados

	<i>Nombre</i>	<i>Cargo e Institución</i>
GOBIERNO	Milton Rondó Filho	Ministro responsable por la Coordinación-General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).
	Caio Galvão de França	Exjefe del Gabinete del Ministro de Desarrollo Agrario. Jefe de la Asesoría para Asuntos Internacionales y de Promoción Comercial del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA).
	Crispim Moreira	Exdirector y exsecretario de la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). Representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en Bolivia.
	Cláudia Maciel	Jefa de la Asesoría Internacional del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).
	Marcelo Saboia	Asesor Técnico de la Asesoría Internacional de Ministerio del

	<i>Nombre</i>	<i>Cargo e Institución</i>
SOCIEDAD CIVIL	Fonseca	Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).
	Renato Maluf	Expresidente y actual Consejero del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). Miembro del Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN). Miembro del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas.
	Marcos Rochinsk	Consejero del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). Coordinador-general de la Federación Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar (FETRAF) de la Central Única de los Trabajadores (CUT).
	Nathalie Beghin	Consejera del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). Coordinadora de la Asesoría Política del Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC). Ex investigadora de la Universidad de Brasilia y del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
ACADEMIA	Antônio Carlos Lessa	Docente e Investigador del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.
	José Flávio Sombra Saraiva	Docente e Investigador del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.
	Bruno Ayllón Pino	Docente e Investigador del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. (única entrevista realizada en 2011)

Cabe aclarar que sólo una minoría de las entrevistas fue realizada mediante encuentros personales; pues dada la ubicación geográfica de algunos de estos actores en diversos lugares de Brasil, o bien en el extranjero –dado que ocupan actualmente cargos en instituciones internacionales-, varias de las entrevistas fueron realizadas vía telefónica. En promedio cada entrevista tuvo una duración de 45 minutos.

Señalamos que la casi totalidad de las solicitudes de entrevistas que realizamos a representantes del gobierno, de la sociedad civil y de la academia fueron atendidas, por lo que fue esencial contar con la disponibilidad e interés de los entrevistados que accedieron a las conversaciones. Lamentablemente, la Agencia Brasileña de Cooperación fue el único actor que no accedió a nuestras solicitudes de entrevista.

Por otra parte, las fuentes secundarias que hemos utilizado, es decir, aquellas que contienen datos cuya producción tuvo un origen diferente a los propósitos del investigador (Rodríguez Gómez *et al*, 1999), totalizaron cerca de 162 documentos (conforme se puede observar en el Cuadro 2) y se tratan esencialmente de tres tipos de documentos. Por un lado, se encuentran los informes producidos por las entidades gubernamentales, discursos oficiales, leyes federales, las notas de prensa oficiales, y la información divulgada en las páginas de Internet de los distintos ministerios y organismos relacionados con la CSS en SAN. Por otro lado, están los informes y notas de prensa producidos por organizaciones no

gubernamentales y organismos multilaterales que se relacionan a la temática estudiada. La tercera parte fueron notas de prensa producidas por medios de comunicación brasileños y extranjeros. Mismas que están debidamente referenciadas y detalladas al final de la Tesis, en el apartado *Fuentes de Información*.

Cuadro 2: Fuentes de Información

<i>Tipo de Fuente</i>	<i>Cantidad</i>
Documentos Oficiales	38
Discursos Oficiales	05
Legislación	14
Documentos de Organizaciones No Gubernamentales y Organismos Multilaterales	19
Notas de Prensa de Órganos Gubernamentales	15
Notas de Prensa de Organizaciones No Gubernamentales y Organismos Multilaterales	12
Notas de Prensa de Medios de Comunicación	26
Principales Páginas Web Consultadas	33
<i>Total</i>	<i>162</i>

Respecto al *análisis de los datos cualitativos*, concordamos con Rodríguez Gómez *et al* (1999), cuando apuntan que se trata de un proceso dinámico presente a lo largo del proceso de la investigación. Pues si bien es necesario dedicar “un momento” del mismo para la interpretación y escritura de los resultados; ya desde las primeras entrevistas o revisión de los primeros documentos fue posible advertir determinadas características del fenómeno estudiado, que se fueron afianzando, o que nos despertaron nuevas interrogantes, o que nos ofrecieron nuevas indicaciones para continuar con la búsqueda de material empírico.

Finalmente, cabe aclarar que para el tratamiento de los datos textuales obtenidos, esencialmente estos fueron clasificados y ordenados mediante procedimientos que implicaron criterios de clasificación y ordenamiento a nivel “temático”, es decir se agruparon conjuntos de datos en una misma categoría temática a medida que estos ayudaban a comprender un determinado factor o aspecto de los objetivos de la investigación.

Estructura de la Tesis

Además de la presente *Introducción*, nuestra Tesis se compone de cinco capítulos y el apartado de *Consideraciones Finales*.

En el *Capítulo 1* describimos el proceso de construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Lula da Silva. Para tal tarea, buscamos

identificar los antecedentes de la política alimentaria en Brasil, haciendo un breve recorrido desde la década del treinta con el gobierno de Getúlio Vargas, pasando por la dictadura militar y posteriormente por el proceso de democratización en el país durante los años noventa. Luego, observamos la impronta del combate al hambre y la pobreza presente en la campaña electoral de Lula, que era una de las primordiales banderas del entonces candidato, el *Fome Zero*; para después examinar, una vez que Lula fue electo a la Presidencia de la República, el proceso de construcción y consolidación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante el período 2003-2010. También en el *Capítulo 1* presentamos los principales ejes y programas que conformaron la Estrategia *Fome Zero*, igualmente indicamos el debate sobre los desafíos y logros que ha tenido la misma, para finalmente señalar el reconocimiento internacional que obtuvo dicha Estrategia a partir de los resultados de la política a nivel doméstico.

En el *Capítulo 2* abordamos las características de la política exterior del gobierno de Lula da Silva, señalando tres dimensiones que consideramos que contribuyeron a la conformación de la política de cooperación Sur-Sur al desarrollo de modo general y en seguridad alimentaria de modo particular. Así, la primera parte del capítulo rescata la importancia del paradigma autonomista y de la herencia de la Política Externa Independiente en la política exterior del gobierno de Lula. En la segunda parte analizamos el activismo diplomático del gobierno de Lula, en el marco de la estrategia multilateralista, de priorización de la integración regional y transregional y de énfasis en la cooperación Sur-Sur. La tercera parte trata la relación entre la política externa gubernamental y la agenda internacional del Partido de los Trabajadores, buscando ver sus afinidades y los posibles resultados de dicha interacción.

Una vez analizadas la política de seguridad alimentaria y la política exterior, en el *Capítulo 3* analizamos el rol de los principales actores que participaron de la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional (CSS en SAN) de Brasil durante el gobierno de Lula da Silva. De ese modo, identificamos las principales características de los actores involucrados, destacamos la dimensión internacional de la política doméstica de seguridad alimentaria, señalamos los ámbitos internacionales en los que los actores actúan, observando su participación en la agenda de CSS en SAN en el período del gobierno de Lula.

Vinculado a lo anterior, en el *Capítulo 4* analizamos la dinámica de relación entre los principales actores que participaron de la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria. Así, a partir de las características abordadas en el *Capítulo 3*, observamos el

modo de interacción entre los actores, los puntos de concordancia o divergencia, si forman alianzas en base a afinidades e intereses, entre otros elementos que emergieron a partir del análisis de los documentos y de las entrevistas realizadas.

Finalmente, en el *Capítulo 5* examinamos las principales características de las acciones de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional desarrolladas durante el gobierno de Lula da Silva, a partir de un muestreo de iniciativas internacionales promovidas por el gobierno en la lucha global contra el hambre y la pobreza. Buscamos observar también el proceso de difusión internacional de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través de dichas iniciativas, que se dieron primordialmente en dos ámbitos, en los foros multilaterales en asociación con Naciones Unidas y en los foros de diálogo político regional y transregional con países del Sur.

Al final de la trayectoria recorrida en nuestra Tesis, en las *Consideraciones Finales* buscamos analizar los principales resultados y hallazgos encontrados, organizándolos a partir de los cuatro objetivos específicos de la investigación. Relacionamos los resultados con las perspectivas teóricas que trabajamos a lo largo de la investigación, observando los factores de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y de la política exterior del gobierno de Lula da Silva que contribuyeron al fenómeno estudiado. Asimismo examinamos el rol de los principales actores en la agenda de cooperación Sur-Sur en SAN; y también las iniciativas de cooperación Sur-Sur que expresan el proceso de internacionalización de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional.

CAPÍTULO 1

LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL GOBIERNO DE LULA DA SILVA

A fome é exclusão. Da terra, da renda, do salário, da educação, da economia, da vida e da cidadania. Quando uma pessoa chega a não ter o que comer, é porque tudo o mais já lhe foi negado. É uma forma de cerceamento moderno ou de exílio. A morte em vida. E exílio da Terra. A alma da fome é política. (Herbert de Souza, 1995)

Vamos criar as condições para que todas as pessoas no nosso país possam comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém. O Brasil não pode mais continuar convivendo com tanta desigualdade. Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social. Nossa guerra não é para matar ninguém – é para salvar vidas. (Luiz Inácio Lula da Silva, 2003)

El presente capítulo tiene por objetivo describir el proceso de construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Lula da Silva (2003-2010). Tal descripción, consideramos, es esencial para comprender qué elementos de dicha política contribuyeron a su internacionalización y transformación en objeto de cooperación Sur-Sur.

Para tal tarea, el capítulo se organiza en cinco apartados. El primer apartado se dedica a los antecedentes de la política alimentaria en Brasil, que se remontan hacia la década de 1930, cuando emergieron las primeras acciones gubernamentales en materia de política alimentaria. Aquí, se analizan básicamente tres etapas históricas hasta el período anterior al gobierno de Lula.

El segundo apartado analiza la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) durante el gobierno de Lula que desde su origen tiene una dimensión internacional. En la primera parte vemos los indicios en la campaña electoral que ya apuntalaba la priorización de un gran proyecto nacional, el *Fome Zero*. Luego, en la segunda parte abordamos la construcción y consolidación de la PNSAN del gobierno desde 2003 hasta 2010.

En el tercer apartado examinamos los principales instrumentos de la Política de Seguridad Alimentaria en lo que se refiere a la Estrategia *Fome Zero* durante el período de Lula. El *Fome Zero* abarca una serie de programas que se organizan básicamente en cuatro ejes: acceso a los alimentos, apoyo a la agricultura familiar, generación de renta, y

articulación, movilización y control social. Aquí analizamos los que tuvieron mayor visibilidad y que su *background* fueron utilizados en esquemas de cooperación Sur-Sur en materia de seguridad alimentaria y nutricional por Brasil.

En el cuarto apartado destacamos el debate sobre los desafíos y logros que ha tenido el *Fome Zero*. Indicamos las críticas que ha recibido, especialmente uno de sus principales programas, el *Bolsa Família*; e igualmente señalamos los puntos positivos del *Fome Zero* y su impacto en la reducción del hambre y la pobreza en Brasil.

Finalmente, en el quinto apartado indicamos el reconocimiento internacional que ha tenido la política alimentaria de Lula, especialmente los programas que conforman el *Fome Zero*, que han servido de base al país para legitimar su política doméstica, al mismo tiempo que contribuyó a construir la imagen de referente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional a nivel global.

1.1 Antecedentes de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil

Pese a las históricas tasas de hambre y desnutrición, que se remontan a la formación de la sociedad brasileña en el período colonial, los primeros instrumentos específicos de política social de alimentación y nutrición surgieron en la década de 1930, en el contexto del gobierno populista y paternalista de la Era Vargas (1930-1945 y 1951-1954). La siguiente etapa en la construcción de la política de alimentación brasileña se dio durante el período autoritario de la dictadura militar (1964-1984). La tercera etapa identificada en este proceso fue a partir de mediados de la década de 1980 en el contexto de democratización y modernización de la sociedad brasileña (1985-2002). De tal manera, dividimos el presente apartado en tres subpartes relacionadas a estos tres períodos históricos, que refieren a los antecedentes de la política alimentaria en Brasil y que dejaron su herencia para la política de seguridad alimentaria y nutricional del gobierno de Lula da Silva (2003-2010).

a) Era Vargas: décadas de treinta a cincuenta

La emergencia del tema del combate al hambre y la necesidad de construir una política alimentaria para el país tuvo como importante *patrono* a Josué de Castro, que desde los años treinta del siglo pasado denunciaba el problema del hambre como expresión

biológica de males sociológicos, íntimamente relacionados con distorsiones económicas de la condición de subdesarrollo de Brasil.

En su libro publicado en 1946, *Geografia da Fome*, señalaba que el hambre no era un problema natural, resultado de hechos de la naturaleza, y sí producto de acciones de los hombres, de sus opciones y de la conducción económica que daban a sus países. También afirmaba que el hambre es un fenómeno geográficamente universal, cuya acción nefasta está presente en todos los continentes: “*toda a terra dos homens foi, até hoje, a terra da fome*”, y señalaba el hecho inconcebible de que dos tercios de la humanidad sufriera los efectos destructivos del hambre de manera epidémica o endémica⁸ (De Castro, 1984: 55).

Josué de Castro defendía la necesidad de una política alimentaria efectiva, que no fuera solamente paliativa a través de la ejecución de programas asistenciales: “*Porque a verdade é que nada existe de específico contra a fome, nenhuma panacéia que possa curar este mal como se fosse uma doença de causa definida. A fome não é mais do que uma expressão –a mais negra e a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico*” (De Castro, 1984: 304). Dicha perspectiva enmarca el hambre como problema social y sociológico, un fenómeno pasible de transformación, inaceptable moralmente, y que por tanto demanda una acción del Estado.

Por el reconocimiento de su obra y militancia, Josué de Castro estuvo muy involucrado en la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), dónde ocupó importantes cargos⁹. Como también en la Campaña Mundial de Combate al Hambre de la FAO durante 1960-1965 a través de la Asociación Mundial de Lucha Contra el Hambre, con sede en Ginebra, misma que Josué de Castro presidía. También fue nominado por tres veces al premio Nobel, en 1954 para el Nobel de Medicina, y en 1963 y 1970 al Nobel de la Paz.

La visión integral e interdisciplinaria de Castro respecto a los fenómenos que causaban el hambre (incluso por su formación como médico nutriólogo, geógrafo y cientista social) y por su militancia en el tema, influyeron en las primeras políticas alimentarias de

⁸ El *hambre endémico*, o hambre oculta, se relaciona a cuestiones estructurales, es parcial y específica, constituida por la ausencia permanente de ciertos elementos nutritivos en la dieta alimentaria –aunque una persona coma todos los días no tiene a sus necesidades cuantitativas y cualitativas saciadas, haciendo con que poblaciones enteras “perezcan lentamente”- siendo considerada por el autor como un fenómeno más frecuente y más grave que el *hambre epidémico*. Este a su vez es coyuntural, también conocido como hambre total, afecta a una gran masa de personas temporalmente y lleva a la verdadera inanición, como las hambrunas consecuentes de períodos de sequía en el Nordeste brasileño (De Castro, 1984: 303).

⁹ Josué de Castro fue Presidente del Consejo Ejecutivo de la FAO en la década de cincuenta, y también embajador brasileño ante la ONU a principio de los años sesenta. Fue destituido del cargo por el gobierno militar en Brasil iniciado en 1964 con el golpe, viviendo exiliado en París desde entonces, donde vino a fallecer en 1973 antes de recibir la amnistía al final de la dictadura militar.

Brasil –influencia que sigue presente hasta la actualidad, siendo referente en el tema y considerado el *patrono* de la política de seguridad alimentaria del gobierno de Lula.

Dada la visibilidad que ganó el problema del hambre en el país, en gran parte por el impacto de la obra de Castro, el gobierno populista del presidente Getúlio Vargas (1930-1945 y 1951-1954) tomó la temática como una prioridad en su gestión.

A raíz de la institución legal del salario mínimo por Vargas en 1940, se creó el Servicio de Alimentación y Seguridad Social en el ámbito del Ministerio de Trabajo –con Josué de Castro en la dirección. El órgano estaba orientado a garantizar la alimentación de los asegurados jubilados y pensionistas, beneficiando especialmente a los trabajadores urbanos de las grandes ciudades. También se estableció a través de Decreto presidencial una “ración esencial mínima” que determinaba la cantidad y calidad de alimentos para atender a las necesidades nutricionales del trabajador (Guedes de Vasconcelos, 2005: 441).

Otra acción destacada fue la creación de la Comisión Nacional de Alimentación, dirigida por Josué de Castro de 1945 a 1954, que promulgó el Primer Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Centrado en la asistencia al grupo materno infantil, estudiantes y trabajadores, el Plan fue considerado el embrión de la planificación nutricional brasileña. En ese marco, se establece en 1955 el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), el programa de alimentación más longevo del país que sigue vigente hasta la actualidad; como también los programas enfocados a gestantes, mujeres lactantes y niños hasta cinco años de edad.

Así, durante el gobierno Vargas, aunque los avances fueron significativos en el sentido de iniciar una política alimentaria en Brasil, dichas políticas funcionaron como instrumentos para aliviar los conflictos generados por el creciente trabajo industrial y la explotación derivada del nuevo modo de producción capitalista que emergía en el país, que de cierto modo produce y reproduce el hambre. De esa manera, el tipo de política alimentaria creada en ese período fue marcadamente paternalista y populista, características representativas del gobierno Vargas.

Finalmente, cabe hacer una última mención sobre este período. El Programa Nacional de Alimentación Escolar contó con la participación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que dispuso recursos económicos y humanos para la implementación del programa, como también recibió apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esto ejemplifica el importante rol en el diseño y financiamiento de los programas alimentarios

brasileños que tuvieron las organizaciones internacionales y sus programas de ayuda humanitaria alimentaria creados en el Segundo Posguerra, en el marco de la propagación del discurso de combate al hambre en el contexto mundial (L`Abbate, 1988).

Las políticas de desarrollo internacional en el Guerra Fría promovidas por organismos como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de Alimentos para la Paz, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entre otros, según la perspectiva realista, eran el “rostro social” de los instrumentos de la *doctrina de contención*, con objetivos político-ideológicos para debilitar los movimientos sociales de carácter socialista. Así, el gobierno estadounidense y las agencias internacionales de su dominio, a través del discurso de “ayuda humanitaria” en materia alimentaria, empleaban “a los alimentos como medio de presión, influencia y cooptación”, siendo un instrumento de poder y afirmación de la seguridad nacional (Borrell, 2013: 47).

En Brasil, dichos programas de ayuda alimentaria tuvieron gran presencia en el período de Vargas y en la dictadura militar, cuando el país estaba aún más alineado a la potencia estadounidense.

b) Dictadura Militar: décadas de sesenta a ochenta

Durante el período de la dictadura militar en Brasil (1964-1984), aunque el país creció económicamente con tasas anuales llegando a 11%, la riqueza se concentró y el hambre y la pobreza aumentaron. Cerca del 67% de la población se alimentaba de forma insuficiente y el 46% de los niños presentaba cuadros de desnutrición, así como el 26% de las mujeres y el 24% de los hombres brasileños (Guedes de Vasconcelos, 2005: 444).

A raíz de la crisis mundial de alimentos en ese período, organismos internacionales como la OMS, la FAO y UNICEF pasaron a defender la inclusión de la planificación nutricional en los planes económicos de los países subdesarrollados, especialmente los latinoamericanos; y en ese contexto surgen en Brasil los Planes Naciones de Desarrollo. Se creó en 1972 el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) vinculado al Ministerio de Salud, como estrategia para extinguir la Comisión Nacional de Alimentación heredada por el gobierno Vargas y que tenía gran influencia de los ideales políticos de Josué de Castro (Belik, 2012: 95; Brasil, 1972).

Bajo el ámbito del INAN, se creó en 1973 el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, cuyas directrices se basaban en los Planes de Desarrollo. Así, se establecieron las

principales líneas de acción en la materia, a saber: a) suplementación alimentaria para gestantes, mujeres lactantes, niños hasta seis años, estudiantes hasta catorce años y trabajadores pobres; b) racionalización del sistema de producción y comercialización de alimentos, enfocados en el pequeño productor; y c) actividades de complementación y apoyo, a través del enriquecimiento de alimentos, investigaciones en el área nutricional y formación de recursos humanos (Guedes de Vasconcelos, 2005: 445; Brasil, 1973).

Los programas implementados tuvieron cierto impacto en la reducción de la desnutrición de la población brasileña, además de que la cuestión nutricional ocupó lugar de destaque en la agenda pública, como un relevante instrumento de las políticas sociales durante los gobiernos militares. Sin embargo, la dimensión ideológica de estos programas obedeció a lógicas asistencialistas, paternalistas y de clientelismo político-electoral; como también benefició ciertas industrias de alimentos involucradas en el “mercado” de las políticas públicas, que se enriquecieron durante ese período (Guedes de Vasconcelos, 2005: 445).

El resultado desde el golpe de Estado de 1964 fue el progresivo desmantelamiento de la política alimentaria que había sido iniciada por Vargas y un total alineamiento de las élites gobernantes nacionales a los programas de ayuda alimentaria de los EEUU, en el contexto de la Alianza para el Progreso impulsada por Kennedy para los países latinoamericanos. Desconectados de la realidad local dónde incidían, estos programas tenían básicamente intereses económicos y buscaban ampliar mercados para productos alimenticios industrializados, como los que eran utilizados en la ayuda a los países; además de los intereses políticos e ideológicos de contención del comunismo en la región y de propagación del ideario estadounidense.

c) Democratización: décadas de ochenta a dos mil

A partir de 1985 se inició la redemocratización del país, en el contexto de la campaña impulsada por la sociedad civil que reivindicaba elecciones presidenciales directas, conocida como *Diretas Já*. En ese momento retornaron al escenario las luchas abiertas por justicia social y emergió el debate para la creación de un nuevo pacto social, que culminó en la aprobación de la Constitución Federal de 1988.

En el contexto de la Constituyente, se realizó en 1986 la 1ª Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición, anexa a la 8ª Conferencia Nacional de Salud, promovida por el gobierno con participación de la sociedad civil. Ese encuentro ratificó un cambio conceptual

para la seguridad alimentaria, que antes era limitada a la idea de abastecimiento y a la cantidad apropiada, siendo ampliada hacia la incorporación del acceso universal a los alimentos y al aspecto nutricional. Además, en la 1ª Conferencia fue producido un documento con recomendaciones y propuestas para el gobierno y para la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, el tema de la seguridad alimentaria y el reconocimiento al derecho a la alimentación, presentes en la discusión del nuevo pacto social, no fueron plasmados en la Constitución Federal de 1988. Tampoco fue incluido en la Carta Magna durante la siguiente década, aunque Brasil era signatario desde 1992 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que reconocía el derecho a la alimentación adecuada (Belik, 2012: 95-96; Brasil, 1992).

A partir del gobierno de José Sarney (1985-1990), que sustituyó al presidente electo Tancredo Neves tras su fallecimiento antes de la toma de posesión, hubo una gran apuesta por la intervención estatal en el área de alimentación y nutrición, que se estableció como prioritaria en la agenda de la Nueva República.

Fueron lanzados el Plan Subsidios para la Acción Inmediata contra el Hambre y el Desempleo y los Planes Prioridades Sociales, en los cuales se observa un nuevo discurso incorporando innovaciones a los instrumentos de política social. Bajo el ámbito de los Planes, se crearon el Programa de Abastecimiento Popular, que consistía en subsidios para la comercialización de alimentos básicos producidos por agricultores carenciados; el Programa de Suplementación Alimentaria, con la distribución de alimentos destinados a gestantes, mujeres lactantes y niños menores de dos años; el Refuerzo Alimentar destinado al Programa de Guarderías; y el Programa Nacional del Leche para Niños Carenciados, que distribuía leche para familias pobres con niños hasta siete años. Igualmente se crearon nuevos mecanismos para los programas alimentarios, como la participación social de asociaciones comunitarias, así como un incipiente sistema de vigilancia alimentaria y nutricional (Guedes de Vasconcelos, 2005: 446-451).

Sin embargo, la aguda crisis heredada de los militares, causada por la deuda externa y la hiperinflación, sumada a los diferentes planes de estabilización económica, restaron fuerzas y recursos de los programas de alimentación que sufrieron importantes cortes presupuestarios.

Además de la crisis económica que afectó al país, la naciente política alimentaria se vio aún más limitada con la ascensión en 1990 de un gobierno neoliberal, representado por el presidente Collor de Mello. Dicho gobierno impulsó una reforma con la idea de instituir un

Estado Mínimo, disminuyó el gasto social y extinguió los programas de alimentación y nutrición que habían sido construidos antes, marcando un nuevo retroceso en las conquistas democráticas en el campo del combate al hambre.

Tras la crisis ética que sufrió el gobierno Collor, involucrado en graves escándalos de corrupción, y que culminó en el histórico *impeachment* del presidente en 1992, el *Movimiento Ética na Política* que originó la caída del gobierno impulsó una gran campaña de combate al hambre.

Liderada por el sociólogo Herbert de Souza (Betinho) la *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida* de 1993 tuvo gran llamamiento (*apelo*) nacional. En este sentido, se buscó sensibilizar la población brasileña ante el flagelo del hambre que sufrían millones de personas en el país, e igualmente se buscó incidir políticamente para generar cambios en las políticas de alimentación y nutrición¹⁰. De acuerdo a la declaración de Betinho:

*É assustador perceber com que naturalidade fomos virando um país de miseráveis, com que tranqüilidade fomos produzindo milhões de indigentes. Acabar com essa naturalidade, recuperar o sentido da indignação frente à degradação humana (...) é essencial para transformar a luta contra a fome e a miséria num imenso processo de reconstrução do Brasil e de nossa própria dignidade. Por isso, acabar com a fome não é só dar comida, e acabar com a miséria não é só gerar emprego; é reconstruir radicalmente toda a sociedade, começando por incorporar agora 32 milhões de seres humanos ao mapa da cidadania.*¹¹

Con la campaña fueron creados más de cinco mil Comités de Combate al Hambre a nivel local en todo el país. El objetivo era movilizar acciones de emergencia y de presión de la opinión pública. Con ello fueron recaudadas más de 30 mil toneladas de alimentos que beneficiaron a cerca de tres millones de familias pobres¹².

Desde la asunción del vicepresidente Itamar Franco (1992-1994), que sustituyó a Collor, hubo importantes avances, como su compromiso por implementar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria propuesta por el Partido de los Trabajadores (PT); el lanzamiento del Plan de Combate al Hambre y a la Miseria; y la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), propuesta hecha en la 1ª Conferencia de Alimentación de 1986.

¹⁰ IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, “Ação da Cidadania”. Disponible en: <http://www.ibase.br/pt/2011/07/acao-da-cidadania-2/>

¹¹ Herbert de Souza, “A alma da fome é política” (texto contenido en *Democracia Viva, Especial Segurança Alimentar*, IBASE y Ed. Lidador, 2003, p. 55).

¹² Ação da Cidadania, “Apresentação”. Disponible en: <http://www.acaodacidadania.com.br/?page=quemsomos>

El CONSEA fue instituido en 1993 y se formó por nueve ministros de Estado y 21 representantes de la sociedad civil con el mandato de asesorar al gobierno en la formulación e implementación de acciones de combate al hambre y la miseria en Brasil. Las acciones del CONSEA fueron realizadas en conjunto con el movimiento *Ação da Cidadania*, lo que generó una serie de proyectos, especialmente de corte *emergencial* (Guedes de Vasconcelos, 2005: 448), como también la realización de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 1994.

La Conferencia de 1994 reunió a más de 1.800 delegados representando la sociedad civil y los gobiernos municipales, estatales y federal, siendo el resultado del proceso iniciado en la campaña *Ação da Cidadania* de Betinho. El encuentro consolidó el concepto de *seguridad alimentaria y nutricional* (SAN) instituido en la Conferencia de 1986 e incluyó en la agenda política el debate de la SAN como eje estratégico para un nuevo modelo de desarrollo nacional (Burlandy, 2009: 885).

A partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) se observó, en principio, una cierta continuidad de algunos programas alimentarios anteriores, como los relacionados a la alimentación escolar, a los trabajadores y a la donación de leche. Se aprobó, además, la Política Nacional de Alimentación y Nutrición, y al final de su gobierno se implementó el Programa Nacional de Renta Mínima vinculado a la Salud, conocido como *Bolsa Alimentação* –enfocado al grupo materno-infantil de familias extremadamente pobres (Guedes de Vanconcelos, 2005: 449).

Sin embargo, pese la conformación de una política alimentaria durante el gobierno FHC, existen críticas que señalan que la política implementada significó un nuevo retroceso en las conquistas sociales. FHC extinguió el CONSEA, que significaba una victoria de los movimientos sociales en la participación de la política alimentaria del país. También vació el movimiento *Ação da Cidadania* que había aportando una perspectiva crítica al problema y que fue muy relevante para los logros políticos en el combate al hambre. El vaciamiento de este movimiento se dio con la creación del Programa Comunidad Solidaria, liderado por la primera dama del país, que tenía por directriz el énfasis neoliberal de focalización de las políticas, la flexibilización de los programas y la asociación entre el Estado (Mínimo), el mercado y el “tercer sector” (ONGs).

En ese sentido, las acciones del Programa Comunidad Solidaria profundizaron la reducción de la intervención estatal directa y ampliaron el papel de las organizaciones no

gubernamentales en la implementación de las políticas sociales (Guedes de Vanconcelos, 2005: 451), lo que se conoció como la “tercerización” de los servicios sociales del Estado.

Cabe señalar que este tipo de política se da en el marco de una nueva etapa de políticas públicas impulsadas en los países en desarrollo orientadas por el Banco Mundial, en conjunto a la adopción de medidas económicas que estaban en consonancia con el Consenso de Washington.

Dichas políticas, que promovían el Estado Mínimo, tenían básicamente las siguientes características: a) disminución del gasto y del financiamiento social, b) baja presupuestaria de los sectores sociales, c) descentralización de los servicios sociales, d) privatización de los servicios, e) focalización, y f) retorno de la familia y de órganos de la sociedad civil sin fines de lucro como agentes del bienestar social (Sanches Frozi y Galeazzi 2004: 73).

Así, en ese período, la élite política brasileña se alineó (nuevamente) de forma acrítica a las recetas internacionales y modelos preestablecidos e incorporó estos preceptos que guiaron las acciones de los gobiernos neoliberales de Collor y de FHC.

1.2 La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Lula da Silva

En las décadas anteriores fue emergiendo, con avances y retrocesos, lo que vendría a consolidarse durante el gobierno de Lula da Silva como la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil.

En ese período, por un lado se fue generando un bagaje político y social substantivo, que dio visibilidad al problema de la seguridad alimentaria y fortaleció la movilización de la sociedad en torno al tema, especialmente desde la redemocratización del país. Los derechos sociales presentes en la Constitución Federal de 1988, la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria en 1993, la *Ação da Cidadania contra a Fome* de 1993, la realización de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 1994 –trayectoria vinculada a lo que Josué de Castro defendía desde la década del treinta-, fueron importantes hitos que formaron el *background* de la política alimentaria del gobierno de Lula.

Por otro lado, igualmente vimos en las décadas anteriores importantes retrocesos en la construcción de dicha política. Lula heredó un Estado (neoliberal) que había sufrido su

desmonte como regulador y proveedor de protección social, y también un acervo de políticas públicas clientelistas, paternalistas y asistencialistas, alejadas de la idea de derecho.

Así, para un partido de izquierda, que vendría históricamente del movimiento sindical, luchando por la democracia y por justicia social, y que además tendría un otro modelo de desarrollo e idea de intervención estatal, retomar el poder del Estado como garante de los derechos sociales sería el gran desafío de gobierno.

De ese modo, entendemos que conocer las conquistas y derrotas de los gobiernos anteriores en materia de política alimentaria nos ayuda a percibir la herencia recibida por Lula da Silva al ascender al Poder Federal, y así poder comprender las características y logros de su propia política.

Ahora bien, el presente apartado, que se divide en dos partes, analiza el proceso de construcción y las principales características de la política alimentaria formulada a partir del presidente Lula. En la primera parte, vemos el ensayo inicial en la campaña presidencial de Lula y la propuesta del Partido de los Trabajadores para implantar un amplio proyecto nacional de combate al hambre y la pobreza, el *Fome Zero*.

La segunda parte nos referimos al período de Lula en el Poder Federal y examinamos la construcción de los marcos institucionales y legales de su Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), que además ya en su génesis tenía una dimensión internacional y de cooperación Sur-Sur. En ese período nació el ministerio que pasa a coordinar las acciones de combate al hambre y la pobreza, se ampliaron los programas de seguridad alimentaria, e igualmente se aprobaron leyes que lograron incluir el tema alimentario al ordenamiento jurídico del país. En todo este proceso, la activa participación de la sociedad civil organizada fue preponderante.

Esta perspectiva de proceso nos permite examinar la contribución del gobierno de Lula en el reciente fenómeno de la internacionalización de las políticas de seguridad alimentaria del país, y en la construcción de la imagen de Brasil como referente internacional en el combate al hambre.

a) El Combate al Hambre en la Campaña de Lula

Desde el Programa de Gobierno de Lula da Silva presentado en las elecciones presidenciales estaba anunciada la priorización de las políticas sociales, con el objetivo primordial de combatir el hambre, la pobreza y las desigualdades sociales del país:

A ênfase no desenvolvimento social articulado com a retomada do desenvolvimento econômico fundamenta-se nos princípios éticos e nas prescrições constitucionais relacionados com o direito à vida, à dignidade da pessoa humana e à justiça social e com compromissos cívicos e patrióticos. Impossível conceber um futuro para nosso povo sem integrar os 53 milhões de brasileiros excluídos da cidadania. (PT, 2002: 39)

Durante la celebración del Día Mundial de la Alimentación en octubre del 2001 fue lanzado el *Projeto Fome Zero: uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil* presentado por Lula en su campaña electoral. El documento fue realizado por el Partido de los Trabajadores (PT) a través del *Instituto Cidadania* (hoy *Instituto Lula*), coordinado por José Graziano da Silva y otros investigadores del Núcleo de Economía Agrícola de la UNICAMP, con la participación de expertos, ONGs y movimientos sociales actuantes en el tema de seguridad alimentaria en Brasil, que desde 1998 empezaron a trabajar en el proyecto (Instituto Cidadania, 2001).

El Proyecto del PT se basaba en el concepto de seguridad alimentaria y nutricional de la Declaración de Roma de 1996 (FAO), y refiere a que todas las personas deben tener acceso diario y de forma digna a alimentos en cantidad y calidad suficientes para suplir sus necesidades nutricionales y de salud, siendo la garantía de este derecho la condición para la conquista de la ciudadanía.

Conforme el discurso contenido en el Proyecto, el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) forma parte de los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y es deber del Estado garantizar el acceso a los alimentos consumidos por la población, lo que implica la construcción de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional duradera (Instituto Cidadania, 2001: 9).

Con base a datos sobre la pobreza, de órganos nacionales e internacionales, se estimó el público potencial para ser atendido por el *Fome Zero*, llegando al número de 9,3 millones de familias, cerca de 44 millones de brasileños que ganaban menos de un dólar por día –lo que equivalía en la época a cerca de 1/4 de la población del país.

Cabe mencionar, conforme indicó Graziano da Silva, que en la elaboración del Proyecto él y su equipo investigaron sobre otros programas alimentarios alrededor del mundo, buscando experiencias que tuvieran buenos resultados y que hubiesen roto con las redes clientelares y paternalistas que tradicionalmente se forman en ese tipo de programas. Así, uno de los primeros instrumentos del *Fome Zero*, el *Cartão Alimentação*, fue inspirado en el programa federal estadounidense *Food Stamps*, creado en 1929 y que actualmente

atiende a más de 40 millones de personas pobres en los Estados Unidos a través de tarjetas electrónicas para la compra de alimentos (MDS, 2010: 98).

De forma resumida, el esquema de propuestas del Proyecto *Fome Zero* presentado durante la campaña presidencial se conformó elementalmente por tres ejes (MDA, 2010: 20), mismos que siguieron vigentes con la posterior victoria de Lula y que estructuraron la Estrategia *Fome Zero*:

I. *Políticas Estructurales* orientadas al combate de las causas profundas del hambre y la pobreza, como la generación de empleo y renta, la seguridad social universal, el incentivo a la agricultura familiar, la reforma agraria y la transferencia de renta condicionada;

II. *Políticas Específicas* de atención directa a las familias en el acceso a los alimentos, como cupones de alimentación, donación de alimentos en situaciones de emergencia, creación de stocks de alimentos, alimentación de los trabajadores, atención a los grupos infantil y materno, y alimentación escolar;

III. *Políticas Locales* para ser implementadas por los gobiernos estatales, municipales y por la sociedad civil, que a su vez se destinan a tres áreas específicas: el área rural, con apoyo a la agricultura familiar y a la producción para el autoconsumo; las ciudades pequeñas/medianas y las áreas metropolitanas, con bancos de alimentos, comedores populares, articulación con el comercio local, fortalecimiento de los equipamientos de abastecimiento y agricultura urbana.

b) Construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

A partir de la llegada al Palacio del Planalto de un partido de izquierda, el Partido de los Trabajadores, se depositaron muchas expectativas en el gobierno en relación al replanteamiento del rol del Estado, especialmente en relación a las cuestiones sociales y a la participación de la sociedad civil.

Así, con la victoria de Lula la construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el *Fome Zero* fueron transformados a partir de 2003 en la gran bandera del gobierno. Como se ve en el discurso del acto de toma de posesión del presidente, en el cual hace un enfático llamado al combate al hambre en el país:

(...) se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa

nacional (...). Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana. (Lula da Silva, 2003: 3-4)

Para el gobierno de Lula, la concepción del problema del hambre en Brasil era entendido como un tema político y no natural; no se debía por la falta de disponibilidad de alimentos, pero sí por la dificultad de acceso a los mismos –basándose en la perspectiva de Josué de Castro, que fue el “maestro” inspirador de las políticas alimentarias del gobierno.

La solución para dicho problema estaría en combatir a la miseria y la desigualdad social, de tal manera que sería necesaria la construcción de una Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que garantizase el derecho humano a la alimentación y a la soberanía alimentaria de Brasil (MDA, 2010: 87).

Para tal tarea fue creado el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), con José Graziano da Silva a la cabeza. El MESA funcionaría como instancia temporaria de coordinación con otros ministerios que ejecutaban programas de seguridad alimentaria y nutricional, como los de Educación, Agricultura y Salud, para la implementación del *Fome Zero*.

En su primer año de vida, el MESA aglutinó una serie de acciones del *Fome Zero*. Algunas fueron para atender a situaciones de emergencia y tuvieron gran visibilidad, como por ejemplo el *Cartão Alimentação*, inicialmente implementado a través de un proyecto-piloto que atendió a mil familias en el Estado del Piauí. Esta acción estuvo relacionada a otras iniciativas que buscaron aminorar los efectos de la sequía que atingía a más de mil municipios en el Nordeste del país y Norte de Minas Gerais, región del Semiárido brasileño. También fueron distribuidas canastas básicas a comunidades específicas que presentaban grandes problemas de inseguridad alimentaria, como las familias en asentamientos a espera de la reforma agraria, comunidades indígenas, *quilombolas*¹³ y familias recolectoras de residuos en las grandes ciudades (MDA, 2010: 62-70).

Relacionada a estas acciones, otra iniciativa de gran impacto del gobierno fue el *Mutirão Contra a Fome*. La campaña buscó movilizar la sociedad civil y el empresariado acerca de la urgencia del problema del hambre en el país, inclusive de modo muy similar a la campaña *Ação da Cidadania* liderada por Betinho a principios de la década del noventa. El

¹³ *Quilombolas* son las poblaciones remanentes de los *quilombos*, comunidades que se formaron durante el período esclavista en Brasil con negros esclavos huidos o libres, mestizos, indígenas y otras etnias que buscaban libertad e identidad, habiendo miles de comunidades *quilombolas* formadas en esa época y muchas existen hasta la actualidad.

Mutirão tenía básicamente tres funciones: crear canales de participación con la sociedad civil, organizar las campañas de donación de alimentos y de dinero, e involucrar a la participación de los ministerios en acciones conjuntas y transversales del *Fome Zero* (MDA, 2010: 60-61, 80).

Según datos oficiales, los recursos financieros recaudados hasta el final de 2003 fueron dirigidos para el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, creado para tal fin, sumando cerca de R\$ 7,3 millones que fueron utilizados para la construcción de cisternas en el Nordeste brasileño. Los alimentos donados, cerca de 12 toneladas, fueron enviados a la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) y a los Centros de Recepción y Distribución de Alimentos a nivel municipal, responsables por la destinación de los alimentos a las familias en situación de emergencia, especialmente las que sufrían por la fuerte sequía en el Semiárido (MDA, 2010: 81).

Por otro lado, el MESA también coordinó acciones estructurales integradas con otros ministerios, como la ampliación del valor para la alimentación escolar básica con el Ministerio de Educación; y la exención de impuestos de alimentos básicos y productos para la producción agropecuaria con el Ministerio de Hacienda (MDA, 2010: 73).

En enero de 2003 fue instituido el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que antes había sido extinto por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Este quedó directamente vinculado a la Presidencia de la República para cumplir un papel consultivo y de asesoría con el mandato de proponer las directrices para la creación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Con una estructura democrática, con mayoría de 2/3 de representantes de la sociedad civil organizada y 1/3 de representantes de los ministros de Estado, además de miembros observadores (órganos de gobierno y organizaciones internacionales), totalizando cerca de 74 miembros. El organismo ha sido un importante actor en la construcción de las bases institucionales y jurídicas de la PNSAN del gobierno de Lula.

La recreación del CONSEA retomó el proceso interrumpido en el gobierno Cardoso y representó un importante logro de la sociedad civil, por ser un foro representativo de las reivindicaciones históricas de los movimientos sociales en la lucha contra el hambre y la pobreza en el país. De ese modo, la sociedad civil pasó a participar directa y activamente del proceso de consolidación de la PNSAN y a garantizar el control social de los programas implementados por el gobierno.

Luego, a partir de 2004 el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre y el antiguo Ministerio de Asistencia Social fueron absorbidos por el recién creado Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), que pasó a concentrar las políticas sociales de asistencia social y de seguridad alimentaria. Este cambio fue muy significativo, pues permitió una mejor institucionalidad de los programas sociales del gobierno y una mayor centralización y coordinación de las acciones por el nuevo MDS.

Desde el inicio de su concepción, estaba prevista la dimensión internacional del MDS. Este hecho se vincula directamente con nuestro objeto de investigación, pues demuestra que las acciones domésticas del gobierno ya estaban pensadas desde su relación con el mundo exterior. En la estructura del ministerio fue creada la Asesoría Internacional con funciones de coordinar la cooperación Sur-Sur (CSS), lo que facilitó el proceso de internacionalización de la política de seguridad alimentaria. Durante el período de Lula el MDS recibió delegaciones de otros países y de organismos internacionales para compartir su experiencia, coordinó misiones hacia el exterior, organizó una serie de seminarios internacionales para presentar los resultados de la política de SAN, y también gestionó programas de CSS en la materia.

De ese modo, conforme nos señaló en entrevista Crispim Moreira, exsecretario de la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del MDS, y que participó del proceso de conformación del mismo: *“Quando formos criar [o MDS] (...) ele já nasceu vocacionado, o presidente Lula já tinha isso claro (...) já nasceu organicamente e orçamentariamente vocacionado para empurrar uma agenda de cooperação [internacional]”*¹⁴.

En el curso de la construcción de la política alimentaria del gobierno de Lula, en el mismo año de creación del MDS, se celebró la 2ª Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del CONSEA, realizada en Olinda en marzo de 2004 –retomando el proceso interrumpido por diez años desde la 1ª Conferencia realizada en 1994. El encuentro movilizó a más de mil delegados y entre las resoluciones prioritarias aprobadas estuvo la elaboración de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) y la institución del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). A partir de entonces, el CONSEA pasó a actuar más intensamente, con reuniones mensuales a través de Cámara Temáticas, Grupos de Trabajo y Comisiones Permanentes.

¹⁴ Entrevista personal realizada en 2014 con el Dr. Crispim Moreira, exdirector y exsecretario de la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre durante el período 2003-2011. Actual representante de la FAO en Bolivia.

En este mismo período, a nivel internacional, el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) aprobó en 2004 las Directrices Voluntarias en Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, que presentaban recomendaciones prácticas sobre medidas concretas para que los países aplicasen el derecho a la alimentación¹⁵ (FAO, 2004).

Las Directrices Voluntarias elaboradas por el Grupo de Trabajo Intergubernamental, nombrado por el Consejo de la FAO, tuvo activa participación del gobierno brasileño en un proceso de construcción que llevó casi dos años, especialmente a través del Relator Nacional, Flávio Schieck Valente, y también de la sociedad civil organizada en el CONSEA (ABRANDH y CERESAN, 2009: 34). Esto se relaciona con la priorización del gobierno de Lula en participar de las instancias de la FAO, marcando desde el inicio de la gestión el activo rol que tendría junto a este organismo.

Igualmente, el compromiso asumido en la construcción de las Directrices fueron internalizados en la PNSAN construida durante el gobierno de Lula y en los programas que la conformaron. Asimismo, las Directrices Voluntarias fueron orientadoras de la actuación internacional del CONSEA y de la proposición de sus acciones a nivel exterior (CONSEA, 2008: 5), que desde su origen también tuvo una dimensión internacional.

Esta dinámica nos permite inferir sobre la imbricada relación entre los procesos domésticos e internacionales (Renouvin y Duroselle, 1967) en temas de seguridad alimentaria y nutricional durante el período de Lula, cuando observamos la conexión entre los compromisos asumidos en la FAO y la construcción de la PNSAN de Brasil, dándonos referencial empírico para nuestras hipótesis de trabajo.

Por otra parte, en 2006 se aprobó por unanimidad la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) N° 11.346 que instituyó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La propuesta había sido enviada por el gobierno al Congreso Nacional, elaborada en conjunto con el CONSEA –en moldes similares a los sistemas de salud y de asistencia social ya existentes-, y buscó organizar las políticas antes desarrolladas de forma fragmentadas en los niveles federal, estatal y municipal, estableciendo las bases institucionales del derecho a la alimentación (MDS, 2010: 87).

¹⁵ Las 19 Directrices Voluntarias se referían a la democracia, a las políticas económicas, a sistemas de mercado, marcos jurídicos, acceso a recursos como tierra, trabajo, agua, etc., a la seguridad de los alimentos, nutrición, educación, recursos financieros, redes de protección, monitoreo, ayuda alimentaria internacional, entre otros; y también a medidas y acciones a nivel internacional, como la cooperación y la promoción del derecho humano a la alimentación adecuada (FAO, 2004).

La LOSAN representó un avance primordial para la exigibilidad del derecho a la alimentación y fue resultado de las contribuciones aportadas por los movimientos sociales y gobiernos en el proceso de construcción de la PNSAN que se ha gestado en el país desde los años ochenta con el retorno de la democracia –ingresando finalmente la seguridad alimentaria y nutricional al ordenamiento jurídico de Brasil, décadas después del debate iniciado por Josué de Castro.

Igualmente, la LOSAN logró consolidar el concepto de seguridad alimentaria y nutricional como derecho humano, conforme se observa en los Artículos 2º y 3º de la Ley:

Artigo 2º - A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Artigo 3º - A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Brasil, 2006)

Es de destacar que una peculiaridad de la LOSAN fue unir en una única noción dos dimensiones: una es la disponibilidad física de alimentos, o *food security* (seguridad alimentaria) y la otra, la calidad de los alimentos, o *food safety* (seguridad de los alimentos), resultando en el concepto integral de seguridad alimentaria y nutricional. La fusión de estas dos dimensiones permite cuestionar los modelos hegemónicos de producción alimentaria y consumo, como también las referencias de alimentación saludable, que muchas veces no reúnen estos dos elementos, especialmente lo que refiere a la calidad (Mendonça Leão y Maluf, 2012: 47).

Otro elemento importante en la Ley que nos interesa destacar es su aspecto internacional, reafirmando nuevamente esta dimensión presente en la Política Nacional de SAN del gobierno de Lula. Específicamente los Artículos 5º y 6º de la LOSAN expresan la defensa de la soberanía alimentaria de los pueblos y la voluntad del Estado brasileño en cooperar con otros países en materia de seguridad alimentaria, reforzando su papel de agente activo en la lucha por el derecho a la alimentación a nivel global:

Artigo 5º - A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Artigo 6º - O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a

realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional. (Brasil, 2006)

Esa dimensión internacional de la LOSAN nos permite comprender las bases sobre las cuales están sustentadas las acciones de Brasil en materia de seguridad alimentaria por el mundo, y de igual modo nos posibilita observar el nivel de legitimación de la misma ante el Estado-nacional.

En el proceso de consolidación de la LOSAN, durante la 3ª Conferencia Nacional del CONSEA realizada en la ciudad de Fortaleza en 2007, se aprobaron las directrices del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). Su objetivo consistía en asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) con base en los principios de universalidad, participación social, intersectorialidad y equidad. Además, fue establecida su operatividad y función, que se refiere a programar modos de producir, abastecer, comercializar y consumir los alimentos, que deben ser sustentables social, económica y ambientalmente, que respeten la diversidad cultural, promuevan la salud y garanticen el DHAA (CONSEA, 2006).

Igualmente, se observa la atención a los temas internacionales en las resoluciones de la 3ª Conferencia del CONSEA, siendo una de las seis directrices del SISAN aprobadas *la promoción de la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional en ámbito internacional*. Esta se refiere a: pautar la actuación del gobierno en la defensa de la soberanía alimentaria; involucrar la sociedad civil organizada en los procesos de negociación comercial; profundizar las relaciones comerciales con los países en desarrollo y coordinar acciones en foros multilaterales; desarrollar mecanismos de cooperación que promuevan la seguridad alimentaria, en el marco de la agroecología y la agricultura familiar; implementar las Directrices Voluntarias del DHAA de la FAO en la política nacional y monitorear las acciones a nivel internacional; participar en la definición de las normas del código alimentario; garantizar que los acuerdos bilaterales de producción de biocombustibles no interfieran en la producción de alimentos; y la defensa de la exclusión de patentes de la fauna y flora naturales (CONSEA, 2007: 53-55).

Este hecho corrobora una vez más nuestra perspectiva sobre la misma naturaleza de la política doméstica y la política exterior, señalada por Renouvin y Duroselle (1967: 341), para analizar el caso de la seguridad alimentaria durante el gobierno de Lula. Por lo que resulta complicado pensar en una división estanca entre una política doméstica destinada solamente al plano interno, y una política exterior únicamente volcada al plano internacional.

Más bien, en el caso brasileño, ambas serían los “dos lados de la misma moneda”, como indican Soares de Lima y Hirst (2006: 22) sobre las características del gobierno de Lula.

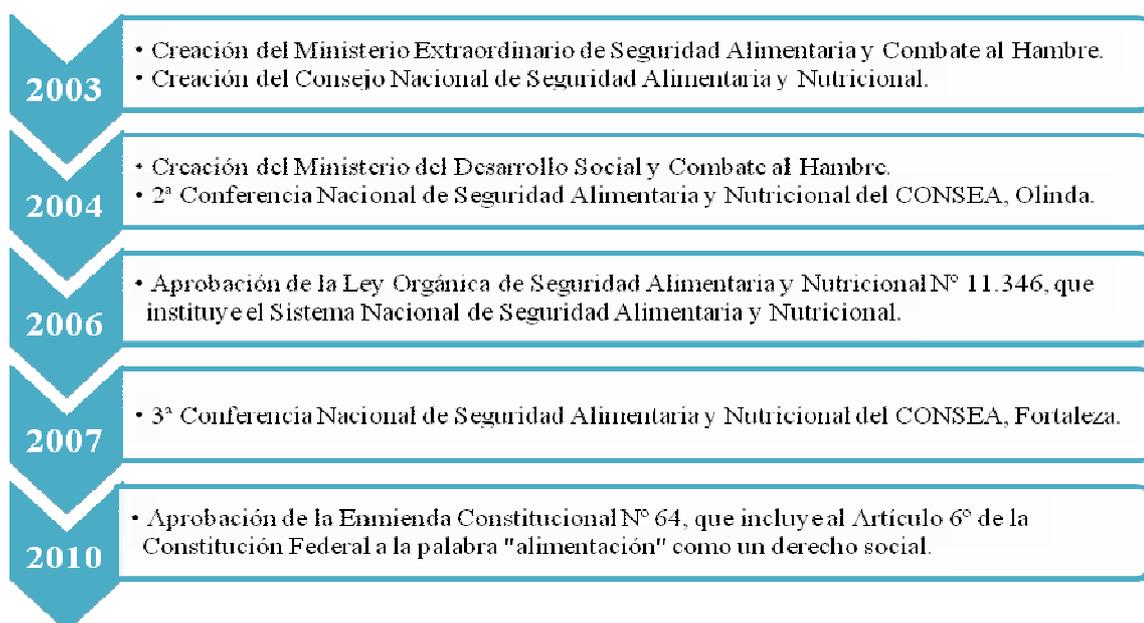
Finalmente, destacamos que la LOSAN abre paso para otro marco fundamental en la incorporación de la SAN como derecho garantizado por el Estado: en 2010 fue aprobada la Enmienda Constitucional N° 64 (propuesta en 2003) que incluía en el Artículo 6° de la Constitución Federal brasileña a la palabra “alimentación” como un derecho social:

Artigo 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Brasil, 1988; el subrayado es nuestro)

Así, en la historia de consolidación de una política de seguridad alimentaria en Brasil que completaba sus 80 años, y pasados 22 años desde la Constituyente de 1988, cuando el tema de la alimentación no fue contemplado en el pacto social, en 2010 los movimientos sociales y un gobierno progresista finalmente lograron transformar el derecho a la alimentación en un derecho constitucional.

De ese modo, la Enmienda 64 estableció un nuevo nivel institucional para las políticas de seguridad alimentaria en Brasil, consolidó logros y luchas de las últimas décadas, y se configuró como el principal instrumento jurídico de garantía de todas las acciones integradas por el *Fome Zero* (Belik, 2012: 95).

Cuadro 3: Principales eventos del proceso de construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Lula da Silva



Fuente: Elaboración propia.

1.3 Principales Ejes y Programas de la Estrategia *Fome Zero*

Una vez que describimos el proceso de consolidación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria del gobierno de Lula da Silva, especialmente la construcción de su marco institucional y jurídico, y también de su dimensión internacional, a continuación examinamos sus instrumentos: los programas sociales que conformaron el *Fome Zero*.

Los programas del *Fome Zero* (FZ) han pasado por un novedoso fenómeno, la internacionalización, lo que le ha convertido en objeto de cooperación internacional de Brasil con otros países en desarrollo.

Así, en este apartado destacamos los principales programas del FZ que han sido “exportados” a través de esquemas de cooperación Sur-Sur al desarrollo, ya que fueron utilizados como experiencia brasileña a ser intercambiada con otros países. Conocer sus características, alcance e impactos, a nuestro entender, es primordial para comprender la visibilidad internacional que tuvieron, como también las acciones llevadas a cabo por el gobierno en materia de seguridad alimentaria y nutricional a nivel global –tema que veremos más adelante en el Capítulo 5. Afirmamos que estas acciones internacionales están directamente relacionadas con la experiencia doméstica en el desarrollo de tecnologías sociales exitosas, que han servido de plataforma para que Brasil logre proyectarse hacia el exterior, por lo que nos resulta fundamental conocerlas y entender las razones de su internacionalización.

Ahora bien, el *Fome Zero* fue transformado en prioridad nacional, conformándose en estrategia de gobierno que orientó las políticas de la nueva gestión. Conforme afirmó el entonces Ministro del Desarrollo Agrario, Guilherme Cassel, el FZ buscó superar la dicotomía entre la política económica y las políticas sociales, integrando políticas estructurales y *emergenciais* en el combate al hambre (MDA, 2010: 8).

Como mencionamos antes, las competencias del MESA fueron absorbidas por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) en 2004, e igualmente todas las acciones que inicialmente conformaban el *Fome Zero*. En esta etapa de transición se creó el Grupo de Trabajo del FZ vinculado a la Casa Civil, coordinado por el MDS, en el cual participaron varios ministerios, como los de Desarrollo Agrario, Salud, Educación, Agricultura, Planificación, Hacienda, y de Trabajo. También contó con la participación del *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA) y de la sociedad civil a través del CONSEA (MDS, 2010: 80).

En este Grupo de Trabajo se redefinieron los programas prioritarios que pasaron a conformar una estrategia de gobierno, articulando así las acciones de combate al hambre del gobierno de Lula –que se denominó como Estrategia *Fome Zero*.

Hubo una integración de los ministerios que implementaban acciones vinculadas al *Fome Zero* creando una institucionalidad que propició la gestión transversal, articuló los proyectos y buscó evitar la dispersión de los recursos. Así: “*Fome Zero se consolidou como uma `ideia força`, prioritária, orientadora, uma grande diretriz das políticas sociais*”, según se indica en el discurso oficial (MDS, 2010: 15).

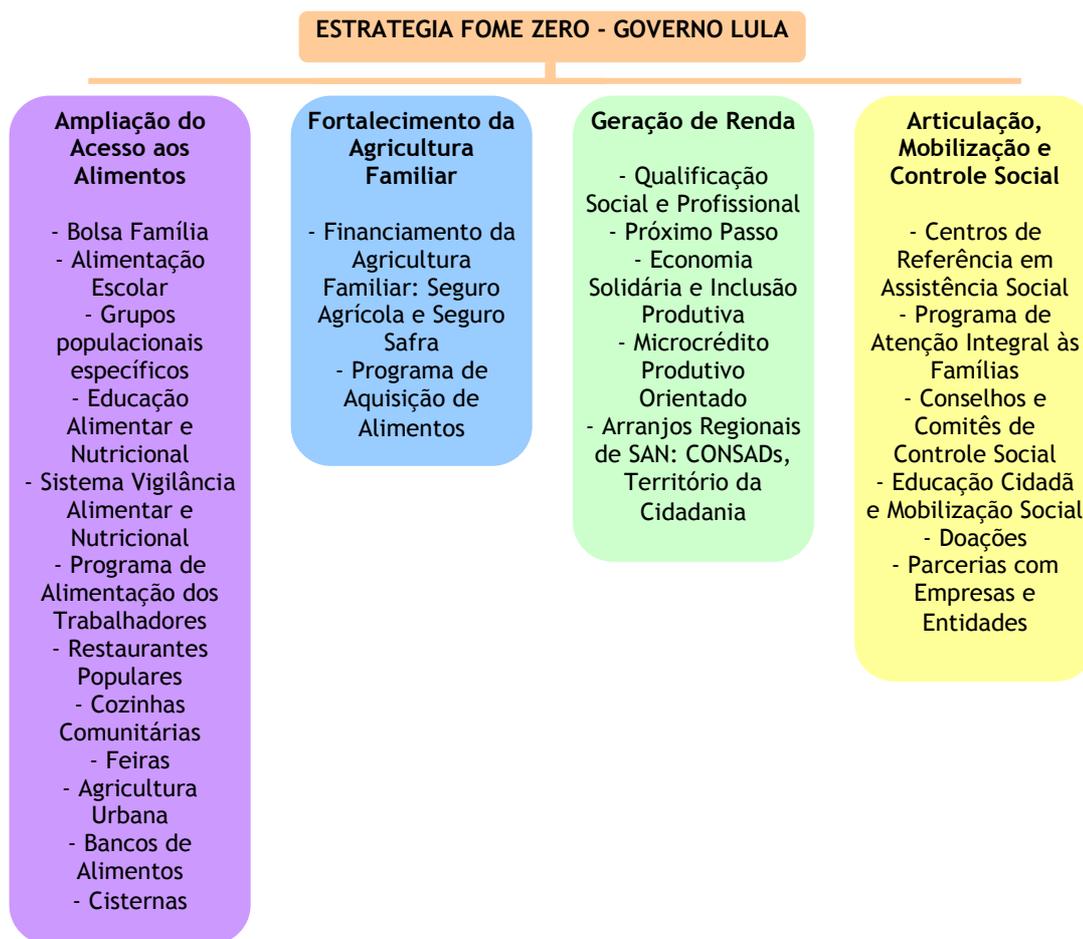
Cabe señalar que el presupuesto del MDS pasó de R\$ 11,4 mil millones en 2003 a R\$ 38,9 mil millones en 2010, un incremento considerable, incluso si se compara con el presupuesto de otros ministerios¹⁶, lo que indica la priorización del gobierno de Lula en la política de combate al hambre y la pobreza. Aunque quizás los recursos hayan sido en realidad insuficientes, dada la gran deuda social persistente en el país (Ananias, 2010: 12).

El FZ se conformó como una directriz de combate al hambre que enlazaba diversas acciones con cuatro ejes articuladores: a) ampliación del acceso a los alimentos, b) fortalecimiento de la agricultura familiar, c) promoción de procesos de inserción productiva y generación de renta, y d) articulación, movilización y control social.

En la Figura 1 a seguir se observan la totalidad de los programas que conforman los cuatro ejes de la Estrategia *Fome Zero*, y a continuación detallamos los más relevantes para nuestra investigación, los que han tenido visibilidad internacional y que han sido objeto de cooperación Sur-Sur al desarrollo de Brasil.

¹⁶ Como por ejemplo el Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior que tuvo en 2003 una ejecución presupuestaria de R\$ 1,19 mil millones y en 2010 de R\$ 1,62 mil millones. Senado Federal, “LOA 2003, Execução Orçamentária por Órgão”, disponible en: <http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20187>; “LOA 2010, Execução Orçamentária por Órgão”, disponible en: <http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20456>.

Figura 1: Programas de la Estrategia *Fome Zero*, gobierno de Lula da Silva



Fuente: Elaboración propia con base a MDS, 2010, p. 82.

a) Primer Eje: Ampliación del Acceso a los Alimentos

El primer eje del *Fome Zero* se destinó al sector más pobre de la población y se ejecutó a través de la transferencia directa de renta, de la alimentación escolar, del acceso al agua potable y la creación de equipamientos públicos, como comedores populares, cocinas comunitarias, bancos de alimentos, entre otros.

El Programa *Bolsa Família* (PBF) fue la principal acción de este primer eje, siendo el mayor programa de transferencia de renta del gobierno federal, con un presupuesto de cerca de R\$ 13 mil millones que atendía a aproximadamente 50 millones de personas en 2010. La creación del PBF en 2004 buscó reunir programas menores en un sólo gran programa, con la

finalidad de unificar la gestión y la ejecución de las acciones de transferencia de renta, muchas de estas iniciadas al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso¹⁷.

Vigente hasta la actualidad, el PBF tiene por beneficiarios a las familias trabajadoras pobres, que poseen una renta familiar mensual *per capita* de hasta R\$ 154, y a las familias extremadamente pobres, en situación de indigencia y miseria, que poseen una renta familiar mensual por persona de hasta R\$ 77. La distribución espacial del Programa también contempla la concentración de la pobreza en algunas regiones del país: en 2009, el 51% era destinado a las familias de la región Nordeste, 26% al Sudeste, 10% al Norte, 8% al Sur y 5% al Centro-Oeste (Zimmermann, 2009: 351).

Englobando una serie de acciones e implementado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, el PBF funciona básicamente en tres ejes: a) la transferencia de renta para el alivio de la pobreza en situaciones de emergencia; b) las condicionalidades que buscan reforzar el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social¹⁸; y c) las acciones y programas complementarios para que las familias puedan superar la situación de vulnerabilidad. Dichas acciones han sido objeto de intercambio del gobierno brasileño con otros países, configurándose el PBF como uno de los principales programas “exportados” por Brasil a través de esquemas de cooperación Sur-Sur.

Cabe mencionar que el *Bolsa Família* se inserta en el contexto de los programas de transferencia de renta condicionada que existen alrededor de mundo. Como en Brasil, también fueron desarrollados en otros países latinoamericanos, como los reconocidos Programa Oportunidades en México y el Programa Más Familias en Acción en Colombia, entre otros. Como también en el caso brasileño, este tipo de programas son avalados y financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁹, lo que expresaría la incidencia que tendrían dichos organismos internacionales en este tipo de política social.

¹⁷ El PBF unificó especialmente al Programa de Renta Mínima vinculado a la Educación (*Bolsa Escola*); el Programa de Renta Mínima vinculada a la Salud (*Bolsa Alimentação*); el Programa *Auxílio-Gás*; el *Cadastramento Único* del Gobierno Federal –siendo estos creados entre 2001 y 2002-; y el Programa de Acceso a la Alimentación (*Cartão Alimentação*) creado en 2003 al inicio de la gestión de Lula en el marco del *Fome Zero* (Brasil, 2004).

¹⁸ Sobre las condicionalidades del Programa *Bolsa Família*, en el área de salud las familias tienen que garantizar la vacunación y el desarrollo de los niños hasta los 7 años, hacer el acompañamiento de las mujeres de 14 a 44 años, y si son gestantes o nutrices hacer el prenatal y el acompañamiento del bebe. En educación, todos los niños y adolescentes deben estar matriculados y tener una satisfactoria frecuencia escolar mensual. En asistencia social, los niños y adolescentes en riesgo o retirados del trabajo infantil por el programa PETI deben participar de los servicios de este programa, también presentando una frecuencia mínima mensual. MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, “Condicionalidades Bolsa Família”, disponible en: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>

¹⁹ CEPAL, Programas de Transferencia Condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/>

Otro relevante instrumento del primer eje de la Estrategia *Fome Zero* es el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), vigente hasta la actualidad, igualmente ha tenido importante impacto nacional, visibilidad internacional, y ha sido objeto de cooperación horizontal. El PNAE es ejecutado por el *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE) del Ministerio de Educación, con la participación de otros ministerios, como el de Desarrollo Agrario (MDA).

El PNAE es uno de los programas de seguridad alimentaria más antiguos de Brasil, creado en 1955, busca garantizar –por medio de la transferencia de recursos financieros federales a los municipios- la alimentación escolar de los alumnos matriculados en escuelas públicas. Hasta 2009, eran cerca de 40 millones de comidas diarias ofrecidas para los alumnos de la red pública en todo el país, incluyendo desde guarderías y escuelas primarias, hasta la enseñanza secundaria y la educación para jóvenes y adultos (MDS, 2010: 83).

Un significativo avance para el PNAE fue la aprobación de la Ley de Alimentación Escolar N° 11.947 en 2009, que determinó a los estados y municipios que un mínimo de 30% de los recursos recibidos deberían ser gastos en la compra de alimentos producidos por los agricultores y emprendedores familiares rurales (Brasil-PR, 2009). De ese modo, a partir del gobierno de Lula se vinculó la alimentación escolar al desarrollo de la agricultura familiar local, generando una dinámica que creó mercados para los agricultores familiares –en su mayoría familiares de los alumnos de las escuelas beneficiadas-, movilizó la economía local y llevó alimentos producidos en la localidad para la merienda escolar.

Una tercera acción relevante de este primer eje fue el Programa de Cisternas ejecutado por el MDS y desarrollado en el Semiárido brasileño, región que enfrenta sequías en la mayor parte del año y que presenta los indicadores sociales más bajos del país. Implementado en 2003 y también vigente hasta hoy, el programa tiene como beneficiarios las familias rurales registradas en el PBF y consiste en la construcción de cisternas para el almacenaje de agua de lluvia garantizando agua en el período de estiaje (MDS, 2010: 83).

Además del programa destinado al consumo humano (*Primeira Água*) se implementó un programa de cisternas para la producción agropecuaria de las familias agricultoras (*Segunda Água*) que ya participaban del programa anterior, como también para las escuelas públicas municipales de la región rural del Semiárido, para el consumo humano y para la producción de huertas escolares²⁰.

²⁰ MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, “Programa Cisternas”. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/programa-cisternas>

Cabe señalar el importante papel de la *Articulação Semiárido Brasileiro* (ASA), en el programa federal de cisternas –red formada desde 1999 por organizaciones de la sociedad civil en nueve estados del Semiárido. Desde el inicio del gobierno de Lula se ha creado una *parceria* con la ASA por su gran experiencia en la implementación de los programas *Um Milhão de Cisternas* (P1MC) y *Uma Terra e Duas Águas* (P1+2). De 2003 hasta la actualidad esta sociedad entre el poder público federal y la ASA ha permitido la construcción de cerca de 500 mil cisternas, beneficiando a más de dos millones de personas que pasaron a tener acceso al agua en sus casas²¹.

b) Segundo Eje: Fortalecimiento de la Agricultura Familiar

El segundo eje de la Estrategia *Fome Zero* involucra básicamente tres programas, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), el *Mais Alimentos* y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), mismos que también han sido intercambiadas sus experiencias a través de esquemas de cooperación con otros países en desarrollo.

Los tres programas son ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), creado en 1999 y reformado en 2010, el mismo tiene competencias en los asuntos relativos a la reforma agraria, la promoción del desarrollo sustentable de la agricultura familiar, la regularización de las tierras de los *remanescentes* de las comunidades *quilombolas*²², y la regularización agraria de la Amazonia.

El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) es una línea de crédito exclusiva para agricultores familiares y asentados de la reforma agraria para financiar proyectos individuales o colectivos con bajas tasas de interés. El financiamiento puede ser destinado para costear la cosecha, para actividades agroindustriales, servicios, y para la inversión en máquinas, equipamientos e infraestructura para la producción²³.

El segundo, el Programa *Mais Alimentos*, fue creado en 2008 y consiste en una línea de crédito específica del PRONAF para la inversión en infraestructura de la propiedad rural,

²¹ ASA, Articulação Semiárido Brasileiro. Ver: <http://www.asabrasil.org.br/portal/Default.asp>

²² Representando un importante logro en la valorización y en la conquista de derechos de las culturas afro-brasileñas, la Constitución Federal brasileña de 1988 reconoció el derecho de titulación de las tierras ocupadas tradicionalmente por las comunidades remanentes de los quilombos –presente en el Artículo 68^a del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de 1988.

²³ MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, PRONAF, “Sobre o Programa”. Disponible en: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf> (acceso: 10 de marzo de 2014).

que busca crear condiciones para el aumento de la productividad de la agricultura familiar, configurándose como una acción estructural que permite al agricultor comprar máquinas y equipamientos. Como parte del Programa se hizo un acuerdo con la industria nacional para garantizar un descuento significativo en los precios de las máquinas agrícolas para los beneficiarios del crédito agrícola²⁴.

La tercera línea de acción es el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de la agricultura familiar, creado en 2003 a través de la Ley N° 10.696 que regula el crédito rural (Brasil-PR, 2003). El PAA, financiado y ejecutado en conjunto por el MDS y el MDA, es una de las acciones estructurales creadas durante el gobierno de Lula que buscó garantizar la vinculación de la producción local con un mayor consumo de alimentos. El PAA permite que los gobiernos estatales y municipales compren directamente sin licitación los productos de la agricultura familiar, operando básicamente en tres modalidades: a) reposición de stocks estratégicos de seguridad alimentaria; b) compra local de alimentos producidos por agricultores familiares, para su distribución a programas municipales de SAN en las escuelas, guarderías, hospitales, comedores populares, entre otros –ambos financiados por el MDA; y c) programa de incentivo a la producción y al consumo de leche, enfocado a pequeños productores del Semiárido –financiado por el MDS (MDA, 2010: 70-72).

Cabe señalar que el PAA fue creado a partir de propuesta del CONSEA, contando con el apoyo de importantes organizaciones de agricultores familiares a nivel nacional, tales como el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG) y la Federación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura Familiar (FETRAF) (MDA, 2010: 72).

Además, el PAA se vincula al PNAE especialmente desde la Ley de Alimentación de 2009 que mencionamos antes, que estipuló que el 30% de los recursos del PNAE para la merienda escolar sean aplicados a la compra de productos de la agricultura familiar local. Esta vinculación entre los dos programas del MDA y MDS ha generado impactos domésticos positivos, siendo considerado un modelo de tecnología social desarrollado por este gobierno. Por esa razón, ha recibido reconocimiento internacional y ha sido compartido por Brasil en programas de cooperación en seguridad alimentaria con otros países del Sur, que han tenido creciente interés en la política de SAN desarrollada desde Lula y continuada por Dilma Rousseff. Inclusive desde 2010 se desarrolló, en el marco del Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, el *Purchase from Africans for Africa* (PAA África)

²⁴ MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Mais Alimentos, “Sobre o Programa”. Disponible en: <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/maisalimentos> (acceso: 4 de julio de 2014).

basado en el Programa de Adquisición de Alimentos brasileño –mismo que señalaremos en el Capítulo 5.

c) Tercer Eje: Promoción de Procesos de Inserción Productiva

El tercer eje del *Fome Zero* básicamente buscó incentivar la economía social y solidaria desarrollando acciones para contribuir a la inserción en el mercado de trabajo de las poblaciones más pobres, especialmente vinculadas a los beneficiarios del *Bolsa Família*.

Por un lado, fueron promovidas la creación de fondos y líneas de microcrédito en asociación con bancos federales y estatales para atender a la demanda de financiamiento de los emprendimientos populares. Por otro lado, se impulsó la ampliación de las Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares en las universidades brasileñas, para el asesoramiento a los emprendimientos en los procesos de organización, producción y comercialización. Además, se invirtió en cualificación profesional en sectores como construcción civil y turismo, involucrando diversos ministerios, como el de Trabajo y Empleo y el de Turismo, que actuaron en conjunto con el MDS (MDS, 2010: 84). Experiencias que también están presentes en algunos de los proyectos de cooperación Sur-Sur de Brasil.

d) Cuarto Eje: Articulación, Movilización y Control Social

El cuarto eje de la Estrategia *Fome Zero* buscó por un lado, la vinculación con los programas de asistencia social del MDS, como el Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF) llevado a cabo en los Centros de Referencia para la Asistencia Social (CRAS). El PAIF actúa en la protección social con medidas de atención preventivas a las familias pobres, y también enfocado a atender situaciones de riesgo, vinculándose al *Bolsa Família* en el acompañamiento de las familias beneficiarias.

Por otro lado, se buscó la movilización social junto a la sociedad civil, empresas y organismos privados, en acciones de promoción de la ciudadanía e inclusión social, redes para la formación y capacitación en temas de seguridad alimentaria y nutricional y derechos sociales, la creación de foros y consejos de SAN, y la capacitación de profesores de la red pública sobre alimentación saludable.

Igualmente, se impulsó el control social de los programas del *Fome Zero*, y en ese sentido ha sido fundamental el rol del CONSEA que estuvo al frente de la implementación

de los programas de SAN, tales como el de Adquisición de Alimentos, de Cisternas, el *Bolsa Família*, el de Alimentación Escolar, y en la elaboración de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) y de la Ley de la Alimentación Escolar, entre otras acciones (MDS, 2010: 86).

Cabe señalar que el proceso de participación de la sociedad civil también desencadenó la creación de CONSEAs Estatales en 26 unidades de la Federación, siendo que en 2010 casi la mitad de ellas ya habían aprobado leyes estatales en el área de SAN (LOSANs estatales) y cerca de 2/3 poseían Comisiones del Derecho Humano a la Alimentación. También se desarrollaron los CONSEAs Municipales, siendo que en 2010 eran aproximadamente 700 en funcionamiento (MDS, 2010: 86). Estos hechos demuestran un creciente control social de la política pública de seguridad alimentaria y el relevante apoyo que han tenido las acciones a nivel local.

La participación de la sociedad civil organizada en el CONSEA, a través de espacios institucionalizados que funcionaron como herramientas de incidencia en la agenda política gubernamental, fue fundamental para la construcción de una Política Nacional de SAN de carácter universalista y que efectivamente respetase la soberanía y la seguridad alimentaria. Sin la participación del Consejo quizás no se habría conformado la PNSAN o al menos tendría características bien diferentes de las que expusimos anteriormente, siendo éste un importante logro de los movimientos sociales durante el gobierno de Lula –de acuerdo a lo señalado en entrevista personal con el consejero nacional del CONSEA y coordinador general de la FETRAF-CUT, Marcos Rochinsk²⁵.

Además, la experiencia del Consejo también ha generado interés de otros países sobre el proceso de construcción participativo de la Política Nacional de SAN brasileña. Esto ha generado un intercambio creciente con otros gobiernos y organizaciones de la sociedad civil de países de América Latina y África, de acuerdo a lo que verificamos durante el trabajo de investigación con base en los documentos oficiales del Consejo²⁶ y las entrevistas que realizamos –como veremos más adelante en los Capítulos 3, 4 y 5.

Señalamos que este aspecto se relaciona a la propia característica internacional del CONSEA, que desde su creación contempla la defensa de la soberanía y la seguridad alimentaria a nivel global, conforme vimos en el Apartado 1.2 del presente Capítulo; y que

²⁵ Entrevista personal realizada en 2014 con el Sr. Marcos Rochinsk, consejero del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y coordinador general de la Federación Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar (FETRAF-CUT).

²⁶ Como por ejemplo en la página web oficial del CONSEA, que además tiene una parte en destaque específica para lo “Internacional” (<http://www4.planalto.gov.br/consea/internacional>).

igualmente refleja la experiencia anterior de cada una de las organizaciones que componen el Consejo, que en su mayoría tienen vinculaciones con otros países y que han actuado a nivel institucional también en el exterior.

1.4 El Debate sobre los Desafíos y Logros del *Fome Zero*

La Estrategia *Fome Zero* del gobierno de Lula, y especialmente uno de sus instrumentos, el *Bolsa Família* ha tenido algunos desafíos por enfrentar, pero por otro lado, en su conjunto, han tenido mucha visibilidad por el alcance y logros positivos en la reducción del hambre y la pobreza en Brasil.

En el presente apartado señalamos el debate técnico-académico sobre las limitaciones y las fortalezas del *Fome Zero* que pudimos identificar durante nuestra investigación. Mismo que nos interesa conocer para comprender el alcance de la política y también poder indagar críticamente sobre un posible “modelo de política de seguridad alimentaria brasileña” implementado desde el gobierno de Lula, y que podría estar siendo “transferido” hacia otros países con los que Brasil coopera.

a) Desafíos del Bolsa Família

Observamos que algunas críticas han estado dirigidas especialmente en relación a uno (sino el principal) de los programas que conforman la Estrategia *Fome Zero*: el Programa *Bolsa Família* (PBF). Dichas críticas nos parecen relevantes comprender, pues significarían retos aún por superarse de la política de SAN brasileña.

Además de la crítica sobre la monetarización de la protección social, característica propia de programas de transferencia de renta como el *Bolsa Família* y de la focalización del Programa en las familias muy pobres, señalada por Aldaiza Sposati (2009), un debate polémico que circunda el PBF se refiere a las contrapartidas (condicionalidades) que deben cumplir los beneficiarios, incluso a costes de punición y eventual pérdida del beneficio (De Castro Maia Senna *et al*, 2007: 93).

Los idealizadores del PBF justifican que las condicionalidades han sido mecanismos para estimular la inclusión de las familias en los servicios de educación y salud, buscando romper con el ciclo de la pobreza. Además, el discurso oficial indica que la focalización ha sido justamente la razón del éxito del Programa en la reducción de la desigualdad, ya que el

80% de los beneficios del PBF van para el 40% más pobre de la población (IPEA, 2010b: 41-42).

Sin embargo, hay localidades en donde no existen escuelas ni ambulatorios cercanos al domicilio de los beneficiarios, imposibilitando el cumplimiento de las condicionalidades impuestas por el Programa (De Castro Maia Senna *et al*, 2007: 93). Asimismo, la obligación del cumplimiento de condicionalidades por políticas sociales, sean educativas o de salud, serían de responsabilidad del Estado y no del ciudadano; por lo que Claus Offe (1995: 277) ha criticado dichas políticas como autoritarias, punitivas y desiguales²⁷.

Amélia Cohn también critica a las condicionalidades del *Bolsa Família*, asegurando que, pese a su lado positivo por ser contrapartida de la responsabilidad de las familias por recibir el beneficio, ciertos derechos, como la educación y la salud, se han transformado en imposiciones. Esta situación ha creado un dilema entre el derecho y el monitoreo del comportamiento de los beneficiarios, “*o que lhe tolhe a autonomia e a possibilidade de criação de novas e independentes identidades sociais que respeitem mais de perto suas origens sociais e sua diversidade*” (Cohn, 2013: 112).

Pero finalmente, señalamos que el debate sobre las condicionalidades tiene una cuestión de fondo. Algunos analistas critican el hecho de que el *Bolsa Família* no está basado en una concepción de derechos universales, por su carácter focalizado. Políticas alejadas de la idea de derecho se alinean a directrices liberales y poseen una perspectiva de “ayuda”; no obstante, bajo la concepción de derechos se debe garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada y a una vida libre de la pobreza a todas las personas que cumplen los criterios de elegibilidad²⁸ (Zimmermann, 2009: 355-356).

Aunque se reconozca el significativo impacto social en Brasil, se indica que los programas de transferencia condicionada de renta y la focalización de las políticas sociales aún no se caracterizan como derechos universales (Cohn, 2013: 112). La universalidad es una de las características de la concepción moderna e integral de los derechos humanos, y conforme afirma Flávia Piovesan: “*a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral,*

²⁷ Autoritarias porque buscan moldear a los ciudadanos para el cumplimiento de ciertas “virtudes” impuestas por el Estado; punitivas de los beneficiarios que “no cumplen” con lo consignado; y desiguales porque si el Estado incumple con la prestación del servicio a los sujetos de este derecho no son punidos de igual manera, no habiendo una doble vía de responsabilidades (Offe, 1995: 277).

²⁸ Zimmermann señala que las familias que se encuadran en los criterios de elegibilidad del *Bolsa Família* no tienen su acceso garantizado porque existe un límite de beneficiarios por municipio delimitado por el gobierno federal. Una vez que ese límite es alcanzado, nuevas familias no pueden ser incluidas aunque se encuentren en grave situación de vulnerabilidad. En 2009 se estimaba que 4,8 millones de familias estaban excluidas del acceso al PBF aun cumplimentando sus requisitos (Zimmermann, 2009: 353).

dotado de unicidade existencial e dignidade". Por lo que un derecho no debería tener contrapartidas o condicionalidades: el "ser" persona ya basta como requisito para acceder a los derechos (Piovesan, 2004: 22).

Dichas críticas nos permiten conocer los límites del Programa *Bolsa Família* a partir de una perspectiva más amplia del derecho universal a la alimentación. Los límites que indicamos anteriormente, quizás han sido reproducidos en otros países a través de proyectos de cooperación Sur-Sur, cuando Brasil comparte su "modelo" de tecnología social en el combate al hambre y la pobreza. Elemento que tomaremos en consideración a la hora de analizar las iniciativas de CSS en seguridad alimentaria y nutricional desarrolladas por el país que estuvieron basadas en la experiencia del PBF.

b) Logros del Fome Zero

Por otro lado, pese las críticas dirigidas específicamente al Programa *Bolsa Família* y a sus condicionalidades y carácter focalista, la Estrategia *Fome Zero*, como marco más amplio, ha tenido significativo reconocimiento por sus logros e impactos positivos en el combate al hambre y la pobreza en el país.

Como estrategia que condensa acciones tanto inmediatas y focalizadas cuanto de largo plazos y universales, el *Fome Zero* creado por Lula ha sido indicado como política innovadora en relación a las anteriores políticas de seguridad alimentaria y nutricional, especialmente por dos elementos. Primero, porque incorporó el aspecto más moderno del concepto de seguridad alimentaria y nutricional, con un enfoque universalista y de reconocimiento de los derechos, con base en la acción del Estado. Segundo, por hacer una articulación entre sus varios programas, que buscan atender situaciones de emergencia combinados con medidas estructurales, diferenciándose de programas de las gestiones anteriores –características que hacen que el *Fome Zero* sea considerada una verdadera política de seguridad alimentaria y nutricional (Belik, 2012: 96; Yazbek, 2012: 307).

En la misma línea, también se ha indicado que el expresidente Lula inició una nueva etapa de reaproximación del Estado a su responsabilidad de proveer el derecho a la alimentación, diferenciándose de las políticas alimentarias tradicionales, marcadas por el asistencialismo y el clientelismo. En su gestión se elaboraron políticas sociales más amplias de seguridad alimentaria y de combate a la pobreza, que articularon tres elementos: *acciones estructurantes*, enfocadas a combatir el hambre; *acciones específicas*, que buscaron garantizar el acceso directo a la alimentación; y *acciones locales*, con el objetivo de

garantizar el abastecimiento alimentario a nivel municipal –cambios que representaron un nuevo paradigma de política de SAN (Machado de Albuquerque, 2009: 899).

Esta perspectiva contrarresta el debate sobre la tendencia históricamente focalista de las políticas sociales de Brasil. Esto nos abre precedentes para suponer la innovación que representa la actual política de seguridad alimentaria y nutricional iniciada por el gobierno de Lula da Silva, que además de estar basada en un derecho social constitucional, se propone universalista, a diferencia de las tradicionales políticas sociales brasileñas.

Dicha conclusión significa una importante referencia para nuestra investigación, pues nos ayuda a comprender el porqué del éxito de la política doméstica y de su consecuente visibilidad en el exterior y proceso de internacionalización. Por ello, igualmente incluiremos esta referencia para examinar las iniciativas y proyectos de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional llevadas por Brasil que veremos más adelante. Así, también podremos vislumbrar qué tipo de “modelo(s)” de política alimentaria ha sido transferido a otros países en desarrollo.

En paralelo, otro elemento innovador fue la participación intensa de los movimientos sociales en los últimos 30 años para la construcción e implementación de la política alimentaria, plasmada desde la última década en la acción del CONSEA –elemento que, sin lugar a duda contribuyó a la legitimación de esta política.

Vale destacar que la priorización de los programas sociales del gobierno de Lula y la Estrategia *Fome Zero* han generado resultados positivos en la disminución del hambre en el país. El impacto de los programas se ve reflejado en la reducción a la mitad de la proporción de personas que pasaban hambre. Con ello Brasil cumplió con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.

También se observó la reducción del casi 62% de la desnutrición infantil en el período 2003-2008 (MDS, 2010: 89); y en la disminución de 65% de la mortalidad causada por desnutrición entre niños en los municipios en donde había alta cobertura de los programas²⁹.

En términos de disminución de la pobreza, se observó una reducción de 2002 a 2012 pasando de 25% a 10% de total de la población, lo que equivale a 41 millones y 16 millones de personas respectivamente; igualmente los brasileños en situación de pobreza extrema,

²⁹ Investigación sobre el Programa *Bolsa Família* publicada en 2013 por la Revista *The Lancet* que involucró universidades de Brasil y de Inglaterra. “Estudo avalia impacto do Programa Bolsa Família na redução da mortalidade infantil”, *ONU-Brasil*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.onu.org.br/estudo-avalia-impacto-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil/>

pasaron de 12% (15 millones) para 5% (6 millones) de la población (IPEA, 2013: 17-18); a la par de la disminución de la concentración de renta en el país: el Coeficiente de Gini pasó de 0,593 en 2001 a 0,540 en 2009 (SAE, 2010: 26).

Estos resultados expresan en gran parte los más de 10 años de la política de combate al hambre y la pobreza, iniciada con Lula y continuada por la presidenta Dilma Rousseff; pero también hay que considerar el impacto en la disminución de la pobreza resultante de la mejora económica del país y la valorización del salario mínimo durante este período.

Respecto específicamente al Programa *Bolsa Família* (PBF) cabe hacer algunas consideraciones. Hasta el final del mandato de Lula cerca de 15,5 millones de familias eran atendidas por el Programa en los cinco mil municipios del país, abarcando cerca de 50 millones de personas, lo que representaría más de 1/4 de la población brasileña (IPEA, 2010: 50) y conformándose en uno de los mayores programas de transferencia de renta del mundo en términos numéricos y relativos.

La relación del *Bolsa Família* con el combate al hambre es muy significativa, ya que la alimentación es el principal gasto de las familias con el beneficio, representando un 87% del uso total del recurso³⁰, lo que ha permitido impactos efectivos en el incremento de la cantidad y variedad de los alimentos (IBASE, 2008: 45). Aunque también nuevos hábitos alimentarios en las familias beneficiarias, que no han sido tan positivos³¹.

Otra incidencia positiva del PBF se refiere a la cuestión de género, incluso por el peso femenino en el Programa: 95% de las titulares son mujeres. Muchas pasaron a disponer de una renta por primera vez en su vida, lo que representó para ellas una mayor independencia y seguridad, siendo en su mayoría las que administran los recursos para sus familias³². En ese sentido, 49% afirman sentirse más independientes financieramente, 39%

³⁰ Seguido de 45,6% para la compra de material escolar, 37% para vestimenta, 22% en gastos con medicamentos, 10% para compra de gas, y el 6% para el pago de la cuenta de luz (IBASE, 2008: 45).

³¹ En estudio reciente sobre el impacto del *Bolsa Família* en la seguridad alimentaria y nutricional de las familias beneficiarias se señala un aumento del consumo de alimentos con mayor densidad calórica y menor valor nutritivo, como las harinas procesadas, los alimentos industrializados y azúcares (Mitre Cotta y Costa Machado, 2013: 56-57). Como es sabido, el exceso de este tipo de alimentación es causador de obesidad, anemia, diabetes, hipertensión, entre otras enfermedades crónicas. Una mala alimentación ha sido detectada también en programas de transferencia de renta similares en otros países, tales como México y Colombia, donde se ha evidenciado problemas de salud, déficit nutricional y sobrepeso de los beneficiarios por los cambios alimenticios, incluso por “suplementos nutricionales” distribuidos por estos mismos programas –por lo que se hace necesaria una educación alimentaria y orientación nutricional acompañadas a la transferencia de renta.

³² Estudio desarrollado por Walquiria Leão Rego y Alessandro Pinzani sobre las transformaciones en la vida de las mujeres beneficiarias del PBF en las zonas rurales del nordeste brasileño (*Vozes do Bolsa Família. Autonomia, dinheiro e cidadania*, Ed. Unesp, 2013). “*Soltando a (própria) voz*”, *Jornal da Unicamp*, abril-mayo de 2013. Disponible en: <http://www.unicamp.br/unicamp/ju/559/soltando-propria-voz>

indican el aumento del poder de decisión en relación al uso del dinero, y el 27% se sienten más respetadas por sus compañeros (IBASE, 2008: 57).

Igualmente, el recurso del *Bolsa Família* ha sido indicado como relevante motor de la economía local y del aumento del consumo, especialmente en las regiones más pobres del país. Aunque los beneficios tienen un valor relativamente bajo, poseen un significado real para las personas que los reciben y muchas veces son su única posibilidad de renta (Silva e Silva *et al*, 2004).

Si bien el valor del beneficio aún es insuficiente, Leão Rego y Pinzani afirman que no se puede negar la potencialidad que tiene el Programa en transformarse en una política de ciudadanía consistente, si es complementado con políticas que busquen los derechos garantizados en la Constitución Federal de 1988: “(...) o *Bolsa Família* começa pela mais preliminar de todas as prerrogativas da cidadania, porque diz respeito ao mais preliminar direito: o direito à vida”³³.

Finalmente, consideramos que saltan a la vista los resultados de la Estrategia *Fome Zero* logrados en cerca de 10 años, lo que no es un hecho menor dada la histórica deuda social persistente en Brasil. Además, uno de los aspectos relevantes del *Fome Zero* es formarse por múltiples acciones transversales a través de una variedad de programas proporcionándole un amplio espectro, lo que le convertiría en una política integral de seguridad alimentaria y nutricional.

1.5 Reconocimiento Internacional del *Fome Zero*

El éxito de la Política Nacional de SAN iniciada por Lula, con los impactos considerables en las condiciones de vida de millones de brasileños, ha llamado la atención de los analistas, de la prensa y de la comunidad internacional, y ha generado dividendos a la imagen de Brasil como referente internacional en el combate al hambre y la pobreza.

Los programas implementados han sido reconocidos a través de premios y apuntados por diversos actores relevantes en la gobernanza global de la seguridad alimentaria como un modelo de política pública de combate al hambre y la pobreza, como se verá en algunos ejemplos presentados a continuación en este apartado.

³³ *Ibidem*.

La ONG internacional ActionAid –una de las más influyentes en la materia a nivel global-, durante la campaña de monitoreo *HungerFREE* clasificó a Brasil en primer lugar en el ranking de los países en desarrollo que luchan contra el hambre (ActionAid, 2010: 37). Oxfam también ha apuntado al país como uno de los emergentes que más ha puesto esfuerzos en el combate al hambre y la pobreza, destacando la importancia del *Fome Zero* y del *Bolsa Família* en el contexto de la campaña mundial *Grow* (Oxfam, 2011: 8).

Igualmente, la reconocida *International Social Security Association* otorgó al PBF en 2013 el *1rst Award for Outstanding Achievement in Social Security*, considerando el Programa una “*experiência excepcional e pioneira na redução da pobreza e na promoção da seguridade social*”³⁴. Siendo también reconocido por Naciones Unidas, junto al *Fome Zero*, como ejemplos de políticas públicas en la lucha contra el hambre y la pobreza. De acuerdo a Arnaud Peral, representante del PNUD en Brasil, el país es “*um exemplo mundial de vontade política e de compromisso com a luta contra a pobreza e a desigualdade, mostrando grandes resultados*”³⁵.

En este proceso de visibilización internacional, Lula también ha recibido importantes premios internacionales por sus acciones, especialmente por el éxito de los programas iniciados en su gobierno. Algunos ejemplos más relevantes fueron la *Agrícola Medal* de la FAO (2005), el *Félix Houphouët-Boigny Peace Prize* de la UNESCO (2009), el *Global Champion in the Battle against Hunger Award* del PMA (2010) y el *World Food Prize* (2011) de la Fundación WFP.

Así, dado el impacto nacional que han alcanzado dichas políticas, el “modelo brasileño” ha despertado el interés de países y organismos internacionales, hecho frecuentemente enfatizado en el discurso gubernamental brasileño. De acuerdo al ministro Marcelo Neri, de la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia: “*as políticas sociais brasileiras viraram um produto de exportação do nosso país*”³⁶.

Aunque sobre la perspectiva de “exportación de un modelo”, representantes del gobierno también han hecho hincapié en que no existen “modelos” o recetas preconcebidas, sino más bien “experiencias” brasileñas sobre la construcción de políticas públicas a ser compartidas con otros países, conforme nos señaló en entrevista el Ministro Milton Rondó,

³⁴ “Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família”. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 14 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2

³⁵ “Estudo indica que o programa Bolsa Família está diretamente associado à redução das taxas de mortalidade infantil”, *Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.sae.gov.br/site/?p=16546>

³⁶ “Estudo indica que o programa Bolsa Família ...”, *SAE*, 22 de mayo de 2013.

coordinador general de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME) del Ministerio de Relaciones Exteriores³⁷, demostrando así el énfasis del gobierno en remarcar la horizontalidad de la cooperación brasileña.

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

En ese proceso, el país ha creado diversas iniciativas internacionales, entre campañas globales, alianzas con otros países u organismos multilaterales, mecanismos de cooperación, entre otros, para compartir las experiencias del *Fome Zero*. Así, los programas de la política de seguridad alimentaria y nutricional de Brasil se han transformado en objeto de cooperación con países del Sur, pasando a ser “ejemplos” de política social para otros gobiernos. Fenómeno este que profundizaremos en el Capítulo 5, cuando observaremos algunas iniciativas internacionales de combate al hambre y la pobreza promovidas por el gobierno de Lula da Silva.

Finalmente, consideramos que el proceso de internacionalización o difusión internacional de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional brasileña fue favorecido por ciertas características particulares que se destacaron en la política exterior del gobierno de Lula. Estas se refieren a su carácter autonomista, multilateralista, con énfasis en la integración (regional y transregional) y en la cooperación Sur-Sur, como también por la incidencia de la agenda internacional y social del Partido de los Trabajadores en la agenda gubernamental durante la gestión del expresidente Lula. Características estas que veremos a continuación en el Capítulo 2.

³⁷ Entrevista personal realizada en 2014 con el Ministro Milton Rondó, Coordinador-General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME), del Ministerio de las Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil.

CAPÍTULO 2

CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE LULA DA SILVA

Ciertas características presentes en la política exterior del gobierno de Lula da Silva contribuyeron a la conformación de la política de cooperación Sur-Sur al desarrollo de modo general, y de seguridad alimentaria y nutricional de manera específica. Así, en este capítulo señalamos las tres dimensiones de la política exterior de Lula³⁸ que favorecieron al fenómeno estudiado.

Por un lado, un elemento relevante se relaciona con los paradigmas que orientaron teórica y pragmáticamente la política exterior (PE) de Lula, como herencias de otros tiempos que fueron ahora renovadas y reeditadas. Por otro lado, el multilateralismo, la integración regional y transregional, y la cooperación Sur-Sur, fueron tendencias de la diplomacia del gobierno de Lula que tuvieron importante eco debido al contexto internacional y al estilo particular del nuevo gobernante, marcado por su carisma y liderazgo. En tercer lugar, otro elemento característico de la PE fue la intensa interlocución entre la política exterior gubernamental y la agenda internacional del partido de origen del presidente –dinámica que irrumpió con la nueva reconfiguración de fuerzas políticas en el gobierno federal.

Las tres dimensiones que sistematizamos en este capítulo están ordenadas a su vez en tres apartados. Su orden en el texto no mantiene ninguna jerarquía, solo muestra que son elementos concomitantes e intrínsecamente relacionados, separados apenas para fines de clasificación.

En ese sentido, básicamente las principales características de la política exterior del gobierno de Lula da Silva están contenidas en las directrices del Paradigma Autonomista y de la Política Externa Independiente (PEI), lo que explicaría, por ejemplo, su carácter universalista, humanista y de priorización de las relaciones Sur-Sur. Por ello examinamos esta herencia en las bases conceptuales y de acción de la política exterior de Lula, como primer aspecto.

La segunda dimensión que analizamos es el activismo diplomático del gobierno de Lula y su defensa del multilateralismo, de la cooperación Sur-Sur y de la integración

³⁸ Para el análisis nos hemos basado en la revisión de documentos oficiales, de noticias de prensa, de bibliografía académica especializada y de entrevistas personales que realizamos con expertos en el tema.

regional y transregional. El incremento de la visibilidad de Brasil en la arena internacional se debió a factores internos y externos que hicieron del país un actor emergente, sumado al deseo del gobierno de que Brasil ejerciera un mayor liderazgo internacional, explicitado en el protagonismo de Lula y de sus representantes diplomáticos.

La tercera dimensión refiere a la estrecha relación entre la política externa de Lula y el Partido de los Trabajadores (PT). Tal relación se mostró de forma clara cuando comparamos las agendas internacionales del gobierno y del Partido, señalándonos muchas afinidades. De modo general, la agenda del PT puede ser observada en diversas políticas públicas de la gestión de Lula, que reflejan la trayectoria política y partidaria del expresidente y de su base aliada en el gobierno. Pero en el caso de la política externa dicha relación fue considerada novedosa, porque logró dar mayor visibilidad al debate sobre la PE y ampliar la esfera de toma de decisiones –hacia otros entes gubernamentales y hacia la sociedad civil organizada-, tradicionalmente circunscripta al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

2.1 El Paradigma Autonomista y la Herencia de la Política Externa Independiente en la Política Exterior del Gobierno de Lula

*O mundo mudou muito nos últimos quarenta anos, mas os pressupostos não são tão distintos daqueles que definiu San Tiago Dantas em sua passagem curta e marcante pela Casa do Rio Branco: desassombro, patriotismo, pragmatismo, aliados a uma visão humanista e a um profundo sentido do interesse nacional.*³⁹ (Celso Amorim)

En las Relaciones Internacionales la autonomía es considerada como uno de los objetivos comunes de los Estados contemporáneos, especialmente para los países intermedios y periféricos en el sistema internacional (Russell y Tokatlian, 2002: 160). Entendida como la capacidad del Estado de basar sus decisiones en necesidades y objetivos propios sin la interferencia externa, la estrategia autonomista tendría el objetivo de optimizar los atributos de poder de un país y de modo general mejorar el bienestar material de la población (Escudé, 1991 *apud* Russell y Tokatlian, 2002: 172).

Característica de los países que persiguen un papel protagónico en la política mundial, la estrategia se delinea a través del “*balancing*”, alianzas regionales y

³⁹ Palestra del excanciller Celso Amorim en el Seminario "Política Externa Independente: A Atualidade de San Tiago Dantas", 27 de septiembre de 2004, Rio de Janeiro (Amorim, 2004 a: 110).

extrarregionales concebidas como mecanismos para equilibrar el poder. Así, la política externa autonomista implementaría dos líneas de acción: a) diversificar socios diplomáticos más allá de su área de influencia regional, buscando ser un *global trader*; y b) establecer relaciones regionales prósperas y pacíficas, tratando de equilibrar el poder de la potencia hegemónica global (Soares de Lima, 2005: 9-11).

En el caso de América Latina, el modelo autonomista tuvo especial manifestación e importancia: “(...) la búsqueda de la autonomía o, dicho más simplemente, la defensa y ampliación de los espacios de libertad de nuestros países en el mundo, fue un propósito de alto valor que orientó la acción política de la mayoría de las fuerzas sociales latinoamericanas” (Russell y Tokatlian, 2002: 160).

En la orientación autonomista, el Estado ejerce un papel articulador y participante del proceso productivo y de las presiones sociales. En el caso de Brasil, posibilitó el “*retorno do nacional-desenvolvimentismo ao papel de motor da ação externa do Brasil, com o objetivo de suprir a sociedade e o Estado de condições e meios adequados para impulsionar o desenvolvimento, de forma mais autônoma possível*” (Lessa, 1997: 80).

En este marco, Russell y Tokatlian (2013: 164-165) argumentan que Brasil ha sido considerado el país de la región donde la autonomía se ha conformado como la *gran estrategia* de política externa; siendo ésta una de las características principales de la política exterior brasileña y la más frecuente, ya que presenta cierta continuidad a lo largo de la historia política de Brasil (Gomes Saraiva, 2012: 291).

La adscripción al modelo autonomista de política internacional y a la Política Externa Independiente se configuraron entre las principales corrientes teóricas y prácticas de la diplomacia brasileña que se desarrollaron desde la década del treinta del siglo pasado y están intrínsecamente vinculadas al desarrollismo en Brasil.

La orientación externa autonomista y la Política Externa Independiente (PEI) en Brasil cumplen más de 80 años de antigüedad. El excanciller Celso Amorim (2004 a: 107) indica que algunas de sus características podrían remontarse a los gobiernos de Getúlio Vargas y de Juscelino Kubitschek que buscaron una política exterior acorde con el proyecto de autonomía industrial. Sin embargo, la perspectiva autonomista y la PEI efectivamente se conforman como estrategias de política exterior a partir de los presidentes Jânio Quadros (1961) y João Goulart (1963-1964) y sus cancilleres, Afonso Arinos, San Tiago Dantas y Araújo Castro, introduciendo importantes cambios en la política exterior brasileña, que son referentes hasta hoy en día.

En aquel entonces, la propuesta buscaba establecer relaciones comerciales y diplomáticas con todos los países –sin perjuicio del color político–, ampliando la anterior política americanista de privilegiadas relaciones y de alineamiento automático con Estados Unidos. De ese modo, se inició una aproximación con los países del Sur, especialmente los de África y Asia, objetivando una inserción internacional más autónoma, viendo en esta ampliación de socios comerciales una posibilidad de lograr el proyecto de desarrollo nacional. Siendo así, durante el inicio de la gestión de Goulart, la perspectiva autonomista y la PEI se estructuraron como plan de política y fueron definidas sus principales directrices⁴⁰.

Con la creencia de que la política exterior sería un instrumento fundamental para alcanzar las metas desarrollistas nacionales, se inició en este período la búsqueda por una actuación más autónoma e independiente del país en la arena internacional, representando un cambio de paradigma en las relaciones internacionales de Brasil. Bajo esta perspectiva, el gobierno Goulart buscó abrir nuevos mercados con países de progresiva importancia económica, yendo más allá de los tradicionales socios y desarrolló una política activa en Naciones Unidas. Una vertiente relevante del modelo autonomista de la PEI de Goulart fue el liderazgo brasileño en los debates Norte-Sur, tales como en las arenas comerciales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), siendo Brasil considerado en la década del sesenta uno de los “influyentes” en el grupo de los países del Sur (Soares de Lima, 2005 b: 12).

Con el golpe militar en 1964, la política exterior tomó otro rumbo, especialmente con el gobierno del Mariscal Castelo Branco (1964-1967), momento que Clodoaldo Bueno y Amado Luiz Cervo definen como una “excepción” en relación a la tendencia histórica de la utilización de la política exterior como herramienta del desarrollo nacional y de la búsqueda por autonomía (2002: 367-374).

En ese sentido, el gobierno de Castelo Branco se distanció de los principios de la PEI, como el universalismo, el proyecto de desarrollo y autonomía nacional, y la no-intervención

⁴⁰ Las directrices formuladas por San Tiago Dantas son: 1) Preservación de la paz a través de la “coexistencia competitiva” y al apoyo al desarme amplio y progresivo en el contexto de la Guerra Fría; 2) Apoyo al principio internacional de no-intervención y de autodeterminación de los pueblos, donde se reafirma la singularidad de los procesos históricos de cada país; 3) Ampliación del mercado externo para los productos primarios y manufacturados brasileños, ante el desafío de la creciente expansión demográfica en Brasil y la necesidad de aumentar el PIB para el desarrollo del país; 4) Apoyo a la emancipación de las colonias y territorio no-autónomos. La posición anticolonial tenía objetivos tanto éticos –por la autodeterminación de los pueblos– cuanto económicos, ya que a Brasil le interesaban países competidores en el comercio de productos tropicales con mano de obra libre; 5) Auto-formulación de los planes de desarrollo económico para la utilización de los recursos de la cooperación internacional recibida u ofrecida, debiendo ser independiente para garantizar las necesidades e intereses del país (San Tiago Dantas, 1962: 265-272).

y autodeterminación de los pueblos. El alineamiento con EEUU fue una directriz de política exterior del gobierno⁴¹ y también una tendencia regional. En el contexto de la Guerra Fría la preocupación prioritaria debería ser la seguridad internacional, la lucha para eliminar el comunismo interna y externamente, dando énfasis al conflicto Este-Oeste y no al Norte-Sur como lo proponía la PEI.

El gobierno posterior, del General Costa e Silva (1967-1969) retomó la perspectiva autonomista y de cierto modo, hubo un retorno a los principios de la Política Externa Independiente⁴². Dicha perspectiva se mantuvo durante la presidencia de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), que promovió un plan de desarrollo nacional basado en la idea de un “Brasil Potencia”, y en ese sentido, la diplomacia brasileña buscó reconocimiento y participación en el orden internacional –dado su exponencial crecimiento en la estructura capitalista-, y la diversificación de las fuentes de inversión y de comercio⁴³.

Luego a partir del gobierno del General Ernesto Geisel (1974-1979) en el contexto doméstico se inicia el declive del régimen autoritario; mientras que en el contexto internacional se caminaba hacia la multipolaridad, hecho que abrió espacio para Brasil promover una mayor diversificación de las bases de su actuación exterior⁴⁴ (Lessa, 1997: 74-75). El período en que gobernó Geisel fue, lo que muchos analistas consideraron, la consolidación de la perspectiva autonomista y del universalismo en la política exterior brasileña, que se habría implementado a través del *pragmatismo responsable*, nombre dado por el propio gobierno para definir la estrategia realista de inserción internacional a través de la autonomía (Bueno y Cervo, 2002: 398).

⁴¹ Los formuladores de la política exterior de Castelo Branco creían que a partir del apoyo militar, político e ideológico brindado por Brasil a los EEUU se lograría en cambio contribuciones económicas y financieras por parte de país norteamericano, receta que después se mostró sin el efecto esperado, según indica Celso Lafer (1967, 96-98). De esa manera, el país se abrió al capital extranjero y se promovió la seguridad regional con base en la bipolaridad ideológica y la lucha contra el comunismo –directrices estas muy influenciadas por la Escuela Superior de Guerra de Brasil.

⁴² Sin embargo, la diplomacia de Costa e Silva se diferenciaba por creer que el desarrollo nacional debía ser buscado prioritariamente a través de medios domésticos; mientras bajo la PEI se entiende a la política exterior como un instrumento fundamental para alcanzar las metas desarrollistas nacionales. Así, el gobierno Costa e Silva buscó actuar en tres líneas de política exterior: 1) la ampliación de los mercados para los productos de exportación brasileños; 2) traer al país las tecnologías científicas necesarias para la autonomía económica a través de la cooperación internacional; y 3) la expansión de flujos financieros que fuesen competitivos en relación al capital nacional (Bueno y Cervo, 2002: 382).

⁴³ De esa manera, con los países del Norte el gobierno buscó incrementar las relaciones con Japón y Europa Occidental y relativizar la importancia estadounidense en la economía y en la agenda política de Brasil. Con los países del Sur, la “Diplomacia del Interés Nacional” de Médici impulsó el universalismo y el diálogo Sur-Sur como parte de la estrategia internacional de inserción de Brasil como potencia (Jerônimo Costa, 2009: 24).

⁴⁴ El gobierno de Geisel fortaleció las relaciones bilaterales, especialmente con África, buscando mayor apoyo en los organismos internacionales; buscó situarse en el punto medio de los dos conflictos de la época, el Este-Oeste y el Norte-Sur; y también defendió un nuevo orden económico internacional, con un Sur unido, promoviendo el diálogo y la negociación como modos eficaces para la solución de conflictos internacionales (Jerônimo Costa, 2009: 29).

Las directrices autonomistas y de la PEI fueron en parte continuadas durante el gobierno de transición del General João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), sucesor de Geisel y el último presidente del gobierno militar⁴⁵, y también de José Sarney (1985-1990), el primer presidente del retorno a la democracia (aunque electo de modo indirecto). La primera etapa de la política exterior de Sarney habría sido marcada por la *autonomía por la distancia*, caracterizada por el desarrollo económico basado en un fuerte espíritu nacionalista, por la distancia de los principales problemas internacionales y por la búsqueda de alianzas Sur-Sur. No obstante, por “presiones por cambios” ejercidas interna y externamente⁴⁶, a finales de su mandato se observaron profundas mudanzas a partir de la ascensión de los valores liberales⁴⁷ (Vigevani y Cepaluni, 2009: 11).

El primer presidente electo por voto directo después del golpe militar, Fernando Collor de Mello (1990-1992), tuvo un gobierno corto y accidentado marcado por escándalos de corrupción; sin embargo, su política exterior representó, para algunos analistas, una ruptura histórica por haber retomado el paradigma de alianza especial con los EEUU del inicio de la dictadura militar (Soares de Lima, 2003: 95). La promoción de una agenda positiva con la potencia se dio en la mayor parte de su gobierno, no obstante, se ha indicado que al final de su gestión se ensayó un regreso de la PEI y a la perspectiva universalista de la política exterior⁴⁸ (Jaguaribe, 1996: 32).

⁴⁵ Aunque mantuvo las premisas básicas del *pragmatismo responsable*, la política exterior de Figueiredo pasó a llamarse de *universalista*, ampliando el concepto anterior e incorporando los dos tipos de inserción internacional de Brasil: las relaciones con los países desarrollados del Norte, y con los países en desarrollo del Sur. De tal modo, Itamaraty pasó a conferir prioridad a la cooperación Sur-Sur en regiones donde podría “maximizar sus ventajas comparativas”; así, se observó una aproximación a los países de la África Negra –con especial énfasis los de colonización portuguesa–, y a los países de Latinoamérica (Soares de Lima y Moura, 1982: 351-359).

⁴⁶ Vigevani y Cepaluni analizan en su libro algunos ejemplos que demuestran que la estrategia de la PE de Sarney fue de *autonomía por la participación* al final de su mandato, ante las presiones internacionales, especialmente la ejercida por EEUU; así, los casos de estudio fueron: la negociación de la deuda externa, la disputa por la industria informática, la disputa de las patentes farmacéuticas, y en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Situaciones estas que obligaron a la PE a cambiar de estrategia, que antes sería de *distanciamiento* (2009: 32). Iniciando así, un cambio en el modelo de desarrollo del país, que pasó a abrirse al liberalismo de mercado, proceso que ganó fuerza durante el gobierno de Collor de Mello.

⁴⁷ Temas como los derechos humanos y la preservación de ambiente pasan a jugar importante papel en la PE de Sarney, como también la mejora de las relaciones con los vecinos latinoamericanos, la apuesta en la integración regional para incrementar la capacidad de negociación y de inserción de los países en desarrollo, y uno de los resultados más importantes de su gobierno: el acercamiento con Argentina, que se transformó en el nuevo principio de la PEB de largo plazo (Vigevani y Cepaluni, 2009: 31).

⁴⁸ Según señala Jaguaribe, la diplomacia de Collor podría ser delimitada por dos momentos, uno desde su inicio hasta mediados de 1992, con Francisco Rezek en la cabeza de Itamaraty, cuando se alejó de la perspectiva tercermundista y buscó alinearse a los valores del Primer Mundo; y el segundo momento, luego después de la reforma ministerial implementada en 1992 tras la crisis del gobierno, Celso Lafer fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores y retomó la tradición de la política externa independiente (PEI), de matriz universalista y de no alineamiento automático (Jaguaribe, 1996: 32).

A raíz del *impeachment* de Collor, su vicepresidente, Itamar Franco, asumió el poder (1992-1995). Este retomó la perspectiva autonomista y la PEI y buscó priorizar las relaciones con América del Sur y la participación activa de Brasil en las arenas multilaterales⁴⁹. Sin embargo, con la ascensión de Fernando Henrique Cardoso a la presidencia (1995-2003) se observó un nuevo retroceso y la PEI fue parcialmente interrumpida. Dicha etapa fue denominada como *autonomía por la participación* (Vigevani y Cepaluni, 2009), pues se habría caracterizado por un mayor involucramiento internacional del país, por la aceptación de las normas liberales y participación en los regímenes internacionales, con la esperanza de influenciar en los procesos de toma de decisión globales.

Ahora bien, durante la presidencia de Lula da Silva (2003-2010), los principios de la Política Externa Independiente de San Tiago Dantas y la perspectiva autonomista se habrían conformado como las grandes directrices de la política exterior (PE), que volvieron a ocupar un lugar de destaque en Itamaraty; de acuerdo a la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Lula, el excanciller Celso Amorim:

Embora não seja o meu propósito estar a fazer comparações entre a Política Externa Independente e a que hoje segue o Itamaraty, sob a inspiração do Presidente Lula, é fácil constatar que (...) são vários os pontos de contato. (...) Com a posse do Presidente Lula, o Brasil imprimiu (...) uma política voltada para a inserção soberana do país, a um tempo universal e humanista, firmemente ancorada nos interesses da nação brasileira e da integração da América do Sul. (Amorim, 2004 a: 109)

En ese sentido, podríamos indicar que Brasil, durante la gestión de Lula, se ha valido de la mayoría de las estrategias autonomistas señaladas por Russell y Tokatlian (2013: 164-165), especialmente en lo que se refiere al *equilibrio blando*, la *unidad colectiva* y la *diversificación*. El *equilibrio blando*, se implementó cuando el país tuvo participación activa en los ámbitos multilaterales, formando coaliciones para defender intereses propios y colectivos entre los países del Sur. La *unidad colectiva*, cuando impulsó esquemas de integración y cooperación regional e interregional, profundizando la institucionalidad de los esquemas ya existentes y creando nuevos. La *diversificación* se evidenció por la multiplicidad de relaciones con otros países generadas a partir del gobierno de Lula,

⁴⁹ Itamar tuvo como canciller durante 1992-1993 a Fernando Henrique Cardoso, que buscó priorizar las relaciones con Sudamérica y promovió la idea de Brasil como *global player*, ampliando las relaciones económicas y políticas del país (De Campos Mello, 2002: 39). Luego después, Celso Amorim fue nombrado canciller (1993-1995) y su política exterior se configuró por posiciones más activas en el sistema de Naciones Unidas, también por una “agenda de desarrollo” y por la defensa de la democratización del Consejo de Seguridad. Sin embargo, por el corto período como ministro del MRE, no fue posible profundizar los cambios iniciados bajo la perspectiva autonomista (Vigevani y Cepaluni, 2009: XIV-XV).

manifiesta por ejemplo, con el gran crecimiento de las representaciones diplomáticas brasileñas alrededor del mundo.

Sobre esta última estrategia, Vigevani y Cepaluni definen la *autonomía por la diversificación* como el diferencial del gobierno de Lula, que se caracterizó por una aproximación hacia los países del Sur, a través de alianzas con socios no tradicionales, como África, Medio Oriente, China, Asia y Europa Oriental –sin promover rupturas con los países centrales. Tal estrategia se basó en la creencia que dichas asociaciones reducirían las asimetrías con los países del Norte, lograrían una mejor inserción en la estructura de los regímenes internacionales, apostando por soluciones multilaterales, aumentando así la capacidad negociadora del país e incrementando su protagonismo internacional (Vigevani y Cepaluni, 2009: 3; 2007: 287).

El carácter de diversificación de la política exterior de Lula podría vincularse al concepto de *autonomía relacional* de los Estados, elaborado por Russell y Tokatlian (2002: 179). Esta se refiere a la capacidad de participar e influir en los asuntos mundiales, especialmente en los regímenes y organizaciones del sistema internacional. La estrategia autonómica relacional promueve al mismo tiempo un actuar estatal independiente y en cooperación con otros Estados. En esa línea, podríamos señalar que la diplomacia de Lula buscó tener una “nueva visión de mundo”, reflejada en la promoción de una reforma o ampliación del sistema global. Igualmente, buscó colaborar en la construcción de una “identidad colectiva” vinculada al concepto *Sur*, fortaleciendo en la agenda global el debate Norte-Sur.

En la diversidad de actores que fueron interlocutores en el proceso de delineamiento de la PE de Lula, cabe mencionar que a través de las figuras del ex secretario-general Samuel Pinheiro Guimarães y del excanciller Celso Amorim, la corriente autonomista ascendió a lugares de destaque al interior de la diplomacia brasileña y se consolidó como grupo cercano al presidente Lula (Gomes Saraiva, 2010: 48).

La priorización de las relaciones Sur-Sur, especialmente del MERCOSUR, en la política exterior de Lula tendría una importante incidencia del embajador Pinheiro Guimarães⁵⁰. Integracionista e identificado con el pensamiento autonomista latinoamericano,

⁵⁰ Aunque según declaraciones de propio Guimarães, él no aceptaría dicha autoría: “*Não me considero formulador da política externa. O presidente e o ministro (...) tinham uma idéia muito precisa das prioridades. A primeira era a relação com os vizinhos da América do Sul, depois a África. Só aí já temos praticamente dois terços do Sul*”. Entrevista con Samuel Pinheiro Guimarães en la nota de prensa: Adeus, Periferia – Para o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, nomeado para a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Brasil tornou-

el ex secretario-general del MRE ha sido un gran defensor del MERCOSUR –muchas veces polémico y criticado de “anti-estadounidense”⁵¹ por los más cercanos a la corriente neoliberal de Itamaraty- y considerado por muchos como el “ideólogo” de la política exterior de Lula.

Igualmente sería relevante la injerencia del embajador Celso Amorim. También excanciller del gobierno Itamar Franco, Amorim fue uno de los pocos ministros que permanecieron durante los dos mandatos del presidente Lula (2003-2006 y 2007-2010). Diplomático de carrera, ha transitado por importantes cargos⁵² en misiones en el exterior ante organismos internacionales, como por ejemplo en la OEA, GATT, MERCOSUR, OIT, OMC, entre otros, y posee una larga experiencia en el sistema de Naciones Unidas.

Amorim tuvo importante visibilidad, siendo reconocido internacionalmente por su actuación y estilo negociador en temas relevantes de la agenda global, ganó inclusive el premio “Cien Pensadores Globales” en 2010, otorgado por la conceptuada revista estadounidense *Foreign Policy*. Además, es conocido como un diplomático *engajado* (comprometido) políticamente⁵³, perteneciente a la corriente autonomista de Itamaraty y abiertamente partidario de la Política Externa Independiente.

Podríamos afirmar que los adeptos de la corriente autonomista participaron activamente durante el gobierno de Lula, defendiendo la reforma de las instituciones

se mais relevante. *Carta Capital*, noviembre 2009. Disponible en: <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/CartaCapital-nov-09.pdf>

⁵¹ Su abierta oposición en las negociaciones del ALCA durante el gobierno de FHC le habría costado la separación del cargo de director del Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales del MRE. El embajador publicó los libros “Quinhentos Anos de Periferia” (1999) y “Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes” (2006), por el cual ganó el Premio de Intelectual del Año por la Unión Brasileña de Escritores. Más información ver notas: Para embaixador, política externa é só `pragmática`. *Folha de S. Paulo*, 26 febrero 2007. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2602200716.htm>; y Gostam de ser quintal. O mundo celebra a diplomacia de Lula, mas no Brasil Celso Lafer e outros fernandistas pretendem que dependência é o que nos convém. *Carta Capital*, 14 octubre 2010. Disponible en: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/gostam-de-ser-quintal>

⁵² Fue representante ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington en la década del setenta, jefe negociador de la Ronda de Uruguay del GATT a principio de los noventa, jefe del equipo negociador de Brasil en el Tratado de Asunción, además de delegado en la Conferencia Eco-92 de la ONU. Durante el gobierno de Itamar Franco fue ministro de Relaciones Exteriores (1993-1995) y en el gobierno de FHC fue el representante permanente de Brasil junto a la ONU en Nueva York hasta 1999, cuando llegó a ejercer la presidencia del Consejo de Seguridad. En esta ocasión participó del proceso sobre el régimen internacional de desarme y no proliferación de armas nucleares y en la adhesión de Brasil al Tratado de No-proliferación Nuclear en 1998, como también sobre el conflicto en Irak y las sanciones a Kosovo e Yugoslavia. A partir de 1999 fue representante permanente de Brasil ante la ONU en Ginebra, presidiendo los consejos de la Organización Internacional de Trabajo, de la Convención sobre Control del Tabaco, y de la Organización Mundial del Comercio, en el área de Servicios; también presidiendo la Conferencia sobre Desarme del 2000.

⁵³ Al final del segundo mandato de Lula, el canciller se filió al Partido de los Trabajadores en 2009, según declaraciones la razón fue por afinidad política, pero sin descartar pretensiones electorales futuras. Hecho que dejó en abierto rumores sobre los planes políticos del PT hacia Amorim en las elecciones de 2010. Para más, ver la nota: Amorim filia-se ao PT e ‘não exclui candidatura no ano que vem’, diz Berzoini. *Globo.com*, 30 septiembre 2009. Disponible en: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0..MRP1323926-5601.00.html>

multilaterales y asumiendo una postura revisionista del orden internacional. Asimismo, aspiraron a construir un liderazgo junto a los países del Sur, especialmente en la región sudamericana, buscando la emergencia de Brasil como un actor global. Del mismo modo, abogaron por el desarrollismo económico, con un Estado defensor de la política industrial y de la internacionalización de las empresas e industrias nacionales, en el marco de los procesos de integración regional, que funcionaron como motor de acceso a los mercados y fortalecimiento en las negociaciones internacionales. Así, la corriente autonomista se consolidó como importante *policy maker* de la política exterior durante el gobierno de Lula da Silva, buscando una proyección autónoma y proactiva del país en la arena global (Gomes Saraiva, 2012: 291-292).

Finalmente, en la agenda exterior del gobierno de Lula se observaron elementos que permiten ver la proximidad a los preceptos de San Tiago Dantas, conforme resume las palabras del excanciller Celso Amorim:

A diplomacia brasileira (...) reflète as prioridades do governo do Presidente Lula nas áreas interna e externa: combater a fome e a pobreza, contribuir para a criação de uma nova geografia comercial, e adotar uma postura firme e ativa nas negociações multilaterais, inclusive regionais, com vistas a assegurar um espaço regulatório multilateral justo e equilibrado. (...) buscamos (...) contribuir para um equilíbrio multipolar, que evite tentações hegemônicas (...). É neste quadro que se insere o esforço (...) para reformar o Conselho de Segurança das Nações Unidas.⁵⁴

De tal modo, podríamos inferir que bajo las directrices de la Política Exterior Independiente y de la perspectiva autonomista, la PE de Lula defendió un orden internacional más democrático, asumió una postura proactiva en los regímenes internacionales, apoyando el multilateralismo, ejerció el liderazgo entre los países del Sur Global ampliando sus socios, y defendió así, una proyección más autónoma del país en la arena internacional.

En este marco estratégico, se gestaron e implementaron las iniciativas internacionales de combate al hambre y la pobreza promovidas por el gobierno de Lula, especialmente a través de esquemas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional, basados en la experiencia con la política doméstica en el tema. Dichos esquemas fueron especialmente articulados con los países latinoamericanos y africanos, presentados preferentemente en ámbitos multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y

⁵⁴ *Ibidem*, p. 110.

también en foros de integración y coalición regional e interregional de los países del Sur – conforme veremos en los siguientes capítulos.

2.2 El Activismo Diplomático del Gobierno de Lula

En el marco de una política exterior con características autonomistas, a lo largo de sus dos mandatos, el presidente Lula da Silva remarcó el objetivo de su gobierno en apoyar la construcción de una nueva geografía internacional, especialmente a través del fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, del énfasis al multilateralismo y de la defensa de la soberanía de los países. Este impulso también se configuró por el incremento del comercio con los países con economías complementarias a la de Brasil, y también por fortalecer la capacidad negociadora de los países del Sur en los organismos internacionales (Moura Mapa, 2009: 48).

En efecto, al inicio de la primera gestión de Lula, se observó que una de las principales características de su política exterior sería la importante visibilidad de la figura del presidente y su protagonismo internacional, delineando un fuerte componente de *diplomacia presidencial* durante el gobierno. En esa línea, según el relato de Lessa en entrevista:

(...) o Itamaraty logo no primeiro momento (...) deixou muito claro que iria explorar com exaustão a figura do presidente. A diplomacia presidencial iria ter um peso muito importante no desenvolvimento da estratégia internacional do Brasil no governo do PT, justamente pelo contexto internacional e do próprio carisma pessoal que Lula tinha. A configuração de Lula, da figura dele, como um ativo diplomático importante.

Consecuentemente, podríamos indicar que la construcción de la imagen de Lula como un “activo diplomático” en la estrategia de política exterior se habría basado en la oportunidad que percibieron los formuladores de la PE de vincular dos elementos. Por un lado, la figura de Lula como una personalidad mundial, que ya tenía un tránsito internacional relevante y que atrajo la atención del mundo para Brasil. Esta visibilidad se relacionaría, en parte, por “*ser o líder histórico da oposição, y um homem de origem muito humilde que chegou finalmente ao poder de um país que emergia nesse momento*”, contrastando con Henrique Cardoso, según indicó Lessa en entrevista. Por otro lado, el segundo elemento que desde Itamaraty se percibió oportuno fue la crisis internacional al inicio del gobierno en 2003, que se denominó como “crisis de autoridad”, que se refiere al momento en que los líderes mundiales carecían de credibilidad y cuando existía la necesidad de una

“restauración moral” en las relaciones internacionales. En este período, Lula emergió como un nuevo protagonista en la arena global:

(...) foi momento de invasão do Iraque, de desmoralização das Nações Unidas, das lideranças tradicionais. Um exemplo marcante é Jacques Chirac, presidente da França naquele momento, sozinho protestando contra a invasão do Iraque. Os líderes mundiais nesse momento não tinham mais energia nem credibilidade (...). Então Lula chegou num momento em que realmente havia certa necessidade de restauração moral nas relações internacionais, e isso de fato reforçou a importância da sua figura para a política externa, sua figura pessoal. (Lessa⁵⁵)

En base a este contexto y marco de estrategias, el gobierno de Lula se caracterizó por su fuerte trazo de *activismo diplomático*, incluso considerado “ejemplar”, reflejado por una intensa agenda de diplomacia presidencial (De Almeida, 2004: 163-165). Durante su presidencia, de 2003 a 2010, Lula realizó cerca de 245 viajes al exterior⁵⁶, participando de cumbres y foros internacionales, reuniones políticas, encuentros de negocios, eventos sectoriales, además de las visitas recibidas de otros jefes de Estado a Brasil. La misma intensidad de viajes diplomáticos fue característica del excanciller Celso Amorim. En menor medida, también del ex secretario-general Pinheiro Guimarães, hecho que lo sacó del esquema tradicional del cargo que ocupaba, habitualmente ligado a las cuestiones “domésticas” de Itamaraty.

Con una intensa agenda diplomática en “casa” y en el exterior, el activismo del gobierno de Lula pudo ser observado a través de un renovado impulso al multilateralismo, sea en una actitud más activa en los foros internacionales tradicionales, sea por la proposición de nuevas iniciativas multilaterales a nivel regional y transregional. Bajo esa priorización en la agenda de la PE, el gobierno ganó visibilidad en una gama de espacios en el sistema internacional, en temas de globalización, financieros, comerciales, culturales, gobernanza global, seguridad, cooperación transregional y regional, entre otros ejemplos que veremos a continuación.

Al primer mes de su mandato, Lula participó del Foro Social Mundial en Porto Alegre y del Foro Económico Mundial en Davos, casi sucesivamente. El presidente declaró ser un “puente” de diálogo entre los dos foros y en Davos llevó el mensaje de Porto Alegre. Defendió un orden económico mundial más justo y democrático y un libre comercio recíproco entre países del Norte y del Sur. Abogó por la construcción de una agenda de

⁵⁵ Relato de la entrevista con el Dr. Antônio Carlos Lessa.

⁵⁶ Según datos de la Presidencia de la República, Secretaria de Prensa, documentos “*Viagens Internacionais do Presidente da República*” Años: 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens> (acceso: 18 marzo 2014).

desarrollo global compartida e hizo un llamado para que los descubrimientos científicos fueran universalizados en beneficio de todos los países del mundo. El punto más fuerte de su discurso fue la propuesta de formación de un Fondo Internacional de Combate al Hambre en los países en desarrollo, financiado por los países del G-7 y los grandes inversionistas internacionales. La propuesta tuvo buena aceptación por parte de muchas autoridades, aunque otros indicaron que ya existían fondos contra la pobreza⁵⁷, razón que en parte terminó limitando un debate posterior.

Esta ocasión marcó la “entrada” del gobierno de Lula al tema del combate al hambre en la arena internacional; y a partir de ahí, una serie de iniciativas fueron impulsadas por su gestión, concretándose en esquemas de CSS en seguridad alimentaria con diversos actores nacionales y organismos internacionales, los cuales serán analizados en el Capítulo 5.

La defensa por el multilateralismo y por un mayor equilibrio de poder entre los países fue muy remarcada por la diplomacia de Lula. Algunos ejemplos fueron la postura activista en el sistema multilateral de comercio, como se pudo observar al principio de su gestión en la articulación para la formación del G-20 en la reunión de la OMC de Cancún en 2003; así como también el apoyo a la democratización y la reforma de Naciones Unidas, como se verificó en la defensa brasileña por un Consejo de Seguridad (CSNU) más democrático y representativo de la actual configuración internacional, y que integrara también a los países en desarrollo.

La priorización del multilateralismo es un factor preponderante para la comprensión sobre las características de la cooperación en materia de seguridad alimentaria, pues dicha cooperación fue en parte promovida junto a organismos como la FAO, el PNUD y el PMA, que fueron *parceiros* fundamentales en las iniciativas impulsadas durante el gobierno.

Por otra parte, Brasil demostró una postura de defensa de la soberanía económica y de política sectoriales de desarrollo, impulsando la articulación entre los países del Sur y construyendo un “gran arco de alianzas estratégicas” (De Almeida, 2004: 167); que se configuraron en parte por coaliciones transregionales.

Un importante ejemplo de iniciativa transregional es el Foro de Diálogo India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) que representa “la unión de tres poderes medios emergentes que compartan intereses, necesidades y capacidades similares en el plano regional” (Giaccaglia, 2011: 3). El Foro fue concretado a mediados de 2003 por iniciativa de Lula da Silva, luego

⁵⁷ Ouça e leia a íntegra do discurso de Lula em Davos. *BBC Brasil*, 26 de enero de 2003. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2003/030126_integraamt.shtml (acceso: 13 abril 2014).

oficializado con la Declaración de Brasilia y lanzado formalmente en la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Con una extensa agenda de trabajo⁵⁸, IBSA busca prioritariamente la coordinación en los ámbitos multilaterales, como la OMC y el CSNU, y la cooperación entre los países miembros; y a partir de la creación del Fondo IBSA de combate al hambre pasa también a financiar proyectos de cooperación en seguridad alimentaria –como se analizará en el Capítulo 5.

Otro ejemplo del fortalecimiento del transregionalismo brasileño es la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS). Desde el relanzamiento en 2007 de la iniciativa creada en 1986 por impulso del gobierno brasileño, se observó cierta importancia para la diplomacia brasileña. ZOPACAS ha representado un espacio geopolítico relevante que reflejaría el interés de Brasil en el área de defensa y seguridad del Atlántico Sur, con especial acento en los países de la costa occidental de África (Erthal Abdenur y Marcondes de Souza, 2014: 215-230).

La Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP) se configura como un tercer ejemplo relevante que señalamos de transregionalismo. La CPLP fue creada formalmente en 1996⁵⁹ con el objetivo de promover la concertación político-diplomática en el sistema internacional, la cooperación entre los países miembros y la promoción de la lengua portuguesa. Además del incremento visible de los intercambios comerciales, durante el período 2005-2011 los países africanos que conforman la CPLP, junto con Timor del Este, fueron los principales beneficiarios de la cooperación técnica brasileña, recibiendo el 40% del total de los recursos de la Agencia Brasileña de Cooperación (Lafer, 2013: 230).

Vale señalar que la CPLP ha emergido recientemente como un potencial espacio de iniciativas de CSS en seguridad alimentaria y nutricional, especialmente por iniciativa del gobierno brasileño. En 2011 fue creado el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CPLP (CONSAN) en el marco de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CPLP⁶⁰, que fue basado en la experiencia del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) brasileño, mencionada en el Capítulo 1.

⁵⁸ Desde su creación los temas más relevantes de la agenda del Foro han sido: la gobernabilidad mundial, con especial énfasis en la reforma del sistema de Naciones Unidas y la inclusión de los países en desarrollo en el Consejo de Seguridad; el avance de las negociaciones en la OMC; el desarrollo sustentable, especialmente los temas de cambio climático, biodiversidad, y fuentes alternativas de energía; el combate al subdesarrollo y la pobreza, y la promoción de la seguridad alimentaria de los países del Foro (Giaccaglia, 2011: 9-17).

⁵⁹ La CPLP tiene como antecedente el Instituto Internacional de la Lengua Portuguesa creado en 1989. Actualmente sus miembros son Angola, Brasil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Portugal, San Tomé y Príncipe y Timor del Leste.

⁶⁰ PCCPLC, Plataforma Camponesa de la CPLP, “Estratégia Regional de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-CPLP)”. Disponible en: <http://www.pccplp.com/esan-cplp.html> (acceso: 13 abril 2014).

Por otra parte, el activismo diplomático del gobierno de Lula también se manifestó en el impulso otorgado a la integración regional latinoamericana, reflejado en la priorización de este ámbito de diálogo político como espacio para impulsar iniciativas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria.

Una muestra fue el compromiso en renovar el MERCOSUR al inicio del gobierno de Lula, que ganó un nuevo ropaje político y social, conforme se puede observar en su discurso de toma de posesión:

*A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados.*⁶¹

Sin embargo, a lo largo de su mandato hubo una relativa pérdida de significancia del bloque, en parte expresada por el impulso de nuevos esquemas de integración regional. En ese sentido, está el énfasis dado por el gobierno brasileño para la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) en 2004, llamada a partir de 2008 de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La iniciativa, basada en una propuesta de integración primordialmente política, concentró grandes esfuerzos diplomáticos en su conformación e implementación desde el inicio del gobierno de Lula (Gomes Saraiva, 2009: 114). La figura personal del presidente tuvo destaque en ese proceso, que fue, según Tokatlián⁶², el “principal gestor” de la UNASUR, el responsable por profundizar y dinamizar la iniciativa de integración sudamericana.

Lula también se destacó como mediador diplomático comprometido en armonizar la región latinoamericana, como fue el caso de los tres conflictos que involucraron a Venezuela, a Ecuador y luego a Bolivia. Asimismo, el gobierno brasileño desempeñó papel destacado en la Misión de Paz de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), considerada una acción para consolidar el liderazgo de Brasil en la región y ganar relevancia en el escenario internacional.

⁶¹ Presidência da República, Federativa do Brasil, Secretaria de Imprensa. “*Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional, Brasília*”, DF, 01 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/1o-semester/01-01-2003-pronunciamento-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-solene-de-posse-no-congresso-nacional/download>

⁶² 'Dinamizador' da Unasul, Lula se despede do bloco. *BBC Brasil*, 25 de noviembre de 2010. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/11/101124_unasul_cj_pai.shtml (acceso: 11 marzo 2014).

Finalmente, como se expuso en las páginas anteriores, el activismo diplomático que abogó por el multilateralismo, la cooperación Sur-Sur y la integración latinoamericana e interregional, remarcó el liderazgo internacional construido durante el gobierno de Lula, dando nuevo posicionamiento a Brasil en el mundo. Ese movimiento estuvo acompañado con el incremento de la cooperación Sur-Sur al desarrollo, que fue utilizada como herramienta de la política externa de Lula y como estrategia de relacionamiento privilegiado con el Sur.

De esa manera, consideramos que dicha énfasis se vio igualmente expresada en las iniciativas de CSS en seguridad alimentaria y nutricional (SAN) impulsadas durante el gobierno de Lula; muchas de las cuales fueron promovidas en ámbitos de diálogo político regional, como por ejemplo en la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR; asimismo, en los foros de diálogo político transregionales, como el Foro IBSA; y también con los organismos multilaterales, como la FAO.

2.3 Relación entre la Política Externa de Lula y la Agenda Internacional del Partido de los Trabajadores

En la praxis política se ha evidenciado una estrecha vinculación entre la política externa del gobierno de Lula da Silva y el Partido de los Trabajadores (PT), que puede ser observada a raíz de algunos elementos. Entre ellos, en la trayectoria de más de 30 años de la política internacional del PT y su carácter pluralista y latinoamericanista; y en la supuesta “filiación genética” de la PE de Lula en relación al PT reflejada en discursos y programas de gobierno electorales desde 1989 –en su primer intento de llegar a la presidencia.

Por otro lado, también se ha considerado que la relación Gobierno-PT ha propiciado mayor credibilidad y legitimidad a la política exterior de Lula, por su propio origen y trayectoria política (Hirst *et al*, 2010), además de haber impulsado una apertura de la PE brasileña hacia afuera de la tradicional institucionalidad de Itamaraty (Gomes Saraiva, 2010).

Por tanto, la interacción PE-PT, más allá de su intensidad e intencionalidad, permite elucidar algunas de las características de la política exterior del gobierno de Lula y contribuye al análisis de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria.

a) La Política Internacional del Partido de los Trabajadores

El PT es uno de los dos partidos políticos en Brasil, junto al PSDB, que poseen una fuerte tradición de incluir contenidos de política externa en sus directrices y en sus programas de gobierno. Sin embargo, de acuerdo a los comentarios de Lessa⁶³, a raíz de nuestra entrevista, podríamos considerar que:

[a diferencia do PSDB] os elementos de política externa do PT foram tradicionalmente construídos (...) na base do PT, isso envolveu um diálogo muito intenso das tendências, (...) e também uma articulação muito importante dos movimentos sociais, para além das tendências.

Este hecho podría explicar, en primer lugar, la preponderancia de la agenda internacional del Partido durante el gobierno de Lula, ocupando abiertamente espacios inusitados en la formulación de la PE, en comparación a gobiernos anteriores. En segundo lugar, dilucidaría el proceso por el cual los temas sociales llegaron a la agenda internacional del gobierno de Lula, relacionando la política social con la política externa. Así, podríamos señalar que este fenómeno está directamente relacionado al contenido programático del PT.

Sobre este segundo punto, de acuerdo a lo señalado por Lessa⁶⁴, el hecho que los temas sociales “hayan contaminado” diferentes políticas públicas durante el gobierno de Lula, provino de dicha tradición del PT, en lo que él denomina “hipoteca del PT”. Esta se refiere a lo que el Partido –como movimiento organizado- y sus tendencias internas y movimientos sociales que lo integran “*consideravam historicamente importante de se implementar num eventual governo do Partido*”.

Desde su fundación en 1981, el PT desarrolló una extensa agenda de relaciones internacionales. En la década del ochenta, actuó en la denuncia contra las violaciones a los Derechos Humanos, especialmente en relación a las dictaduras militares en Latinoamérica y el Caribe. Fueron los casos del apoyo del PT a grupos de izquierda en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Cuba, y también a grupos de defensa de los DDHH en Chile, Argentina y Uruguay. Pero, fue especialmente después de 1989 que el Partido ganó mayor visibilidad internacional y amplió sus relaciones con el mundo. En este mismo año, en las elecciones presidenciales, Lula da Silva pasó a la segunda vuelta y perdió con una diferencia de apenas 5% de los votos en relación a Collor de Mello, evidenciando una nueva fuerza política en la arena de poder de un Brasil recién salido de la dictadura militar (PT, 2010: 2).

⁶³ Entrevista personal realizada en 2014 con el Dr. Antônio Carlos Lessa, especialista en Política Exterior Brasileña y docente e investigador del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasília.

⁶⁴ *Ibidem*.

En la década del noventa y con la crisis de los países socialistas, el PT optó por un camino más independiente en el escenario mundial y amplió su red de relaciones hacia partidos democráticos y de izquierda de distintas tradiciones. Esta nueva orientación se vio reflejada en la iniciativa del Partido de reunir en 1990 a las organizaciones, movimientos y partidos de izquierda de América Latina y el Caribe, configurando el Foro de São Paulo – instancia que se encuentra actualmente en su 19º encuentro. A pesar de haber priorizado la región latinoamericana, el PT no dejó de relacionarse con partidos de izquierda de otros continentes, como Europa, con las corrientes partidarias comunistas, social-demócratas y verdes (PT, 2010: 3-4).

De acuerdo a documentos oficiales, el PT fue el primer partido brasileño en introducir el tema de la integración regional en su agenda política, como lo demuestran los programas electorales presentados en 1994, 1998 y 2002, en los cuales se proponían reformulaciones en el MERCOSUR. Además, con la participación activa de la Central Única de los Trabajadores (CUT) junto a otras centrales sindicales de la región, se incluyó desde un principio el debate sobre la dimensión social del MERCOSUR en la agenda del bloque (PT, 2010: 4).

En la misma década, empezaron a expandirse grupos políticos del PT en el exterior – conocidos como Núcleos del PT-, especialmente en Europa, donde se reúnen anualmente hasta la actualidad, posibilitando el encuentro de los *petistas* que viven en el exterior, los representantes del PT Nacional y también partidos de izquierda y organizaciones de otros países (PT, 2010: 5).

A principios del 2000, el Partido evaluó que su actuación internacional se había incrementado gracias a las varias ediciones del Foro Social Mundial, a través de las redes internacionales de ciudades y gobiernos locales formadas en el Foro, en las cuales las municipalidades *petistas* habían tenido una participación activa. De ese modo, también se fortalecieron las relaciones con sus pares europeos y con el Medio Oriente, Asia y África, donde actualmente poseen acuerdos de cooperación con diversos partidos (PT, 2010: 5).

Desde el año 2003, ya con Lula en el poder, el PT pasó a tener incidencia en la política externa. Según documentos oficiales del Partido, esta cercanía habría acentuado ciertas características de la política internacional del PT: por un lado, en lo que se refiere a la pluralidad política e ideológica, ya que posibilitó la ampliación de sus relaciones con partidos de similar identidad y con problemas políticos similares en la arena internacional; por otro lado, habría acentuado el énfasis en el latinoamericanismo, reforzando el papel del

Foro de São Paulo, considerado un espacio privilegiado de debate y articulación, del cual el PT es el responsable por la Secretaría Ejecutiva (PT, 2010: 7).

Las muchas similitudes entre la agenda de política exterior del gobierno de Lula y la agenda internacional del PT también son destacadas por el Partido, como podemos observar en el documento que aborda los principios y directrices de su política internacional:

As principais afinidades temáticas entre partido e governo dizem respeito à defesa da paz mundial, respeito à soberania e autodeterminação dos povos e nações, reforma democrática das instituições internacionais, defesa da integração regional, alianças e relações sul-sul e promoção dos direitos humanos, econômicos, culturais, ambientais e sociais. O que não significa que não possa haver divergências quanto à sua execução, pois é freqüente o governo adotar posições mais comedidas e pragmáticas do que aquelas defendidas pelo Partido. (PT, 2010: 13)

Pese a que se evidencian analogías entre Gobierno-Partido, el PT ha buscado reafirmar discursivamente su individualidad e independencia: “(...) como é óbvio, exceto para opositores mal-informados e malintencionados, a política externa do governo Lula não é “petista” –buscando así defender que la PE de Lula sería implementada por un gobierno de coalición política (PT, 2010: 13).

Sin embargo, la conexión entre la política internacional llevada adelante por el PT desde su fundación y la política exterior implementada durante el gobierno de Lula es algo muy visible cuando miramos los principios y directrices del Partido plasmados en sus documentos y discursos. Pero también esta vinculación se destaca cuando analizamos los programas de gobierno propuestos por el Partido en las elecciones presidenciales desde la vuelta de la democracia.

Los programas de gobierno de Lula en sus candidaturas anteriores por el Partido de los Trabajadores para la Presidencia de la República en los años de 1989, 1994 y 1998, ya afirmaban algunos de los principios que guiarían la política exterior a partir de 2003. La postura más asertiva y enfática del gobierno de Lula respecto a la defensa de la “soberanía nacional y de los intereses nacionales”, como también la alianza con los países del Sur, se encuentran en las directrices del Partido de los Trabajadores desde casi su fundación –lo que en gran parte evidenciaría una “filiación” de la PE por el PT (De Almeida, 2004: 162-165).

Desde 1989 cuando se candidateó por primera vez a la presidencia, el programa de Lula defendía una política externa independiente y soberana, sin alineamientos automáticos, basada en los principios de autodeterminación de los pueblos, no injerencia en los asuntos internos, y cooperación con plena igualdad de derechos y beneficios mutuos.

En las elecciones de 1994, además de la defensa de los principios de la Política Externa Independiente de Dantas, proponía alterar las relaciones de fuerza internacionales para conseguir un orden mundial más justo y democrático, y priorizar las relaciones con América Latina, el MERCOSUR y otros países del Sur en Asia y África, como también los países de habla portuguesa. En 1998, en su tercer intento para las elecciones presidenciales, además de priorizar las relaciones especiales con los países del Sur y proponer una reforma en el MERCOSUR, el programa de gobierno de Lula abogó por cambios profundos en los organismos políticos y económicos mundiales, tales como la ONU, el FMI y la OMC (De Almeida, 2003: 89-91).

Finalmente, en la campaña presidencial de 2002, el programa del PT pasó por un cambio de tono en relación a las anteriores críticas más radicales a los presupuestos del libre comercio, buscando un discurso más moderado. Inclusive en relación a negociaciones comerciales como el ALCA –antes absolutamente rechazada por el PT en grandes campañas nacionales- el debate trató de alejarse de la cuestión meramente ideológica y se argumentó que dicho acuerdo no servía a los intereses estratégicos brasileños.

La moderación del discurso se vio expresada en la *Carta ao Povo Brasileiro*, lanzada en junio de 2002 –pocos meses antes de las elecciones presidenciales- por la campaña de Lula. El documento tuvo como objetivo marcar el cambio discursivo, enfatizando las principales líneas de su programa de gobierno y defendiendo la estabilidad y el crecimiento económico. Se ha indicado que la Carta buscó “calmar” a los mercados y resaltar el cumplimiento con los compromisos financieros del país, conforme se indica en un fragmento del documento:

*O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país.*⁶⁵

Con un discurso mesurado, las propuestas del programa de gobierno de 2002 aún eran básicamente las mismas de los programas anteriores: promoción del MERCOSUR y acercamiento a otros países emergentes, con fines de democratizar las relaciones internacionales y los órganos multilaterales. Lo que se destacaría en 2002, como algo diferente en comparación a los programas de las candidaturas anteriores del PT sería la

⁶⁵ Leia a íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. *Folha de S. Paulo*, 24 de junho de 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> (acceso: 15 marzo 2014).

postura más realista en el campo de la política exterior y también una sobrevaloración de la PE como relevante instrumento del desarrollo nacional (De Almeida, 2003: 92-93).

Conforme se puede observar en el programa de gobierno y en la *Carta ao Povo Brasileiro* de 2002, respectivamente:

A política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. (...) a política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo. (...) reduzir tensões internacionais e buscar um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, com respeito às diferenças culturais, étnicas e religiosas. (PT, 2002)

Nossa política externa deve ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento. (Lula da Silva, 2002)

Las observaciones anteriores llevan a confirmar la incidencia ejercida por el PT en la política exterior de Lula. Especialmente, llama la atención el cambio discursivo demostrado desde las elecciones de 2002. Entendemos que tal incidencia podría ser la expresión de un espacio en el que fue posible manifestar las directrices políticas del Partido y de la base aliada del expresidente –diferente quizás de otras esferas del gobierno y ministerios que no estaban bajo su influencia directa.

La incidencia de la agenda programática del PT puede ser observada en el caso de la política social. Esta conexión se manifestó en políticas públicas que priorizaron el combate al hambre, la pobreza y la desigualdad social –agendas que se relacionan directamente con las banderas históricas defendidas –tanto a nivel nacional, como internacional- por el Partido de los Trabajadores. De tal manera, podríamos inferir que la política exterior y la política social de Lula fueron los “territorios de dominio” del PT y de la base de izquierda aliada al gobierno.

Por otro lado, críticos del gobierno pusieron énfasis en la “filiación” de la PE de Lula “denunciando” que podría ser “partidarista”, como si Itamaraty fuera un campo ajeno a las oscilaciones políticas del país, estando más allá de los colores políticos del gobierno de turno. Aunque la política exterior brasileña ha presentado cierto hilo rector y relativa estabilidad, los distintos gobiernos a lo largo de la historia imprimieron sus marcas políticas e ideológicas, oscilando entre gestiones más alineadas al neoliberalismo o más nacionalistas y progresistas.

De acuerdo a lo señalado por Lessa⁶⁶, diplomáticos veteranos vinculados especialmente al PSDB, en la oposición, objetaron al resurgimiento de la figura del “diplomático militante”⁶⁷ durante el gobierno de Lula; en ese sentido destacó: “*os velhos que já tinham saído da carreira reagiram de modo muito estridente, e inclusive começaram a nutrir a imprensa com críticas muito contundentes à política externa*”.

Así, la “partidarización” ocurrida en la política exterior durante la gestión de Lula, habría sido utilizada como elemento de crítica al gobierno por un grupo de la oposición, formado por diplomáticos que habían trabajado en la gestión de Fernando Henrique Cardoso –los cuales habían sido, de cierto modo, “apartados” de la PE de Lula. La crítica contundentemente negativa de ese grupo tuvo importante repercusión en los medios hegemónicos de comunicación brasileños; en contradicción a las repercusiones observadas en la prensa internacional, que de modo general indicaron una imagen relativamente positiva de la diplomacia brasileña de Lula⁶⁸.

Finalmente, cabe indicar que entendemos la política exterior como una política de gobierno, tal y como las demás políticas públicas. Estas son construidas por medio de negociaciones, consensos forjados, intereses colindantes y coaliciones entre diferentes actores que participan en su formulación e implementación. Dicha perspectiva relativiza la idea tradicional de la política exterior como política de Estado (Milani y Pinheiro, 2013: 24-25), como también nos permite ampliar el debate sobre la “partidarización” de la PE de Lula; pues creemos que la incidencia de los partidos y grupos de interés cercanos a un gobierno forma parte del proceso “de hacer” política.

Prueba de eso fue la política exterior de Lula, que puso a la luz la interacción de diversos intereses y nuevos actores en la construcción de la política, transponiendo los muros de Itamaraty –y quizás por esa razón, se diferenció en mayor medida de los anteriores gobiernos, en los cuales el proceso decisorio se daba con puertas un poco más cerradas.

⁶⁶ Entrevista personal realizada en 2014 con el Dr. Antônio Carlos Lessa, docente e investigador del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasília.

⁶⁷ El término se refiere a funcionarios que asumieron un claro posicionamiento político, de apoyo al gobierno de Lula. Fue señalado a través de la entrevista realizada con el Dr. Lessa, que tal fenómeno se podría haber impulsado por la valorización del MRE por parte de Lula, que prestigió el ministerio políticamente y institucionalmente, incluso aumentando su presupuesto.

⁶⁸ Cabe señalar que dicha situación apenas expresaría el hecho de que los pocos grupos que detentan los principales medios de comunicación en Brasil eran contrarios al gobierno de Lula. El debate que nos referimos puede ser observado, por ejemplo, en la siguiente nota: “Gostam de ser quintal. O mundo celebra a diplomacia de Lula, mas no Brasil Celso Lafer e outros fernandistas pretendem que dependência é o que nos convém”. *Carta Capital*, 14 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/gostam-de-ser-quintal> (acceso: 15 marzo 2014).

b) Apertura de la Política Exterior del Gobierno de Lula

Ahora bien, también se ha examinado la relación de la política exterior de Lula y el PT bajo otras ópticas. En cuanto al combate a las desigualdades sociales internacionales y a la promoción de un desarrollo mundial más justo, cabe destacar la relevancia dada al discurso y a la acción exterior del gobierno de Lula, que asume un papel “activista”. Esto podría indicarnos la emergencia de los temas sociales en la agenda de cooperación brasileña, y en este contexto, el surgimiento del fenómeno de la internacionalización de las políticas de seguridad alimentaria a través de esquemas de cooperación Sur-Sur.

En este sentido, la relación Gobierno-PT podría haber propiciado una mayor credibilidad al discurso externo (Hirst *et al*, 2010) y otorgado mayor legitimidad a algunas propuestas a nivel global, como el caso de las iniciativas de combate al hambre y la pobreza. Esto porque, la trayectoria de Lula, desde su historia personal hasta la militancia en el PT fue de colocar énfasis en la lucha contra las desigualdades sociales, lo que confirió mayor invocación y legitimidad al discurso del gobierno, interna y externamente (Gomes Saraiva, 2010).

Por otro lado, un grupo vinculado a los cuadros del PT estableció diálogo directo con Itamaraty y ejerció influencia en las decisiones de Lula, especialmente en los temas relativos a Sudamérica, según sugiere Gomes Saraiva (2010: 50-51); como podría ser el caso del asesor especial para Asuntos Internacionales del presidente Lula, Marco Aurélio Garcia.

Asesor desde 2003 especialmente para tratar temas sudamericanos –cargo que sigue ocupando actualmente en el gobierno de Dilma Rousseff-, Garcia fue uno de los fundadores del Partido de los Trabajadores en 1980, donde se desempeñó como secretario de Relaciones Internacionales desde 1990 hasta 2000 y vicepresidente en 2006-2007, siendo considerado uno de los “intelectuales orgánicos” del partido⁶⁹ y defensor del integracionismo sudamericano y del papel protagonista de Brasil en el mundo. Tal y como expresa Garcia en la siguiente declaración sobre la PE de Lula:

(...) nós queremos ser uma ilha de prosperidade em meio a um oceano de desigualdades? Esse é um tema fundamental. No mundo multipolar que se está constituindo, nós queremos aparecer sozinhos ou na excelente companhia dos países vizinhos? Nesse mundo que está em modificação,

⁶⁹ Marco Aurélio Garcia, filósofo y abogado, fue vicepresidente de la Unión Nacional de los Estudiantes (UNE) de Brasil en los años sesenta, estuvo exiliado en Chile y en Francia en la década del setenta durante la dictadura militar, fue fundador del Partido de los Trabajadores en 1980, y uno de los impulsores del Foro de São Paulo, creado en 1990, que reúne partidos y organizaciones políticas de izquierda latinoamericanas, además de haber sido coordinador del programa de gobierno de Lula en las elecciones presidenciales de 1994, 1998 y 2006, y de la actual presidenta Dilma Rousseff. Además, es docente jubilado del departamento de Historia en la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).

*nós queremos ter uma relação forte com os países da África, da Ásia e do mundo árabe ou nós queremos ficar presos às nossas velhas fidelidades com os EUA e a Europa?*⁷⁰

Cabe mencionar, que su elección como asesor del presidente demuestra una diferenciación en relación a la tradición de concentrar la formulación de la política externa en Itamaraty, llevando las decisiones a otros ámbitos, como el Palacio del Planalto (Gomes Saraiva, 2010: 50). Además, el hecho de ser nombrado en un cargo que tradicionalmente era para diplomáticos de Itamaraty representa una innovación y un hecho poco usual, ya que solamente hubo uno antecedente similar en el gobierno de Jucelino Kubitschek (Vigevani y Cepaluni, 2007: 296). Al respecto, el propio Garcia explicaba lo siguiente en una entrevista periodística:

*Houve uma opção do presidente Lula por um tipo de assessoria especial, diferente daquela de outras gestões. Fui precedido de extraordinários diplomatas. Mas, pelo fato de serem diplomatas, muitas vezes eram quase uma extensão do Itamaraty na Presidência da República. Eles tinham tarefas, algumas iguais às minhas, outras distintas, mas que correspondiam a outro estilo de governo. (...) Alguns colegas tentam dizer que eu tenho orientação ideológica. Tenho as minhas ideias, como todo mundo (...). Nunca coloquei minhas ideias acima dos interesses nacionais.*⁷¹

La perspectiva internacional del PT tuvo incidencia específicamente en los autonomistas de Itamaraty, generando una convergencia de ideas entre ambos grupos que derivó en una PE más activa en la cooperación con los países de la región que poseían gobiernos progresistas, valorando el proceso de integración con los países de América del Sur y del MERCOSUR desde la profundización de temas políticos y sociales⁷² (Gomes Saraiva, 2010: 50-51).

Tal profundización de la agenda de integración sudamericana en la política exterior de Lula tuvo relevante participación de algunos actores específicos, como los diplomáticos Celso Amorim y Pinheiro Guimarães y el asesor Marco Aurélio Garcia, ya mencionados

⁷⁰ A política externa não é um bibelô na vitrine do governo. *Revista Carta Maior*, 23 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/%27A-politica-externa-nao-e-um-bibelo-na-vitrine-do-governo%27%0D%0A/6/15541> (acceso: 2 marzo 2014).

⁷¹ Perto do príncipe, ma non troppo. O 'conselheiro' Marco Aurélio, um dos mais próximos de Lula, fala de sua rotina palaciana. *Jornal O Estado de S. Paulo*, 21 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,perto-do-principe-ma-non-troppo,342817,0.htm> (acceso: 17 marzo 2014).

⁷² Un posible reflejo de ese enfoque es la nueva institucionalidad del MERCOSUR, que refleja la impronta social del bloque en la creación de nuevos órganos: la Reunión de Ministros y Autoridades en Desarrollo Social creada en 2000; el Parlamento del MERCOSUR en 2005; el Instituto Social del MERCOSUR en 2007, con sede en Asunción; en 2009 en Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, con sede en Buenos Aires; en 2010 la Unidad Apoyo a la Participación Social y el cargo de Alto Representante General, que entre sus funciones está la promoción de los temas sociales y de ciudadanía del bloque.

anteriormente, importantes interlocutores en la política exterior de Lula, aún con el carácter centralista del presidente (Vigevani y Cepaluni, 2007: 296).

Finalmente, podríamos indicar que la incidencia de la agenda del PT en la política internacional de Lula podría haber posibilitado la ampliación de la política exterior hacia afuera de la corporación diplomática de Itamaraty, tradicionalmente aislada. Proceso que a su vez vino a fortalecer otro más amplio, iniciado desde la redemocratización del país, cuando se observó la incorporación de nuevos actores e intereses en las definiciones de política exterior del MRE.

CAPÍTULO 3

LOS ACTORES Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN SUR-SUR BRASILEÑA EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Con el ascenso de los temas sociales en la agenda política nacional a partir del gobierno de Lula da Silva, la política externa pasó a reflejar nuevas prioridades y también a promover las políticas sociales domésticas. Ello evidencia la intrínseca relación entre la política exterior y las políticas sociales, e igualmente señala la emergencia del fenómeno de internacionalización de las políticas sociales brasileñas (Milani y Pinheiro, 2013: 25).

A partir de la configuración de una nueva agenda de política exterior brasileña, esta ha ampliado de modo sin precedentes su base institucional, con la participación de agencias estatales que tienen sus agendas propias o complementarias a las acciones de Itamaraty, demostrando una “*renovada estatalidade da ação internacional*” (Hirst *et al*, 2010: 23). Este fenómeno se vió acompañado por la internacionalización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), colocando en la escena de la CSS los actores que protagonizan dicha política a nivel doméstico.

Según señala Robert Putnam (1988: 432), para el estudio adecuado de los elementos internos que inciden en la política externa y en las relaciones internacionales, es elemental examinar los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales que la componen. Además, consideramos que la primera etapa de “hechura” de las políticas públicas es la construcción de la agenda (*agenda building*). Gerardo Dorantes (2008: 84) destaca que su naturaleza está fuertemente influenciada por los asuntos que están en disputa y sus definiciones, como también por la incidencia generada por los interlocutores que actúan en el proceso.

Como mencionamos anteriormente, en la construcción de la agenda, los grupos sociales y gubernamentales que han tenido la capacidad de plantear una propuesta y la definición del problema, son los mismos que inciden en la decisión: “quien define es quien decide”. Otro elemento crucial es saber “quién es quién en la definición del problema”, lo que posibilita conocer los actores que detentan incidencia decisoria en un área de asuntos. Es decir, permite observar si los actores que tienen injerencia decisoria poseen un “pensamiento

de grupo que analiza o decide de acuerdo con un mapa cognitivo compartido” (Aguilar Villanueva, 1993: 52).

En ese sentido, el presente capítulo tiene por objetivo examinar a los actores clave que participaron de la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional (CSS en SAN) durante el gobierno de Lula da Silva. Para tal tarea, buscamos identificar las principales características de los actores involucrados, destacando la dimensión internacional de los entes de gobierno y la internacionalización de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional; buscamos señalar en qué ámbitos internacionales participan; así como examinar cuál ha sido su rol en la definición de agenda de CSS en SAN.

Para la construcción del presente capítulo nos basamos en el análisis documental, pero esencialmente en las entrevistas personales que realizamos directamente con los actores. Este contacto directo fue de elemental importancia para nuestra investigación, ya que nos permitió ampliar horizontes respecto a nuestro objeto de estudio y nos suscitó nuevos interrogantes. Igualmente, nos ofreció material empírico que a nuestro entender enriqueció el análisis, ya que permitió conocer los relatos sobre la actuación cotidiana de estos actores y sus perspectivas como agentes que intervienen directamente en la construcción de la agenda de cooperación en seguridad alimentaria.

Así, pudimos identificar seis actores principales de la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional, a saber: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) del Ministerio de Educación, Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y Coordinación-General de las Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME), ambas dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores –conforme se visualiza en la Figura 2 a seguir

Figura 2: Actores clave de la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional del gobierno de Lula da Silva



Fuente: Elaboración propia.

De esa manera, el capítulo se organiza en seis partes, referentes a cada uno de los actores estudiados. El orden en que se exponen los actores no se refiere necesariamente a su jerarquía en la agenda de CSS en SAN, sino más bien a su especialidad en relación al tema. Por ello, el CONSEA vendría a ser el organismo que reúne a la mayoría de los actores de la sociedad civil y del gobierno que actúan en la temática, con carácter amplio y plural; luego los ministerios que implementan directamente la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MDS, MDA y FNDE-MEC) que detentan el conocimiento de la política y que han implementado los proyectos de CSS en SAN; y finalmente se toman en consideración los órganos del MRE involucrados en los esquemas de CSS en seguridad alimentaria (CGFOME y ABC).

Al final del capítulo, incluimos el Cuadro 4 “Dimensión internacional de los actores responsables por la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” para visualizar las principales características de los actores examinados respecto a la institucionalidad de las relaciones internacionales al interior de cada órgano; las principales

políticas de seguridad alimentaria internacionalizadas; los ámbitos de actuación; y las organizaciones internacionales socias.

3.1 CONSEA | Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Conforme mencionamos en el Capítulo 1, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) fue recreado en 2003 como una de las primeras acciones de Lula da Silva al asumir la Presidencia de la República, representando un importante logro de los movimientos sociales en la construcción de la agenda política de seguridad alimentaria del país.

El Consejo, desde su formación, ha previsto su participación internacional, reflejando también las directrices de la gestión de Lula para dar visibilidad exterior a las políticas de seguridad alimentaria del gobierno. En ese sentido, las acciones del CONSEA se han dado desde la participación en foros multilaterales que tratan la gobernanza global del combate al hambre, hasta la cooperación Sur-Sur en la materia, participando en misiones del gobierno al extranjero y en la recepción de delegaciones internacionales.

Un ejemplo expresivo de la relación del Consejo con la política exterior brasileña desde el inicio del gobierno de Lula fue la participación del entonces canciller Celso Amorim en la Conferencia Plenaria del CONSEA de 2004. En esa ocasión Amorim destacó las principales iniciativas⁷³ del país en seguridad alimentaria y nutricional a nivel global, señalando el papel del CONSEA como órgano fundamental en las tareas futuras de combate al hambre, y subrayó el relevante apoyo de la sociedad civil en la obtención de instrumentos jurídicos específicos para avanzar en la CSS en SAN (Amorim, 2004 b: 135-138).

A partir de la entrevista que realizamos con el especialista referente en el tema, Renato Maluf⁷⁴, expresidente y actual consejero del CONSEA, que desde el inicio ha impulsado la agenda exterior del Consejo, identificamos dos razones principales por las

⁷³ En esa Reunión del CONSEA, el canciller Celso Amorim destacó específicamente los siguientes temas: la Campaña Mundial de Combate al Hambre impulsada por el presidente Lula; la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria con el Foro IBSA, con un programa conjunto de combate al hambre; la actuación del G-20 en la OMC como referente de combate al hambre y la defensa de los intereses de los agricultores familiares; la actuación del país en Haití; y también las negociaciones internacionales con el ALCA y la Unión Europea (Amorim, 2004 b: 135-138).

⁷⁴ Entrevista personal realizada en 2014 con el Dr. Renato Maluf, expresidente (período 2007-2011) y actual consejero del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA); y miembro del Comité Directivo del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutricional del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la ONU.

cuales el Consejo empezó a participar activamente de los temas internacionales. La primera razón sería por la notoriedad internacional adquirida por el *Fome Zero* a partir de sus resultados positivos en el combate al hambre y la pobreza en Brasil, junto al fuerte protagonismo internacional del presidente Lula, que llevó el tema a la arena global. En segundo lugar, estaría la singularidad de la experiencia de participación social que el CONSEA representa, que en su momento -al inicio del mandato de Lula- quizás era única en el mundo por su formato con mayoría representativa de la sociedad civil, misma que tiene la exclusividad de ejercer la presidencia del Consejo.

De esa manera, el CONSEA pasó a ser demandado y a tener su experiencia difundida, tanto para recibir delegaciones, como para participar de eventos internacionales. Igualmente, en su función de monitoreo y control social el Consejo incorporó la cuestión internacional a su agenda de trabajo, de tal modo que desde el principio, entre sus deliberaciones existen manifestaciones sobre cuestiones internacionales⁷⁵. Según el relato de Maluf, esto se debió, por un lado, porque interesaba acompañar y monitorear la actuación internacional de Brasil, y por el otro, debido a que la demanda de conocimiento de la experiencia del Consejo estimuló la voluntad de intercambiar con otras redes de la sociedad civil a nivel global.

Siendo así, en su marco legal el CONSEA ha incluido la dimensión internacional. El principal instrumento jurídico en el cual se apoya es la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) N° 11.346 de 2006, que como ya se explicó en el Capítulo 1, en sus Artículos 5° y 6° defiende la soberanía alimentaria de los pueblos y la cooperación en seguridad alimentaria y nutricional con otros países (Brasil-PR b, 2006).

Asimismo, el elemento internacional también está presente en las directrices del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), aprobadas en la 3ª Conferencia del CONSEA en 2007: “*la promoción de la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional en ámbito internacional*”, que establece diversos puntos de actuación del gobierno en temas de negociación comercial; cooperación en seguridad alimentaria; implementación de las Directrices Voluntarias de la FAO en la política nacional;

⁷⁵ Entre las más relevantes están las Exposiciones de Motivos sobre los siguientes temas: la crisis de alimentos en 2008 y el posicionamiento brasileño en la Conferencia de la FAO (E.M. n° 4/2008), y en la Ronda de Doha (E.M. n° 6/2008); la actuación internacional del CONSEA y del gobierno brasileño (E.M. n° 18/2008); el cambio climático y su impacto en el derecho humano a la alimentación (E.M. n° 8/2009), la firma y ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E.M. n° 6/2010); y la volatilidad de los precios de los alimentos (E.M. n° 6/2011). CONSEA Internacional, disponible en: <http://www3.planalto.gov.br/consea/internacional/documentos>

biocombustibles, bioseguridad, patentes, entre otros, conforme vimos en el Capítulo 1 (CONSEA, 2007).

En este proceso de definir los principios y ejes de acción que orientan la agenda de actuación internacional del Consejo, y consecuentemente del gobierno brasileño, igualmente está el documento “*A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro*”, debatido durante la Conferencia Plenaria de diciembre de 2008 (CONSEA, 2008 a) y presentado oficialmente en el mismo año al presidente Lula a través de la Exposición de Motivos N° 18/2008 (CONSEA, 2008 b).

En este documento de 15 páginas que rige las acciones del CONSEA, se señaló la relación entre la SAN y la política exterior brasileña: se establecieron los principios orientadores de la actuación internacional del Consejo, a saber: a) universalidad y equidad en el acceso a una alimentación adecuada y saludable; b) participación social y transparencia; c) respeto a la soberanía alimentaria y realización del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) y saludable; y d) solidaridad, complementariedad y cooperación. Dichos principios son orientados por el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA, 2008 a: 4-5).

En este documento también se establecieron los ejes de acción del CONSEA, orientados por las “Directrices Voluntarias en Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada (DHAA) en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”, aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2004.

De acuerdo al relato del entrevistado Renato Maluf, las Directrices Voluntarias del DHAA de la FAO ha sido el documento de referencia internacional más importante para la actuación del CONSEA. Brasil participó de modo directo en la elaboración de las Directrices, lo que se constituye como un indicador de la importancia que tiene dicho organismo en la agenda del Consejo y del gobierno brasileño. Por otro lado, actualmente la implementación de las Directrices es el gran desafío y tema de debate en el Consejo, en el sentido de internalizar este instrumento internacional del cual Brasil es signatario, por ejemplo, para incorporar el enfoque de derechos humanos en los programas públicos.

Así, basado en las Directrices Voluntarias del DHAA de la FAO, el CONSEA estableció los tres ejes de su acción, que son: a) integración regional, con foco en el

MERCOSUR, b) regímenes internacionales, y c) cooperación Sur-Sur y actuación junto a los organismos multilaterales. De tal modo que se basa en la *“perspectiva de difundir o enfoque intersectorial da SAN que vem sendo desenvolvido no Brasil, englobando as diversas dimensões da condição alimentar e nutricional dos indivíduos, das famílias e da sociedade, desde o plantio do alimento até seu consumo”*; como también en la estrecha relación de la SAN con los temas actuales de la agenda global, como el debate sobre agrocombustibles, la crisis alimentaria, cambio climático, reforma agraria, recursos naturales y comercio internacional (CONSEA, 2008 a: 5).

De tal modo, en el primer eje *“integración regional con foco en el MERCOSUR”* se propuso actuar en los siguientes temas: creación de instancias nacionales y regionales de participación en SAN; Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social; Reunión Especializada de la Agricultura Familiar; Plan Estratégico de Acción Social; MERCOSUR Social y Participativo; Parlamento del MERCOSUR; Sesión Nacional Ampliada del Grupo Mercado Común; Movilización Social por el DHAA y la SAN; Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR); y Cumbre América Latina y Caribe (CALC) (CONSEA, 2008 a: 6-14).

El segundo eje *“regímenes internacionales”* abordó los temas de: negociaciones económico-comerciales; reglamentación del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentación y Agricultura de la FAO; cambio climático; y acceso a la tierra.

Por último, el tercer eje *“cooperación Sur-Sur y actuación junto a los organismos multilaterales”* trató los temas de: cooperación Sur-Sur; cooperación técnica internacional; actuación junto al Sistema de las Naciones Unidas; actuación junto a la FAO; Alianza Internacional Contra el Hambre; y asistencia humanitaria (CONSEA, 2008 a: 6-14).

De acuerdo a lo indicado en el discurso del Consejo, este documento también busca ser una contribución a la actuación de la sociedad civil en relación al posicionamiento del gobierno brasileño:

Particularmente, a difusão do modelo brasileiro de participação da sociedade civil voltado para conferir prioridade à soberania e segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação nas agendas de governos e da sociedade, como é o caso da instituição do CONSEA que pode constituir-se referência internacional de democracia participativa. (CONSEA, 2008 a: 14)

Cabe señalar que a fines de 2013 el CONSEA elaboró el documento Exposición de Motivos N° 7/2013 que fue elevado a la Presidencia de la República con el objetivo de

contribuir al debate sobre la institución legal de la política brasileña de cooperación internacional (CONSEA, 2013), haciendo así una relevante colaboración en el esfuerzo de consolidación de una política de cooperación en seguridad alimentaria y nutricional, cuestión señalada por diferentes actores que entrevistamos involucrados en la CSS en SAN –tanto de la sociedad civil, como del gobierno-, como una necesidad urgente, dada la actual posición de Brasil como oferente de cooperación.

Por otra parte, además del marco jurídico que establece la LOSAN y el SISAN, así como los documentos orientadores que mencionamos antes, la propia composición del CONSEA también es un elemento que intensifica el carácter internacional de este órgano. El CONSEA tiene en su mayoría a representantes de la sociedad civil organizada, sumando actualmente 74 consejeros. Según la entrevista con el consejero del CONSEA y coordinador-general de la Federación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura Familiar (FETRAF-CUT), Marcos Rochinsk⁷⁶, pudimos observar que las organizaciones que participan del Consejo traen en su experiencia individual en el campo de la SAN vinculaciones con otras organizaciones en el exterior, construida a partir de redes internacionales en las que participan, lo que ha facilitado la expansión de la dimensión internacional del Consejo.

En ese sentido, algunas organizaciones han tenido mayor peso en el impulso de la agenda internacional del Consejo. El expresidente del CONSEA, nos ha señalado que uno de los principales actores ha sido el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN), que congrega a más de 17 organizaciones, entre redes, movimientos sociales e instituciones de investigación. Igualmente, otras organizaciones por su perfil global, como las de derechos humanos, tienen gran vinculación internacional por su participación en redes, como el caso de la Red de Acción e Información por el Derecho a la Alimentación (FIAN Brasil⁷⁷) y del Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC)⁷⁸. Inclusive, la consejera representante del INESC, Nathalie Beghin, que también pudimos entrevistar, coordina junto a Renato Maluf la Comisión Permanente 2 Macro-desafíos Nacionales e Internacionales, área responsable por las relaciones internacionales del CONSEA.

⁷⁶ Entrevista personal realizada en 2014 con el Sr. Marcos Rochinsk, consejero del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y coordinador-general de la Federación Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar (FETRAF) vinculada a la Central Única de los Trabajadores (CUT).

⁷⁷ Vinculada a la *FoodFirst Information and Action Network* (FIAN Internacional).

⁷⁸ Además, recientemente hubo un aumento de la participación de algunas organizaciones de agricultores familiares, como la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG), la FETRAF-CUT, y la Vía Campesina, que han tenido un involucramiento internacional creciente. Las ONGs internacionales Oxfam y ActionAid, que son Miembros Observadores del CONSEA, también son considerados importantes actores inductores de la agenda –como nos afirmó Maluf.

Respecto a la interacción entre los consejeros al interior del CONSEA y la definición de la agenda de cooperación en seguridad alimentaria, dada la diversidad de actores que participan se podría indicar ciertas divergencias. Especialmente en la relación sociedad civil y gobierno, como pudimos inferir a partir de la entrevista que realizamos con el consejero Marcos Rochinsk. En ese sentido, los representantes del gobierno que son consejeros del CONSEA, aunque tengan individualmente visiones similares a las de la sociedad civil, finalmente representan al gobierno como institución y defienden su política. Por otro lado, también se ha indicado la existencia de disensos entre las organizaciones sociales del Consejo, debido a la heterogeneidad existente entre los representantes. No obstante, en la evaluación de los entrevistados, las cuestiones tratadas en el Consejo sobre la CSS en SAN han tenido consenso por mayoría absoluta, de tal modo que han buscado posicionarse en el sentido de garantizar una cooperación internacional que afiance la soberanía de los pueblos con los cuales el país actúa.

Sobre la composición de los Miembros Observadores, esta es otro elemento que refleja y contribuye al carácter internacional del Consejo. De un total de 33 órganos observadores, 11 son organizaciones internacionales⁷⁹. Esto señala una gran diversidad de organizaciones internacionales (OI) en el CONSEA, sin embargo, a partir de nuestra entrevista con el consejero Renato Maluf, pudimos percibir que estas tienen una participación y una incidencia bien diferenciada. Las principales OI son ActionAid, Oxfam y las agencias de Naciones Unidas. En el caso de la ONU, la FAO es una de las más activas, participando con frecuencia de las reuniones, conferencias, aportando conocimiento y también recursos; el PMA ha tenido participación creciente, principalmente desde la implantación de su Centro de Excelencia de Combate al Hambre, que tiene sede en Brasilia; el PNUD también ha sido relevante, especialmente por el apoyo a la participación de las organizaciones indígenas que participan del Consejo.

De tal modo que las OI han tenido diferentes formas de apoyar, pero sobre todo han sido preponderantes en los períodos en los que se realizan las Conferencias Plenarias que

⁷⁹ A saber: ActionAid; Oxfam Internacional; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) de la Organización de los Estados Americanos (OEA); Organización Panamericana de Salud (OPAS); las siguientes agencias de la ONU: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y Programa Mundial de Alimentos (PMA); *Food Security and Nutrition Network* (FSN) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); y *Heifer International*. CONSEA, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, “Observadores”. Disponible en: <http://www3.planalto.gov.br/consea/quem-e-quem/observadores> (acceso: 21 julio 2014).

ocurren cerca de seis veces al año, cuando reciben comisiones y delegaciones extranjeras que demandan recursos para su recepción.

Ahora bien, respecto a la incidencia del CONSEA en la agenda de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria (CSS en SAN), Marcos Rochinsk indicó que el Consejo no es un órgano deliberativo, y por tal razón su accionar se limita a recomendaciones y propuestas a la Presidencia de la República, que por no ser vinculantes no siempre son tomadas en consideración por el gobierno.

Sin embargo, el entrevistado evalúa que el papel del CONSEA ha sido fundamental en la definición de la agenda de la CSS en SAN y los hechos positivos que han ocurrido en la cooperación tienen vinculación directa con la actuación del Consejo. No obstante, desde su visión política, indicó que sectores hegemónicos que conforman las bases del gobierno han tenido mayor influencia en la agenda gubernamental como un todo, y en la política de cooperación específicamente.

Este es el caso del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) en relación a Itamaraty, que representa los intereses económicos y financieros del modelo agroexportador, gran generador de divisas para el país. Estos intereses también están representados en el Congreso Nacional, en donde la conservadora *Bancada Ruralista* –una de las mayoritarias- defiende el agronegocio y un modelo de desarrollo muy diferente del defendido por los movimientos sociales ambientalistas y de pequeños agricultores en Brasil. Inclusive en un discurso mediador de intereses, el propio presidente Lula defendía la coexistencia de los dos modelos –el *agrobusiness* y la agricultura familiar- pese a su elemental contradicción.

A partir del relato de Marcos Rochinsk, fue destacado que la correlación de fuerzas en el gobierno es muy desfavorable para los que defienden una lógica social y de seguridad alimentaria. Así, el CONSEA ha sido un importante instrumento de construcción de alianzas entre las organizaciones y entes de gobierno que lo conforman, siendo una estrategia para unificar fuerzas entre aquellos que comparten las mismas perspectivas políticas. Lo que de algún modo ha posibilitado una visible y efectiva participación del Consejo en temas relevantes del gobierno.

En esa misma línea, de acuerdo al testimonio del expresidente del CONSEA, Renato Maluf, la participación del Consejo ha sido muy visible y con incidencia en el sentido de promover espacios de participación en la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria. El entrevistado mencionó el caso de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP)

en la cual se creó un consejo muy similar a la experiencia del CONSEA, el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CPLP (CONSAN), que fue básicamente impulsado por el gobierno brasileño.

Igualmente fueron creados en muchos países de América Latina consejos de seguridad alimentaria inspirados en la experiencia brasileña, motivo incluso de un reciente viaje de Maluf a México, país en el que se deseaba conocer la experiencia del CONSEA para el programa federal Cruzada Nacional Sin Hambre. Además, el Consejo buscó incidir en la agenda del MERCOSUR, con la propuesta de creación de un Consejo de Seguridad Alimentaria para el bloque, sin embargo, según la evaluación de Maluf, no hubo mucha recepción y hasta entonces el proyecto no ha prosperado.

Respecto a la incidencia en proyectos de cooperación, a partir de la entrevista señalamos el ejemplo de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), propuesta por el gobierno brasileño y conducida por la Oficina Regional de la FAO, que posee un componente de promoción de la participación social que fue esencialmente inspirado en la experiencia del CONSEA.

Sobre la actuación en los ámbitos multilaterales, a partir del relato de Maluf observamos la importancia de la actuación del Consejo en la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas (CSA). La reforma caminó en la dirección de promover la participación social y la creación de un mecanismo de la sociedad civil. En ese sentido, la delegación brasileña junto al CSA fue una de las que más apoyó la reforma y la participación del CONSEA fue directa en esa oportunidad.

Inclusive vale destacar que Renato Maluf participó directamente junto a la delegación brasileña de las reuniones y debates del CSA que resultaron en la reforma. Desde aquel entonces es miembro del Comité Directivo del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutricional (HLPE), del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, junto a otros 14 especialistas de cada región del globo, señalando su importancia como referente nacional e internacional en SAN.

Finalmente, en una evaluación general sobre la incidencia del CONSEA en la agenda de CSS en SAN, Maluf señaló: *“a gente tem conseguido de alguma maneira fazer com que o conteúdo da participação social esteja presente nos projetos de cooperação do Brasil”*. Hecho que está muy presente en la cooperación brasileña en alimentación escolar, que sigue la experiencia del PNAE, y también sobre compras locales de la agricultura familiar, como el

PAA África. Dichas iniciativas son, según Maluf, *“portadoras de uma concepção de participação saída daqui, mas nem sempre passíveis de ser implementadas fora”*.

3.2 MDS | Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre

Como comentamos en el Capítulo 1, desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) estaba prevista su dimensión internacional. Conforme nos indicó en entrevista Crispim Moreira⁸⁰, Secretario Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del MDS durante el gobierno de Lula, el ministerio nació con una vocación para llevar una agenda de cooperación internacional. De tal manera que desde 2004 el MDS posee una intensa agenda de relaciones internacionales con otros países y organizaciones internacionales.

En la estructura organizacional del ministerio fue creada la Asesoría Internacional vinculada al Gabinete del Ministro, con la función de asesoramiento del ministro a cargo y de los funcionarios del MDS que participan de actividades internacionales. También organizan las misiones al exterior, reciben las delegaciones extranjeras, organizan seminarios internacionales y acompañan las reuniones en los foros regionales y multilaterales, entre otras actividades.

Igualmente, fue creada una unidad gestora de proyectos, la Dirección de Proyectos Internacionales –vinculada a la Secretaría Ejecutiva del MDS- responsable de administrar la cooperación técnica con organismos internacionales, realizando la ejecución financiera de los proyectos.

En ese sentido, desde su inicio existe una institucionalidad en el MDS con funciones para coordinar la cooperación Sur-Sur que facilitó el proceso de internacionalización de la política de seguridad alimentaria del gobierno de Lula.

Así, para ejemplificar la dimensión internacional del MDS, hasta la actualidad el ministerio se relacionó con más de 60 países de África, Asia, Latinoamérica, Europa, América del Norte y Medio Oriente, y también con más de 12 organismos internacionales, en actividades que incluyeron desde visitas de delegaciones y seminarios, hasta proyectos de cooperación en el marco de acuerdos internacionales.

⁸⁰ Entrevista personal realizada en 2014 con el Dr. Crispim Moreira, exsecretario de la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, durante el período 2003-2011. Actual representante de la FAO en Bolivia.

Según datos oficiales, la mayor parte de la cooperación es la ofrecida, señalando la importancia del ministerio como referente en políticas sociales. Actualmente cuenta con cerca de 62 instrumentos de cooperación firmados, entre ellos memorandos de entendimiento, cartas de intención, declaraciones conjuntas, acuerdos de cooperación técnica, proyectos de cooperación, entre otros. Especialmente ha compartido la experiencia en los programas de combate al hambre y la pobreza, en protección social, en mecanismos de registro de las familias en situación de vulnerabilidad, en evaluación y monitoreo de políticas sociales, en la transferencia de renta, entre otros temas⁸¹.

Respecto a los organismos internacionales, el MDS participa en diversos ámbitos⁸², básicamente actúa en redes, grupos de trabajo, comisiones especializadas, consejos, comités, conferencias internacionales, y también a través del cumplimiento de convenciones y protocolos internacionales firmados por el país en estos ámbitos en temas de desarrollo y protección social. En el actual gobierno, los proyectos vigentes en 2014 son con el PNUD, para el apoyo a la gestión del Sistema Único de Asistencia Social; con la UNESCO en proyecto de apoyo al Programa *Bolsa Família* y al Plan de Superación de la Pobreza Extrema; con la FAO, en el proyecto de consolidación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del país; y con el BID, a través de préstamos para el financiamiento del Programa *Bolsa Família*⁸³.

Igualmente el MDS ha actuado en bloques regionales e interregionales, como la Cumbre América del Sur y África (ASA), la Cumbre América del Sur y Países Árabes (ASPA), la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP), el Foro India, Brasil y Sudáfrica (IBSA), el MERCOSUR, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), principalmente en reuniones de ministros y altos funcionarios de desarrollo social y en grupos de trabajo de

⁸¹ MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, “Atividades Internacionais do MDS”. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/relacoesinternacionais/arquivos/Cooperacoes%20Tecnicas.pdf/download> (acceso: 13 diciembre 2013).

⁸² Como las agencias de la ONU: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas (SCN), Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación (FAO), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Igualmente en la Organización de los Estados Americanos (OEA), en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, “Organizações Internacionais”. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/relacoesinternacionais/organizacoes-internacionais-1/organizacoes-internacionais> (acceso: 13 diciembre 2013).

⁸³ MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, “Gestão dos Projetos”. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoescontratos/projetos-com-organismos-internacionais/projetos-com-organismos-internacionais> (acceso: 13 diciembre 2013).

temas sociales⁸⁴. Participa también en foros internacionales, como el Foro Social Mundial, la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025, la Cumbre Iberoamericana, y el Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, Combate al Hambre y Desarrollo Rural.

Ahora bien, a partir de las entrevistas personales que realizamos con el exsecretario de la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Crispim Moreira, y con dos representantes de la Asesoría Internacional del MDS, Cláudia Maciel y Marcelo Saboia⁸⁵, pudimos conocer más en detalle la dinámica internacional, como también conocer la percepción de las personas involucradas directamente en las actividades de cooperación Sur-Sur del ministerio.

Notamos que durante el gobierno de Lula da Silva se generó mucha demanda para el MDS en compartir la experiencia brasileña con los programas sociales, especialmente los de combate al hambre y pobreza. La política externa de Lula puso “Brasil en la vidriera” internacional, destacando el *Fome Zero* y el *Bolsa Familia* como “marcas” del país, que se transformaron en el “carro jefe” de la cooperación del MDS. Dichas políticas inclusive han influenciado los programas de seguridad alimentaria en otros países, como el caso reciente de la Cruzada Nacional Sin Hambre, promovido desde 2013 por el gobierno de México –según lo señalado por Marcelo Saboia de la Asesoría Internacional.

La demanda que recibe el MDS desde el gobierno de Lula ha sido creciente, principalmente de visitas de delegaciones extranjeras que quieren conocer la tecnología social desarrollada en dichos programas. De acuerdo al relato del exsecretario de la SESAN, Crispim Moreira, en cada viaje que Lula hacía al exterior “llevaba la bandera” del combate al hambre. También daba visibilidad a los programas sociales de seguridad alimentaria que se implementaban, y se generaban así actividades de cooperación con gobiernos de otros países, que luego llegaban al MDS a través del MRE.

El exsecretario de la SESAN también nos señaló como un logro el hecho de que Lula tenía en su gobierno la prioridad del combate al hambre, tanto a nivel doméstico como global, posicionando el tema como política de Estado y también en la agenda de cooperación internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores. De ese modo, el presidente Lula logró

⁸⁴ MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, “Blocos Regionais e Inter-Regionais” Disponible en: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/relacoesinternacionais/blocos-regionais-e-inter-regionais-1/blocos-regionais-e-inter-regionais> (acceso: 13 diciembre 2013).

⁸⁵ Entrevistas personales realizadas en 2014 con la Sra. Cláudia Maciel, jefa de la Asesoría Internacional, y con el Sr. Marcelo Saboia Fonseca, asesor técnico de la Asesoría Internacional, ambos del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

que la experiencia brasileña en políticas públicas de seguridad alimentaria tuviera visibilidad, lo que generó diversas iniciativas de cooperación.

De acuerdo a los relatos de los representantes de la Asesoría Internacional, hasta 2011 el MDS recibía en promedio una delegación extranjera por semana. Esta gran demanda fue generando dificultades internas para poder responder a la procura de tantos países, inclusive por las limitaciones institucionales. Cada vez que el MDS necesita atender a las visitas de las delegaciones extranjeras, se moviliza personal técnico y autoridades, generando una sobrecarga de trabajo para los funcionarios del ministerio que tienen que conjugar la atención a las delegaciones con sus tareas y compromisos internos. Por ello, a partir de 2012 pasaron a adoptar una nueva estrategia, la realización de seminarios internacionales para reunir a varias delegaciones interesadas en conocer los programas sociales del MDS, concentrando los encuentros en algunos momentos del año.

A partir de las entrevistas, emergió un importante elemento respecto al actual gobierno de Dilma Rousseff. Se observó un movimiento general de retracción de la cooperación ofrecida por Brasil, reflejado en la disminución presupuestaria que sufrió el Ministerio de Relaciones Exteriores y por ende, la Agencia Brasileña de Cooperación. Esta restricción a nivel general impactó igualmente en las actividades internacionales que desarrollaba el MDS, de acuerdo a lo señalado por la jefa de la Asesoría Internacional, Cláudia Maciel.

Como el ministerio no ha tenido estructura para enviar delegaciones al exterior para acompañar los proyectos de cooperación, actualmente se ha centrado en dos líneas. Por una parte, en organizar los encuentros internacionales para recibir a las delegaciones extranjeras; y por la otra, ha apostado en la participación en foros de diálogo políticos regionales del MERCOSUR, la UNASUR, y la CELAC, actuando en las reuniones especializadas que tratan los temas de desarrollo social, seguridad alimentaria y agricultura familiar. Esta última ha sido una importante estrategia del ministerio para seguir participando de las esferas internacionales y generar oportunidades de cooperación.

Además, de acuerdo a los testimonios de los representantes de la Asesoría, observamos que los organismos internacionales y especialmente la FAO, han sido fundamentales para el financiamiento de las actividades internacionales del MDS, tales como los encuentros organizados para las delegaciones extranjeras y la participación en los espacios de integración, que en cambio no serían posibles dadas las limitaciones para obtener recursos del gobierno federal.

A partir de lo indicado por Maciel, podemos inferir que a las limitaciones actuales, también se suman la falta de una legislación específica en materia de cooperación internacional, factor que ha limitado la acción internacional del país. Esto también se refleja en la ausencia de una rubrica para que los ministerios actúen de modo más autónomo en la cooperación ofrecida. Esta ausencia se debe, en gran parte, a que Brasil fue tradicionalmente beneficiario de cooperación y recientemente pasó a ser prestador de modo más substantivo, por lo que aún no existe un marco legal apropiado y actualizado a la nueva realidad del país.

Finalmente, respecto a los principales desafíos que enfrenta el MDS y haciendo un balance general desde el gobierno de Lula, los representantes de la Asesoría Internacional indicaron la necesidad de generar capacidades internas, tanto en el MDS cuanto en el MRE, para que se pueda ofrecer una mejor gestión de los proyectos de cooperación y de las iniciativas junto a los demás países en desarrollo. Además, indicaron la urgencia de una institucionalidad adecuada para la cooperación Sur-Sur ofrecida a través de la consolidación de la política de cooperación internacional, uno de los principales elementos limitadores.

3.3 MDA | Ministerio de Desarrollo Agrario

El Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) fue creado en 1999, reformado recientemente en 2010, y tiene por competencia los asuntos relativos a la reforma agraria, la promoción del desarrollo sustentable de la agricultura familiar, la regularización de las tierras de los *remanescentes* de las comunidades *quilombolas* y la regularización agraria de la Amazonia.

El MDA ha participado de la CSS en seguridad alimentaria a raíz de la experiencia en los programas de agricultura familiar que ejecuta, como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Más Alimentos, que mencionamos en el Capítulo 1.

Desde que el ministro Miguel Rossetto asumió la gestión, en 2003 fue creado el Grupo de Trabajo (GT) de Relaciones Internacionales, formado por representantes del ministerio, del MRE y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de organizar la agenda internacional del MDA y promover la creación de una Asesoría Internacional. En el mismo año, fue instituida la Asesoría para Asuntos Internacionales y de Promoción Comercial (AIPC) vinculada al Gabinete del Ministro para diseñar y ejecutar la política de cooperación internacional del MDA.

Anterior a la AIPC, el MDA poseía un Área de Gestión de Proyectos de Cooperación Técnica vinculada a la Secretaría Ejecutiva del Ministerio. Pero esta se dedicaba exclusivamente a la administración de los proyectos, no configurándose como un espacio de construcción de la estrategia internacional del ministerio, tal como es, a partir de 2003, la AIPC. Así, la Secretaría Ejecutiva ejecuta los proyectos con organismos internacionales, con acompañamiento de la ABC-MRE, y en conjunto con las secretarías específicas del ministerio⁸⁶ que coordinan los proyectos conforme a su área temática. Por ejemplo, actualmente la Secretaría de Agricultura Familiar gestiona dos proyectos, uno con la FAO y otro con el PNUD, y la Secretaría de Desarrollo Territorial gestiona un proyecto de cooperación técnica con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA-OEA) relativo a sus temas específicos de trabajo.

Igualmente, señalamos que el MDA posee un consejo similar⁸⁷ al CONSEA que también ha participado de la agenda internacional del ministerio. El Consejo Nacional de Desarrollo Rural, Reforma Agraria y Agricultura Familiar (CONDRAF) fue creado en 2003 por Decreto Presidencial y posee una composición paritaria (50%) de representantes del gobierno federal y de las organizaciones de la sociedad civil. Desde 2011 fue creado el Comité Permanente de Asuntos Internacionales, que entre los temas relativos al posicionamiento del MDA en las negociaciones internacionales, también ha debatido la necesidad de constitución de una política de cooperación internacional, formulando propuestas en ese sentido. También ha sido relevante el diálogo con el CONSEA, inclusive fue creado recientemente un espacio para reuniones *interconsejos*, donde discuten temas de interés común, como los relativos a la seguridad alimentaria y a la agricultura familiar.

Ahora bien, según el relato del entrevistado Caio Galvão de França⁸⁸, actual jefe de la AIPC y exjefe de Gabinete del Ministro de Desarrollo Agrario, una vez instituida la Asesoría Internacional, una de las primeras acciones más relevantes fue el inicio de la participación del MDA en las negociaciones comerciales internacionales. Así, en 2003 el MDA integró la

⁸⁶ Las secretarías específicas del MDA son: Secretaría de Desarrollo Territorial, Secretaría de Agricultura Familiar, Secretaría de Reordenamiento Agrario y la Secretaría de Regularización Agraria en la Amazonía Legal. Además están los órganos administrativos, y también la Dirección de Políticas para las Mujeres Rurales, el Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo Rural, y el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable. Disponible en: MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, “Organograma”: <http://www.mda.gov.br/sitemda/organograma> (acceso: 3 agosto 2014).

⁸⁷ Conforme nos indicó en entrevista Marcos Rochinsk, consejero del CONSEA y también del CONDRAF (representando la FETRAF-CUT), la diferencia entre los consejos reside en la conducción del consejo del MDA, aunque haya participación de la sociedad civil, este es dirigido siempre por representantes del ministerio que ocupan los cargos de la presidencia y de la secretaría ejecutiva.

⁸⁸ Entrevista personal realizada en 2014 con el Sr. Caio Galvão de França, jefe de la Asesoría para Asuntos Internacionales y de Promoción Comercial (AIPC) y exjefe del Gabinete del Ministro, del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA), de la República Federativa de Brasil. Funcionario desde 2003 hasta la actualidad.

delegación brasileña en la 5ª Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Cancún, que básicamente consistió en el balance de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo. En esta ocasión, se conformó el G-20 de los países en desarrollo en la OMC y esta acción tuvo como antecedente una reunión anterior realizada por el MRE y el MDA en Brasil con más de 16 países, la mayoría de África, con el objetivo de analizar las negociaciones en curso y garantizar que las demandas de la agricultura familiar fuesen consideradas en las negociaciones de la OMC.

Conforme la evaluación de Galvão de França indicada en la entrevista, esta iniciativa que precedió la Conferencia de Cancún fue fundamental para ampliar la agenda de las negociaciones de la OMC, para que esta no se limitara apenas al debate sobre la liberalización comercial. Además, fue señalado que otro elemento importante durante la Ronda en Cancún fue el acercamiento a la sociedad civil organizada. El ministro Miguel Rossetto fue el responsable de la delegación brasileña para hacer la interfaz con las organizaciones sociales durante las negociaciones en la OMC, lo que permitió al MDA ampliar su red de contactos y profundizar la relación con la sociedad civil brasileña e internacional.

Además de ese relevante “estreno” del MDA en las negociaciones internacionales, la AIPC definió inicialmente su agenda a partir de dos elementos claves: a) la activa participación en espacios de diálogo político regionales y transregionales, especialmente el MERCOSUR; y b) la estrecha sintonía y actuación junto a la FAO, tanto a nivel regional como global –según indicó el jefe de la AIPC que participó directamente de la elaboración de la política internacional del MDA.

En relación al primer elemento, fue relevante el protagonismo del ministerio en la creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, que fue una iniciativa del gobierno brasileño. En 2004 el MRE y el MDA llevaron al Grupo Mercado Común la propuesta de incluir a la agricultura familiar en el proceso de integración regional, a través del fortalecimiento de las políticas públicas y de la generación de renta para el estímulo del comercio de los productos de la agricultura familiar. Actualmente, después de diez años de existencia, la REAF es uno de los grupos más activos del bloque y ha logrado importantes avances en términos organizativos y políticos⁸⁹.

⁸⁹ En los diez años de actuación de la REAF, se logró establecer el marco legal que establece los criterios comunes que definen a la agricultura familiar como segmento económico diferenciado en el proceso de implementación de políticas que promuevan el desarrollo del medio rural. También se crearon los Sistemas Nacionales de Registro Voluntario de los agricultores familiares que forma la base de informaciones nacionales para el desarrollo de acciones conjuntas, y también la creación del Fondo de Agricultura Familiar, para apoyar

La importancia de la agricultura familiar formó parte de las prioridades de gobierno del presidente Lula, eje elemental en la estrategia de seguridad alimentaria del país, por lo que dicha prioridad también fue reflejada en la agenda brasileña en el MERCOSUR. Por otro lado, la iniciativa del MRE y del MDA se inscribió en una demanda anterior de la totalidad de los países miembros a través de sus gobiernos y organizaciones sociales de agricultores. Pese a la significativa importancia de la agricultura familiar, equivalente a 83% de los establecimientos agropecuarios de los países del MERCOSUR y responsables por la producción de la mayor parte de los alimentos consumidos, aún no estaba representada en las políticas del bloque⁹⁰.

Por lo que cabe destacar que fue en el ámbito de la REAF que se estructura una agenda de cooperación de Brasil con los países de la región en el área de seguridad alimentaria y agricultura familiar. De acuerdo a Galvão de França, la peculiaridad de esa trayectoria reside en el hecho de que el espacio de la integración regional –en el ámbito de diálogo político del MERCOSUR- ha sido un lugar donde se desarrollan actividades de cooperación bilateral y trilateral en los temas de la agricultura familiar.

Aquí podríamos inferir que este hecho deconstruye, en parte, la idea de la tradicional separación entre lo político y la cooperación aún muy arraigada en el MRE, vista en la misma estructura organizacional de Itamaraty, que separa los sectores políticos de la cooperación técnica. Sin embargo, en la práctica notamos que los espacios de diálogo político han sido rica fuente de iniciativas de cooperación Sur-Sur para Brasil, como observamos en este ejemplo de la REAF, y también en otros, como el Foro IBSA, el Diálogo Brasil-África, entre otros que veremos en el Capítulo 5.

Así, en el ámbito de la integración regional, la creación de la REAF del MERCOSUR marcó profundamente la agenda internacional del MDA. Este hecho, como parte de la estrategia de diálogo político y de fortalecimiento de los procesos de integración del ministerio, abrió paso para otras iniciativas. En ese sentido, el MDA ha participado activamente en el ámbito de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP), en la cual ha estructurado una agenda de cooperación en SAN y agricultura familiar. El ministerio tuvo protagonismo en la proposición de creación del Grupo de Trabajo de Agricultura Familiar, en el ámbito del Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSAN) de la CPLP. En el Grupo de Trabajo participan los órganos de gobierno de agricultura familiar de

a las iniciativas regionales. MDA, REAF, “Consolidação da REAF”. Disponible en: <http://www.mda.gov.br/reafter/pt-br/consolida%C3%A7%C3%A3o-da-reafter> (acceso: 3 agosto 2014).

⁹⁰ MDA, REAF, Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar. Disponible en: <http://www.mda.gov.br/reafter/pt-br/hist%C3%B3rico> (acceso: 4 agosto 2014).

los países miembros y la Plataforma Campesina, compuesta por organizaciones de la sociedad civil. Como nos indicó França, la propuesta de crear el Grupo de Trabajo fue llevar la experiencia exitosa de la REAF para el ámbito de la CPLP, propiciando que el diálogo político entre los países miembros genere acciones concretas de cooperación Sur-Sur en el área de SAN y agricultura familiar.

Respecto a lo anterior, pudimos observar a partir de las entrevistas realizadas una sintonía de las acciones del MDA y del CONSEA que participan en conjunto en la CPLP. Tanto la creación de la CONSAN, como del Grupo de Trabajo de Agricultura Familiar fueron esfuerzos de articulación de los órganos brasileños para promover la participación de la sociedad civil en el bloque, muy basados en la experiencia interna de Brasil, misma que ha tenido impacto positivo en la elaboración e implementación de la política de SAN y agricultura familiar en el país.

De tal manera, con base en los documentos analizados y los relatos de las entrevistas realizadas, consideramos que estos esfuerzos para promover la participación de la sociedad civil en la política de SAN y agricultura familiar en ámbitos de integración regional e interregional, han representado una “marca” de Brasil en los foros de diálogo político en los que participa. Asimismo, consideramos que este elemento se configura como una relevante contribución del país en estos espacios de intercambio y concertación política.

El MDA, además, está involucrado directamente en otros foros, como los BRICS (Grupo Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), la UNASUR y más recientemente en la CELAC. En esta última, el MDA también propuso un Grupo de Trabajo de Agricultura Familiar, que fue aprobado por los presidentes del bloque y que deberá constituirse en 2014. De acuerdo a lo indicado por França, este Grupo podrá impulsar la agenda de intercambio y cooperación en SAN entre los países miembros.

Así, consideramos que la participación en estos espacios ha generado acciones de cooperación Sur-Sur, siendo la priorización de actuación en espacios de diálogo político por parte del MDA, e igualmente como vimos en el caso del MDS, se configura como una directriz en la agenda de estos ministerios, como también una importante estrategia de inserción internacional.

Ahora bien, la otra prioridad y segundo elemento determinante para la configuración de la agenda internacional del MDA, que habíamos mencionado antes, fue su estrecha sintonía con la FAO.

De acuerdo al testimonio de Galvão de França en la entrevista:

(...) para entender a maneira que nós entramos na cooperação, tem que entender por um lado, a cooperação que se organiza em um âmbito de diálogo político e de afirmação de uma agenda de agricultura familiar na região; e por outro lado, a estruturação da agenda de cooperação na América Latina e Caribe se pautou por uma profunda articulação com a atuação da FAO na região.

De esa manera, entre los organismos multilaterales, la FAO es la prioridad para el MDA, especialmente por dos razones, según lo señalado por el jefe de la AIPC: por un lado, porque desde el inicio de la gestión de Lula evaluaron que era el organismo principal y con mejores condiciones para trabajar la agenda de seguridad alimentaria y de combate al hambre, inclusive hubo relevantes iniciativas del presidente en el sentido de reforzar esta agenda. Un ejemplo fue la firma de un Memorando de Entendimiento entre la FAO y el MDA para la realización de proyectos de promoción de la agricultura familiar, reforma agraria y desarrollo rural sustentable en Latinoamérica y el Caribe.

Por otro lado, la segunda razón se relaciona con el nombramiento de José Graziano da Silva –el responsable por la elaboración e implementación del *Fome Zero* del gobierno de Lula-, en 2006 al cargo de Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, y posteriormente en 2011 para Director-General de la FAO. Conforme nos indicó França, a partir de la presencia de Graziano en la FAO Regional en Chile, la identidad política y programática permitió la ampliación de las relaciones entre la FAO y los órganos del gobierno brasileño involucrados en la temática de SAN, entre ellos el MDA.

En ese sentido, vale marcar el activo papel del MDA en la reestructuración de la FAO, desde su proceso de democratización hasta la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas (CSA), que aunque no forma parte de la estructura de la FAO, esta tiene un importante protagonismo. El MDA ha acompañado y participado de todos los temas tratados en estos ámbitos, incorporándolos en su agenda interna e internacional.

Con todo lo anterior, señalamos que la sinergia generada con la FAO fue orientadora de la agenda de cooperación brasileña en Latinoamérica, e incrementó de modo exponencial los proyectos en seguridad alimentaria y nutricional y agricultura familiar de los ministerios, como fue el caso del MDA, MDS, CGFOME-MRE, y FNDE-MEC con base en el Programa de Cooperación Brasil-FAO, mismo que trataremos en el Capítulo 5.

3.4 FNDE | Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación

El Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) fue creado en 1968 como responsable por la ejecución de las políticas educacionales del Ministerio de Educación. Entre los proyectos y programas que ejecuta, se destaca el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), vigente desde 1955, que promueve la oferta de alimentación escolar y de acciones de educación alimentaria y nutricional. Como vimos en el Capítulo 1, el PNAE forma parte de la Estrategia *Fome Zero* siendo uno de los principales programas de seguridad alimentaria y nutricional del gobierno de Lula y el principal programa social del FNDE que ha sido internacionalizado.

Vale recordar que el PNAE atiende a los alumnos de la educación básica⁹¹ matriculados en las escuelas públicas a través de la transferencia de recursos financieros a los gobiernos locales que se encargan de la ejecución directa. Desde 2009 el PNAE se vincula con la agricultura familiar a partir de la Ley N° 11.947 que establece que el 30% de los valores repasados por el FNDE sean destinados para la compra de géneros alimenticios directamente del agricultor familiar rural.

El “encuentro” entre la alimentación escolar y la agricultura familiar ha promovido un importante cambio en la alimentación, permitiendo que alimentos saludables y producidos localmente sean consumidos por los alumnos de la red pública en Brasil, mientras impulsa la comercialización de los productos de la agricultura familiar. Por sus resultados positivos, esta política de SAN ha generado interés de otros países en desarrollo y de organismos internacionales, logrando que la experiencia brasileña en alimentación escolar sea difundida.

Según afirmó Eduardo Manyari⁹², asesor internacional del FNDE, actualmente el PNAE es una referencia internacional, y varias han sido las razones que despertaron el interés de otros países. Entre los factores están el modelo de gestión, que cuenta con la participación social y la cooperación de los niveles federal, estatal y municipal del Estado, con un carácter descentralizado. Otra razón apuntada por Manyari es su alcance, atendiendo a más de cinco mil municipios brasileños y 43 millones de alumnos de la red pública. El programa además genera un gran impacto en la seguridad alimentaria y nutricional y en el

⁹¹ La Educación Básica en Brasil comprende: la educación infantil (guarderías y preescolar), la enseñanza fundamental (los nueve primeros años de educación), la enseñanza media (los tres últimos años de educación) y la educación de jóvenes y adultos.

⁹² MRE, “Diálogos de Política Externa: Eduardo Manyari, Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, FNDE”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ONsHH4Og6ns>

desarrollo socioeconómico por contar con la amplia participación de la agricultura familiar. De ese modo, el PNAE ha sido considerado exitoso a nivel nacional e internacional, con una demanda por el intercambio de las experiencias por parte de otros países.

En ese sentido, el FNDE ha establecido relaciones bilaterales con diversos países de América Latina, África, Asia y Medio Oriente, y relaciones multilaterales con organismos internacionales como el PMA, la FAO y USAID. Especialmente ha ejecutado proyectos de cooperación internacional en conjunto con el MRE a través de la ABC y de la CGFOME. Actualmente desarrollan proyectos vinculados a la experiencia del PNAE en 11 países en América Latina y 13 países en África y Asia, buscando ampliar para más proyectos, aunque se señala que las limitaciones internas para poder atender a las demandas de los países han restringido las acciones de intercambio.

El asesor internacional del FNDE señaló la visión compartida con el MRE, en el sentido de que la experiencia con el PNAE en alimentación escolar ha contribuido a la disminución del hambre y la pobreza en Brasil, aunando educación y desarrollo en un proyecto de mediano y largo plazo, por lo que dicha experiencia podría contribuir al mismo objetivo en otros países del Sur, marcando la importancia de programas de cooperación en alimentación escolar.

Inclusive, para divulgar los resultados de dicha política pública y facilitar el acceso a las informaciones sobre alimentación escolar, tanto a nivel nacional como internacional, en 2007 fue creada la Red Brasileña de Alimentación y Nutrición Escolar que cuenta con una plataforma virtual⁹³. La Red es considerada un instrumento de integración y diseminación de las acciones de SAN desarrolladas en las escuelas públicas brasileñas, facilitando el intercambio de informaciones sobre el programa de alimentación escolar del FNDE junto a otros países, a los estados y municipalidades brasileñas, la sociedad civil, e igualmente articulándose con otras redes nacionales e internacionales sobre la temática.

A nivel institucional, las relaciones internacionales del FNDE en materia de seguridad alimentaria y nutricional están a cargo de la Coordinación-General del Programa Nacional de Alimentación Escolar, que posee una Asesoría Internacional. Las actividades

⁹³ En la plataforma de la REBRAE se encuentran las bases institucionales y legales del PNAE, como también información sobre los Centros Colaboradores de universidades federales brasileñas que apoyan a la consolidación de la política de alimentación escolar dando apoyo técnico y operativo al FNDE a través de la investigación e ejecución de proyectos. La plataforma también ofrece información sobre experiencias concretas en escuelas brasileñas, con sus relatos sobre proyectos y acciones implementadas en el marco del PNAE y su relación con la agricultura familiar. Además promueve el Premio Gestor de Merienda Escolar que impulsa el uso adecuado de los recursos públicos en la alimentación escolar. REBRAE, Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar. Disponible en: <http://www.rebrae.com.br/> (acceso: 3 julio 2014).

desarrolladas por la misma componen el marco de las acciones estratégicas que desarrolla la Coordinación-General del Programa.

En ese sentido, entre las responsabilidades de la Asesoría Internacional están: a) promover la interacción del PNAE con países, organismos e instituciones nacionales e internacionales; b) atender las demandas de cooperación técnica internacional en el área de alimentación escolar, principalmente de la ABC y de las Naciones Unidas; c) asesoramiento a las coordinaciones del FNDE en los asuntos internacionales, bilaterales y multilaterales, en el área de alimentación escolar, seguridad alimentaria y nutricional y agricultura familiar, como también en foros políticos como el MERCOSUR, especialmente en la REAF, y en foros específicos sobre temáticas como política externa, control social, códigos alimentarios, agua, entre otros; d) planificar, organizar, implementar y evaluar proyectos y acciones de relaciones internacionales en alimentación escolar, acorde a las metas de internacionalización del MRE; e) apoyar en la definición de las directrices para una política institucional en el área de cooperación internacional; y f) promover, organizar, acompañar y orientar las misiones de técnicos visitantes al país (FNDE, 2012: 32-33).

Por lo tanto, según indicó Albaneide Lima Peixinho, coordinadora-general de la Coordinación-General del Programa Nacional de Alimentación Escolar, dada la experiencia exitosa en el campo del PNAE, desde 2003 el gobierno brasileño pasó a apoyar el desarrollo de programas de alimentación escolar en otros países del Sur. En 2005 el FNDE firmó un Memorando de Entendimiento con la FAO y el PMA con el objetivo de establecer un régimen de cooperación para la implementación de programas similares al PNAE brasileño en países en desarrollo –las primeras acciones fueron con Angola, San Tomé y Príncipe, Cabo Verde, Mozambique y Haití (Lima Peixinho, 2013: 914).

Además de la agenda de cooperación con base en el Memorando con la FAO y el PMA, que incrementó de modo exponencial las acciones de intercambio internacional del FNDE, el órgano también ejecuta proyectos de cooperación con países de América Latina y el Caribe a través de un Acuerdo de Cooperación con la FAO Regional, mediado por la ABC, en el mismo sentido de asesorar países solicitantes en la elaboración e implementación de programas nacionales de alimentación escolar sustentables, con base en la experiencia brasileña (Lima Peixinho, 2013: 914). Un ejemplo es el Proyecto Educando con la Huerta Escolar, iniciado en 2005 con la asociación entre el FNDE y la FAO Regional e implementado en diversos países de América Latina. El proyecto impulsa el plantío de huertas que promueven un aprendizaje interdisciplinario, desde la formación de hábitos saludables y la preservación del medio ambiente –el cual veremos en el Capítulo 5.

Asimismo, se ha creado un fondo fiduciario con base en un Acuerdo de Cooperación entre la FAO y el FNDE. En 2009 fue aportado el valor de US\$ 2 millones para el fortalecimiento de programas nacionales de alimentación escolar en países en desarrollo, valor que se sumó a un aporte anterior en 2008 de US\$ 500 mil.

Cabe señalar también que el FNDE pasó a cooperar con el Centro de Excelencia de Combate al Hambre (CEAH) del Programa Mundial de Alimentos desde su creación en 2011. El CEAH posee una estrecha relación con el FNDE, empezando por el hecho de que su actual director, Daniel Balaban, fue presidente del FNDE durante el período 2006-2011. La experiencia del PNAE es el principal objeto de cooperación del Centro, que funciona como organismo diseminador de la experiencia brasileña, intercambiando la tecnología del Programa con países en desarrollo a través del PMA. Por lo que la asociación entre el CEAH y el FNDE es fundamental para las actividades de cooperación, iniciativa que examinamos en el Capítulo 5.

3.5 ABC | Agencia Brasileña de Cooperación

La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) es parte integrante del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), siendo el sector del gobierno federal responsable por la Cooperación Técnica Internacional (CTI) establecida entre el gobierno brasileño y otros países u organismos internacionales. Su principal función es negociar, coordinar, implementar y acompañar los programas y proyectos brasileños de cooperación técnica, con base en los acuerdos firmados por Brasil. Sus acciones se insertan en las directrices de la política exterior brasileña gestionada por el MRE, como también en las prioridades nacionales de desarrollo definidas por los planes y programas sectoriales del gobierno (ABC, 2005).

La ABC fue creada en 1987 en el ámbito de la Fundación Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada al MRE. Antes de su existencia, el sistema de cooperación técnica del gobierno brasileño presentaba un doble comando: por un lado la Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional que desempeñaba las funciones de prospección, análisis, evaluación y acompañamiento de los proyectos, y por otro lado, la División de Cooperación Técnica de Itamaraty que se encargaba de los aspectos políticos de la cooperación técnica.

En ese sentido, la fusión de las dos unidades en la Agencia Brasileña de Cooperación representó un avance dotando al país de una agencia especializada en CTI y unificando las funciones técnica y política. A partir de 1996, la ABC dejó de estar vinculada a la FUNAG y pasó a la Administración Directa, mediante su integración a la Secretaria General del MRE con la finalidad de coordinar, negociar, aprobar, acompañar y evaluar, en el ámbito nacional, la cooperación para el desarrollo en todas las áreas del conocimiento, recibida de otros países y organismos internacionales, como también entre Brasil y los países en desarrollo. En 2004, pasó a subordinarse a la Subsecretaria General de Cooperación y Comunidades Brasileñas en el Exterior, con las mismas atribuciones anteriores (ABC, 2005: 7-8).

Vale destacar el relevante papel que tuvo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el fortalecimiento institucional de la ABC, que desde la fundación de la Agencia ha apoyado en la formación del cuerpo técnico, en la capacitación de los profesionales, en la adopción de técnicas gerenciales apropiadas para la gestión de la cooperación y en la implementación de sistemas informáticos de seguimiento de los proyectos (ABC, 2005: 7).

Actualmente la ABC se encuentra vinculada a la Subsecretaria de Cooperación, Cultura y Promoción Comercial y en su estructura organizacional cuenta con cuatro Coordinaciones Generales: Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, Cooperación Técnica Bilateral, Cooperación Técnica Multilateral, y Administración y Presupuesto.

Así, la Agencia posee cerca de 65 acuerdos de cooperación vigentes con países en desarrollo, siendo de ellos 30 con África, 25 con América Latina y el Caribe, y 10 con Asia y el Este Europeo; 12 acuerdos con organismos multilaterales; y 15 acuerdos bilaterales con países desarrollados, según los datos actuales de la Agencia Brasileña de Cooperación⁹⁴.

Respecto a las instituciones brasileñas que tradicionalmente actúan junto a la ABC, entre ellas están la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), referente en el área de agricultura tropical y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), referente en formación técnico-profesional, que son importantes socios de la ABC en la cooperación Sur-Sur ofrecida, como así también los Ministerios de Salud y de

⁹⁴ ABC, Agência Brasileira de Cooperação, “Acordos Vigentes da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento”, disponible en: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD>; “Acordos Vigentes da Cooperação Técnica Multilateral”, disponible en: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGCM>; “Acordos Vigentes da Cooperação Técnica Bilateral”, disponible en: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGCB> (acceso: 12 noviembre 2012).

Educación. Más recientemente, ha sumado nuevos socios de la administración federal en sus proyectos, sin embargo, todavía tienen menor peso en relación a estos que mencionamos.

Las instituciones brasileñas *parceiras* de la ABC son las que ejecutan los proyectos, aportando recursos humanos e infraestructura, al mismo tiempo que la Coordinación General de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo planea y coordina la cooperación técnica brasileña, apoyando la implementación de los proyectos y actividades⁹⁵ (ABC, 2005: 2).

Ahora bien, un elemento que nos parece importante destacar es el cambio promovido en la ABC a partir del gobierno de Lula da Silva. En la organicidad del MRE, la ABC históricamente ocupó un papel relativamente marginal, incluso considerado un lugar poco prestigioso en términos de carrera diplomática, siendo una agencia pequeña dotada de pocos recursos y con ciertos problemas de gestión. A partir de Lula, la ABC ganó relevancia y se inició una mayor vinculación entre los objetivos estratégicos de la política exterior y la política de cooperación internacional⁹⁶, según lo señalado en entrevista por Carlos Antônio Lessa⁹⁷.

Esto se daba en un contexto de valorización de la política exterior por parte de Lula. Consideramos que dicha valorización se podría relacionar, en gran medida, con la propia trayectoria política de Lula. Antes de ser presidente ya tenía larga experiencia en la arena internacional como líder de izquierda, tanto representando la Central Única de los Trabajadores (CUT) como el Partido de los Trabajadores (PT), de tal modo que reconocía la importancia de la actuación exterior como relevante estrategia política.

Sin embargo, durante la actual gestión de Dilma Rousseff, hubo un cambio significativo en el lugar que ocupa la política exterior en las prioridades del gobierno. Pese a que supuestamente se dio continuidad a las directrices anteriores y a los compromisos asumidos durante el gobierno de Lula, la gestión de Dilma ha hecho un importante recorte presupuestal en el MRE, y consecuentemente en la ABC. Lo que ha sido causa de críticas domésticas y en el exterior, debido a las expectativas antes generadas en la época de Lula y

⁹⁵ Esto se da porque la ABC no contrata servicios de consultorías externas para la elaboración de sus proyectos. Así, cuando órganos como EMBRAPA, SENAI o el Programa DST/AIDS del Ministerio de Salud se asocian a la ABC, ellos son responsables por los gastos con horas-técnicas, traslados y encargos sociales de sus funcionarios en los proyectos de cooperación.

⁹⁶ Según nos mencionó Lessa en entrevista, un claro ejemplo de la valorización de la ABC fue el lugar que la política de cooperación tuvo en la política africana de Brasil durante el gobierno de Lula. Aunque igualmente las inversiones en América Latina fueron muy importantes, las acciones en África tuvieron mucha visibilidad en ese período.

⁹⁷ Entrevista personal realizada en 2014 con el Dr. Carlos Antônio Lessa, docente del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (UnB) y coordinador del Posgrado en Relaciones Internacionales de la UnB.

que no estarían siendo cumplidas en la actualidad por un bajo perfil internacional de la gestión de la presidenta⁹⁸.

Con el movimiento de restricción de la cooperación ofrecida por Brasil en el actual gobierno, la gran reducción presupuestaria sufrida por la ABC, pese a su importancia política, provocó una disminución significativa de sus actividades. De acuerdo a lo que pudimos verificar a partir de los relatos de los representantes de la Asesoría Internacional del MDS, los compromisos y proyectos asumidos anteriormente siguieron en ejecución; especialmente se dio continuidad a los programas trilaterales que no involucran recursos de la ABC, sino de órganos de los países en desarrollo. Asimismo, las actividades fueron enfocadas al diálogo político a través de la participación de la ABC en los foros regionales, interregionales y multilaterales, movimiento que también se ve manifiesto en los ministerios, conforme mencionamos en los casos del MDS y del MDA.

Por otro lado, se indicó una posible renegociación con los países de renta media para que aportasen más recursos a los proyectos que participan junto a la ABC. Con ese escenario, la capacidad de coordinación de la ABC en relación a las actividades de los demás ministerios también ha sido debilitada, lo que ha generado mayor disipación de las acciones que demandarían una armonización.

En ese contexto de crisis enfrentada por la ABC, recientemente hubo rumores de su extinción o supuesta creación de una nueva Agencia, que también incluiría la cooperación comercial. Esto se dio a raíz de declaraciones en 2013 de la presidenta Dilma Rousseff respecto a la creación de una agencia de cooperación y comercio para África y América Latina. Sin embargo, la propuesta del gobierno aún no está clara, quedando a nivel de especulaciones y temores en relación al futuro de la ABC⁹⁹.

⁹⁸ Governo mudará agência de cooperação. *Folha de S. Paulo*, 19 de julio de 2013, disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/119679-governo-mudara-agencia-de-cooperacao.shtml>; A diplomacia perdeu espaço no governo Dilma? *BBC Brasil*, 27 de agosto de 2013, disponible en: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/08/130826_diplomacia_dilma_pai_jf.shtml?print=1; Com orçamento apertado, Dilma freia pilares da política externa de Lula, *Conectas Direitos Humanos*, 03 de junio de 2014, disponible en: <http://www.conectas.org/pt/acoes/midia/noticia/22120-ultimo-segundo-com-orcamento-apertado-dilma-freia-pilares-da-politica-externa-de-lula> (acceso: 23 julio 2014).

⁹⁹ Governo mudará agência de cooperação. *Folha de S. Paulo*, 19 de julio de 2013, disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/119679-governo-mudara-agencia-de-cooperacao.shtml>

3.6 CGFOME | Coordinación-General de las Acciones Internacionales de Combate al Hambre

Un importante actor en la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria que identificamos en nuestro trabajo de investigación es la Coordinación-General de las Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME) creada en 2004 en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La CGFOME fue creada “*como a interface internacional do Fome Zero, para coordenar a política externa brasileira na área de segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento rural e cooperação humanitária internacional, por meio de ações que buscam a sustentabilidade social, econômica e ambiental*”¹⁰⁰. Conforme indica el discurso oficial, a partir de la priorización del gobierno de la agenda de seguridad alimentaria y de combate al hambre a nivel doméstico, especialmente con el *Fome Zero*, la política exterior pasó a reflejar dicho cambio, buscando promover la Estrategia *Fome Zero* en la esfera internacional.

La CGFOME es responsable por la prestación de cooperación humanitaria internacional del gobierno federal especialmente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional; además, está involucrada en temas de reducción de riesgos de desastres socioambientales, desarrollo agrario y el dialogo con la sociedad civil. Sobre este ultimo punto, cabe destacar que la CGFOME participa activamente del CONSEA, y su coordinador-general, el ministro Milton Rondó Filho es consejero en representación del MRE. Igualmente, ha tenido un papel importante de vinculación junto al MDS y el MDA, con muchas actividades conjuntas y estrecho dialogo.

De acuerdo a información oficial, entre los principales *parceiros* internacionales de la CGFOME están la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros¹⁰¹; con los cuales la CGFOME actúa en conjunto con donaciones a través de estos organismos para la atención de desastres puntuales, y también en proyectos de cooperación humanitaria.

¹⁰⁰ CGFOME, Coordinación-General de las Acciones Internacionales de Combate al Hambre, “Institucional”. Disponible en: <http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/pt/institucional> (acceso: 17 junio 2014).

¹⁰¹ *Ibidem*.

De modo general, el país ha aumentado significativamente desde el gobierno de Lula sus contribuciones a los organismos internacionales, inclusive es de destacarse que el país hace algunas décadas atrás era receptor neto de ayuda internacional de estos organismos, y hoy pasó a ser relevante donador en muchos de ellos. Un claro ejemplo es el caso del Programa Mundial de Alimentos, en la década de 1970 Brasil recibía ayuda del PMA, especialmente para las crisis alimentarias en el Nordeste brasileño, pero actualmente pasó a ser uno entre los diez mayores donantes del Programa, señalando su creciente participación en el combate al hambre a nivel mundial.

Ahora bien, en relación a como funciona la dinámica de la prestación de cooperación humanitaria de Brasil, básicamente esta se da por una solicitud bilateral o por medio de las Naciones Unidas a raíz de una calamidad socioambiental o por conflictos armados. Una vez hecha la solicitud, el gobierno brasileño evalúa cómo actuar por medio de dos maneras: por un lado, a través de la movilización de material y de personal por intermedio del Grupo de Trabajo Interministerial de Asistencia Humanitaria Internacional, y luego organiza la logística de transporte aéreo, marítimo o terrestre para llevar al país afectado la asistencia humanitaria. La otra opción es a través de la provisión por intermedio de Naciones Unidas con base a Memorandos de Entendimiento, luego se movilizan los equipos, la adquisición local de insumos humanitarios y la movilización de stocks (CGFOME, 2011: 32).

Cabe hacer mención respecto al Grupo de Trabajo Interministerial de Asistencia Humanitaria Internacional (GTI-AHI) el cual fue creado en 2006 por Decreto Presidencial y está compuesto por 15 ministerios¹⁰² que tienen la función de coordinar los esfuerzos brasileños de ayuda humanitaria internacional y de formular propuestas de proyectos de ley para reglamentar las acciones humanitarias internacionales emprendidas por el país (Brasil-PR, 2006 a). Coordinado por el MRE a través de la CGFOME, el GTI-AHI ha buscado integrar la donación internacional a las políticas sociales brasileñas. Igualmente, ha determinado que las canastas básicas donadas a otros países sigan los mismos estándares de calidad nutricional de aquellas donadas internamente a través del *Fome Zero*. Además, el GTI ha buscado adaptar el contenido de las canastas donadas a los hábitos alimentarios de la

¹⁰² Conforme el Artículo 2º del Decreto Presidencial de 21 de junio de 2006, los ministerios que conforman el GTI-AHI son: “*O Grupo de Trabalho Interministerial será composto por um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado: I - Casa Civil da Presidência da República; II - Ministério das Relações Exteriores, que o coordenará; III - Ministério da Defesa; IV - Ministério da Justiça; V - Ministério da Fazenda; VI - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; VII - Ministério da Saúde; VIII - Ministério da Integração Nacional; IX - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; X - Secretaria-Geral da Presidência da República; XI - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; XII - Ministério da Educação; XIII - Ministério do Desenvolvimento Agrário; XIV - Ministério das Comunicações; e XV - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República*” (Brasil-PR, 2006).

población extranjera que las recibe –conforme señaló el excanciller Antônio Patriota (CGFOME, 2011: 4). Por otro lado, los alimentos donados provienen de stocks de alimentos del país comprados directamente de agricultores familiares brasileños, por la Compañía Nacional de Abastecimiento, con base en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) que busca estimular la agricultura familiar.

Vale destacar que la CGFOME además de donar alimentos comprados de la agricultura familiar brasileña, también impulsa que los mismos sean comprados en el país afectado, cuando este tenga condiciones, con el objetivo de preservar el sistema productivo local. Esta postura lleva en consideración un problema común en la ayuda humanitaria alimentaria, pues la entrada masiva de alimentos vía donaciones de países u organismos internacionales puede perjudicar la producción local en áreas no afectadas por el desastre o conflicto en el país, como también insertar hábitos alimentarios externos, muchas veces afectando a la salud de las poblaciones locales.

Desde el gobierno de Lula, el país ha participado de modo casi creciente en acciones de cooperación humanitaria, como en los casos de la erupción volcánica en Ecuador en 2006, el terremoto en Perú en 2007, los huracanes en el Caribe en 2008, la crisis en Gaza en 2009, los terremotos en Haití y Chile en 2010, el tsunami en Japón en 2011, para citar algunos ejemplos de situaciones en las cuales el gobierno tuvo actuación (CGFOME, 2011: 36).

La relación con el Poder Legislativo ha sido muy importante en ese sentido. De modo general, han apoyado las acciones de la CGFOME, votando su presupuesto y también apoyando de modo “generoso” las donaciones de alimentos –según el relato del entrevistado Milton Rondó Filho¹⁰³, ministro responsable por la CGFOME. Sin embargo, pese a la sensibilidad por la causa humanitaria, aún el campo de la ayuda internacional es desconocido por muchos legisladores, siendo la falta de conocimiento del tema uno de los principales desafíos a ser superados. Inclusive, para subsanar esta limitante, durante el relato del ministro fue señalada una posible misión para Argelia, Kenia y Palestina con un grupo de senadores y diputados, responsables por la Comisión de Relaciones Internacionales del Congreso, con el objetivo de conocer la realidad de los campos de refugiados.

Pese algunas restricciones respecto a la relevancia del tema humanitario en la agenda del Congreso, cabe señalar el Decreto Presidencial de Lula da Silva firmado en diciembre de 2010 que autoriza el Poder Ejecutivo a donar stocks públicos de alimentos para la

¹⁰³ Entrevista personal realizada en 2014 con el ministro Milton Rondó Filho, coordinador de la Coordinación General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME), del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil (en el cargo desde 2004 hasta la actualidad).

cooperación humanitaria internacional (Brasil-CN, 2010), que posteriormente fue transformado en la Ley N° 12.429, aprobada en 2011 durante el gobierno de Dilma Rousseff (Brasil-PR, 2011). Lo que señala la continuidad por la gestión de la presidenta Dilma de muchas acciones de cooperación en seguridad alimentaria iniciadas en el gobierno de Lula.

La Ley 12.429 autoriza la donación de alimentos a una serie de países¹⁰⁴ de América Latina, África, Asia y Medio Oriente a través del Programa Mundial de Alimentos, estableciendo los productos que pueden ser donados y las cantidades límites (hasta 1.210.001 millón de toneladas). Las donaciones son efectuadas por medio de la Compañía Nacional de Abastecimiento, con base en la Política de Garantía de Precios Mínimos y en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). En ese marco, el MRE, a través de la CGFOME, es el responsable por la gestión, con la potestad de establecer las cantidades donadas y los países a que se destinan los alimentos, en coordinación con el PMA (Brasil-PR, 2011).

Ahora bien, respecto a las acciones humanitarias ejecutadas, con base en documentación que nos fue facilitada directamente por la CGFOME pudimos conocer más sobre la cooperación humanitaria durante el período 2006-2013. Tuvimos acceso, por un lado, a todas las donaciones de ítems de primera necesidad, sobretudo alimentos y medicamentos; y por otro, a las contribuciones financieras, que se destinaron básicamente a organismos internacionales que actúan en la asistencia humanitaria, a donaciones para gobiernos de los países afectados por desastres, y al apoyo de proyectos de cooperación en seguridad alimentaria.

Con base a estos documentos, pudimos identificar durante los años de 2006 a 2013 cerca de 232 acciones de donación de ítems de primera necesidad, que totalizaron cerca de 371.280 toneladas, principalmente de alimentos y medicamentos, para países de América Latina, África, Asia y Medio Oriente (CGFOME, 2014 a). Observando más a fondo los datos, percibimos importantes variaciones en la cantidad de toneladas donadas a lo largo del período 2006-2013. Los mayores picos fueron en 2009, con el 16% del total de donaciones para este período, 2011 con el 22%, y en 2012 con el 56% de las donaciones totales hechas en estos ocho años; y por otro lado, hubo importantes descensos en 2010 y en 2013.

¹⁰⁴ La Ley N° 12.429 de 2011 establece como países beneficiarios: “Art. 1º - A União é autorizada a doar, por intermédio do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), ao Estado Plurinacional da Bolívia, à República de El Salvador, à República da Guatemala, à República do Haiti, à República da Nicarágua, à República do Zimbábue, à República de Cuba, aos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, à Autoridade Nacional Palestina, à República do Sudão, à República Democrática Federal da Etiópia, à República Centro-Africana, à República Democrática do Congo, à República Democrática Somali, à República do Níger e à República Democrática Popular da Coréia os produtos nos respectivos limites identificados no Anexo desta Lei, desde que não comprometa o atendimento às populações vitimadas por eventos socionaturais adversos no território nacional” (Brasil-PR, 2011).

Observamos que en los años que el país más donaciones hizo de ítems de primera necesidad (en los años de 2011 y 2012), el 55% de las acciones se destinaron a África –a países como Camerún, Chad, Gambia, Mali, Níger, Kenia, Congo, Senegal, Etiopía, Mozambique, Somalia, Sudán y Zimbabue-; y el 28% para América Latina, especialmente para Haití, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Cuba.

Más allá de que el país buscó contribuir a situaciones de emergencia en las más variadas regiones del mundo, señalando su creciente participación en la cooperación humanitaria, respecto a este destaque de África y América Latina consideramos que las dos regiones a las cuales se destinaron la mayoría de las donaciones de alimentos y medicamentos reflejan finalmente las prioridades geográficas de la política exterior brasileña, mismas que igualmente se destinaron los mayores empeños en términos de cooperación Sur-Sur al desarrollo, como también de diálogo y coaliciones políticas.

Respecto a las colaboraciones financieras, a partir de la información facilitada por la CGFOME, enumeramos 392 acciones durante el período 2007-2013, que totalizaron cerca de US\$ 171 millones que Brasil destinó para las más diversas acciones. Similar a las donaciones de ítems como alimentos y medicamentos, las contribuciones también oscilaron a lo largo de estos años. En ese sentido, analizando los documentos pudimos resumir las acciones y llegamos a los siguientes datos: en 2007 se concentraron cerca de 10% de las contribuciones, para en 2010 llegar al auge del período, con 58% del total, lo que equivalió a más de US\$ 98 millones. Luego hubo un constante descenso, 2011 equivalió al 13% y 2012 al 5% del total de contribuciones del período de siete años estudiados.

Además, de la totalidad de las acciones de contribución financiera que analizamos, pudimos identificar las principales destinaciones, a saber: a) adquisición local de alimentos o ítems de primera necesidad; b) contribución voluntaria a fondos de cooperación humanitaria de organismos internacionales¹⁰⁵, principalmente consignada a las oficinas de estas organizaciones que están en los países afectados; c) contribución directa a los gobiernos, a través de las embajadas de Brasil en el país afectado; d) costeo del transporte para los alimentos y medicamentos donados; e) proyectos de cooperación en seguridad alimentaria relativos a la recuperación posdesastre, como los de desarrollo agrario, recuperación de

¹⁰⁵ Los que pudimos identificar con base en el análisis de los datos ofrecidos por la CGFOME respecto a los siete años (2007-2013) de contribuciones financieras son: los fondos del Sistema de las Naciones Unidas: Fondo para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fondo Central de Respuesta de Emergencia (CERF), Alto Comisionado para Refugiados (ACNUR), Fondo para la Infancia (UNICEF), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa para el Desarrollo (PNUD), Organización para las Migraciones (OIM), Fondo de Población (UNFPA), Agencia de Asistencia a los Refugiados de Palestina (UNRWA); y también fondos de la Cruz Roja, del Banco Mundial, y del Instituto Interamericano para la Agricultura (IICA-OEA) (CGFOME, 2014 b).

escuelas y cursos de formación; y f) apoyo logístico para seminarios y conferencias internacionales sobre temas de seguridad alimentaria y prevención de desastres (CGFOME, 2014 b).

Así, creemos que dichas acciones representan un peso relevante de la cooperación humanitaria brasileña, que manifiesta el deseo del país en participar activamente como donante de ayuda internacional.

Un aspecto interesante que pudimos observar a partir de la lectura de las acciones de la CGFOME, es el hecho de que se combinan dos aspectos que la diferencian. Por una parte, están las donaciones en especie y financieras, que serían modos tradicionales de ayuda humanitaria; y por otra, se complementan con acciones de cooperación al desarrollo, como proyectos concretos en áreas productivas y de capacitación, vinculados al proceso de reconstrucción de los países afectados por los desastres socioambientales y conflictos armados.

Esta segunda característica nos parece una innovación por parte de la CGFOME, pues busca integrar acciones que atienden a situaciones de emergencia, con acciones más estructurantes de medio y largo plazo que contribuyen al desarrollo del país beneficiado, inclusive actuando en la prevención de riesgos asociados a los desastres y conflictos ocurridos. De tal manera, consideramos que la cooperación humanitaria ofrecida por el gobierno brasileño desde Lula da Silva ha buscado ser más integral, pues actúa en varios niveles frente a los problemas generados por los desastres y conflictos.

A este respecto, destacamos algunos ejemplos de acciones estructurantes que observamos promovidas por la CGFOME: a) el proyecto Escuelas Vivas en el Salvador, en colaboración con el Programa de Voluntarios de la ONU (UNV), para la promoción de la seguridad alimentaria y la gestión de riesgos a desastres, relacionadas a la resiliencia de las escuelas; b) las contribuciones para el Fondo de Cooperación FAO-Brasil para los proyectos de cooperación triangular de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), especialmente las acciones de reestructuración por situaciones de emergencia para promover la seguridad alimentaria y nutricional y la recuperación agrícola; c) el programa *Purchase from Africans for Africa* (PAA África) en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos, que promueve compras locales de alimentos para la cooperación alimentaria, apoyando a la agricultura familiar; y d) el proyecto *Lèt Agogo* apoyado por el gobierno brasileño, la FAO y el PMA, de procesamiento de leche *in natura* en Haití, que beneficia pequeños productores de leche y estudiantes a través de la merienda escolar.

Proyectos que veremos con mayor detalle en el Capítulo 5, que trata las iniciativas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria del gobierno de Lula da Silva.

En nuestra opinión, dichos proyectos promovidos por la CGFOME van más allá de la donación financiera o de alimentos de la tradicional ayuda humanitaria, pues contribuyen al desarrollo de los países en el sentido de buscar construir capacidades para que dichas iniciativas pueda ser soluciones sustentables en el tiempo.

A partir del relato del ministro Milton Rondó Filho¹⁰⁶, coordinador de la CGFOME, pudimos ver que estas dos características de la cooperación humanitaria –acciones de emergencia acompañadas de programas de cooperación técnica- forman parte de la estrategia institucional del órgano vinculado al MRE:

(...) a gente continua doando alimentos, porque quem tem fome tem pressa, como diria o Betinho, pois não tem que ensinar ninguém a pescar quando se tem fome, tem que comer (...) e depois a gente atua na outra ponta, para que a nossa cooperação tenha sustentabilidade (...) queremos que 30% seja emergencial e 70% a gente quer que seja estruturante (...) hoje nosso orçamento já está dividido dessa forma.

Un ejemplo en ese sentido, señalado por el entrevistado es el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que compra de la agricultura familiar para la alimentación escolar, experiencia que está siendo utilizada en proyectos de cooperación ejecutados por la CGFOME. Actualmente implementan cinco proyectos del PAA en África, el *Lèt Agogo* en Haití (que también se basa en el PAA), y recientemente están iniciando un nuevo proyecto en Asia, en Filipinas.

Esta directriz que se ha dado a las acciones humanitarias del gobierno federal, según lo indicado por el ministro Rondó, es una de las más importantes contribuciones brasileñas en relación a la cooperación humanitaria. Misma que se ha buscado plasmar jurídicamente a través de un Proyecto de Ley que están presentando actualmente. En ese sentido señaló: *“queremos que nossa contribuição internacional seja de criar uma mentalidade de cooperação humanitária sustentável, pois a cooperação humanitária também tem que ser sustentável, assim como qualquer outra política pública”*.

Ahora bien, analizando las acciones de la CGFOME, nos surgieron algunas cuestiones: una fue respecto a la posible superposición de actividades con la ABC, y la otra fue saber cómo interactuaban estos dos actores al interior del MRE, ya que algunos

¹⁰⁶ Entrevista personal realizada en 2014 con el ministro Milton Rondó Filho, coordinador de la Coordinación General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME), del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

proyectos de la CGFOME, como mencionamos antes, también son de cooperación técnica – cuestiones estas que pudimos aclarar en la entrevista.

La conjugación de acciones humanitarias que atiendan a cuestiones de emergencia por un lado, juntamente con bases más estructurales por otro, en una primera mirada podría suponer la coordinación de las acciones de cooperación entre la ABC y la CGFOME, sin embargo, habría que relativizar tal cuestión. La entrevista nos señaló que hay dificultades en términos de coordinación de las acciones de cooperación técnica ejecutadas por la ABC y la cooperación humanitaria realizada por la CGFOME. Esto porque habría la ausencia de una estrategia política que reúna todas las vertientes de la cooperación, lo que propiciaría su dispersión y descoordinación.

Sobre el diálogo de la CGFOME con la ABC, se ha buscado estrechar los lazos, pero aún sin muchos resultados. A partir del relato del ministro Rondó, fue señalado que la coordinación entre los dos órganos debería darse en el marco de una estrategia más amplia, en forma de política pública. Inclusive se indicó que la CGFOME habría presentado una propuesta a la ABC para que formaran una única unidad –similar a la estructura de muchas agencias de cooperación en otros países, que trabajan en conjunto la cooperación humanitaria y la técnica, como los casos del Reino Unido, Canadá y España- sin embargo, aún no se avanzó en el tema.

De acuerdo a lo indicado por el entrevistado, una de las posibles razones del escaso interés en integrar los dos ámbitos de la cooperación sería por el lugar que ocupa la cooperación humanitaria en la perspectiva de la ABC y del MRE –considerada supuestamente como algo puntual. No obstante, esta situación reflejaría la propia cultura existente en el país, especialmente en las élites, que históricamente han buscado minimizar los problemas humanitarios, tanto a nivel interno cuanto exterior.

Cuadro 4: Dimensión internacional de los actores responsables por la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

<i>Actor (*)</i>	<i>Área de relaciones internacionales</i>	<i>Política de SAN internacionalizada</i>	<i>Ámbito internacional de actuación</i>	<i>Organización internacional socia</i>
CONSEA Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Comisión Permanente 2 Macro-desafíos Nacionales e Internacionales.	Participación social en la formulación e implementación de la Política de SAN.	CPLP IALCSH-FAO CSA-ONU	ActionAid Oxfam FAO PNUD PMA
MDS Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	Asesoría Internacional. Dirección de Proyectos Internacionales.	<i>Fome Zero.</i> <i>Bolsa Família.</i>	IALCSH-FAO Diálogo Brasil-África CPLP IBSA MERCOSUR UNASUR CELAC	FAO PNUD UNESCO BID
MDA Ministerio de Desarrollo Agrario	Asesoría Asuntos Internacionales y de Promoción Comercial. Comité Permanente de Asuntos Internacionales del CONDRAF. Área de Gestión de Proyectos de Coop. Técnica.	Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Programa Mais Alimentos.	REAF- MERCOSUR CSA-FAO IALCSH-FAO Diálogo Brasil-África CPLP BRICS UNASUR CELAC	FAO PNUD IICA-OEA
FNDE Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación	Asesoría Internacional de la Coordinación- General del PNAE.	Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)	IALCSH-FAO CEAH-PMA REAF- MERCOSUR	PMA FAO USAID

Fuente: Elaboración propia.

(*) Para este cuadro no fueron incluidos la CGFOME y el MRE por su intrínseco carácter internacional y por no ser responsables directos de la PNSAN.

CAPÍTULO 4

LA RELACIÓN ENTRE LOS ACTORES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN SUR-SUR BRASILEÑA EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

De acuerdo a Carol Lancaster, los actores, las instituciones y los intereses que compiten por la definición de la agenda política son elementos fundamentales que inciden en la política de cooperación internacional. En ese sentido, comprender la correlación de poder entre ellos en el proceso decisorio, y los valores y perspectivas que comparten (*widely shared values and worldviews*) nos ayuda a conocer mejor el propósito de las acciones de cooperación (Lancaster, 2007: 6-7).

En ese sentido, una vez que identificamos y caracterizamos los actores clave de la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria (CSS en SAN), nos interesa ahora deslindar el relacionamiento entre ellos –elemento que consideramos esencial para comprender la construcción de la agenda de CSS en SAN durante el gobierno de Lula.

A partir del análisis documental y de las entrevistas que realizamos, pudimos aproximarnos a la dinámica de relacionamiento entre los principales actores de la cooperación Sur-Sur brasileña en SAN. Dichas relaciones han sido muy diversificadas según las características de cada actor, generándose *parcerias* y ciertas divergencias.

De este modo, identificamos que los organismos CONSEA, MDS, MDA, FNDE y CGFOME conformarían un grupo de actores con ciertas afinidades y semejanzas, que habrían establecido alianzas en torno al debate y a las iniciativas de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria (CSS en SAN). Por otra parte, identificamos que la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) es un actor que podría ser caracterizado por su dualidad en relación a las acciones de la CSS en SAN. Un tercer elemento que se ha incluido en el análisis de este capítulo es la actuación de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), que emergió a partir de las entrevistas realizadas por presentar ciertas disonancias en relación a los principios de la seguridad alimentaria y nutricional, y además porque la consideramos un actor “contradictorio” en la cooperación en SAN. El cuarto y último elemento es la relevancia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que igualmente emergió de las entrevistas como un actor externo clave de apoyo a las iniciativas de CSS en SAN brasileñas.

Por esta razón, organizamos el capítulo a partir de cuatro dimensiones de relaciones: la primera se refiere a la relación entre el grupo que identificamos con mayores afinidades, para luego partimos desde este grupo de actores para analizar las otras tres dimensiones, es decir, su relación con la ABC, con EMBRAPA, y con la FAO.

Cabe señalar que las cuatro dimensiones de relaciones que analizamos en este capítulo no son exhaustivas, por ello, podría haber otras relaciones con otros actores. Sin embargo, en nuestro trabajo destacamos estas por ser representativas de los actores examinados que consideramos clave en la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional.

4.1 Relación entre el Grupo de Base

A partir de los relatos de los entrevistados, pudimos observar que los actores: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) del Ministerio de Educación, y Coordinación-General de las Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME) del Ministerio de Relaciones Exteriores; poseen cierta sinergia, concordancia discursiva, afinidades políticas e ideológicas. Además, presentan un activo rol en la política doméstica de seguridad alimentaria, y también comparten un tipo de modelo de desarrollo. De ese modo, consideramos que dichos actores poseen un “*mapa cognitivo compartido*” (Aguilar Villanueva, 1993: 52), lo que también llamamos de “*widely shared values and worldviews*” (Lancaster, 2007: 6-7).

Las perspectivas y líneas de trabajo compartidas entre este grupo, se reflejaría en su actuación en el ámbito internacional, como en los foros internacionales de gobernanza de la SAN y en los foros regionales y transregionales en los que participan, como así también en las iniciativas de cooperación bilateral y triangular que impulsan.

De acuerdo a esta perspectiva, por cuestiones analíticas y metodológicas decidimos identificarlos como un grupo, representando una categoría que optamos por llamar de “*grupo de base*”. Los designamos “*de base*” porque consideramos que son los que están directamente involucrados en la temática de seguridad alimentaria, siendo actores especializados en el tema. También porque la mayoría de ellos es originario de

organizaciones de base en la lucha por el derecho a la alimentación en Brasil, e igualmente porque han participado de la construcción e implementación de la Política Nacional de SAN y de la cooperación en este campo desde el gobierno de Lula.

Esta perspectiva “de grupo” puede ser corroborada, por ejemplo, con el relato del jefe de la Asesoría para Asuntos Internacionales y de Promoción Comercial (AIPC) del MDA, Caio Galvão de França, que indicó en entrevista:

(...) diria que tem um pólo que vem crescendo em importância, que é a expressão dos valores que organizam nossas políticas públicas brasileiras nesses temas. (...) [certamente] existem fragilidades, inconsistências e desarticulações, porém tem uma narrativa, um discurso político comum orientando isso, e existe uma predisposição em coordenar as ações.

En este sentido, a través de su testimonio pudimos observar que existen esfuerzos gubernamentales recientes por parte del MDS, del MDA y de la CGFOME para coordinar y conjugar sus acciones de cooperación. Recientemente se han realizado reuniones de trabajo con el objetivo de compartir información sobre todas las actividades de cooperación internacional realizadas por cada uno para buscar promover sinergias entre las acciones. Un ejemplo concreto de dicha sinergia es una actividad de intercambio con el gobierno boliviano en torno al Programa Territorios de la Ciudadanía, ejecutado por el MDA. Junto al MDS se coordinarían las actividades que tienen en dos proyectos con la FAO Regional, en el marco del Programa de Cooperación Brasil-FAO, buscando promover la articulación con las contrapartes comunes en Bolivia con la idea de optimizar los resultados y crear una dinámica de trabajo en red.

Respecto a la relación entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Desarrollo Agrario, a partir de la entrevista con Crispim Moreira, exsecretario de Seguridad Alimentaria del MDS, identificamos la sintonía y el trabajo conjunto entre los dos ministerios, que desde el inicio de la gestión de Lula da Silva actuaron en las agendas de fortalecimiento de la agricultura familiar campesina. Programas como el *Bolsa Família*, el Programa de Cisternas, y el Programa de Adquisición de Alimentos, implementados por los dos ministerios, tuvieron gran visibilidad internacional, propiciando un trabajo conjunto entre el MDA y el MDS en el exterior, donde comparten una agenda y colaboran entre sí para impulsar y consolidar la cooperación con otros países. Según definió Moreira, los interlocutores del MDA son: *“excelentes aliados, tínhamos um discurso em comum, (...) temos formações similares, e também militávamos na mesma linha (...) somava com a gente animando a agenda no exterior”*.

La sintonía entre el MDS, MDA, CGFOME y el CONSEA se evidencia a través de los discursos de los actores que pudimos entrevistar, la misma está demostrada a través de un sentimiento de afinidad entre ellos –que comparten visiones en relación a las políticas de seguridad alimentaria y de cooperación internacional. De tal manera, y sumando a lo que examinamos en el capítulo anterior, podemos afirmar que sus agendas de trabajo son similares, comparten los mismos espacios de debate, tanto a nivel doméstico como internacional, participan juntos de los mismos proyectos de cooperación internacional, con recursos provenientes básicamente de los mismos órganos internacionales, entre otros elementos.

En esa línea, destacamos un dato relevante que emergió desde las entrevistas que realizamos: dichos actores se autodefinen como un grupo de interés, denominándose como un “polo”, como “aliados” y como “*parceiros*” en el proceso de construcción de la cooperación Sur-Sur en SAN, al mismo tiempo que frecuentemente señalaron la amplia agenda en común que compartían en varios países en desarrollo y con algunos organismos multilaterales, específicamente la FAO y el PMA.

Sin embargo, señalamos que esta autodefinición como grupo se da especialmente entre los entes gubernamentales –MDS, MDA y CGFOME, conforme pudimos identificar en sus discursos. En relación al CONSEA, a través de las entrevistas con los representantes de la sociedad civil, Marcos Rochinsk (FETRAF) y Nathalie Beghin (INESC), pudimos observar dos elementos: a) por un lado, consideran a los órganos del gobierno MDS, MDA, FNDE y CGFOME como *parceiros*, compartiendo perspectivas y también líneas de trabajo en iniciativas internacionales; b) por otro lado, se indicó posibles tensiones entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno federal, en relación a que ciertas iniciativas de cooperación en SAN que este último impulsó no estarían acordes a los preceptos de seguridad y soberanía alimentaria establecidos por la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN). En este sentido, cabe señalar el polémico proyecto ProSavana implementado en Mozambique por EMBRAPA y la ABC, como mencionamos en el Capítulo 3.

Así, el CONSEA, por ser un órgano mixto de gobierno y sociedad civil suscitaría algunas fricciones que emergen por las diferencias de naturaleza institucional existentes al interior del mismo Consejo. Sin embargo, pese a este factor, creemos que existe una *concordancia discursiva*, sintonía y afinidad de perspectivas entre el CONSEA, MDS, MDA, FNDE y CGGOME, que los configura como el *grupo de base* de la CSS en SAN.

4.2 Relación con la Agencia Brasileña de Cooperación

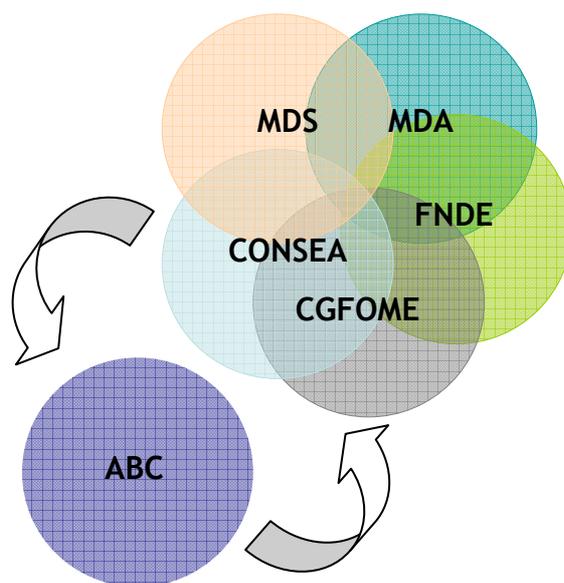
La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) es un actor relevante en la cooperación Sur-Sur brasileña y posee intereses diversos que indican la compleja agenda de cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Con su mandato de coordinadora de la cooperación del gobierno federal, la ABC intermedia diversas acciones del *grupo de base*, negocia los acuerdos de cooperación, gestiona algunos proyectos, y apoya actividades de los otros actores, que están más directamente involucrados en la ejecución de los programas de cooperación en SAN. No obstante, en materia de seguridad alimentaria otros actores emergieron y han ejercido mayor protagonismo.

Desde la perspectiva del *grupo de base*, la ABC juega un rol oscilante, a veces es reconocida por ellos como un *parceiro*, y a veces se indican conflictos y dificultades de interacción. Pero fundamentalmente podemos afirmar que hay un consenso respecto a que la ABC tiene algunas limitaciones que han dificultado el relacionamiento con este grupo que ha llevado la agenda de CSS en SAN.

Razón por la cual identificamos a la ABC como un actor ubicado “aparte” del *grupo de base*, por el hecho de que no comparte la totalidad de las perspectivas y agendas con este grupo, y además por poseer un marco discursivo y de acción diferente al mismo, que se alinea más bien a otras prioridades que se vinculan al MRE.

Inclusive, advertimos que gran parte de la diferencia reside en que la ABC y el *grupo de base* poseen “modelos” distintos de cooperación Sur-Sur. Es decir, la ABC en primer lugar se centra en la cooperación técnica, viendo de modo apartado la cooperación humanitaria y política. Desde nuestra perspectiva, estas esferas pueden entremezclarse y de hecho, en la práctica, estas fronteras son muy sutiles, ya que en el caso de la seguridad alimentaria brasileña, muchas acciones reúnen características técnicas, humanitarias y políticas. A nuestro entender, este modo “encapsulado” de ver a la CSS ha limitado el diálogo de la Agencia con los otros actores de la cooperación en seguridad alimentaria.

Figura 3: Actores de la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional: relación entre el Grupo de Base y la Agencia Brasileña de Cooperación



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, pero igualmente relacionado con la idea de distintos modelos de CSS en SAN, la ABC ha tenido históricamente mayor vinculación y alineamiento con otros actores que no son considerados necesariamente “promotores” de la seguridad alimentaria, como el caso del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) y de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA). Por el contrario, son actores que poseen un modelo de desarrollo alineado a la perspectiva de una agricultura comercial en escala para exportación, que utiliza tecnologías de *transgenia*, uso de agroquímicos, fortificación de alimentos, entre otros elementos que son conocidos como factores de inseguridad alimentaria para las poblaciones. Por esa razón, identificamos a la ABC como un “actor dual”, una vez que transita en la relación con *grupo de base* entre la *parceria* y el conflicto.

En la evaluación de los actores nacionales de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria que han interactuado con la ABC y que pudimos entrevistar, observamos que hay ciertas críticas y comprensión común en relación a la ABC. Ellos reconocen las limitaciones de la Agencia, por una parte, en términos de coordinación de las acciones de los actores que participan de la CSS; y por otra, por las grandes restricciones presupuestales que ha sufrido la ABC, especialmente desde el actual gobierno de Dilma Rousseff. No obstante, entienden

que son problemas que conciernen a una cuestión de fondo, que se refiere a la falta de una institucionalidad y marco legal adecuados para la cooperación ofrecida por Brasil.

Esto se puede observar, por ejemplo, en los relatos de Renato Maluf (CONSEA) y de Crispim Moreira (MDS), respectivamente:

(...) na agenda da ABC a participação social nos projetos de cooperação em segurança alimentar não é um tema prioritário (...) a ABC é mais enfocada para a cooperação técnica e tem uma organização particular de lidar (...) mas ela nos apoiou algumas vezes. A questão é que ela não é uma agência de cooperação propriamente dita, ela apenas gere projetos bilaterais. (Maluf)

A ABC (...) estava ingressando num novo ciclo do governo Lula, estava acostumada a receber cooperação, sobretudo agrícola, mas depois tiveram que aprender (...) eles tinham dificuldades em fazer cooperação horizontal, [no sentido de] dar e receber. (Moreira)

Mediante las entrevistas, pudimos observar que la Agencia ha tenido resistencias en cambiar su agenda y los nuevos actores de la cooperación Sur-Sur han señalado sus dificultades en la dinámica de vinculación con la ABC, pese algunos esfuerzos de coordinación de ambas partes. Por otro lado, desde el relato del expresidente del CONSEA, Renato Maluf, vimos que la ABC también apoyó el Consejo en muchas actividades, como recursos para los gastos con logística e infraestructura, especialmente en los eventos que promueven, como las Conferencias Plenarias cuando reciben muchas delegaciones internacionales. Además, se llegó a plantear un programa conjunto, que asociaría la cooperación que el CONSEA hace en términos de intercambio de experiencias de participación social en la política de SAN, con la cooperación técnica que la ABC coordina, pero aún no se llegó a concretar.

En relación al diálogo de la CGFOME y de la ABC, estas dos instancias del MRE han intentado estrechar lazos, pero aún sin avances significativos. Como vimos en el capítulo anterior, el ministro responsable por la asistencia humanitaria, indicó que hubo dificultades en términos de coordinación de las acciones de cooperación técnica ejecutadas por la ABC y la cooperación humanitaria realizada por la CGFOME. Se señaló una propuesta por parte de la CGFOME para que formaran una única unidad que no llegó a concretarse. Siendo que, el escaso interés en integrar los dos ámbitos de la cooperación indicaría, en parte, una posible falta de priorización de la cooperación humanitaria en la agenda de la ABC y del MRE.

En síntesis, identificamos que desde la perspectiva del *grupo de base*, la ABC es vista como un actor que precisa ser fortalecido a partir de la definición de una política de cooperación Sur-Sur por parte del Estado. Igualmente advertimos que la Agencia es entendida como un órgano necesario para las acciones de cooperación en SAN, sin embargo,

no es esencial para sus actividades, ya que estos actores tienen una *extensa agenda independiente*.

Por ese motivo, consideramos que la ABC posee un rol de “*coadyuvante*” en la CSS en seguridad alimentaria y nutricional, pues supuestamente la mayor parte de las iniciativas serían ejecutadas por los órganos especializados en SAN. Decimos “supuestamente” porque en los registros del gobierno hay una escasez de datos disponibles para poder mensurar con exactitud la CSS ofrecida, hecho que constatamos en la trayectoria de nuestra investigación.

Por otro lado, a partir del relato del representante del MDA, Galvão de França, se indicó que la ABC ha buscado un papel protagonista en la organización de la agenda de cooperación. No obstante, desde su perspectiva este no sería el papel exclusivo de la Agencia, pero sí de los espacios de diálogo político regional y de diálogo sectorial entre los órganos específicos del gobierno, que serían los foros legítimos para la definición de la agenda política de cooperación horizontal.

Además, cabe señalar que una parte de la CSS en SAN es organizada por la ABC, pero la que sería la parte más amplia tiene como protagonista a los ministerios sectoriales que utilizan la Agencia de forma instrumental. En ese sentido, el relato de Galvão de França señaló que el MDA definiría de modo independiente sus prioridades de cooperación:

(...) achamos que estamos em sintonia com a política exterior brasileira, e (...) achamos que o espaço para a definição dessas atividades não é a ABC, a ABC não tem conhecimento sobre todos os temas para poder formular isso.

Igualmente, podríamos indicar que el hecho de que no toda la CSS en SAN pase por la gestión de la ABC, no constituye necesariamente una acción planificada, sino que se trataría de un proceso que se fue construyendo de “modo espontáneo” en la medida que fue creciendo la demanda de cooperación hacia los ministerios responsables por la política de seguridad alimentaria. A esto se sumaría la restricción presupuestaria que sufrió la Agencia y el hecho de que los recursos destinados a la cooperación en SAN están en los ministerios.

Así, a medida que la Política Nacional de SAN se fue internacionalizando, en el caso del MDA la agenda fue construida en el ámbito de la integración regional de la REAF del MERCOSUR y a partir de la vinculación con la FAO Regional, no siendo intermediada necesariamente por la ABC, como vimos en el capítulo anterior en el apartado sobre el MDA.

Inclusive, cabe destacar que el representante del MDA indicó que esta supuesta autonomía que tienen los ministerios en la definición de su agenda de CSS sería estimulada

por el propio MRE. Itamaraty establecería las directrices, definiría las prioridades regionales y los foros de diálogo político, y luego estimularía a que los ministerios profundicen sus relaciones, no obstante, el contenido de profundización de esas relaciones quedaría a cargo de los ministerios sectoriales.

A simple vista, la relativa autonomía de los ministerios podría ser indicada como señal de descentralización de la CSS brasileña. No obstante, si miramos con mayor detalle, lo que parece existir es una dispersión de iniciativas de diversos actores, que siguen caminos propios justamente debido a la falta de coordinación de la CSS y de la ausencia de marcos legales que amparen a la misma, propiciando acciones desarticuladas que siguen vías autónomas. A nuestro entender podrían estar articuladas si hubiera una política de cooperación definida en términos estratégicos y legales, lo que lograría optimizar resultados y también recursos públicos, organizando las acciones en curso y las futuras iniciativas.

Sobre el problema de la falta de un marco legal y político para la CSS, cabe señalar que el CONSEA recientemente presentó recomendaciones para la consolidación de una política nacional de cooperación para el desarrollo en SAN –como mencionamos en el capítulo anterior. La propuesta fue discutida durante los últimos años a partir del diálogo de los representantes de la sociedad civil y los funcionarios del gobierno que participan en el CONSEA. Inclusive, en diciembre de 2013 fue producido un estudio por la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional como subsidio a la construcción de la propuesta (CAISAN, 2013). Las recomendaciones fueron aprobadas por el Consejo en su Conferencia Plenaria y luego elevadas a la Presidencia de la República (CONSEA, 2013). En el marco de estas propuestas, se encuentra la creación del Consejo Nacional de Política Externa, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, que sería un espacio de diálogo entre los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales que actúan en los asuntos internacionales del país –proyecto que se encuentra en proceso de negociación.

4.3 Relación con la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria

La Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), referente en el desarrollo de tecnologías para la agricultura, para la producción de alimentos, fibras y agroenergía, es una empresa estatal creada en la década del setenta y está vinculada al Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA). Desde su fundación, ha recibido cooperación técnica de los países del Norte para su fortalecimiento. Actualmente,

además de intercambiar conocimiento con instituciones científicas de referencia internacional de los países desarrollados, pasó también a cooperar con los países en desarrollo.

EMBRAPA es un actor presente en la cooperación Sur-Sur promovida por la Agencia Brasileña de Cooperación, siendo actualmente el órgano con mayor cantidad de proyectos junto a la ABC¹⁰⁷. Sin embargo, su actuación en la cooperación ha sido polémica desde el punto de vista de los actores que promueven la política de seguridad alimentaria en Brasil y la CSS en la materia. Esto se da porque la estatal es promotora de un modelo de desarrollo agrícola controvertido para los defensores de la SAN y de la soberanía alimentaria, por promover la utilización de tecnologías de *artificialización* de la agricultura, como la modificación genética de semillas, volcada a la producción exportadora, favoreciendo especialmente al agronegocio y a las grandes corporaciones transnacionales de insumos agrícolas.

Un claro ejemplo es su tradicional vinculación con la multinacional estadounidense Monsanto, empresa radicada en Brasil desde 1963. Desde la década del noventa, EMBRAPA y Monsanto poseen contratos de cooperación técnica para el desarrollo de semillas transgénicas. En 2006, crearon el Fondo de Investigación EMBRAPA-Monsanto que hasta 2011 sumaba R\$ 29 millones. Cabe aclarar que parte de los recursos del fondo provienen de los *royalties* de la venta de semillas modificadas.

Pese al potente discurso de empresas como Monsanto, Bayer, Syngenta, Basf, Dow, DuPont, para citar las principales multinacionales, en relación a las bondades de la biotecnología de alimentos y la supuesta contribución a la seguridad alimentaria del planeta, los efectos negativos producidos por los agroquímicos y las semillas genéticamente modificadas ya son conocidos y comprobados¹⁰⁸. Por estos y otros efectos, han sido condenados por la sociedad científica, grupos ambientalistas y movimientos campesinos. Sin

¹⁰⁷ La actuación internacional de EMBRAPA está centrada en la investigación y en la transferencia de tecnología a través de tres líneas: la primera es la cooperación científica con instituciones internacionales, la segunda es la cooperación técnica, y la tercera línea son los negocios tecnológicos participando del mercado internacional con tecnologías para la agricultura tropical. Como parte de estas actividades, la Empresa posee tres oficinas internacionales, una para América Latina y el Caribe, en Panamá, otra para África, con sede en Gana, y la representación de EMBRAPA junto a la FAO en Roma. EMBRAPA, “Atuação Internacional”. Disponible en: <https://www.embrapa.br/atuuacao-internacional> (acceso: 15 julio 2014).

¹⁰⁸ El uso de los agroquímicos y semillas genéticamente modificadas en Brasil han sido condenados por los ministerios de Salud y de Medio Ambiente. Muchos de estos insumos liberados en el país fueron condenados por diversos consejos científicos a nivel global, como en la Comisión Europea, el Consejo Internacional de Ciencia, la *Royal Society*, entre otros. Para más información, ver nota: Transgênicos: crescimento sem limites. Por Andrea Lazzarini Salazar. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 1 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=745> (acceso: 13 julio 2014).

embargo, dichas voces no han sido escuchadas por los gobiernos de los países en desarrollo, que siguen “comprando” el viejo paquete tecnológico de la Revolución Verde.

Así, a nuestro entender, pese a que EMBRAPA sea una empresa estatal que debería ofrecer servicios públicos, su consonancia con los intereses de las grandes empresas transnacionales productoras de insumos y de productos agrícolas resulta evidente. Otro reflejo de este hecho es el caso de la licencia concedida en 2013 por Monsanto para que la estatal pueda comercializar variedades de algodón transgénico¹⁰⁹.

Todo ese debate es aún más polémico cuando los intereses del agronegocio y de las empresas transnacionales que están en el seno de EMBRAPA se expanden a través de la transferencia tecnológica para países en desarrollo en el ámbito de la cooperación Sur-Sur, como por ejemplo, los proyectos que se vienen implementando en África, América Latina y el Caribe¹¹⁰ –muchos de ellos sustentados en un discurso de seguridad alimentaria, combate a la pobreza y estímulo de la agricultura familiar.

Sin embargo, no podemos negar que como institución de gran porte, con más de 60 unidades en todo el país y oficinas en el exterior, es un organismo complejo y posee sus contradicciones. La empresa estatal también presenta algunos proyectos más vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional enfocados para el desarrollo de la agroecología y la agricultura familiar sustentable, aunque solamente cerca del 4% de sus recursos de investigación anuales son destinados para dicha área¹¹¹.

A través de las entrevistas que realizamos pudimos identificar conflictos entre los modelos de desarrollo que mencionamos antes, y tensión respecto a ciertos proyectos de cooperación promovidos por EMBRAPA, que serían contrarios a los preceptos de la soberanía y seguridad alimentaria.

En ese sentido y de acuerdo al relato de los representantes de CONSEA, pudimos notar que el Consejo no ha apoyado a algunos proyectos de cooperación de la empresa estatal, que seguirían un modelo contradictorio en relación al concepto de SAN, mismo modelo que tampoco acuerdan que se implemente al interior de Brasil.

¹⁰⁹ Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) aprova acordo entre Monsanto e Embrapa. *Valor Econômico*, 07 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.valor.com.br/agro/3225774/cade-aprova-acordo-entre-monsanto-e-embrapa> (acceso: 15 julio 2014).

¹¹⁰ Embrapa, o acordo com a Monsanto e a privatização da "neutralidade científica". Por Horacio Martins de Carvalho. *MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)*, 16 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.mst.org.br/Embrapa-e-a-privatizacao-da-neutralidade-cientifica-Horacio-Martins-de-Carvalho> (acceso: 15 julio 2014).

¹¹¹ Embrapa investe apenas 4% do orçamento na agricultura familiar. *MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)*, 31 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.mst.org.br/Embrapa-investe-apenas-4-do-orcamento-em-agricultura-familiar> (acceso: 15 julio 2014).

Por otro lado, Renato Maluf menciona la existencia de “*várias as EMBRAPAS*” ya que la actuación internacional de la empresa sería muy heterogénea. Existiría una parte de proyectos de la empresa estatal que el Consejo actúa en conjunto en la misma dirección, no obstante, habría una otra parte, más alineada al modelo *produtivista* del agronegocio.

Igualmente, a partir de la entrevista con Moreira, exsecretario del MDS, pudimos corroborar los conflictos entre los modelos de cooperación, que se configuran en dos polos: uno comprende la cooperación en el campo de combate al hambre impulsada por los actores que denominamos de *grupo de base*, apoyados en la experiencia con los programas sociales; el otro polo se vincula al agronegocio y a los preceptos de la Revolución Verde, promovido por el MAPA y su agencia EMBRAPA,

Además, el peso de EMBRAPA en la cooperación junto a la ABC manifestaría la incidencia que el Ministerio de Agricultura ejerce sobre el MRE. Esto habría favorecido la promoción de la empresa estatal en el exterior, siendo impulsada como “*una empresa que puede revolucionar en términos de investigación*”, según indicó Marcos Rochinsk, representante del CONSEA. Asimismo, señaló que a partir del diálogo con otras organizaciones de agricultores familiares en África, como el caso de Senegal, se había indicado que el beneficio de la cooperación realizada entre los gobiernos no se extendía a los agricultores familiares, y que no había mecanismos de participación de la sociedad civil en los proyectos de cooperación.

Un caso emblemático que queremos destacar y que fue indicado por todos los actores que entrevistamos del CONSEA, MDS, MDA, y CGFOME, es el ProSavana: proyecto de cooperación técnica trilateral iniciado en 2011 entre la Agencia Brasileña de Cooperación, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), el Instituto de Investigación Agraria de Mozambique (IIAM) y ejecutado por EMBRAPA.

El ProSavana se implementa en la región del Corredor de Nacala en Mozambique y según la empresa estatal EMBRAPA tiene por objetivo la mejoría de la capacidad del Instituto de Investigación Agraria de Mozambique y la transferencia de tecnología en agricultura tropical para el aumento de la producción agrícola en el país¹¹².

No obstante, han surgido ciertas controversias ya que el proyecto implementado utiliza cerca de 14 millones de hectáreas de tierras supuestamente desocupadas, para que empresas brasileñas del agronegocio puedan establecer haciendas industriales destinadas a la producción de soja, maíz y algodón, entre otros cultivos, que serían exportados por empresas

¹¹² EMBRAPA, “ProSavana”. Disponible en: <https://www.embrapa.br/prosavana> (acceso: 15 julio 2014).

japonesas –reproduciendo un proyecto muy similar a otro implementado anteriormente en la región del Cerrado brasileño en cooperación con la JICA¹¹³.

La legislación mozambiqueña sobre el uso de tierras favorece la concesión a extranjeros, lo que habría despertado gran interés del agronegocio brasileño, que ven la cooperación agrícola entre la ABC, la JICA y el gobierno de Mozambique como un excelente emprendimiento¹¹⁴. No obstante, las supuestas “tierras disponibles” o “desocupadas” anunciadas por el ProSavana, parecen abrigar a millones de familias campesinas. A causa de este proyecto podrían perder el derecho de uso de las tierras, provocando un enorme impacto social negativo. Las organizaciones campesinas en Mozambique se han organizado en torno a este problema, reivindicando el derecho a la información, a la revisión del proyecto y reclamando su participación en las definiciones del mismo, que se habría dado a puertas cerradas entre los gobiernos¹¹⁵.

En este sentido, con el ejemplo paradigmático del ProSavana, se evidenciarían algunas contradicciones de la cooperación Sur-Sur brasileña en el campo de la agricultura. Sin embargo, vale señalar que este tipo de proyectos de cooperación promovidos por el gobierno brasileño, a través de la ABC y de la EMBRAPA, apenas indican el apoyo estatal al monocultivo exportador en detrimento de la agricultura familiar y campesina, además del peso político y económico del agronegocio en la política doméstica y exterior de Brasil.

A partir de los testimonios de los entrevistados, advertimos que los actores que denominamos *grupo de base* de la CSS en SAN se han posicionado contrarios al ProSavana y al modelo de desarrollo que éste representa. Un ejemplo es el relato del consejero Rochinsk, que indicó que proyectos como el ProSavana no son sustentables, ni favorecen a la soberanía de los pueblos, sino más bien “*modelos de cooperação baseados em exploração de grandes empresas, e a gente descorda disso*”.

¹¹³ La Savana característica de la región de Nacala es muy similar al Cerrado brasileño, y el proyecto de cooperación es muy similar al implementado en grandes extensiones de tierra en esta región brasileña, que desde fines de la década de los sesenta cuenta con el apoyo de la JICA para la producción de caña de azúcar y soja para exportación. Más información: Moçambicanos denunciam a saga do agronegócio em usurpar suas terras. Por Aunício da Silva. *MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)*, 10 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.mst.org.br/Camponeses-mocambicanos-denunciam-a-saga-do-agronegocio-em-usurpar-suas-terras> (acceso: 15 julio 2014).

¹¹⁴ Cabe señalar que la tierra en Mozambique es propiedad del Estado, pero puede ser utilizada en régimen de concesión y está abierta a extranjeros. La concesión se da por 50 años, renovables por otros 50, a través de un impuesto anual de menos de US\$ 10 por hectárea. Una de las razones que ha despertado gran interés del agronegocio brasileño, conforme declara el presidente de la Asociación Mato-Grossense de los Productores de Algodón: “*Moçambique é um Mato Grosso no meio da África, com terra de graça, sem tanto impedimento ambiental e frete mais barato para a China. Hoje, além da terra ser caríssima em Mato Grosso, é impossível obter licença de desmate e limpeza da área*” (Schlesinger, 2013: 34).

¹¹⁵ Projeto brasileiro ProSavana poderá deslocar milhões de camponeses no norte de Moçambique. Por Unión Nacional de los Campesinos de Mozambique, Vía Campesina África y Grain. *Brasil de Fato*, 11 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.brasildefato.com.br/node/11330> (acceso: 16 julio 2014).

En esa línea, el CONSEA se ha manifestado en contra el ProSavana y de proyectos similares promovidos por la ABC, defendiendo los principios del concepto de seguridad alimentaria y nutricional brasileño, mismos en que se basa la Política Nacional de SAN, y que según los entrevistados deberían pautar la CSS brasileña. En esa línea se ha expresado el Consejo, en una declaración de fines de 2013 que propone lineamientos para la construcción de la política de CSS en SAN:

Os modelos de desenvolvimento impulsionados pela cooperação brasileira no campo da segurança alimentar e nutricional devem se pautar pela promoção do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar, camponesa e indígena, a produção de base agroecológica e orgânica, reconhecendo as formas coletivas de produção, promovendo a igualdade de gênero e valorizando as práticas e saberes tradicionais, a cultura e os modos de vida locais. (CONSEA, 2013: 6-7)

En este esfuerzo, el Consejo buscó llamar la atención a las contradicciones que han surgido en la cooperación Sur-Sur brasileña, y a la necesidad de establecer bases y directrices para la misma. A nuestro entender, consideramos la iniciativa muy relevante, pues contribuye a la necesaria definición de la política de cooperación en seguridad alimentaria del país, lo que podría subsanar la difusión de modelos incoherentes en los proyectos de CSS, armonizando las iniciativas de los actores involucrados.

Asimismo, entendemos que dichas contradicciones apenas indican la puja de intereses diversos al interior del gobierno en relación a sus iniciativas en el exterior. Así, el resultado para establecer conceptos comunes de lo que se entiende por CSS en SAN dependería de la voluntad política y también de los grupos que puedan ejercer mayor incidencia en su definición.

4.4 Relación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Además de la relación entre los entes gubernamentales que actúan en la CSS en seguridad alimentaria, algunos organismos internacionales han sido preponderantes en la conformación de la agenda de cooperación en SAN de Brasil, y han apoyado el *grupo de base* en diversas iniciativas, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

La FAO desde el principio de la gestión de Lula da Silva se ha configurado como el principal *parceiro* del gobierno, y específicamente del *grupo de base*, en las acciones domésticas e internacionales de combate al hambre. A nivel doméstico, la FAO ha apoyado con recursos a las capacidades internas de los ministerios que llevan a cabo los programas de seguridad alimentaria y nutricional del país, como el MDS y el MDA. A nivel internacional, diversos programas de cooperación han sido implementados en conjunto con la agencia de la ONU y el gobierno brasileño, como por ejemplo el Fondo de Cooperación Brasil-FAO que centraliza todas las acciones de SAN del país en Latinoamérica. También es el caso de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 propuesta por el gobierno de Lula en sociedad con la FAO Regional –iniciativas de cooperación que trataremos en el Capítulo 5.

Para el gobierno de Lula, la FAO se configuró como el principal foro multilateral para las iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional, y desde el inicio de su gestión la relación con este organismo fue privilegiada. Esta prioridad está impresa en las directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la cual el gobierno brasileño defiende que las iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito internacional se desarrollen bajo el auspicio de la FAO, considerando éste como el legítimo foro político de debate de la soberanía alimentaria a nivel global (CAISAN, 2009: 51).

El proceso de reforma de la FAO de 2005 a 2010 tuvo gran participación del gobierno brasileño de modo general, y de los actores del *grupo de base* específicamente, que intensificaron su participación en este organismo a partir del gobierno de Lula. El país presidió el Comité del Consejo para Evaluación Externa Independiente durante el proceso de reforma iniciado en 2005, que buscaba identificar las deficiencias de la institución y proponer medidas para su reforma y fortalecimiento.

En esa ocasión, el trabajo de articulación del país contribuyó a la efectividad de las propuestas del Plan Inmediato de Acción de la FAO y fue fundamental para algunos cambios; muchos de ellos basados en la experiencia brasileña en la Política Nacional de SAN. En ese sentido, el Plan de Acción definió nuevas prioridades, hizo un reajuste presupuestario, amplió el espectro temático de la FAO, incluyó temas estructurales como el acceso a la tierra, y asuntos participativos como la inclusión de la sociedad civil, y también indicó la mejoría de los comités y demás órganos gestores, especialmente la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas (CSA).

Conforme vimos al inicio del Capítulo 3, la participación del gobierno de Lula en la reforma del CSA fue directa y la experiencia brasileña con la gobernanza y la participación

social en la Política Nacional de SAN a través del CONSEA fue preponderante para que el país presentase propuestas concretas para la reforma del Comité. Como resultado de esa iniciativa, en 2010 ocurre la primera sesión del CSA reformado, previendo una participación más amplia e igualitaria de las organizaciones de la sociedad civil (que pasaron a formar parte del Grupo Asesor del CSA); la creación del Grupo de Alto Nivel de Expertos –del cual Renato Maluf participa, junto a otros 14 expertos internacionales-; y también la creación de mecanismos de control que generen mayor transparencia y eficiencia del Comité.

Igualmente, actores del *grupo de base* participaron directamente en la formulación de las Directrices Voluntarias para la Realización Progresiva del DHAA aprobadas en 2004 por el Consejo de la FAO, como mencionamos anteriormente en el Capítulo 1, demostrando el papel proactivo del país en la organización.

Cabe señalar que el gobierno de Lula creó en su gestión un espacio de diálogo y coordinación de las instituciones gubernamentales y representantes de la sociedad civil, que se constituyó como preparatorio para las Sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria y para las Conferencias de la FAO. El Grupo de Trabajo Interministerial para la FAO es promovido por la CGFOME-MRE y también se constituye como *locus* de debate entre las instituciones participantes a raíz de sus experiencias con la FAO, como también para el debate sobre temas de desarrollo agrario, alimentación escolar, medio ambiente, entre otros; pues, como vimos a lo largo de capítulo anterior, existe una gama de acuerdos de cooperación entre la FAO y los órganos del gobierno brasileño que actúan en seguridad alimentaria.

Asimismo, la importancia del relacionamiento con la FAO también fue indicada en las entrevistas que realizamos con los actores de la CSS en SAN brasileña, que destacaron el relevante rol de la organización en la agenda de cooperación. A partir del testimonio del exsecretario del MDS, Crispim Moreira y actualmente representante de la FAO en Bolivia, se señaló el compromiso de Lula de apoyar una “FAO reformada”, que contribuyó a la organización a reencontrar su tarea principal, que sería erradicar el hambre en el mundo, combatir la extrema pobreza y crear sistemas agroalimentarios inclusivos.

El nombramiento de José Graziano da Silva, el “idealizador” del *Fome Zero* brasileño, como director-general de la FAO en 2011 fue un empeño del expresidente Lula que apoyó integralmente su elección, señaló Moreira. Graziano fue el responsable por implementar la reforma de la FAO, y entre los temas del Plan de Acción que comentamos

antes, también fueron aprobadas prioridades transversales y la cooperación Sur-Sur fue una de ellas.

El actual director-general estructuró recientemente un área Sur-Sur en la FAO, con el objetivo de articular las acciones de los países en el tema de seguridad alimentaria. Esa estructura también está siendo replicada en las Oficinas Regionales de la FAO, que podrá impulsar una ampliación de las acciones de cooperación en SAN, en el marco de la reforma de dicho organismo internacional.

De tal modo, a partir del relato de Moreira, se atribuiría el relevante papel del gobierno brasileño, especialmente del protagonismo de Lula, a la reforma de la FAO, que posicionó el tema internacionalmente, favoreció la renovación de la organización que pasó a ganar mayor legitimidad tras una larga crisis institucional en la década del noventa. Consideramos la percepción de Moreira relevante, dada su ubicación privilegiada en la construcción de la cooperación en SAN cuando actuó en el gobierno junto a Graziano, y actualmente por ser representante de la FAO en Bolivia, lo que le permitiría una visión integral del proceso de reforma de la FAO.

Además, señalamos un elemento que emergió a lo largo de la investigación respecto a la estrecha relación del gobierno de Lula y la FAO. Notamos un cierto movimiento de los cuadros de gestión brasileños vinculados a la seguridad alimentaria hacia la FAO. José Graziano sería el mayor ejemplo, el responsable por la Estrategia *Fome Zero* y exministro de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre empezó desde 2006 su carrera en la FAO, culminando en su elección como director-general, como comentamos antes. Crispim Moreira sería otro ejemplo, fue exsecretario de Seguridad Alimentaria del MDS y después del mandato de Lula fue nombrado representante de la FAO en Bolivia. También cabe mencionar el caso del exjefe de la Asesoría Internacional del MDA, Francesco Pierri, que desde 2013 es responsable por la Oficina de Agricultura Familiar de la FAO en Roma –para citar algunos ejemplos de la vinculación del gobierno de Brasil y la FAO.

Por otro lado, a partir del relato de Galvão de França, asesor internacional del MDA, indicamos que la FAO ejerció un rol fundamental en la estructuración de la agenda de cooperación brasileña en SAN con América Latina y el Caribe. Desde la ascensión de José Graziano a la FAO Regional en 2006, el MDA, MDS, FNDE y CGFOME estructuraron diversos proyectos de cooperación, que en 2008 pasaron a conformar el Programa de Cooperación Brasil-FAO. Estos proyectos están en el marco de la Iniciativa América Latina

y Caribe Sin Hambre 2025 impulsada por Lula, y que recibió apoyo de la FAO a partir de 2006.

Así, podemos afirmar que es en el ámbito de la FAO que se da la expansión de la cooperación brasileña en seguridad alimentaria y nutricional y en agricultura familiar en la región latinoamericana. Este nuevo impulso habría permitido que los ministerios brasileños organizaran su agenda de cooperación en la región por intermedio de la FAO, mientras que la FAO ampliara su actuación en la región, diseñándose como una doble vía de beneficios.

De esa manera, vislumbramos una importante sinergia de acciones que reflejan el intenso diálogo que se estableció entre el gobierno de Brasil y la FAO, en el cual se influenciaron ambas agendas institucionales en materia de CSS en SAN.

Ahora bien, antes de finalizar este apartado, hacemos mención al Programa Mundial de Alimentos (PMA), que de acuerdo a los entrevistados representantes del gobierno, también ha apoyado las acciones internacionales de combate al hambre impulsadas por el *grupo de base*, relacionándose especialmente con la CGFOME y el FNDE; aunque conforme pudimos constatar, comparativamente la FAO ha tenido un papel más activo y presente junto a los ministerios.

Como vimos en el capítulo anterior, en el apartado sobre la CGFOME, este órgano ha tenido el PMA como importante socio de la cooperación humanitaria, con la mayoría de las acciones en coordinación entre las dos instituciones, tanto en materia de donación de alimentos, como en cooperación técnica a través del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) internacional.

Por otro lado, el PMA también ha sido *parceiro* del FNDE, especialmente desde la creación del Centro de Excelencia de Combate al Hambre con sede en Brasilia; siendo que una de las principales líneas de acción del Centro es intercambiar la experiencia del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) implementado por el FNDE con otros países en desarrollo, como veremos en el capítulo siguiente.

De acuerdo al relato de Galvão de França, tanto la CGFOME como el FNDE en su relación con el PMA han buscado implementar de modo institucionalizado la lógica de los programas brasileños PAA y PNAE. En el sentido de ampliar la tradicional perspectiva del PMA de donación de alimentos a los países con crisis alimentarias a partir de excedentes de la producción de otros países, su mayoría desarrollados. Así, los dos órganos brasileños han buscado promover en sus programas de cooperación junto al PMA las compras locales y la

garantía de la oferta, apoyando las capacidades internas de agricultores familiares, para el abastecimiento de alimentos en las acciones de cooperación humanitaria.

Según señaló França, aunque sea todavía un movimiento incipiente, a través de la “*cara brasileira*” de estos programas se propició una relativa renovación de la imagen del PMA en muchos países. Este organismo habría tenido mayor aceptación por estar supuestamente vinculado al gobierno brasileño, que como vemos, ha construido una imagen positiva de referente en el combate al hambre mundial.

CAPÍTULO 5

INICIATIVAS DE COOPERACIÓN SUR-SUR EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL GOBIERNO DE LULA DA SILVA

La protagónica participación de Brasil en diferentes iniciativas internacionales fueron pautadas por el compromiso con la integración regional, con la cooperación Sur-Sur, con la defensa del multilateralismo y con la renovación de la agenda internacional –directrices que caracterizaron la política exterior de Lula da Silva (MDA, 2010: 9).

Tales directrices expresan una característica del país en la arena internacional. Desde el gobierno de Lula, Brasil pasó a tener una identidad cercana a de *system-affecting state* (Keohane, 1969), que se refiere a los países que al disponer recursos y capacidades limitadas en comparación a las potencias, tienen un perfil internacional asertivo, valorizan la arenas multilaterales y la acción colectiva entre países de similar desarrollo con el objetivo de lograr una meta de poder e influenciar los resultados internacionales (Soares de Lima, 2005).

En ese sentido, el gobierno de Lula se destacó por un conjunto de acciones de combate al hambre y la pobreza que impulsó en el ámbito internacional, iniciativas estas que se vinculan directamente con el *background* del país en relación a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El éxito de los programas sociales brasileños vinculados a la Estrategia *Fome Zero*, como el *Bolsa Família*, el Programa Nacional de Alimentación Escolar y el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar, entre otros, promovieron un relevante avance en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por parte de Brasil.

Los resultados de la política doméstica impulsaron un proceso de internacionalización de los órganos de gobierno responsables por los programas sociales de seguridad alimentaria, como el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, que desde entonces estuvieron involucrados en esquemas cooperativos con países del Sur y con organismos internacionales.

De esta manera, el éxito de la Política Nacional de SAN del gobierno de Lula proporcionó una visibilidad y reconocimiento internacional afines a las aspiraciones del país como potencia emergente.

Bajo estos preceptos y contexto, en el presente capítulo se propone analizar las principales características de las acciones de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional (CSS en SAN) del gobierno de Lula, a través de las iniciativas internacionales promovidas por el gobierno en la lucha global contra el hambre y la pobreza; buscando observar también en esa trayectoria, el proceso de difusión internacional de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN).

Para tal tarea, sistematizamos un muestreo de programas y proyectos impulsados durante el gobierno de Lula, que organizamos en dos partes. La primera se refiere a siete iniciativas que se dieron en el marco de foros multilaterales en asociación con Naciones Unidas, especialmente con las agencias especializadas en la temática, como la FAO, el PMA y el PNUD. La segunda parte del capítulo trata a cuatro iniciativas impulsadas en foros de diálogo político regional y transregional entre los países del Sur, como el Foro IBSA, el Diálogo Brasil-África y el MERCOSUR.

Dichas iniciativas totalizan dieciocho programas y proyectos de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria protagonizadas por el gobierno de Lula. Cabe señalar que representan una muestra de iniciativas que se basan en la experiencia de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional, y que además se basan en el concepto de SAN conforme lo especificamos en el apartado teórico-conceptual.

El análisis de las mismas permite identificar las principales características de las acciones de CSS en SAN brasileña, también nos posibilita observar el proceso de internacionalización de las políticas domésticas y la diseminación del “modelo brasileño” de SAN alrededor del mundo. Además, permite vislumbrar el modo en que se fue construyendo la imagen de referente internacional de Brasil en políticas de seguridad alimentaria y nutricional –lo que ha consolidado la PNSAN internamente y fortalecido las iniciativas de CSS que el gobierno impulsó en el exterior.

Al final del apartado, incluimos el Cuadro 5 “Evolución de las iniciativas internacionales de combate al hambre del gobierno de Lula da Silva” que resume todas las iniciativas analizadas, mismas que organizamos en orden cronológico. Así, además de la perspectiva basada a partir de los ámbitos en que se desarrollaron las iniciativas, tal y como organizamos el capítulo, también podemos visualizar la evolución de las iniciativas, desde una perspectiva de construcción del proceso a lo largo del período estudiado.

5.1 Iniciativas en Foros Multilaterales y la Asociación con Naciones Unidas

En el marco de la política exterior del gobierno de Lula –como hemos visto en el Capítulo 2-, la apuesta por el multilateralismo y la valorización de las Naciones Unidas fue una importante característica de la *diplomacia presidencial* y activista de la gestión del expresidente. En ese sentido, como estrategia del gobierno, fueron en estos ámbitos que se promovieron una parte considerable de las principales iniciativas internacionales en seguridad alimentaria, como veremos a continuación.

5.1.1 Lula y las Primeras Campañas de Combate al Hambre

Recién iniciado su gobierno, Lula da Silva propuso una campaña de alcance global de combate al hambre y la pobreza en los principales foros internacionales. Consideramos que esta iniciativa marcó el principio del gobierno del expresidente en la arena internacional y demarcó el terreno de lo que vendría a ser una de las grandes banderas de su política exterior.

Así, la *diplomacia presidencial* de Lula, una marca destacada de su política exterior, fue “inaugurada” en el Foro de Davos en 2003, cuando se propuso la creación de un Fondo Internacional de Combate al Hambre. Ese mismo año, en la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), Lula volvió a enfatizar la necesidad de una movilización internacional contra el hambre y propuso la instauración de un Comité Mundial de Combate al Hambre en el ámbito de la ONU. La tercera iniciativa al inicio de su gobierno fue la Acción Global Contra el Hambre y la Pobreza, presentada en la 59ª AGNU en 2004 –las cuales describimos a continuación.

a) Fondo Internacional de Combate al Hambre

En enero de 2003, al primer mes de su mandato, el presidente Lula participó del Foro Económico Mundial en Davos y del Foro Social Mundial en Porto Alegre, buscando llevar un mismo mensaje de justicia social en ambos espacios, según declaró:

(...) ainda persistem muros que separam os que comem dos famintos, os que têm trabalho dos desempregados, os que moram dignamente dos que vivem na rua ou em miseráveis favelas, os que têm acesso à educação e ao

*acervo cultural da humanidade dos que vivem mergulhados no analfabetismo e na mais absoluta alienação.*¹¹⁶

Buscando constituirse como un “puente” entre los dos foros, propuso en Davos la creación de un Fondo Internacional de Combate al Hambre para los países en desarrollo, a financiarse por los países del G-7 y los grandes inversionistas internacionales a través de una tasa sobre el comercio mundial de armas y por una parcela del servicio de la deuda externa de los países pobres.

La propuesta tuvo buena aceptación por parte de diversos líderes, como fue el caso de expresidente estadounidense Bill Clinton, aunque otros argumentaron la necesidad de reforzar los fondos contra la pobreza ya existentes, como del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

En junio del mismo año durante la Cumbre Ampliada de G-8 en Evian, encuentro inédito que reunió a los países más ricos del planeta y a naciones en desarrollo, el presidente Lula volvió a enfatizar la propuesta de creación de “(...) *un fundo mundial capaz de dar de comer a quem tem fome e, ao mesmo tempo, criar condições para acabar com as causas estruturais da fome*”¹¹⁷. Sin embargo, la propuesta no fue incluida en la Declaración Final de la Cumbre, que se limitó a cuestiones económicas, la lucha contra el terrorismo y los conflictos en el Medio Oriente. El único presidente que apoyó la propuesta fue el francés Jacques Chirac¹¹⁸.

b) Comité Mundial de Combate al Hambre

Durante la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York (2003), Lula volvió a señalar la importancia del Fondo Mundial y propuso la creación de un Comité Mundial de Combate al Hambre que estuviese integrado por los jefes de Estado. Sin embargo, la propuesta quedó a consideración, no siendo aún concretada.

En esa ocasión, Lula criticó la falta de voluntad política de los países más ricos, afirmando: “*precisamos engajar-nos –política e materialmente- na única guerra da qual sairemos todos vencedores: a guerra contra a fome e a miséria. Erradicar a fome no mundo*

¹¹⁶ Em Davos, Lula propõe fundo internacional contra a fome. Por Clóvis Rossi. *Folha de SP*, 26 enero 2003. Disponible en: <http://tools.folha.com.br/print?url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Ffolha%2Fbrasil%2Fult96u45227.shtml&site=emcimadahora> (acceso: 15 junio 2014).

¹¹⁷ Leia a íntegra do discurso de Lula na reunião do G-8, *Agência Brasil*, 01 junio 2003. Disponible en: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-06-01/leia-integra-do-discurso-de-lula-na-reuniao-do-g-8> (acceso: 15 junio 2014).

¹¹⁸ G8 exclui proposta de Lula de criar fundo mundial de combate à fome, *Folha de SP*, 03 junio 2003. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u49727.shtml> (acceso: 15 junio 2014).

é um imperativo moral e político” (ONU, 2003). Así, en su discurso, destacó sobre todo el aspecto moral de la lucha contra el hambre y valoró el factor humano de las relaciones internacionales (Cervo, 2008: 93), y en un contexto de “crisis de autoridad”, cuando existía la necesidad de una “restauración moral” en las relaciones internacionales¹¹⁹, Lula despuntó como un nuevo protagonista en la arena global.

c) Acción Global Contra el Hambre y la Pobreza

Un año después, en reunión previa a la 59ª AGNU y con el apoyo de Kofi Annan, Lula lanzó la iniciativa Acción Global Contra el Hambre y la Pobreza en conjunto con los presidentes Jacques Chirac, de Francia; Ricardo Lagos, de Chile; y Rodríguez Zapatero, de España. En el encuentro se debatieron propuestas de mecanismos de financiamiento para la movilización internacional de combate al hambre y la pobreza, y los presidentes presentaron un informe con acciones que incluían medidas de negociación multilateral, como el combate a la evasión fiscal, contribuciones voluntarias por tarjeta de crédito, un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales y la tributación del comercio de armas¹²⁰, siendo que estas dos últimas tuvieron resistencias de Estados Unidos.

Más de 110 países expresaron su apoyo a la iniciativa firmando la Declaración de Nueva York sobre la Acción Contra el Hambre y la Pobreza, y creando el Grupo-Piloto sobre Mecanismos Innovadores de Financiamiento del Desarrollo que tuvo como principal logro la creación de una Central Internacional para la compra de medicamentos a precios reducidos contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis (UNITAID). Conformada en 2006 por iniciativa de los gobiernos de Brasil, Chile, Francia, Noruega e Inglaterra, la Central se estableció en el ámbito de la Organización Mundial de la Salud. Sus acciones son financiadas por una contribución solidaria sobre los pasajes aéreos internacionales, y actualmente cuenta con más de 16 países y organizaciones no gubernamentales en su composición¹²¹.

¹¹⁹ De acuerdo al relato del Dr. Antônio Carlos Lessa, expreso en entrevista.

¹²⁰ “Declaração de Nova York sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza”, *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 21 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-a-acao-contra-a-fome>

¹²¹ UNITAID, World Health Organization. “About UNITAID”. Disponible en: <http://www.unitaid.eu/en/who/about-unitaid>

5.1.2 Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

En el marco de las iniciativas del gobierno de Lula da Silva en los foros multilaterales y su estrategia de actuación junto a Naciones Unidas, se encuentra la creación del primer órgano de la ONU con un mandato global en territorio brasileño: el Centro Internacional de Pobreza. El Centro, vinculado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tuvo un relevante rol en la visibilización internacional de la política brasileña de combate al hambre y la pobreza, marcando de modo expresivo el apoyo que Naciones Unidas daría a los programas domésticos de seguridad alimentaria del gobierno de Lula, transformándolos como “modelos” de políticas públicas para otros países en desarrollo.

Así, con base al Acuerdo de Cooperación entre el PNUD y el gobierno brasileño, el Centro inició sus actividades en la ciudad de Río de Janeiro, siendo luego transferido en 2004 a Brasilia. A raíz de una investigación sobre el éxito del Programa *Bolsa Família* (PBF) en la disminución de la pobreza y la desigualdad en Brasil, que llamó la atención de la comunidad internacional, el Centro ganó reconocimiento y proyectó el PBF brasileño hacia el exterior.

Se inició, de esa manera, un proceso de transferencia de la tecnología social del PBF y de la experiencia brasileña en el *Fome Zero* con otros países en desarrollo. Como por ejemplo el caso del Programa África-Brasil de Cooperación en Desarrollo Social que involucró al Centro, al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) de Brasil, al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), y a seis países africanos (Ghana, Guinea-Bissau, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica y Zambia) (Fraundorfer, 2013: 101).

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

Además de la ampliación temática de los servicios ofrecidos por el IPC-IG, se fortaleció el proceso de intercambio Sur-Sur, incluyendo países emergentes y grupos regionales y subregionales; así como estrategias de *advocacy* para la asociación con

formuladores de políticas públicas y formadores de opinión¹²². Ello permitió una expansión de la red del IPC-IG a través de su participación como organizador del Foro Académico del IBSA, de la plataforma de *think tanks* del BRICS (Grupo Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), y mediante contribuciones en los Grupos de Trabajo del G-20 de los países en desarrollo en temas de protección social y crecimiento inclusivo.

Así, el Centro pasó a cumplir un importante papel de plataforma internacional de intercambio de conocimiento sobre protección social y programas de transferencia de renta condicionada, pero también de “diseminación global de éxito” del *Fome Zero* y del *Bolsa Família* (Fraundorfer, 2013: 104).

En este sentido, señalamos que el IPC-IG, fruto de la sociedad del gobierno brasileño y el PNUD, fue gran responsable por la visibilidad internacional que ganaron los programas brasileños de seguridad alimentaria desde el inicio de la gestión de Lula. A nuestro entender, esto permitió que el país ganase reconocimiento internacional en la temática, respaldando el discurso de combate al hambre de Lula en los foros multilaterales y las iniciativas que se buscó engendrar en estos ámbitos; por lo que puede configurarse como una estrategia de visibilización y legitimación del gobierno brasileño en el sistema internacional.

Además, los resultados alcanzados a través de la creación y consolidación del IPC-IG abrieron paso a sucesivas iniciativas protagonizadas por el gobierno de Lula, que vinieron a reforzar el proceso de internacionalización de las políticas domésticas de seguridad alimentaria y nutricional, como también la consecuente construcción de su imagen de referente global en el combate al hambre y la pobreza.

5.1.3 Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025

Otra iniciativa que demuestra la visibilidad internacional de las políticas domésticas de seguridad alimentaria brasileñas, como también el protagonismo del gobierno de Lula en el combate al hambre a nivel internacional, es la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH). Consideramos que esta iniciativa fue preponderante en la formación y organización de la agenda brasileña de cooperación Sur-Sur en SAN, concentrando gran parte de los proyectos de cooperación impulsados por los ministerios que

¹²² IPC-IG PNUD. “Sobre el IPC-IG”. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/PagePort.do?id=134&active=0> (acceso: 13 junio 2014),

actúan en la temática, conforme vimos en el Capítulo 3 a partir de las entrevistas realizadas con los actores clave de la CSS en SAN.

La IALCSH fue impulsada por Lula durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica en Guatemala celebrada en 2005, como un compromiso de los países de la región para erradicar de modo permanente el hambre hacia 2025. Para tal tarea, la Iniciativa fijó una meta específica en relación al primer Objetivo de Desarrollo del Milenio proponiendo la reducción de la desnutrición crónica infantil a 2,5% en todos los países de Latinoamérica con un plazo hasta 2025¹²³.

Lula propuso llevar la Iniciativa ante la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), considerado por el gobierno brasileño el legítimo foro de debate y de iniciativas a nivel global de la soberanía y seguridad alimentaria. Inclusive, como vimos antes en el Capítulo 4, la importancia de la FAO también está presente en las directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria del país (CAISAN, 2009: 51).

A partir de 2006, la acción ganó el apoyo de la FAO y de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe la cual asumió el papel de coordinación de la IALCSH. Además, recibió el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Programa España-FAO) y ambas desarrollan el Proyecto de Apoyo a la Iniciativa que administra y da apoyo técnico a la Secretaria de la IALCSH¹²⁴.

La conducción y el seguimiento de la Iniciativa quedó bajo la responsabilidad de tres grupos: a) el *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA)*, que es el órgano central de toma de decisiones de la ONU para las políticas de seguridad alimentaria y nutricional mundial; b) el *Grupo de América Latina y el Caribe ante la ONU*, que reúne a los 33 países de la región miembros de las Naciones Unidas; y c) el *Grupo de Trabajo 2025*, formado por los gobiernos de cada país y los representantes de la FAO en cada uno de ellos, como mecanismo de seguimiento regular de las acciones de la iniciativa¹²⁵; lo que indica la importancia de la IALCSH, que es gestionada por los más altos ámbitos de la gobernanza global de SAN.

La Iniciativa ha generado diversos esquemas de cooperación triangular entre los países de la región y el organismo de las Naciones Unidas. A partir de 2009, la FAO estableció la IALCSH como marco estratégico para todos los proyectos financiados para

¹²³ IALCSH FAO, Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. “La Iniciativa ALCSH”. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa/la-iniciativa/> (acceso: 13 junio 2014).

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibidem*.

Latinoamérica y el Caribe por el Programa España-FAO, y desde 2010 para los proyectos financiados por el Programa Brasil-FAO, lo que señalaría un esfuerzo relevante de coordinación de la cooperación en seguridad alimentaria y nutricional.

5.1.4 Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO

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

El Programa Brasil-FAO reforzó el activo rol del gobierno de Lula en el combate al hambre a nivel regional y global, y reveló el protagonismo de ministerios y órganos de gobierno como el MDS, MDA, CGFOME y FNDE que se configuraron como importantes actores en la CSS en SAN.

El Programa ha promovido diversos proyectos regionales de cooperación triangular, centrándose en las siguientes áreas: a) diálogos de política entre sociedad civil y gobiernos nacionales para el desarrollo rural; b) asistencia técnica a los gobiernos para el fortalecimiento de programas nacionales de alimentación escolar; c) estudios sobre pobreza rural en la región; d) fortalecimiento de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR; y e) asistencia a situaciones de emergencias socio-ambientales, como los casos en Haití y Chile¹²⁶.

Los proyectos del Programa de Cooperación son financiados y ejecutados por el gobierno brasileño que participa con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), la Coordinación General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME), ambas del Ministerio de Relaciones Exteriores; los ministerios de Desarrollo Agrario (MDA), de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), y de Pesca y Acuicultura (MPA), y el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) dependiente del Ministerio de Educación. Todos los proyectos son ejecutados de forma conjunta con la Oficina Regional de la FAO en Chile (FAO-Brasil, s.f.:1).

¹²⁶ FAO, Programa de Cooperação Brasil-FAO. “Sobre o Programa”. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/sobre-o/> (acceso: 6 junio 2014).

Cada uno de los órganos del gobierno ejecuta un tipo de proyecto conforme sus competencias, y el financiamiento del Programa se da con recursos de los ministerios brasileños conformando el Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO. Mismo que funciona como articulador de los proyectos de la cooperación brasileña con la FAO, especialmente con la IALCSH.

Según nos indicó en entrevista el representante del MDA, Galvão de França, los actores involucrados en el programa de cooperación ya aportaron cerca de US\$ 25 millones, lo que contribuyó a posicionar el país como el segundo mayor financiador de proyectos de cooperación junto a la FAO, después de España que es el principal cooperante en la región.

De los siete proyectos de cooperación del Programa Brasil-FAO que identificamos a partir de un relevamiento que hicimos en base a información de la FAO Regional¹²⁷, tres de ellos empezaron su implementación durante el gobierno de Lula¹²⁸ y los describimos a continuación, pues consideramos que ayudan a ilustrar el proceso de internacionalización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Estos son: el proyecto de Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar, ejecutado por el FNDE-MEC; el proyecto de Fortalecimiento del Diálogo entre FAO, Gobiernos y Sociedad Civil ejecutado por el MDA; y el programa de Asistencia Humanitaria en Situaciones de Emergencia, ejecutado por la CGFOME-MRE.

a) Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en Latinoamérica

A partir de la experiencia brasileña en el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), ejecutado por el FNDE, fue firmado el Proyecto “Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar” entre el gobierno brasileño (FNDE y ABC) y la FAO Regional, en el marco del Programa de Cooperación Brasil-FAO.

¹²⁷ El relevamiento realizado tuvo como fuente la base de datos de la FAO Regional, en la cual identificamos el total de 57 proyectos implementados por la oficina junto a los diferentes países de la región. FAO, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. “Proyectos”. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/pt/projetos/lista/?tp=&or=0&pg=6>

¹²⁸ Los demás empezaron su ejecución a partir de 2012 y como el objetivo de este capítulo es apenas demostrar algunos proyectos de CSS en SAN como muestra de las iniciativas del gobierno de Lula, priorizamos los que empezaron su proceso de implementación durante la gestión del expresidente. Los otros cuatro proyectos son: “Fortalecimiento de las políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe”, ejecutado por el Ministerio de Medio Ambiente; “Apoyo a las Estrategias Nacionales y Subnacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de Superación de la Pobreza”, ejecutado por el MDS; “Activación de Servicios y de Consolidación de la Red de Acuicultura de las Américas”, ejecutado por el Ministerio de Pesca y Acuicultura; “Fortalecimiento del Sector Algodonero por medio de la Cooperación Sur-Sur”, ejecutado por el Instituto Brasileño del Algodón. FAO, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. “Proyectos”. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/pt/projetos/lista/?tp=&or=0&pg=1> (acceso: 17 julio 2014).

El proyecto, con duración de 2009 a 2014, fue iniciado con cinco países de la región y actualmente reúne a Antigua y Barbuda, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. Su objetivo fue fortalecer los programas de alimentación escolar de los gobiernos latinoamericanos, a partir de elementos basados en la educación para la sustentabilidad y las compras locales de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar¹²⁹.

En su ámbito son ejecutadas varias actividades en los países en los que se coopera y en Brasil. En este sentido, destacamos la iniciativa *Educando con el Huerto Escolar* que ha tenido gran visibilidad. Su objetivo es desarrollar acciones de educación alimentaria y nutricional, formando educadores y agentes de salud para promover una cultura de hábitos alimentarios saludables; desarrollar una relación sustentable con el medio ambiente y promover una práctica pedagógica dinámica en las escuelas públicas.

El proyecto tiene como antecedente un convenio entre el FNDE y la FAO de 2004 que implementó huertas escolares en escuelas públicas brasileñas. Inicialmente, contó con tres experiencias piloto en municipios carenciados del país y luego se expandió a más de 14 municipios. Por sus resultados positivos, el proyecto se transformó en una política pública y hoy está presente en más de 70 municipios en todo el territorio nacional. A partir de esta experiencia, la FAO impulsó la iniciativa en otros países de Latinoamérica y África, dando origen al proyecto de huertos escolares (FNDE-FAO, 2010).

Desde entonces, el FNDE ha promovido cursos de capacitación para otros países en desarrollo y reuniones con delegaciones sobre huertas escolares en el marco del programa de cooperación con la FAO. Por ejemplo, el curso “Huerta Escolar como Estrategia de Educación Alimentar en el Ámbito de Programas de Alimentación Escolar Sustentables” reunió en Brasilia a representantes de 16 países de África, América Latina y el Caribe, y fue organizado en conjunto con la ABC y la FAO¹³⁰.

También fue el caso de la visita técnica de una delegación compuesta por 40 representantes de países de América Latina que buscó conocer la experiencia brasileña en alimentación escolar y del proyecto sobre huertas escolares, a través de visitas a escuelas de

¹²⁹ FAO, Oficina Regional para América Latina e Caribe. Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO. “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025”. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/projetos/alimentacao-escolar/> (acceso: 22 julio 2014).

¹³⁰ Curso de hortas na alimentação escolar reúne representantes de 16 países em Brasília, *Portal Brasil*, 09 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/04/curso-de-hortas-na-alimentacao-escolar-reune-representantes-de-dezesseis-paises-em-brasilia> (acceso: 8 julio 2014).

la red pública, cooperativas de agricultores familiares y almacenes públicos de alimentos, en un evento organizado en conjunto con la FAO y el PMA¹³¹.

b) Políticas Públicas Participativas de Agricultura Familiar

El segundo proyecto que destacamos en el marco del Programa Brasil-FAO es el de “Fortalecimiento del Diálogo entre FAO, Gobiernos y Sociedad Civil”, con el MDA como responsable por su ejecución. Con duración de 2008 a 2014, el proyecto tuvo por objetivo fortalecer la capacidad de los países y de la sociedad civil para desarrollar políticas públicas participativas de apoyo a la agricultura familiar. Las acciones del mismo se dividieron básicamente en tres áreas. La primera fue la capacitación de líderes de organizaciones de la sociedad civil rural en temáticas relacionadas a las políticas públicas de desarrollo rural, seguridad alimentaria y agricultura familiar. En esa línea, el proyecto apoyó a la formación de jóvenes de zonas rurales vinculados a la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR ampliado (incluyendo a Chile, Bolivia y Ecuador)¹³².

La segunda área se vinculó a los diálogos nacionales y regionales entre los gobiernos, la FAO, representantes parlamentarios y de la sociedad civil, con el objetivo de construir políticas públicas participativas en seguridad alimentaria y agricultura familiar. Los diálogos regionales involucraron esencialmente a cuatro regiones: el MERCOSUR, Andes, Centroamérica y el Caribe. Finalmente, la tercera área del proyecto MDA-FAO se dedicó a estudios y publicaciones de apoyo a la capacitación y formación de los líderes rurales, diálogos sociales y gestores de políticas públicas en desarrollo rural¹³³.

En estas actividades, los países con que el MDA cooperó fueron Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana.

¹³¹ Movimento América Latina e Caribe sem Fome reforça importância de alimentação escolar. Nove países são representados na Gira Técnica sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Projeto Educando com a Horta Escolar, em Brasília. *FAO Notícias*, s.f. Disponible en: <https://www.fao.org.br/MALCsFriae.asp> (acceso: 8 julio 2014).

¹³² FAO, Oficina Regional para América Latina e Caribe. Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO. “Fortalecimento do Diálogo entre FAO, Governos e Sociedade Civil”. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/projetos/fortalecimento-da-sociedade-civil/> (acceso: 27 julio 2014).

¹³³ *Ibidem*.

c) Cooperación Humanitaria para la Seguridad y Soberanía Alimentaria

El tercer proyecto de cooperación que conforma el Programa Brasil-FAO es ejecutado por la CGFOME. Denominado “Cooperación Humanitaria de la República Federativa de Brasil”, el mismo tuvo duración de 2009 a 2014 y buscó apoyar a los países de Latinoamérica y África –Guatemala, Chile, Haití, Paraguay, Bolivia, Nicaragua, Honduras, Congo, Mozambique, Guinea-Bissau y Angola- ante crisis humanitarias y de inseguridad alimentaria a raíz de desastres socioambientales y conflictos, por medio de acciones en situaciones de emergencia y de recuperación agrícola¹³⁴.

Según datos oficiales, las áreas de actuación del proyecto son la compra de alimentos, agua y otros bienes de primera necesidad; la construcción y rehabilitación de infraestructura en áreas rurales y urbanas afectadas por desastres, como viviendas, escuelas, hospitales, y cisternas; acciones post emergencia, como apoyo a las actividades agrícolas de producción de alimentos y la comercialización en mercados locales; apoyo en misiones técnicas para elaborar diagnósticos y planes de trabajo para las acciones de reconstrucción y rehabilitación de áreas afectadas (CGFOME, 2014 b).

En este sentido, algunos ejemplos de actividades del proyecto ejecutado por la CGFOME fueron: el apoyo al desarrollo socioeconómico y organizacional de la pesca artesanal en Chile; la rehabilitación de los medios de vida en comunidades de los departamentos de Misiones y Ñeembucú, y la iniciativa de construcción de cisternas en la región del Chaco, ambos en Paraguay; la implementación del modelo de compras públicas locales de la agricultura campesina para programas de alimentación escolar en Honduras y en Nicaragua; y la construcción de cisternas en comunidades de los municipios de Tarabuco y Betanzos en Bolivia¹³⁵.

5.1.5 Proyecto Escuelas Vivas

El proyecto Escuelas Vivas es una iniciativa entre la CGFOME-MRE, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y la Secretaría de Inclusión Social de El Salvador. El proyecto surgió a partir del desastre ocasionado por el huracán Ida en el país centroamericano en 2009, cuando el gobierno de Lula, a través de la CGFOME, en carácter

¹³⁴ FAO, Oficina Regional para América Latina e Caribe. Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO. “Cooperação Humanitária da República Federativa do Brasil”. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/projetos/cooperacao-humanitaria/> (acceso: 21 julio 2014).

¹³⁵ *Ibidem*.

de cooperación humanitaria donó recursos e ítems de primera necesidad para atender a los afectados por el desastre. En esa ocasión, Brasil también envió a El Salvador un equipo de especialistas brasileños por medio de la VNU con el propósito de fortalecer las escuelas salvadoreñas en temas de gestión de riesgo de desastres (GRD) y de seguridad alimentaria (VNU, 2012: 5-6).

Concluido en 2012, el proyecto buscó promover la seguridad alimentaria relacionada a la resiliencia de escuelas en El Salvador y tenía como objetivos específicos aumentar la capacidad de tres escuelas en el departamento de San Vicente (uno de los más afectados por el desastre) en GRD y sobre SAN; implementar huertas en cada una de las escuelas para la mejoría de la merienda escolar y como herramienta pedagógica; construir una red entre instituciones públicas, privadas y no gubernamentales para fortalecer las escuelas y las organizaciones que trabajan con SAN y GRD; y finalmente elaborar un manual para la replicación del proyecto (CGFOME, 2014 b).

Cabe señalar que esta iniciativa nace a raíz de una acción de asistencia humanitaria de la CGFOME, no obstante, dicha asistencia luego se transformó en una acción de cooperación técnica; por lo que resulta interesante notar que una acción que sería puntual, abrió paso a otra de medio plazo. Consideramos este un ejemplo significativo respecto a cómo pueden emerger iniciativas de cooperación de varios niveles en una misma acción, que se complementan a la vez.

Esta simbiosis demostraría la tenue frontera entre la cooperación humanitaria y la cooperación técnica, que a nuestro entender podría formar parte de una misma estrategia institucionalizada de cooperación del gobierno brasileño, a través de la unificación de las acciones de la CGFOME y de la ABC –que actualmente se encuentran separadas y presentan dificultades de articulación, como vimos en los Capítulos 3 y 4.

5.1.6 Proyecto *Lèt Agogo*

La siguiente iniciativa de la CSS brasileña en SAN se relaciona –como en el caso expuesto antes- con las acciones de cooperación humanitaria y técnica. También protagonizado por la CGFOME, el apoyo al proyecto *Lèt Agogo* emerge de la presencia brasileña en Haití por motivo de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) establecida en 2004 a raíz del conflicto armado en el país y luego por el

terremoto que afectó a Haití en 2010. Brasil ha tenido un importante protagonismo en la Misión, siendo desde el 2004 hasta la actualidad el responsable por el comando militar de la misma, dirigiendo a más de ocho mil militares provenientes de 19 países¹³⁶.

Lèt Agogo, que significa “leche en abundancia” en idioma *kreyòl*, es una iniciativa comenzada en 2000 por la ONG haitiana *Veterimed*, para el desarrollo de la producción lechera familiar en Haití y de apoyo al procesamiento de leche *in natura*. Reconocida internacionalmente¹³⁷, la iniciativa reúne en la actualidad a más de 700 familias de pequeños productores de leche, contribuyendo al combate de la inseguridad alimentaria y a la generación de renta de los campesinos en el país.

Lèt Agogo también es el nombre comercial de diversos productos lácteos, como yogures frescos y bebidas lácteas de larga duración. Estos productos son fabricados a través del proyecto en cerca de diez pequeñas lecherías que se extienden por el territorio haitiano, en donde los productores campesinos, organizados en asociaciones, procesan la leche para su comercialización¹³⁸.

A raíz del terremoto en Haití en 2010, el gobierno brasileño destinó cerca de US\$ 2 millones al Programa Mundial de Alimentos en Haití para la compra local de alimentos producidos por pequeños agricultores con el objetivo de abastecer las escuelas para la merienda escolar. A través de este recurso, el PMA firmó un contrato de compra de la leche *Lèt Agogo* que benefició a cerca de 50 escuelas haitianas, dándose el inicio del apoyo brasileño a la iniciativa (CGFOME, 2011: 37).

A partir de esta experiencia en 2010, se dio continuidad al apoyo del proyecto a través de un programa de cooperación triangular firmado entre los gobiernos haitiano y brasileño, el PMA y la FAO¹³⁹, que destinó cerca de US\$ 5,5 millones para beneficiar a 24 mil estudiantes por año, tres lecherías y 150 productores del *Lèt Agogo*. El programa de cooperación posee básicamente dos líneas de acción. Por una parte, la sociedad con la FAO incluye proyectos de recuperación agrícola de la cadena productiva de la leche. Por otra parte, en conjunto con el PMA, refiere a contratos para la compra de la leche *Lèt Agogo* para

¹³⁶ Centro de Informação das Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas. “A atuação do Brasil junto à ONU”. Disponible en: <http://www.brasil-cs-onu.com/brasil-no-conselho-de-seguranca-da-onu/> (acceso: 27 julio 2014).

¹³⁷ Vale mencionar que la iniciativa ha tenido gran visibilidad internacional, como por ejemplo el reconocimiento de la CEPAL y la Fundación Kellogg en el concurso de innovación social de 2005, ganando el primer lugar entre más de mil proyectos de Latinoamérica.

¹³⁸ Veterimed, “Lèt Agogo”. Disponible en: http://veterimed.org.ht/let_agogo_esp.htm (acceso: 25 julio 2014).

¹³⁹ Para más información sobre este programa de cooperación triangular, ver el documental *Lèt Agogo*, producido por la FAO Haití y dirigido por Celso Renato Maldos. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ftgw_RRSZVE (acceso: 28 julio 2014).

el abastecimiento del Programa Leche en la Escuela, vinculado al Programa Nacional de Cantinas Escolares de Haití, como también a la capacitación técnica del gobierno haitiano en la implementación de un programa nacional de compras locales (CGFOME, 2011: 37).

Cabe señalar que el programa de cooperación triangular de iniciativa del gobierno brasileño fue reconocido por la revista *The Economist*¹⁴⁰ como una de las acciones más exitosas en el Haití post terremoto. El programa sigue el modelo del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) brasileño, a través del cual el gobierno compra de la agricultura familiar para abastecer la red de servicios sociales, especialmente a las escuelas públicas, vinculándose con el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE).

De acuerdo al discurso del gobierno brasileño, esta acción promueve un “ciclo virtuoso” de desarrollo local, abarcando la producción, la comercialización y el consumo. Así, a partir de ese “modelo” de política pública y por medio del programa de cooperación, se ha buscado en Haití fortalecer a los pequeños productores y a la Federación Nacional de Criadores de Ganado de Leche en su estrategia de inserción en el mercado nacional, apoyando también al Ministerio de Agricultura de Haití en la gestión de un programa de compras locales de leche y abastecimiento de la merienda escolar.

El programa tiene prevista su conclusión para fines de 2014 y conforme señaló en entrevista el ministro Milton Rondó, responsable por la CGFOME que ejecuta el programa por la parte brasileña, existe preocupación en relación a la continuidad de la iniciativa. El programa posibilita la compra de cerca de 70% de la producción de los campesinos y una vez que se finalice, posiblemente el gobierno haitiano no tenga recursos suficientes para mantener las compras de la leche *Lèt Agogo* que se destinan a las escuelas públicas.

Finalizando el programa de cooperación, aunque la leche producida por los agricultores familiares tendría mejor calidad, la comercialización de los productos del *Lèt Agogo* para el Programa Nacional de Cantinas Escolares de Haití se vería amenazada por la competencia de precios con los productos importados. Las empresas estadounidenses y peruanas son grandes exportadoras de leche para Haití y los subsidios que reciben a la exportación hacen que su producto sea más barato que el producido nacionalmente –de acuerdo a lo indicado por el ministro Rondó.

¹⁴⁰ Brazil's foreign-aid programme. Speak softly and carry a blank cheque, *The Economist*, 15 julio 2010. Disponible en: <http://www.economist.com/node/16592455>

Cabe señalar que la leche es uno de los principales ítems importados por Haití, pese que en un pasado reciente el país era autosuficiente en su producción¹⁴¹. En ese contexto, la continuidad del proyecto se ve fragilizada por la situación de competitividad desigual entre la producción local y la importación de productos. Dicha desigualdad es ocasionada por las reglas del comercio internacional que, como sabemos, han debilitado la producción nacional de muchos países en desarrollo, contribuyendo a la falta de soberanía y seguridad alimentaria, como se ha mostrado en el ejemplo de Haití.

5.1.7 Centro de Excelencia Contra el Hambre

Como vimos en los capítulos anteriores y en los ejemplos de iniciativas de cooperación en el presente capítulo, los programas de seguridad alimentaria del gobierno de Lula despertaron interés de diversos países y organismos internacionales, generando la transferencia y el intercambio de tecnologías sociales.

Así, en el marco de la difusión internacional de la Política Nacional de SAN, Brasil impulsó la creación del Centro de Excelencia Contra el Hambre (CEAH por su sigla en inglés), inaugurado en Brasilia en 2011 con base en el Acuerdo de Cooperación entre el gobierno brasileño y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la ONU.

Según datos oficiales, el CEAH tiene por objetivo convertirse en una plataforma global de intercambio de experiencias y promoción de la cooperación Sur-Sur en materia de alimentación escolar, nutrición y seguridad alimentaria, ofreciendo apoyo técnico para la implementación de programas a más de 22 países de América Latina, el Caribe, África y Asia¹⁴².

Básicamente el foco de sus actividades ha sido compartir la experiencia brasileña del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), uno de los programas de seguridad alimentaria más antiguos de Brasil, y que busca garantizar por medio de la transferencia de recursos financieros federales a los municipios la alimentación escolar de los alumnos de la educación básica matriculados en escuelas públicas, siendo ejecutado por el Fondo Nacional

¹⁴¹ Antes del fenómeno internacional de liberalización comercial de las décadas de 1980-1990, Haití era autosuficiente en la producción de leche, arroz y otros alimentos, pero a partir de ese período el país perdió su autonomía y pasó a ser importador neto de alimentos, con serios problemas de falta de seguridad y soberanía alimentaria.

¹⁴² PMA, Programa Mundial de Alimentos, Centro de Excelência contra a Fome. Disponible en: <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pma/> (acceso: 22 junio 2014).

de Desarrollo de la Educación (FNDE) del Ministerio de Educación de Brasil –como vimos en el Capítulo 1.

Igualmente, a partir del compromiso iniciado en 2010 con el Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria (que veremos en la Parte 2 de este capítulo), el CEAH participa desde 2012 del *Purchase from Africans for Africa* (PAA África), como coordinador del Programa. Articulando los diferentes actores que participan en el mismo y también coordinando las actividades de capacitación e intercambio sobre la gestión pública de las compras locales de la agricultura familiar destinadas a la merienda escolar.

De ese modo, el CEAH se ha basado en la experiencia de la Estrategia *Fome Zero*, lo cual se hizo atractivo para los países en desarrollo interesados en construir políticas de seguridad alimentaria y nutricional, conforme señala el director del Centro, Daniel Balaban:

Eu acho que essa ideia consolidada [Estratégia Fome Zero] criou um merchandising com o resultado que o Brasil tornou-se o centro [de atração], não menos importante por causa dos resultados (...). Quando eles [outros governos] olharam os resultados, eles queriam entender a política pública por detrás. (Fraundorfer, 2013: 109)

Cabe mencionar que Balaban participó de la implementación y ejecución de la Estrategia *Fome Zero* cuando fue presidente del FNDE (2006-2011) y responsable por la ejecución del PNAE (Fraundorfer, 2013: 106), siendo esta experiencia un elemento preponderante para su elección como director del CEAH del PMA.

Finalmente señalamos que, aunque fue creado en 2011, la concretización del CEAH representó esfuerzos iniciados anteriormente durante el gobierno de Lula junto al PMA. La directora ejecutiva del PMA, Josette Sheeran realizó una misión en 2010 para conocer la experiencia del *Fome Zero* y del PNAE. Desde entonces, ha destacado los significativos esfuerzos de Brasil y considerado el país un “campeón mundial” en la disminución del hambre y la desnutrición; indicando la importancia de compartir tal éxito con otros países en desarrollo, según puede apreciarse en la siguiente declaración:

As a world champion in the fight against hunger, Brazil has a wealth of experience that can be shared with governments eager to learn how they achieved that success and adapt it to their own countries (...) The Centre of Excellence will provide a unique South-South bridge to ending hunger. Brazil has taken the fight against hunger and malnutrition seriously and is now among those defeating hunger faster than any nation on earth. We will partner to leverage this success to other nations seeking to end hunger and malnutrition.¹⁴³

¹⁴³ Brazil and WFP launch the Centre of Excellence Against Hunger. WFP, *World Food Programme*, 07 de noviembre de 2011 Disponible en: <http://www.wfp.org/news/news-release/brazil-and-wfp-launch-centre-excellence-against-hunger> (acceso: 22 junio 2014).

En ese sentido, vemos el interés del PMA en unirse al gobierno brasileño, especialmente en torno a la experiencia del PNAE. Aquí, podríamos inferir que este organismo buscó vincular su imagen con la de Brasil, que conforme hemos visto, desde el gobierno de Lula ha ganado destaque como referente en el combate al hambre; del mismo modo que al gobierno brasileño le interesó vincularse al PMA por su importancia como foro multilateral.

A nuestro entender, la vinculación de estos dos actores podría revelar una doble vía de intereses: por parte del gobierno brasileño, este legitimaría sus políticas domésticas de seguridad alimentaria a nivel global y a nivel doméstico a través de los organismos multilaterales que actúan en el tema (como el caso del PMA, y también la FAO). Por la otra parte, el organismo internacional legitimaría su papel de foro de gobernanza global en SAN a través de su vinculación con experiencias positivas y “exitosas” de los países, con el ejemplo de la política social brasileña. Así, en el juego donde ambos salen ganadores, se conquista legitimidad y credibilidad en esferas locales e internacionales, cualidades que permiten fortalecer programas y políticas de seguridad alimentaria y nutricional.

5.2 Iniciativas en Foros de Diálogo Político Regional y Transregional del Sur

Ahora bien, una vez que describimos algunas iniciativas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional realizadas por el gobierno de Lula da Silva junto a organismos multilaterales, especialmente con Naciones Unidas y las agencias PNUD, FAO y PMA, en esta segunda parte del capítulo abordaremos las iniciativas que fueron implementadas en el contexto de foros de diálogo político de carácter regional y transregional de los países del Sur.

La actuación en los ámbitos de diálogo político también conformaron parte de las características de la diplomacia del gobierno de Lula da Silva, de acuerdo a lo analizado en el Capítulo 2, siendo foros de concertación con los países del Sur. Desde los foros regionales y transregionales de los países en desarrollo –junto a los ámbitos multilaterales- se configuraron como *locus* estratégico de las iniciativas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional.

De acuerdo a lo que vimos al principio de la primera parte del capítulo, respecto a las iniciativas de Lula en 2003 y 2004 en los foros de Davos y en la Asamblea General de la

ONU, las mismas no tuvieron la respuesta inmediata esperada por el gobierno brasileño, en el sentido de movilizar una gran campaña internacional de combate al hambre involucrando a los países del Norte.

El tema del combate al hambre y del “*Fome Zero Mundial*” inicialmente no interesó mucho a los países desarrollados. Si bien algunos se comprometieron mínimamente, otros no dedicaron mucha atención a la demanda del mandatario sudamericano, lo cual podría ser explicado teniendo en cuenta que el hambre no constituye una cuestión significativa en los países desarrollados, aunque sí lo es para los países pobres y en desarrollo.

En ese sentido, la campaña encabezada por Lula enfrentó algunos desafíos y por esa razón, el gobierno brasileño buscó reajustar la hoja de ruta y se acercó a los principales interesados (Figueiredo Brasil y Gehre Galvão, 2011: 15), trazando una estrategia con dos frentes. Por una parte, pasó a privilegiar las relaciones con los organismos multilaterales con potestad en el tema, conforme vimos en la primera parte de este capítulo, fortaleciendo los lazos de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Por otra parte, buscó *parceiros* entre los países del Sur, en los cuales el hambre, la desnutrición y la pobreza son problemas reales para la población y sus gobiernos (Figueiredo Brasil y Gehre Galvão, 2011: 15). De ese modo, el gobierno brasileño optó por afianzar las relaciones con países de Sudamérica, Caribe, África y Asia en iniciativas conjuntas y programas de cooperación en materia de seguridad alimentaria.

5.2.1 Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza

Buscando soluciones y socios para la tarea global de combatir el hambre y sosteniendo la propuesta realizada en Davos y en la AGNU de un Fondo Internacional de Combate al Hambre, en el ámbito del Foro India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) el gobierno brasileño impulsó en 2004 la creación del Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza.

La iniciativa de cooperación triangular se operativizó en 2006 y viene financiando proyectos de combate al hambre y la pobreza en países de menor desarrollo o en situación de post conflicto para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Inclusive ya recibió premios internacionales¹⁴⁴ por su relevancia en la cooperación Sur-Sur al desarrollo.

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

Según datos oficiales, el Fondo IBSA opera con una base orientada por la demanda. Los gobiernos solicitan apoyo del Fondo a través de los Puntos Focales de las oficinas del IBSA en los países, que presentan la propuesta a la Dirección del Fondo. Una vez aceptado el proyecto, la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD encamina su realización. Los proyectos suelen ser ejecutados por asociación entre el PNUD, instituciones nacionales y/o gobiernos locales, buscando un modo de gestión compartida entre los socios, que considere el desarrollo de capacidades de los beneficiarios, la construcción de la sustentabilidad de los proyectos y el intercambio de conocimientos entre los especialistas y las instituciones del Sur¹⁴⁵.

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

Sin embargo, aunque la iniciativa ha tenido reconocimiento internacional, cabe mencionar que ha habido controversias sobre la falta de información pública disponible sobre la ejecución de los proyectos. La escasez de información accesible al público fue constatada durante esta investigación y restringió, en parte, la descripción de los proyectos aprobados por el Fondo. Igualmente, buscamos obtener directamente los datos a través de la

¹⁴⁴ Como por ejemplo: *United Nations South-South Partnership Award* en 2006, el *Millennium Development Goals Awards* de la ONG MDGAC en 2010, y en 2012 el *South-South and Triangular Cooperation Champions Award*, de la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur. Ver: MRE, *Fundo IBAS*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/fundo-ibas> (acceso: 13 mayo 2014).

¹⁴⁵ IBSA Fund UNDP. About IBSA Trust Fund. Disponible en: <http://tcdc2.undp.org/IBSA/about/about.htm> (acceso: 13 mayo 2014).

Agencia Brasileña de Cooperación, pero no obtuvimos respuesta a las solicitudes de información que hicimos sobre éste y otros programas que nos interesaban conocer.

Inclusive, organizaciones de la sociedad civil y la prensa brasileña han indicado la poca transparencia en la gestión de los recursos públicos dirigidos al Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza, especialmente por parte del gobierno de Brasil, representado por Itamaraty¹⁴⁶. Éste se ha resistido en divulgar datos que deberían ser de dominio público, lo que llevaría a la consideración del incumpliendo del derecho al acceso a la información pública, reglamentada desde 2011 por ley federal en Brasil. Hecho que a nuestro entender opacaría, de cierto modo, esta pionera y relevante iniciativa de combate al hambre de los tres países emergentes.

Finalmente, señalamos que a través del IBSA fue posible viabilizar la propuesta de Lula de creación de un fondo de combate al hambre, encontrando en India y Sudáfrica el apoyo para tal iniciativa. La iniciativa también encontró soporte en el seno del PNUD, que administra los recursos que los países depositan al Fondo, lo que indica las alianzas entre los países emergentes y ciertos organismos de las Naciones Unidas como estrategias para concretizar iniciativas de cooperación triangular en seguridad alimentaria y nutricional a nivel global. Como vimos a lo largo del trabajo, esta fue una importante estrategia del gobierno de Lula junto a la FAO, el PMA y el PNUD. A la par, otra estrategia fue utilizar los foros de diálogo regional y transregional de los países del Sur como ámbitos generadores de oportunidades cooperativas los cuales el gobierno brasileño ha protagonizado diversas iniciativas de combate al hambre y la pobreza. Dos características elementales que hemos observado en el análisis de la CSS en SAN.

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

En el marco de la estrategia de la diplomacia brasileña para ampliar el debate internacional sobre combate al hambre, así como para acercarse a los países del Sur interesados en promover políticas de SAN a nivel local y global, el presidente Lula propuso en 2009, durante la Cumbre de la Unión Africana en Libia, la realización de una reunión de

¹⁴⁶ Governo mantém segredo sobre recursos do fundo de pobreza. CGU fez relatório defendendo divulgação de documentos, mas ouvidor-geral foi contra. Por Thiago Herdy. *O Globo*, 30 de marzo de 2014. Disponible en: <http://oglobo.globo.com/brasil/governo-mantem-segredo-sobre-recursos-do-fundo-de-pobreza-12037651> (acceso: 13 mayo 2014).

ministros de agricultura entre Brasil y los países africanos, reforzando el compromiso que había asumido en la Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria y Nutricional realizada en Roma ese mismo año. De esa propuesta surgió la iniciativa Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Combate al Hambre y Desarrollo Rural con el objetivo de establecer un canal de cooperación permanente entre ambas regiones.

El primer encuentro del Diálogo Brasil-África se realizó en Brasilia durante el gobierno de Lula en 2010 y contó con la participación de ministros de 45 países africanos. Durante el mismo se debatieron temas de cooperación Sur-Sur en agricultura y seguridad alimentaria, como así también se anunció la implementación de diversos proyectos con las más dispares características, que conformaron un “gran paquete” de cooperación con el continente africano¹⁴⁷.

Entre los proyectos nos interesa señalar dos programas por su importante visibilidad y peso en la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional: el *Purchase from Africans for Africa* (PAA África) y el Programa Más Alimentos África, que veremos a continuación.

a) Purchase from Africans for Africa

El Programa *Purchase from Africans for Africa* (PAA África) está basado en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de la agricultura familiar brasileño creado al inicio del gobierno de Lula. Como vimos en el Capítulo 1, el PAA brasileño permite que los gobiernos estatales y municipales compren directamente sin licitación los productos de la agricultura familiar para abastecer los servicios socioasistenciales públicos, siendo implementado en conjunto por el MDS y el MDA. El PAA conforma uno de los tres ejes de la Estrategia *Fome Zero* (fortalecimiento de la agricultura familiar) y desde 2009 se vincula al PNAE por medio de la ley que estipuló que el 30% de los recursos del FNDE para la merienda escolar sean aplicados a la compra de productos de la agricultura familiar local.

De este modo, en el marco del compromiso político asumido por Lula durante el Diálogo Brasil-África fue creado el Programa PAA África con el objetivo de contribuir a la seguridad alimentaria y a la generación de renta, vinculando agricultores familiares e iniciativas de asistencia alimentaria a través de la compra local de alimentos.

¹⁴⁷ Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural: Adoção de Documento Final. *MRE, Ministério das Relações Exteriores*, 13 de mayo de 2010, Nota nº 302. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/dialogo-brasil-afrika-sobre-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-desenvolvimento-rural-adoacao-de-documento-final> (acceso: 15 junio 2014).

Los socios del programa por parte del gobierno brasileño son la Coordinación General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME), la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), ambas del MRE y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a través del *Purchase for Progress*¹⁴⁸ (P4P); la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); el Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID); y el Centro de Excelencia de Combate al Hambre (CEAH), del PMA, que se sumó posteriormente¹⁴⁹.

Implementado en cinco países de África Subsahariana –Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal- a través de proyectos de pequeña escala, el programa busca básicamente apoyar iniciativas de compras locales de pequeños agricultores para la asistencia alimentaria y generar estrategias de largo plazo en el combate al hambre.

Según datos oficiales, por medio de la recuperación agrícola y del fortalecimiento de la agricultura familiar, el PAA África ha buscado fortalecer las capacidades productivas y poscosecha de asociaciones de agricultores familiares para comercializar los alimentos al PMA, con base en la experiencia P4P, que los destina a la asistencia alimentaria; y también a implementar programas -o mejorar los ya existentes- de compras locales de alimentos por medio de contratos directos con asociaciones de pequeños productores para los programas gubernamentales de alimentación escolar de cada país¹⁵⁰.

En 2010 Brasil hizo la primera contribución a la FAO para la implementación de la fase inicial del PAA África; en 2012 fueron iniciados los proyectos pilotos en los cinco países; en 2013 se buscó fortalecer las alianzas entre los diferentes socios y ampliar la red con actores locales; y en el mismo año se inició la segunda fase del proyecto, con duración de cinco años, que buscará actuar en la ampliación y consolidación del programa en los países cooperantes (CGFOME, 2014 b).

De acuerdo a los datos de la CGFOME (2014 b), en la primera etapa del proyecto más de 5 mil agricultores participaron de las actividades y comercializaron sus productos, y cerca de 430 escuelas primarias fueron receptoras de alimentos, que beneficiaron a más de

¹⁴⁸ El Programa *Purchase for Progress* (P4P) fue creado en 2008 por el PMA con el objetivo de promover el acceso a los mercados para pequeños agricultores en 20 países. Además de comprar los excedentes de los agricultores para sus programas de alimentación, el P4P también apoya a que encuentren nuevos mercados a través de la vinculación de los agricultores a una red de socios compradores de alimentos. Disponible en: <http://www.wfp.org/purchase-progress> (acceso: 21 junio 2014).

¹⁴⁹ PAA África, *Purchase from Africans for Africa*, “Sobre”. Disponible en: <http://paa-africa.org/pt/about/paa-africa/> (acceso: 21 junio 2014).

¹⁵⁰ *Ibidem*.

124 mil estudiantes. Además, actualmente el PAA África ha promovido diversos ciclos de encuentros entre representantes brasileños y africanos, como los seminarios realizados en Brasilia sobre la experiencia del país en la política de SAN; como también visitas a escuelas públicas y agricultores para conocer la práctica de la relación entre las compras públicas y la agricultura familiar en varios municipios del país¹⁵¹ –actividades que fueron coordinadas por el Centro de Excelencia Contra el Hambre (CEAH).

De esa manera, a través del PAA África se ha buscado una interlocución entre el fortalecimiento de pequeños agricultores y la mejoría en la alimentación y nutrición de los niños en las escuelas públicas, con base en la experiencia brasileña de vinculación entre el PAA y el PNAE. Así, conforme nos señaló en entrevista el ministro Milton Rondó, el PAA África se configura como un buen ejemplo de iniciativa de cooperación que reúne acciones de corto y largo plazo:

(...) a gente continua doando alimentos, porque quem tem fome tem pressa, diria o Betinho, e depois a gente chega na outra ponta (...) para que a nossa cooperação tenha sustentabilidade (...) comprando da agricultura familiar para a alimentação escolar. Hoje a gente está com cinco PAAs na África, mais o Lèt Agogo no Haití, e agora estamos começando um na Ásia, nas Filipinas.

Otra cuestión sobre el programa se refiere a su sustentabilidad financiera, ya que los recursos para la compra de los alimentos son externos y no locales. Según afirma Maya Takagi, investigadora de EMBRAPA y exsecretaria de Seguridad Alimentaria del MDS, la adquisición de alimentos del PAA África es realizada por los socios a través del programa de cooperación; sin embargo, la idea es que los proyectos en cada país sean sustentables a largo plazo y que los alimentos puedan ser comprados con recursos del gobierno nacional y/o local una vez que se finalice el programa. Característica esta que Takagi considera ser un diferencial innovador del PAA África, pues buscaría promover una cooperación que impulse el desarrollo institucional del país¹⁵².

Sobre el tema de la sustentabilidad, cabe mencionar además que tradicionalmente el modo de operar del PMA es a través de la compra de alimentos de países desarrollados o en desarrollo para sus acciones de asistencia y que luego son destinados a los países en situación de emergencia. No obstante, en el caso del PAA África, el PMA ha comprado directamente de los pequeños agricultores o a las organizaciones campesinas locales de los

¹⁵¹ Diálogo entre Brasil e África contribui para o combate à fome. *FAO*, 04 de julio de 2012. Disponible en: <http://pressroom.ipc-undp.org/dialogo-entre-brasil-e-africa-contribui-para-o-combate-a-fome/?lang=pt-br> (acceso: 27 mayo 2014).

¹⁵² Pesquisadora da Embrapa avalia implantação de programas sociais brasileiros na África. *Instituto Lula*, 14 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.institutolula.org/pesquisadora-da-embrapa-avalia-implantacao-de-programas-sociais-brasileiros-de-na-africa> (acceso: 23 junio 2014).

propios países a que se destina la ayuda alimentaria. A nuestro entender, esto representa un cambio significativo en la concepción de la cooperación de este organismo, que pasa a vincularse con la perspectiva de desarrollo local –alineada a la perspectiva brasileña de cooperación humanitaria, también impulsada por la CGFOME.

Ahora bien, según indican Darana Souza e Israel Klug, responsables por la implementación del Programa por parte del PMA y la FAO, respectivamente, el PAA África tendría además una segunda estrategia, que es implementada directamente por la Agencia Brasileña de Cooperación (Souza y Klug, 2012: 16). En ese sentido, con base en el análisis de documentos del programa, pudimos observar que la actuación de la ABC en el mismo estaría más vinculada a la transferencia de tecnologías agrícolas hacia los países africanos por medio de la empresa estatal EMBRAPA.

Un ejemplo son las recientes acciones desarrolladas por la empresa estatal en Mozambique, donde la misma posee su Oficina Regional para África. Con el objetivo de apoyar al programa de compras locales gubernamentales para la alimentación escolar, EMBRAPA ha invertido en el fortalecimiento del Instituto de Investigación Agraria de Mozambique (IIAM) a través de la investigación y capacitación de técnicos sobre la producción de hortalizas. Dichas acciones cuentan con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de universidades estadounidenses¹⁵³.

Por el tipo de actividades que la ABC y la EMBRAPA implementan en el PAA África, podrían estar vinculadas a las acciones del ProSavana (programa que comentamos en el Capítulo 4) ejecutado en el Corredor de Nacala en Mozambique; pues este programa igualmente prevé el fortalecimiento del IIAM a través de la transferencia de tecnología y cuenta con la colaboración y financiamiento de la USAID.

Sin embargo, sería necesario un análisis más profundo de las acciones de EMBRAPA en el PAA África para poder afirmar la proximidad al ProSavana, o para verificar si son acciones más alineadas a los principios de la soberanía y seguridad alimentaria; y así, podríamos contestar a dichas indagaciones que surgieron a raíz del carácter dual de la actuación de la empresa estatal en la CSS en SAN.

¹⁵³ Missão em Moçambique capacita técnicos e extensionistas do IIAM. *EMBRAPA*, 30 de mayo de 2014. Disponible en: <https://www.embrapa.br/hortalicas/busca-de-noticias/-/noticia/1759361/missao-em-mocambique-capacita-tecnicos-e-extensionistas-do-iiam> (acceso: 21 junio 2014). Embrapa-PAA África: primeiros passos em Moçambique. *PAA África*, 15 de julio de 2014. Disponible en: <http://paa-africa.org/pt/2014/07/15/parceria-entre-embrapa-e-paa-africa-da-seus-primeiros-passos-em-mocambique/> (acceso: 21 junio 2014).

Sobre este tema, el representante del MDA, Galvão de França, llamó la atención en nuestra entrevista respecto a la necesidad de una mirada más cercana sobre el trabajo de EMBRAPA en Mozambique: “*além do papel que ela desempenha para contribuir à estruturação de uma agricultura comercial de escala, está atuando em projetos profundamente vinculados com a SAN*”. Una tarea que ciertamente sería interesante para una futura línea de investigación, pero que extrapolaría los límites del presente trabajo.

No obstante, lo que sí podríamos afirmar al respecto, es que las contradicciones que emergen de la cooperación brasileña en seguridad alimentaria, como el caso de la actuación de EMBRAPA en el campo de la agricultura en relación a otros actores como la CGFOME, el MDA y el MDS, finalmente reflejan las propias contradicciones entre los distintos modelos de desarrollo agrícola en Brasil, que reúne tanto a la agricultura industrial exportadora como a la agricultura familiar, en una coexistencia nada pacífica. En ese sentido, el tipo de modelo “exportado” dependería de cual es el actor que protagoniza la cooperación y cuales son los intereses del interlocutor beneficiario de la misma.

b) Programa Más Alimentos África

La segunda iniciativa que destacamos a raíz del Diálogo Brasil-África iniciada durante el gobierno de Lula, es el Programa Más Alimentos África que buscó replicar la experiencia brasileña promovida por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), a través de la línea de crédito del PRONAF a agricultores familiares para la modernización de la infraestructura productiva.

Como se explicó en el Capítulo 1, el PRONAF, Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, financia proyectos individuales o colectivos que generen renta a los agricultores familiares y *assentados* de la reforma agraria brasileños, como por ejemplo, el costeo de la cosecha o de la actividad agroindustrial; el financiamiento para la inversión en máquinas, equipamientos o infraestructura para la producción; y servicios agropecuarios¹⁵⁴.

Así, parte del financiamiento de Más Alimentos África ha venido de la Cámara de Comercio Exterior brasileña, que aprobó una línea de crédito a los países africanos de US\$ 640 millones para financiar exportaciones brasileñas de máquinas y equipamientos agrícolas. El primer crédito liberado en 2011 fue para la implementación del programa en Ghana y

¹⁵⁴ MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, “PRONAF”. Disponible en: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf> (acceso: 25 julio 2014).

Zimbabue, para proyectos de mecanización e irrigación de la producción agrícola, como también para la asesoría técnica¹⁵⁵. Posteriormente, también han firmado acuerdos de cooperación con Brasil los países africanos de Senegal, Mozambique y Kenia, totalizando cinco países que participan del Más Alimentos África.

De acuerdo a lo señalado por Galvão de França en entrevista –jefe de la Asesoría para Asuntos Internacionales del MDA, área responsable por la ejecución del Más Alimentos África-, el programa posee dos dimensiones. La primera es la operación de venta de máquinas y equipamientos a través de un crédito concesional subsidiado al gobierno de los países africanos, que definen las máquinas y equipamientos que van adquirir y destinar al fortalecimiento de la agricultura familiar de sus países. La segunda dimensión del programa, que se incluye en el acuerdo de cooperación con cada país, es el intercambio de políticas públicas para la agricultura familiar y el fortalecimiento de la asistencia técnica y la extensión rural, componentes que también están presentes en el Más Alimentos brasileño.

Finalmente, indicamos que estos dos aspectos del programa fueron destacados por el entrevistado representante del MDA en el sentido de contrarrestar algunas críticas que ha sufrido el Más Alimentos, por el hecho de poseer un fuerte aspecto comercial, que supuestamente no estaría acorde con los principios de la cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, sobre este aspecto, França también indicó que el programa está alineado a los objetivos de los países africanos en el marco de la Unión Africana, referidos a modernizar y aumentar su producción agropecuaria, buscando promover la soberanía y la seguridad alimentaria de sus países, por lo que el Más Alimentos África podría contribuir a culminar estos objetivos.

5.2.3 Proyecto Bancos de Semillas Criollas para la Agricultura Familiar

Otra iniciativa que nos interesa destacar es el proyecto de Bancos Comunitarios de Semillas Criollas en Áreas de Agricultura Familiar entre Brasil y África. La particularidad de este proyecto reside en el hecho de tener como protagonista a organizaciones de la sociedad civil (OSC) que crearon la propuesta a partir de su relacionamiento en el espacio de debate

¹⁵⁵ Brasil e Gana firmam acordo de cooperação de US\$ 95 mi para agricultura familiar. *Presidência da República Brasil*, 27 de enero de 2011. Disponible en: <http://blog.planalto.gov.br/brasil-e-gana-firmam-acordo-de-cooperacao-de-us-95-mi-para-agricultura-familiar/> (acceso: 25 julio 2014).

político del Foro Social Mundial y que lograron el apoyo del gobierno brasileño para el financiamiento de la iniciativa.

Los actores protagonistas del proyecto son OSC de Brasil, Mozambique y Sudáfrica. Por la parte brasileña, participa el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicas (IBASE) que fue fundado por el sociólogo Herbert de Souza (Betinho), responsable por la campaña “Acción de la Ciudadanía Contra el Hambre, la Miseria y por la Vida” durante los años noventa, la cual hemos mencionado en el Capítulo 1. La actuación del IBASE se da esencialmente en la defensa de la democracia, de la ciudadanía activa, de la seguridad y soberanía alimentarias, y de modelos alternativos de desarrollo. Además, el Instituto forma parte de una red global de organizaciones y movimientos sociales, y fue uno de los creadores del Foro Social Mundial.

En el proyecto, junto al IBASE están el Movimiento Campesino Popular (MCP) y el Movimiento de las Mujeres Campesinas (MMC), dos movimientos sociales brasileños que están vinculados a la organización transnacional Vía Campesina. Tanto el MCP, como el MMC, poseen larga experiencia en la creación de bancos comunitarios de semillas criollas y en la organización de ferias locales de semillas entre pequeños agricultores.

Por el lado de la sociedad civil africana, está la *Trust for Community Outreach and Education* (TCOE), organización sudafricana que reúne a seis OSC que actúan en las áreas rurales del país; y la Unión Nacional de Campesinos de Mozambique (UNAC), organización que también es miembro de Vía Campesina.

Apoyando y financiando el proyecto se encuentra la Secretaria General de la Presidencia de la República de Brasil (SG-PR) y la Agencia Brasileña de Cooperación; y por el lado de los gobiernos africanos que apoyan la implementación, se encuentra el Ministerio de Agricultura, Florestas y Pesca de Sudáfrica y el Ministerio de Agricultura, Planificación y Desarrollo de Mozambique.

A partir de la iniciativa de estos actores, el proyecto tuvo como objetivo contribuir para el fortalecimiento organizacional y económico de la agricultura familiar de los países cooperantes, a partir de actividades de capacitación y del intercambio entre agricultores familiares, técnicos y líderes comunitarios en procedimientos de uso de semillas tradicionales/criollas, buscando desarrollar una agricultura familiar en bases sustentables, agroecológicas y de forma participativa¹⁵⁶.

¹⁵⁶ ABC, Agência Brasileira de Cooperação. “Pesquisa Projetos”. Disponible en: <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa> (acceso: 11 julio 2014).

Cabe señalar que las OSC involucradas fueron construyendo la base de la iniciativa muy anteriormente a su efectiva concretización en 2011. Además de su vinculación empezada en el ámbito del Foro Social Mundial, dos momentos fueron clave para el diálogo y la definición del proyecto. Uno fue el encuentro “Diálogo de los Pueblos”, proyecto organizado en 2004 por el IBASE con el objetivo de promover el debate de organizaciones y movimientos sociales internacionales sobre nuevos modelos de desarrollo y procesos democráticos, en el cual participaron entre otras organizaciones el MCP, MMC, TCOE y la UNAC. El segundo momento ocurrió en 2009 en Brasil a raíz del encuentro “África-Brasil: Participación Social y Cooperación Internacional” que contó con la participación de once delegaciones de países africanos, siendo éste considerado el punto inicial del proyecto. El evento fue coordinado por la SG-PR, en conjunto con la ABC y la Secretaria de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial; el IBASE, por su parte, fue el responsable de movilizar e invitar a los representantes de la sociedad civil nacionales y extranjeros para el evento (Suyama y Pomeroy, 2014: 5).

Por tanto, estos dos momentos propiciaron el intercambio de las experiencias entre las OSC brasileñas y africanas, surgiendo la iniciativa de crear un proyecto sobre los bancos comunitarios de semillas criollas.

Cabe señalar, según indican Bianca Suyama y Melissa Pomeroy en su estudio de caso sobre el proyecto, que la SG-PR tuvo un rol fundamental para mediar la demanda de los socios de la sociedad civil con la ABC. Esta fue la primera y única vez que la ABC llevó adelante un proyecto generado a partir de la sociedad civil y no del gobierno. La intención de la SG-PR era que este fuese un proyecto piloto que pudiese replicarse para garantizar la participación activa de la sociedad civil en la cooperación Sur-Sur oficial brasileña. No obstante, según la evaluación de las autoras, esta intención aún no se ha reflejado en el aumento de la participación de la sociedad civil en la CSS (Suyama y Pomeroy, 2014: 5).

A nuestro entender, el rol de la SG-PR que señalan las autoras, indica una característica propia de este órgano a nivel general. Es decir, la Secretaría General desempeñó el papel de articuladora de las bases sociales del gobierno de Lula da Silva (igualmente en el gobierno actual), reuniendo en su estructura departamentos que asesoran a la Presidencia en temas vinculados al diálogo con la sociedad civil y la participación social. Consideramos que este factor fue preponderante para su papel de mediadora entre las OSC y la ABC a fin de garantizar el financiamiento del proyecto, ya que ha sido una instancia elemental de diálogo entre la Presidencia de la República y la sociedad civil organizada.

Ahora bien, una vez que se logró el apoyo de la ABC, en 2009 fue efectuada una misión de la delegación brasileña a los países africanos con el objetivo de realizar encuentros con los representantes de los gobiernos, sociedad civil y líderes de las comunidades para la construcción colectiva del proyecto, especificando las demandas y las actividades a ser ejecutadas. Posteriormente, en 2010, se realizó una misión de estudios de los socios africanos a Brasil con la finalidad de intercambiar técnicas de plantío y cosecha de semillas criollas con los movimientos sociales brasileños¹⁵⁷.

Durante el período de 2011-2014 se efectuó el proceso de implantación de los bancos comunitarios de semillas, los talleres de capacitación para el rescate, multiplicación, almacenaje y uso de semillas criollas en áreas de agricultura familiar, como también el apoyo al proceso de intercambio y comercialización de las semillas. Según datos oficiales, por medio del proyecto se esperaba capacitar cerca de mil pequeños agricultores familiares y técnicos sudafricanos y mozambiqueños, e igualmente garantizar la continuidad de la producción agrícola a través de las semillas producidas por los mismos agricultores, buscando así fortalecer los métodos de la agroecología y contribuir a la soberanía alimentaria de los países cooperantes¹⁵⁸.

Finalmente, destacamos que el IBASE, el MCP, el MMC y Vía Campesina son organismos que forman parte del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), participan activamente de la agenda internacional del Consejo y a través del mismo han buscado incidir en la política de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria del país. De tal modo, señalamos a través del proyecto de bancos de semillas criollas la participación directa de sociedad civil en esa modalidad de cooperación. Aunque sea un proyecto puntual, podría abrir paso para futuras iniciativas similares, de modo a expresar la diversidad de actores presentes en la CSS en SAN. Asimismo, este ejemplo nos demuestra una innovación en la cooperación brasileña: la vinculación entre los movimientos sociales y los gobiernos en los esquemas de cooperación Sur-Sur.

¹⁵⁷ ABC, Agência Brasileira de Cooperação. “RA/04/044-A282 - Missão de Cooperação Técnica na Área de Agricultura Familiar, para Resgate, Produção e Melhoramento de Sementes Crioulas”; “BRA/04/044-A421 - Missão de estudos ao Brasil para conhecer os ciclos anuais de plantio e colheita de Sementes Tradicionais/Crioulas”. Disponible en: <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa> (acceso: 11 julio 2014).

¹⁵⁸ ABC, Agência Brasileira de Cooperação. “BRA04/044-S326 - Implantação de bancos comunitários de sementes e capacitação para o resgate, multiplicação, armazenamento e uso de sementes tradicionais/crioulas em áreas de agricultura familiar”. Disponible en: <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa> (acceso: 11 julio 2014).

5.2.4 Proyecto Compras Públicas de la Agricultura Familiar en el MERCOSUR

El último ejemplo de iniciativa de CSS en SAN que expresa la internacionalización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria brasileña que destacamos, promovida en el ámbito de un foro de diálogo político regional, es el proyecto de compras públicas de la agricultura familiar que surge en la REAF del MERCOSUR.

La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), fue creada en 2004 por iniciativa del gobierno brasileño (MDA, MRE) conforme vimos en el Capítulo 3, y ha sido uno de los grupos más activos del MERCOSUR. En los diez años de actuación de la REAF se logró establecer el marco legal que define a la agricultura familiar como segmento económico diferenciado en el proceso de implementación de políticas que promuevan el desarrollo del medio rural. También se crearon los Sistemas Nacionales de Registro Voluntario de los agricultores familiares, que forma la base de informaciones nacionales para el desarrollo de acciones conjuntas; y también la creación del Fondo de Agricultura Familiar con el objetivo de apoyar a las iniciativas regionales que surgen en el marco de la REAF¹⁵⁹.

A raíz de los debates relacionados a la promoción del comercio de los productos de la agricultura familiar ocurridos en la REAF en los últimos años, las compras públicas fueron señaladas como una importante alternativa comercial. En ese sentido, se buscó institucionalizar el intercambio sobre compras públicas, que ya ocurría en las reuniones del órgano desde 2004, a través de la creación del proyecto de cooperación técnica “Intercambio de Experiencia sobre el Modelo de Gestión de la Política de Compras Públicas de la Agricultura Familiar”.

El proyecto multilateral entre los países del MERCOSUR fue realizado entre 2011 y 2013 financiado por la ABC e implementado por el MDA. La iniciativa involucró a gestores gubernamentales y representantes de la sociedad civil de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, y tuvo como objetivo intercambiar experiencias regionales, y en el caso de Brasil, compartir las tecnologías del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), con el objetivo último de buscar la

¹⁵⁹ MDA, REAF, “Consolidação da REAF”. Disponible en: <http://www.mda.gov.br/reaf/pt-br/consolida%C3%A7%C3%A3o-da-reaf> (acceso: 3 agosto 2014).

implementación y la armonización de políticas nacionales de compras públicas de la producción de la agricultura familiar en los países del MERCOSUR¹⁶⁰.

De tal modo, el proyecto buscó la inclusión de los agricultores a los circuitos comerciales y la generación de oportunidades para el desarrollo local, por medio de la producción de alimentos, generación de renta y el ordenamiento territorial –componentes importantes en las estrategias nacionales y regionales de seguridad alimentaria y nutricional.

Para lograr estos objetivos, el proyecto de la REAF estaba compuesto por tres módulos de intercambio de experiencias: 1) el primer módulo se realizó en Brasil para intercambiar el modelo de compras públicas del país e incluyó a visitas de campo a escuelas de la red pública y a agricultores familiares; 2) el segundo módulo fue en Argentina, que compartió la experiencia gubernamental de intervención pública para la comercialización de los productos de la agricultura familiar; y 3) el tercer módulo de intercambio y formación ocurrió en Uruguay, que compartió su práctica en los proyectos pilotos de compra directa de la agricultura familiar desarrollados en el país desde el año de 2007¹⁶¹.

Vale mencionar que la iniciativa ha tenido resultados concretos en el sentido de la creación de políticas en la materia. El gobierno de Uruguay avanzó en un marco regulatorio en ese sentido y en 2014 presentó un Proyecto de Ley que establece que el 30% de las compras públicas de alimentos sean realizadas directamente de la agricultura familiar. Según una declaración del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo, que impulsó la propuesta, la medida permitirá diversificar la oferta de alimentos por parte del gobierno, mejorar los precios recibidos por la producción familiar al no tener intermediarios, y contrarrestar la concentración de tierras y las emigraciones rurales, alcanzando a cerca de 30 mil emprendimientos de productores familiares¹⁶².

Finalmente, por medio de esta iniciativa y de las anteriores indicamos un elemento que ha emergido en la investigación como característico de la CSS en SAN de Brasil y que ya habíamos apreciado a partir de las entrevistas realizadas: el hecho de que los foros de diálogo político y de integración regional e interregional en los que el gobierno brasileño ha

¹⁶⁰ PL do Uruguai estabelece compras públicas de alimentos da Agricultura Familiar. Por Carolina Albuquerque. *AIAF 2014, Portal MDA*, 09 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.aiaf2014.gov.br/portalmda/pl-do-uruguai-estabelece-compras-p%C3%BAAblicas-de-alimentos-da-agricultura-familiar> (acceso: 25 julio 2014).

¹⁶¹ Países do Mercosul debatem programas brasileiros de compras públicas. *INCRA, MDA*, 11 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.incra.gov.br/paises-do-mercosul-debatem-programas-brasileiros-de-compras-publicas> (acceso: 25 julio 2014).

¹⁶² 30% de compras públicas de alimentos serán a pequeños productores. *MPP, Movimiento de Participación Popular, Frente Amplio*, 07 de abril de 2014. Disponible en: <http://mpp.org.uy/2011-12-07-22-57-14/todas-las-noticias/1193-30-de-compras-publicas-de-alimentos-seran-a-pequenos-productores> (acceso: 25 julio 2014).

participado, han sido un importante espacio de generación de iniciativas de cooperación Sur-Sur en SAN, originando proyectos de intercambio de experiencias en políticas públicas de combate al hambre.

Cuadro 5: Evolución de las iniciativas internacionales de combate al hambre del gobierno de Lula da Silva

<i>Iniciativa</i>	<i>Ámbito / Origen</i>	<i>Socios</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Seguimiento</i>
2003 Fondo Internacional de Combate al Hambre	Foro Económico Mundial, Davos	Gobierno brasileño, Lula.	Fondo para países en desarrollo financiado por el G-7 e inversionistas internacionales.	- Quedó a consideración. - Propuesta también presentada en la Cumbre Ampliada G-8, Evian (2003).
2003 Comité Mundial de Combate al Hambre	58ª Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York	Gobierno brasileño, Lula.	Creación de un Comité formado por los jefes de Estado de la ONU (vinculado al anterior)	- Quedó a consideración.
2004 Acción Global Contra el Hambre y la Pobreza	59ª Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York	Gobierno brasileño, Lula. Gobiernos de Francia, Chile y España. Naciones Unidas, Kofi Annan.	Mecanismos de financiamiento para acciones de combate al hambre.	- Declaración de Nueva York (2004). - Grupo-Piloto Mecanismos Innovadores de Financiamiento (2004). - UNITAD (2006).
2004 Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza	Foro India, Brasil y Sudáfrica (IBSA)	Gobierno brasileño, Lula. Gobiernos de India y Sudáfrica. Unidad Especial para CSS, PNUD.	Financiamiento de proyectos de cooperación triangular en el tema de combate al hambre y la pobreza, en países de menor desarrollo o con situación posconflicto.	- Apoyo de PNUD (2006). - US\$ 20 millones durante 2006-2011. - 15 proyectos ejecutados.
2004 Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)	Acuerdo de Cooperación entre el PNUD y el gobierno brasileño	Gobierno brasileño y PNUD.	Plataforma internacional de intercambio sobre políticas sociales, basadas en la experiencia brasileña sobre el <i>Fome Zero</i> y el <i>Bolsa Família</i> .	- Firma del Ajuste Complementario al Acuerdo de Cooperación, ampliando el IPC-IG (2009).

<i>Iniciativa</i>	<i>Ámbito / Origen</i>	<i>Socios</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Seguimiento</i>
2005 Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH)	Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica (SICA), en Guatemala.	Gobierno brasileño, Lula. Países latinoamericanos y FAO Regional.	Erradicar el hambre hasta 2025. Financiamiento de proyectos de cooperación triangular entre los gobiernos latinoamericanos y la FAO.	- Apoyo FAO Regional y AECID (2006). - Proyecto de Apoyo a la Iniciativa.
2008 Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO	Acuerdo Marco entre el gobierno brasileño y FAO Regional.	Gobierno brasileño, MDS, MDA, MPA, FNDE, CGFOME y ABC. FAO Regional.	Financiar proyectos de cooperación triangular entre los países de la región y la FAO, basados en la experiencia brasileña en los programas sociales de SAN.	- Fondo de Cooperación Brasil-FAO. - Articulación con IALCSH. - 7 proyectos ejecutados entre 2008-2014.
2009 Proyecto Escuelas Vivas	Acuerdo de Cooperación entre CGFOME-MRE, VNU y gobierno de El Salvador.	Gobierno brasileño, CGFOME-MRE. VNU. Secretaría de Inclusión Social de El Salvador.	Promover la seguridad alimentaria relacionada a la resiliencia de escuelas en El Salvador.	- Concluido en 2012, 3 escuelas capacitadas, huertas implementadas, red de apoyo a escuelas y manual de buenas prácticas.
2009 Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Combate al Hambre y Desarrollo Rural	Cumbre de la Unión Africana, Libia	Gobierno brasileño, Lula. Países de la Unión Africana. (Programa SAN: CGFOME, ABC, MDS, MDA, PMA, FAO, DFID, CEAH)	Establecer un canal de cooperación permanente entre ambas regiones. Entre los temas, está la cooperación en SAN, basada en la experiencia brasileña en los programas PAA y Más Alimentos.	- Encuentro con ministros agricultura de 45 países africanos (2010). - Creación de los Programas PAA África y Más Alimentos África.
2010 Proyecto <i>Lét Agogo</i>	Acuerdo de Cooperación entre CGFOME-MRE, PMA, FAO y gobierno de Haití.	Gobierno brasileño, CGFOME-MRE. PMA, FAO. Gobierno haitiano.	Recuperación agrícola de la cadena productiva de la leche; y compra de la leche <i>Lét Agogo</i> para el Programa Leche en la Escuela de Haití, basado en la experiencia del PAA y PNAE brasileños.	- Conclusión en 2014, 24 mil estudiantes beneficiados, y 3 lecherías y 150 productores de leche apoyados.

<i>Iniciativa</i>	<i>Ámbito / Origen</i>	<i>Socios</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Seguimiento</i>
2011 Centro de Excelencia Contra el Hambre (CEAH)	Acuerdo de cooperación entre gobierno brasileño, FNDE y PMA	Gobierno brasileño, FNDE-MEC y PMA.	Plataforma internacional de intercambio sobre políticas de SAN con América Latina, Caribe, África y Asia, basadas en la experiencia brasileña sobre el PNAE.	- Iniciada propuesta en 2010. - Implementados programas en 22 países (2011-2014). - Coordina el Programa PAA África (2012).
2011 Proyecto Bancos Comunitarios de Semillas Criollas para la Agricultura Familiar	Foro Social Mundial y Diálogo de los Pueblos (2004). Encuentro África-Brasil (2009)	Org. sociedad civil: IBASE, MCP y MMC; TCOE y UNAC. Gobierno brasileño (SG-PR, ABC) y africano.	Contribuir para el fortalecimiento organizacional y económico de la agricultura familiar. Creación de bancos de semillas criollas.	- Iniciada propuesta en 2004. - Primera iniciativa de CSS entre OSC apoyada por la ABC.
2011 Proyecto Compras Públicas de la Agricultura Familiar	REAF, MERCOSUR	Gobierno brasileño, MDA y ABC. Países del MERCOSUR.	Promoción del comercio de los productos de la agricultura familiar. Intercambio de experiencias regionales (por parte de Brasil, basadas en el PNAE y PAA).	- Concluido en 2013. - Proyecto de Ley en Uruguay sobre compras públicas de la agricultura familiar (2014), basado en el PAA brasileño.

Fuente: Elaboración propia.

CONSIDERACIONES FINALES

Sobre el final de la trayectoria recorrida, en el presente apartado buscamos analizar los principales resultados encontrados en la investigación, los cuales están sistematizados en relación a los cuatro objetivos específicos que propusimos al inicio del trabajo y a las perspectivas teóricas que trabajamos a lo largo del estudio. De tal modo que en el primer y segundo subapartados referimos a los factores de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional y de la política exterior del gobierno de Lula da Silva que contribuyeron al fenómeno investigado. En el tercer subapartado tratamos el rol de los principales actores en la agenda de cooperación Sur-Sur en SAN y la relación entre ellos; y en el cuarto subapartado, señalamos las características de las iniciativas de cooperación Sur-Sur que expresaron el proceso de internacionalización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Asimismo, recordamos que entendemos que la política exterior, como las demás políticas públicas, es fruto de un contexto histórico, político y social específico; y el proceso de construcción de su agenda está influenciado por una diversidad de intereses y actores que juegan y compiten en la arena política.

a) Factores de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que contribuyeron a su internacionalización

Desde su concepción, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Lula da Silva ha tenido una dimensión internacional, tanto por contemplar en su institucionalidad y marco legal la acción internacional, así como por los importantes impactos que ha tenido a nivel doméstico y que ha generado gran visibilidad y reconocimiento a nivel global, propiciando el interés de muchos países y organismos internacionales por cooperar con Brasil en la temática de combate al hambre. Este hecho demuestra la íntima interlocución entre la política doméstica y la política exterior durante el período de Lula, conforme mostramos a lo largo de nuestra investigación.

Para la consolidación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) fue preponderante la ascensión de un gobierno progresista preocupado por las cuestiones sociales, representado por el presidente Lula y el Partido de los Trabajadores, como también la participación activa de los movimientos sociales en la agenda de seguridad

alimentaria del país. Igualmente fue fundamental el bagaje político y social acumulado desde las décadas anteriores, que permitieron que la PNSAN se consolidara como política pública durante el gobierno de Lula.

El proceso de construcción de la PNSAN desde 2003 presentó ciertas características que fueron fundamentales para su éxito, como su institucionalización, la inclusión en el ordenamiento jurídico brasileño del derecho a la alimentación, y también la participación de la sociedad civil organizada en espacios institucionalizados que funcionaron como herramientas de incidencia en la agenda política gubernamental, entre otros factores.

En ese marco, se destaca la dimensión internacional de la Política Nacional de SAN del gobierno de Lula, que desde su génesis preveía la actuación internacional del gobierno, ya sea por su activa participación en los foros multilaterales de gobernanza de la seguridad alimentaria, ya sea por la implementación de programas de cooperación Sur-Sur en la materia con otros países.

Igualmente, el conjunto de los programas sociales implementados en el ámbito de la PNSAN desarrollaron un conjunto de acciones para enfrentar situaciones de emergencia y problemas estructurales, atendiendo al corto y largo plazo. El impacto de dichos programas fue muy relevante, puesto que en cerca de diez años redujeron el hambre, la desnutrición infantil y la pobreza de modo significativos. Con ello, Brasil cumplió con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.

Dicho impacto generó gran visibilidad del país e interés de la comunidad internacional, posibilitando la inclusión en la agenda externa brasileña de cooperación de las experiencias recogidas de la práctica de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tal como los programas sociales que conformaban el *Fome Zero*.

Por tanto, sostenemos que *estas iniciativas internacionales, que están directamente relacionadas con la experiencia doméstica en el desarrollo de tecnologías sociales exitosas, han servido como plataforma para que Brasil se proyecte hacia el exterior, otorgándole inclusive, la imagen de referente internacional en el combate al hambre y la pobreza.*

Igualmente, podemos indicar que un cierto “modelo” de tecnología social de combate al hambre y la pobreza pudo ser compartido por Brasil a través de la cooperación Sur-Sur. Este “modelo”, como ya mencionamos, posee sus matices, pues presenta ciertos límites relacionados a la focalización y monetarización de la protección social de algunos programas específicos, como el *Bolsa Família*.

No obstante, de modo general, cabe reconocer que durante la gestión de Lula la seguridad alimentaria y nutricional se estableció como un derecho social constitucional, con carácter universalista, a diferencia de las tradicionales políticas sociales brasileñas. Esto posibilitó la elaboración de políticas sociales más integrales de SAN, que articularon elementos como el combate al hambre, la garantía al acceso directo a la alimentación y el abastecimiento alimentario a nivel local. Esta innovación podría representar un nuevo paradigma de política de SAN. Además, otro elemento innovador fue la participación intensa de los movimientos sociales en la construcción e implementación de la política alimentaria, plasmada en la acción del CONSEA, que a su vez, otorgó mayor legitimidad a esta política.

Dichas características de la PNSAN nos ayudaron a comprender el porqué del éxito de la política doméstica, su consecuente visibilidad en el exterior y el proceso de internacionalización que tuvo a través de los proyectos de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria impulsados por el gobierno de Brasil.

b) Factores de la Política Exterior del gobierno de Lula que favorecieron a la construcción de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria

Tal como pudimos observar en el Capítulo 2, la política exterior de Lula ha sido marcada por elementos tradicionales e innovadores. Por un lado, la herencia autonomista y universalista de la Política Externa Independiente de San Tiago Dantas, y por otro, el proceso de reconfiguración de la agenda de la política exterior que incorporó nuevos elementos, actores y estrategias, vinculados, en gran parte, por la presencia del Partido de los Trabajadores en la Presidencia de la República. La adopción de una estrategia de inserción internacional específica, priorizó la cooperación Sur-Sur, el multilateralismo y la profundización de la integración regional y transregional. Estas características favorecieron la emergencia del fenómeno de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional.

Sea por implementar estrategias autonómicas de *equilibrio blando*, *unidad colectiva*, *diversificación*, y una *autonomía relacional*, como mencionamos anteriormente, el gobierno de Lula se caracterizó por innovar en el desempeño internacional de Brasil, incrementando el *activismo diplomático* a partir de las características personales del presidente Lula. Este conjunto de circunstancias y la ampliación de la perspectiva global hacia el Sur le dieron una impronta a la política exterior, que necesitó nutrirse además de elementos domésticos, como

las políticas sociales de combate al hambre y la pobreza, para reposicionarse en un dialogo domestico-internacional.

En este contexto de impulso renovado de la perspectiva autonomista del gobierno de Lula, *se destacó un elemento innovador: la estrecha relación entre la política externa del gobierno y la agenda internacional del Partido de los Trabajadores*. Aunque la agenda del PT marcó otras políticas públicas del gobierno, como la política social, en el caso de la política exterior representó una ampliación del debate hacia otros ámbitos, “*desencapsulando*” la toma de decisiones exclusivamente concentrada en Itamaraty.

La relación Gobierno-PT propició una mayor credibilidad y legitimidad al discurso externo, demostrando una mayor voluntad política para actuar internacionalmente en cuestiones vinculadas a la promoción del desarrollo. Esto se explicaría por las banderas defendidas históricamente por Lula y por el PT en la lucha contra las desigualdades sociales, lo que confirió mayor atractivo al discurso gubernamental, tanto a nivel doméstico como internacional.

Así, a partir de la incidencia de determinados actores del PT y de un grupo de diplomáticos de línea autonomista en el gobierno –que ocuparon un lugar privilegiado al interior de Itamaraty, formulando e implementando la política exterior del presidente Lula– la PE abogó por una proyección más activa del país en la arena mundial, manteniendo una postura reformista hacia los regímenes internacionales y ejercitando un cierto liderazgo regional.

Finalmente, las características examinadas de la política exterior de Lula contribuyeron al entendimiento sobre la incorporación de los temas sociales en la agenda internacional, como también a la comprensión del fenómeno de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional que emerge en su gobierno.

c) Actores en la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional

En los Capítulos 3 y 4 describimos los principales actores de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional (CSS en SAN) y la relación entre ellos, según identificamos a partir del análisis documental y de los discursos de los entrevistados. El CONSEA, el MDS, el MDA, el FNDE y la CGFOME emergieron en la escena como nuevos actores de la cooperación brasileña en SAN a partir del gobierno de Lula. Estos actores se

sumaron a la ABC, que posee una trayectoria anterior, y que pasó a incluir las temáticas de SAN en su agenda de cooperación durante el mismo período.

Al examinar a estos seis actores, que consideramos los protagonistas de la CSS en SAN brasileña desde el gobierno de Lula, en el caso de los órganos que no pertenecen al Itamaraty nos enfocamos en su dimensión internacional y en la conformación de su agenda de cooperación.

Al identificar características comunes entre los actores CONSEA, MDS, MDA, FNDE y CGFOME, los denominamos *grupo de base*, por las perspectivas y valores compartidos, por la similitud discursiva, por conllevar la misma agenda de CSS en SAN, por una actuación similar en los mismos foros políticos y espacios de cooperación, e incluso por cooperar con los mismos socios internacionales.

Inclusive, conforme identificamos, existe una articulación entre el *grupo de base* en foros de diálogo político en el sentido de enfatizar y promover la participación de la sociedad civil en la política de seguridad alimentaria y agricultura familiar. Tal articulación pudo ser observada en la actuación conjunta del CONSEA y del MDA en el marco de la CPLP y también del MDS y del MDA en el ámbito de la REAF. Igualmente en los foros multilaterales de la ONU, como los casos de las reformas de la FAO y del Consejo de Seguridad Alimentaria Mundial, cuando el *grupo de base* tuvo una actuación directa. De tal modo, *inferimos que la promoción de la participación de la sociedad civil en los foros y proyectos en que actuaron estos actores, ha sido una “marca” de Brasil y una relevante contribución del país en dichos espacios de intercambio y concertación política.*

Además, señalamos que los espacios de diálogo político han sido rica fuente de iniciativas de cooperación Sur-Sur para los actores del gobierno brasileño, según observamos en algunos ejemplos como la REAF, el Foro IBSA, el Diálogo Brasil-África, entre otros.

Respecto a esta articulación en los foros políticos, más recientemente los actores del *grupo de base* han buscando crear espacios de diálogo intergubernamentales para intercambiar las acciones de cooperación que llevan a cabo individualmente, con el propósito de conocer sus agendas y articular posibles acciones conjuntas. A nuestro entender, este accionar señala dos elementos: a) un esfuerzo de coordinación que emergió por iniciativa de estos actores, sentando las bases de una posible consolidación de la política de CSS en SAN; y b) que a su vez, revela un proceso de maduración de la CSS en SAN brasileña, que completa más de 10 años.

Ahora bien, los casos analizados sobre el CONSEA, MDS, MDA y FNDE demuestran cómo desde el inicio del gobierno de Lula surgió una nueva impronta para internacionalizar los programas de la Política Nacional de SAN, “empujando” a los ministerios hacia el exterior –impronta que está a la par de la priorización interna de las políticas sociales. Este fenómeno dio visibilidad a la política de SAN y generó una creciente agenda de proyectos de cooperación con otros países en desarrollo.

Así, podemos afirmar que la misma bandera fue utilizada dentro y afuera del país durante el gobierno de Lula. Esta “fórmula” implementada tuvo su eficacia, generando legitimidad a las políticas sociales de SAN del gobierno, tanto internamente como en el exterior, ya que los dos niveles se retroalimentaron. Es decir, podemos inferir que *mientras los resultados positivos internos de la Estrategia Fome Zero ganaron reconocimiento internacional, la imagen construida en el exterior fortaleció las políticas internas y las respaldó.*

Además, consideramos que el reconocimiento internacional de las políticas de SAN puede ayudar a garantizar la continuidad de estas políticas a lo largo del tiempo, más allá de los gobiernos en turno. Esto se debe a que dichas políticas pasaron a formar parte de la imagen de Brasil como un país que “lucha contra el hambre y la pobreza”, tanto “en casa” como en el mundo. La idea de un país que “hace su parte” para superar sus limitaciones puede convenir a cualquier color político. El propio slogan del gobierno federal desde Lula viene reafirmando esa “idea fuerza”: “*país rico é país sem pobreza*”.

Por otro lado, también vimos cómo la política exterior se apropió de algún modo de las políticas domésticas como “moneda de cambio” en el exterior. En otros términos, presentar políticas sociales exitosas a socios extranjeros puede ser una buena “tarjeta de presentación”, tanto para el club de los países ricos, como para los países del Sur, que supuestamente comparten los mismos apremios. Así, el MRE ha buscado incorporar nuevos temas otrora considerados “*low politics*” en su agenda política y la ABC ha ampliado su cooperación técnica en áreas no tradicionales de su labor.

No obstante, la incorporación de los temas de seguridad alimentaria por la ABC-MRE no se ha dado en un proceso libre de conflictos. Por una parte, debido a las limitaciones presupuestarias sufridas en los últimos años se vio afectada su capacidad de coordinación de la CSS; por otra parte, por la novedad que representó coordinar proyectos en temas nuevos y también ceder centralidad hacia otros ámbitos que pasaron a implementar los proyectos de cooperación –por su potestad en temas específicos, como el caso de los

ministerios. Igualmente, otro punto son las preferencias de la ABC por determinados socios, como vimos en el caso de la relación con la empresa estatal EMBRAPA, que ha sido fuente de disonancias entre los actores de la cooperación en seguridad alimentaria.

En el mismo MRE se encuentra la CGFOME, que se ha configurado como una voz más identificada al *grupo de base*. El órgano responsable por la cooperación humanitaria y la ABC han enfrentado ciertas dificultades para coordinar e integrar sus acciones, aunque sean complementarias. Esto nos señala los diferentes intereses y perspectivas entre ambos órganos de Itamaraty, expresando sobre todo la complejidad de la dinámica de la CSS en SAN y también sus contradicciones.

Por lo anterior, *vemos un movimiento de internacionalización de la Política Nacional de SAN, que generó una dinámica en la cual nuevos actores domésticos surgieron en la escena y ganaron protagonismo, al lado de actores tradicionales de la política exterior, que buscaron adaptarse acompañando el nuevo movimiento –que aún está lejos de ser armónico.*

Ahora bien, en este proceso de internacionalización de la Política Nacional de SAN, vimos que la agenda de CSS se conformó con base a diversos órganos domésticos del gobierno –*grupo de base*- que actúan básicamente de modo disperso con agendas internacionales propias. Así, para el análisis de la cooperación Sur-Sur brasileña en SAN consideramos que no podemos restringirnos solamente al ámbito de la Agencia Brasileña de Cooperación. Esto se debe a la extensa agenda que los ministerios llevan a cabo de modo independiente en diversos espacios internacionales –como los de diálogo político regional y transregional y los foros multilaterales de gobernanza de la SAN-, en los que se han generado acciones de cooperación bilateral y triangular, y que no necesariamente corresponden a iniciativas de la ABC.

De esa manera, indicamos que la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria brasileña se expresa de diversas formas y pasa por diversos ámbitos institucionales en el gobierno federal. Una parte de la CSS en SAN se expresa a través de la ABC, por los proyectos que promueve e impulsa más autónomamente, como los que se dan en sociedad con EMBRAPA. Otra parte es apenas organizada por la ABC, que tiene una autonomía más restringida, como los proyectos que se ejecutan en conjunto con entes del gobierno especializados en los temas de SAN, como el MDS, MDA y FNDE. Pero hay una tercera parte de la CSS en SAN que nos parecería la más amplia¹⁶³: son los ministerios que la

¹⁶³ Desde una impresión nuestra, con base al análisis documental y a las entrevistas efectuadas, nos parece que esta tercera parte podría ser la más amplia en relación a las demás, pero para tal aseveración necesitaríamos disponer de información que aún no se encuentra totalmente accesible. Existe una gran dificultad de acceso a la

ejecutan y que poseen autonomía –aunque la Agencia intermedie-, pues además de la potestad en el tema, son ellos que detentan los recursos financieros y humanos para la implementación de los proyectos de CSS.

Vemos que en esta tercera parte de la CSS en SAN los principales protagonistas de la cooperación son los ministerios, que utilizan a la ABC de forma “instrumental”, y que no someten a la Agencia la definición de su agenda y las decisiones en relación a sus prioridades de cooperación. Creemos que este es un hecho relevante a ser destacado, reflejando la especificidad de la construcción de la CSS en SAN en Brasil, que enmarca una relativa independencia entre los actores del *grupo de base* y la ABC-MRE.

Sin embargo, dicha independencia y autonomía no debe ser confundida con una descentralización de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria. Por detrás de la autonomía de los ministerios, *lo que identificamos es una fragmentación de iniciativas, llevadas por diversos actores, que siguen caminos propios debido a una escasa coordinación de la CSS y de la ausencia de marcos legales que amparen a la misma, propiciando acciones desarticuladas que siguen vías autónomas.*

Además, pudimos constatar que el propio MRE ha estimulado la autonomía de los ministerios y órganos del gobierno. Su tarea esencial ha sido centralizar la definición de las prioridades de la política de cooperación Sur-Sur, pero ha impulsado que los entes de la administración pública conduzcan una agenda propia.

Dicha autonomía, pese a ser oriunda de una cierta desarticulación y dispersión de las acciones, tiene un otro lado. Con base en las entrevistas realizadas, consideramos que permitió a los ministerios un margen de movimiento y de libertad de decisión sobre su agenda internacional que propició una rica diversidad de proyectos de CSS en SAN, con determinadas particularidades e interlocutores, que quizás hubiera sido distinto con una mayor centralidad de la ABC-MRE en las decisiones.

información respecto a los proyectos y recursos de la CSS en SAN, ya que no existen registros sistematizados de las acciones de cooperación, ni de modo general, ni específicamente en SAN. El gobierno ha hecho un esfuerzo en ese sentido, aún incipiente y discontinuado. Un ejemplo son los documentos “*Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional*” (COBRADI) para el período 2005-2009 y para el año de 2010. Los dos informes realizados en conjunto por la ABC y el IPEA buscaron rendir cuentas y sistematizar las inversiones del gobierno federal en la CSS, principalmente en asistencia humanitaria, becas de estudio para extranjeros, cooperación técnica, científica y tecnológica, contribuciones a organizaciones internacionales y bancos regionales y operaciones de paz. Sin embargo, hasta el momento no hubo continuidad para el período posterior (2011-2013) y además ha recibido algunas críticas de los actores involucrados respecto a la metodología utilizada y al modo de conceptualización de las temáticas de la CSS brasileña, como por ejemplo el caso de la seguridad alimentaria, cuando es considerada, se entremezcla con otros temas, dificultando su estimación.

Consecuentemente, *definimos a la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria como una cooperación “multiactores”*. Esto porque son diversos los actores involucrados que emergieron en la escena de la cooperación de modo independiente, desarrollando una agenda propia y relacionándose con el mundo de un modo relativamente autónomo. Además, para nosotros, la *cooperación multiactores* de Brasil conlleva la dispersión de iniciativas y la descoordinación de las acciones. De tal modo, representa una particularidad compleja: ya que libera espacio para movimientos más autónomos de los actores involucrados; pero también ocasiona un mayor dispendio de recursos financieros y humanos por la desarticulación en la gestión de la cooperación.

El desafío sería encontrar un punto medio, en el cual se preserve la autonomía de los entes del gobierno actuantes en la CSS, mientras que se optimicen las acciones a través de la coordinación y diálogo institucionalizado entre los mismos actores. Estos elementos, a nuestro entender, deberían estar presentes en una política de cooperación consolidada y definida en términos de una estrategia política, lo que lograría mejorar los resultados y la aplicación de los recursos públicos, articulando los diversos actores y organizando las acciones en curso y las futuras iniciativas. Esta es una tarea de gobierno que sigue pendiente – pese a ciertos avances-, y requiere la participación de todos los involucrados, no solamente del MRE.

Bajo esta perspectiva, en la cual diversos grupos sociales y gubernamentales han tenido la capacidad de plantear propuestas, definir el problema y también incidir en la toma de decisiones (Aguilar Villanueva, 1993: 52) respecto a la construcción de la agenda de CSS en SAN; consideramos que la cooperación brasileña en SAN se ha acercado al concepto de *poliarquía* elaborado por Helen Milner (1997: 11). En un contexto donde los Estados se conforman de actores que poseen intereses variables, que comparten y disputan influencias en el proceso de toma de decisión, los ministerios y las agencias estatales poseen sus propias políticas de internacionalización, habiendo o no articulación entre ellos. Dichas variaciones en los intereses de los ministerios y agencias estatales, resultan en políticas de internacionalización y comportamientos diferentes en el ámbito internacional (Milner, 1997).

Ello se observó justamente en el caso de la CSS brasileña en seguridad alimentaria, según la cual los ministerios estudiados impartieron una política internacional propia y una agenda de cooperación autónoma, aunque afiliada a las directrices de la política exterior definidas por el MRE. Las diversas agendas internacionales al interior del gobierno implementadas por los órganos de la administración pública vinculados a la CSS en SAN – como vimos en los Capítulos 3 y 4-, no necesariamente se articulan, y su (escasa)

coordinación parece más bien depender de la buena voluntad e iniciativa de los actores, especialmente de esfuerzos del *grupo de base*, que del resultado de una política institucionalizada que así lo defina.

Los comportamientos diferentes en el ámbito internacional también han generado contradicciones entre los modelos de CSS en SAN que han sido implementados por el gobierno por su característica *multiactores*. Este tipo de contradicciones aparecieron en el caso de las diferencias conceptuales sobre la cooperación en seguridad alimentaria entre el *grupo de base* y EMBRAPA-MAPA. Los proyectos que esta segunda lidera, en general, poseen una idea de desarrollo agrario distinta a la de los defensores de una agricultura de carácter familiar y con base agroecológica, representados por el *grupo de base*.

Por otro lado, la característica *multiactores* de la CSS en SAN brasileña durante el gobierno de Lula, también nos lleva a reflexionar sobre los modelos de *agenda building – iniciativa externa, movilización e iniciativa interna*- propuestos por Cobb, Ross y Ross (1976: 127-128).

En efecto, es posible inferir que el modelo de *iniciativa interna* ha predominado en la historia de la política exterior de Brasil, destacándose el hermetismo en el proceso decisorio, cerrado a la participación de la sociedad civil. No obstante, con la mayor apertura en el proceso decisorio de la política exterior –en parte por la incidencia del Partido de los Trabajadores y del grupo autonomista al interior del MRE-, en un contexto democrático más asentado; se puede indicar una “modernización” de los arreglos institucionales, que incorporaron nuevos actores sociales e intereses en la construcción de la agenda de política internacional (Soares de Lima, 2005 a: 8), abriendo quizás la tradicional “*caja negra*” de Itamaraty.

Como vimos a lo largo de la presente investigación, diversos actores han pasado a participar más activamente de la política exterior brasileña, especialmente a través del proceso de internacionalización de los ministerios y entes gubernamentales. De ese modo, visualizamos señales de un nuevo modelo de construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria, que puede acercarse, por una parte, a lo que Cobb, Ross y Ross (1976: 127-128) definen como el modelo de *movilización*, el cual los líderes políticos buscan apoyo de la sociedad civil para un determinado tema. Esto se expresa cuando el gobierno de Lula abrió espacios de diálogo institucionalizados con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) actuantes en la temática de seguridad alimentaria y nutricional a través de la creación del CONSEA en 2003, siendo un ámbito relevante del

Ejecutivo para buscar apoyo para las acciones impulsadas por el gobierno a nivel internacional sobre la temática de SAN.

Por otro lado, también puede indicar rasgos del modelo de *iniciativa externa*, en el cual temas relevantes promovidos por grupos no gubernamentales logran tener visibilidad en la agenda pública y luego, en la agenda política del gobernante (Cobb, Ross y Ross, 1976: 127-128). La propia existencia del CONSEA, que reúne a las principales organizaciones sociales de lucha por el derecho a la alimentación a nivel nacional, es una manifestación de presiones sociales que tuvieron mayor voz a partir de la ascensión del gobierno del PT a la presidencia. El espacio de diálogo institucionalizado entre el gobierno federal y la sociedad civil a través del CONSEA representa un logro para estos movimientos sociales, que desde hace décadas actuaban en el tema con –hasta entonces- pocos espacios de participación directa en la formulación de la política de SAN del país.

Así, consideramos que las OSC actuantes en el CONSEA han buscado igualmente incidir en la agenda de cooperación en SAN, haciendo propuestas concretas a la presidencia, para consolidar las directrices de la política de cooperación internacional en seguridad alimentaria del país. La incidencia puede, además, verse manifiesta en los programas y proyectos de cooperación implementados por el *grupo de base*, según observamos en el Capítulo 5.

De ese modo, podemos indicar que ambos modelos –*movilización e iniciativa externa*- están presentes y se mezclan en el proceso de construcción de la agenda de CSS en SAN brasileña. Lo que señala igualmente la existencia de una vía de dos sentidos donde los intereses son mediados entre el gobierno y la sociedad civil, pese a la obvia disparidad de poder entre ellos.

d) Iniciativas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional basadas en la experiencia de la política doméstica

Observando la vinculación entre la política doméstica y la política externa durante el gobierno de Lula da Silva, en el Capítulo 5 fueron examinadas las iniciativas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional promovidas por el gobierno brasileño.

Desde el gobierno de Lula, Brasil avanzó gradualmente en la construcción de una imagen internacional como actor de referencia en el combate al hambre y la pobreza. Tal y como indicamos en las iniciativas impulsadas por el expresidente, la trayectoria se inició

discursivamente en los foros multilaterales, dando visibilidad a la Política Nacional de SAN recién implementada por su gobierno; para progresivamente ir consolidándose en esquemas de cooperación con países del Sur y organismos internacionales de gobernanza global de la seguridad alimentaria.

En esta trayectoria, se observó la construcción de una estrategia para impulsar las iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional a nivel mundial. Inicialmente, la campaña de un “*Fome Zero Mundial*” fue propuesta para los países centrales, pero ésta no tuvo la repercusión esperada en el corto y medio plazo. Luego, el gobierno de Lula pasó a acercarse a los principales interesados, en una estrategia con dos frentes de actuación diplomática: 1) por un lado, privilegió las relaciones con los organismos internacionales especializados en el tema, lo que permitió fortalecer lazos de cooperación con el PNUD, la FAO y el PMA, así como crear programas conjuntos de cooperación triangular en la materia; 2) por otro lado, priorizó a los países del Sur, en los cuales el hambre, la desnutrición y la pobreza son problemas centrales para la población y sus gobiernos; en ese sentido, se alió a los países de América Latina, África y Asia, especialmente los emergentes, e impulsó la CSS en el combate al hambre a nivel regional y transregional.

Con base en esta doble estrategia, el gobierno de Lula da Silva protagonizó diversas iniciativas que fueron ejemplificadas en el Capítulo 5 a través de la construcción de un muestreo de programas y proyectos de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria.

Las iniciativas de CSS en SAN poseen sus especificidades y procesos propios en los cuales emergieron, así como similitudes en relación a los ámbitos de acción y los actores que las protagonizan. Con base en el análisis de los programas y proyectos descriptos, podemos afirmar que estos nos revelan las principales características de la CSS brasileña en seguridad alimentaria y nutricional.

En *primer lugar*, un aspecto elemental se refiere a la relación entre el gobierno de Lula y los organismos internacionales. En los ejemplos analizados vimos la estrategia de vinculación de la imagen de Brasil con organismos como la FAO, PMA y PNUD, y viceversa. *Consideramos que la vinculación entre estos actores revela una “doble vía” de intereses, un juego en donde ambos lados salen ganadores.* Por una “vía”, el gobierno brasileño legitima su política doméstica de seguridad alimentaria a través de los organismos internacionales a nivel global, en donde emerge como referente en el combate al hambre y la pobreza. Igualmente, legitima su política de SAN a nivel doméstico, ganando simpatizantes en los diversos niveles de la sociedad y reduciendo el riesgo de críticas, ya que tiene el

“aval” de organismos reconocidos internacionalmente. Por la otra “vía” de intereses, están los organismos internacionales que legitiman su papel de foro de gobernanza global del combate al hambre y la pobreza a través de la vinculación con las experiencias positivas y “exitosas” producidas por las políticas de seguridad alimentaria del gobierno brasileño.

La *segunda característica* e igualmente importante fue la *estrategia del gobierno de Lula de utilizar los foros de diálogo político regional y transregional como espacios generadores de oportunidades cooperativas*, en los cuales el gobierno brasileño protagonizó diversas iniciativas de combate al hambre y la pobreza, especialmente las que conciernen al intercambio de experiencias en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional. El Foro IBSA, el Diálogo Brasil-África y el MERCOSUR son algunos ejemplos de foros de países del Sur que fueron terrenos fértiles en términos de concreción de esquemas de CSS en SAN protagonizados por el gobierno.

En ese sentido, podemos inferir que *las iniciativas de CSS en SAN en los foros de diálogo político del Sur representaron para el gobierno de Lula una oportunidad de incidir y marcar la agenda de cooperación internacional al desarrollo, ganar visibilidad y credibilidad en el sistema internacional, así como también conquistar reconocimiento como referente en el tema de combate al hambre a nivel doméstico y global*.

En los dos casos anteriores, de actuación en los foros multilaterales junto a organismos internacionales y de actuación en los foros de diálogo político del Sur, vemos que el gobierno de Lula actuó como un *system-affecting state* (Keohane, 1969; Soares de Lima, 2005), buscando apoyo para las iniciativas de combate al hambre que impulsó a nivel global y ganando poder de incidencia y legitimidad como actor emergente en la arena internacional.

Ahora bien, una *tercera característica* de la CSS brasileña en seguridad alimentaria que identificamos es el hecho de que posee *diversos niveles de cooperación*. Esto se relaciona a una característica general de la CSS brasileña que el excanciller Celso Amorim denomina de *coaliciones de geometría variable*, es decir, la CSS entre grandes países emergentes en temas políticos y la cooperación diagonal entre los países emergentes y los de menor desarrollo centrada en la cooperación humanitaria y la cooperación técnica (Gomes Saraiva, 2007). Para el caso específico de la CSS en SAN brasileña, consideramos que las dimensiones *política* y de *desarrollo* mencionadas por Amorim también se entremezclan, generando esquemas mixtos que combinan aspectos de cooperación política, humanitaria y técnica.

Pese a que la cooperación humanitaria y la cooperación técnica están separadas institucionalmente por el MRE, consideramos difícil concebirlas como dos elementos divididos por una frontera estanca. Como analizamos en los ejemplos del Capítulo 5, existen diferentes iniciativas, unas más ligadas al concepto de cooperación humanitaria y otras al de cooperación técnica. Pero, también observamos que un mismo programa o proyecto puede reunir acciones humanitarias y técnicas a la vez, que se entremezclan frecuentemente, tal y como las implementadas por la CGFOME.

En esa línea, señalamos que el hecho de poseer *diversos niveles de cooperación* se caracteriza como una innovación de la CSS brasileña en seguridad alimentaria, pues busca integrar: 1) acciones políticas que involucran a los más altos niveles de gobierno de los países; 2) acciones que atienden a situaciones de emergencia; 3) junto a iniciativas que apuntan a la superación de las causas del problema, contribuyendo al desarrollo del país con que se coopera. De tal manera, *denominamos a la cooperación Sur-Sur en SAN ofrecida por el gobierno de Lula como una cooperación “multinivel”, que se caracterizó por tener una perspectiva integral, actuando en los varios niveles frente al problema de inseguridad alimentaria y nutricional de los países.*

La *cuarta característica* destacada entre las particularidades de las iniciativas de CSS en SAN del gobierno de Lula se refiere a la diversidad de actores que protagonizan los proyectos y programas de cooperación, es decir el aspecto *multiactores* que ya hicimos referencia en el subapartado anterior.

Este elemento nos ayuda a comprender una *quinta característica* de la cooperación en SAN y una innovación de la misma: la vinculación entre los movimientos sociales y los gobiernos en esquemas de cooperación Sur-Sur. Como vimos en los Capítulos 3 y 4, la participación e incidencia de la sociedad civil organizada a través del CONSEA en la agenda de cooperación ha sido creciente; inclusive en la definición de los principios y ejes de acción que orientan la agenda de actuación internacional del gobierno brasileño en SAN (CONSEA, 2008 a). A esto se suma un novedoso esquema de cooperación –y por esa razón aún incipiente-, que contó con la participación directa de organizaciones de la sociedad civil, como vimos en el ejemplo del proyecto sobre bancos comunitarios de semillas criollas para la agricultura familiar.

Finalmente, la *sexta característica* identificada a partir del análisis de las iniciativas y que señala un elemento común entre ellas es el objetivo de compartir la experiencia brasileña en materia de seguridad alimentaria y nutricional a partir de la Estrategia *Fome Zero*, de

modo general, y específicamente del Programa *Bolsa Família*, del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de la agricultura familiar. Este elemento demuestra la unión entre la política social y la política exterior, siendo que la segunda ha funcionado como un instrumento de promoción de la primera; como asimismo evidencia el proceso de diseminación internacional de la experiencia brasileña en la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional.

Ante lo expuesto respecto a las características de las iniciativas promovidas durante el gobierno de Lula, reconocemos que la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional se configura como un proceso dinámico, en construcción, y que no está libre de limitantes e importantes desafíos.

Por una parte, existen ciertas contradicciones entre las acciones de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria promovidas durante el gobierno de Lula. Desde la emergencia del fenómeno de la CSS en SAN, las iniciativas sumaron diversos intereses, que no fueron solamente de los actores que participaron directamente de la construcción de la Política Nacional de SAN en Brasil, como el CONSEA, el MDS, el MDA y el FNDE. La CSS en SAN también congrega intereses del Ministerio de Relaciones Exteriores, de su Agencia de Cooperación, y también de los otros actores nacionales que son sus socios, como el caso de EMBRAPA. Aspectos que serían interesantes abordar en futuras líneas de investigación.

Así, la diversidad de actores podría ser inductora de conceptos distintos de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria, a veces incompatibles, como los manifestados en el campo de la agricultura. Pero esto finalmente muestra los distintos modelos de desarrollo al interior del país –la existencia de varios “*Brasis*”.

Por otra parte, el segundo gran desafío se refiere a la necesidad de fortalecimiento de la institucionalidad de la CSS en SAN brasileña. El conjunto de iniciativas carece de niveles suficientes de coordinación, en el sentido de optimizar los resultados de los programas y proyectos y de los recursos públicos invertidos. Igualmente, resulta necesario el establecimiento de conceptos comunes y principios de la CSS en SAN, para que la actuación internacional de los diferentes actores que participan –ministerios, agencias estatales y organizaciones de la sociedad civil- sea consistente y congruente, evitando ciertas contradicciones.

Para asentar dichas bases, es sobre todo elemental la creación de una estrategia política y un marco legal adecuados, en el sentido de consolidar la política de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional: que refleje la diversidad de actores e

intereses presentes, congrege los diferentes niveles de actuación, se base en la experiencia brasileña de construcción de la política de seguridad alimentaria, respete la diversidad social y cultural de los países con los que se coopera, exprese los valores establecidos constitucionalmente sobre el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada e incluya modos institucionalizados de participación y control social. Además de otros elementos que deben ser ampliamente debatidos entre todos los actores involucrados en la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional.

Para concluir...

La ascensión de un gobierno de izquierda a la presidencia de Brasil, la mayor participación de la sociedad civil que pasó a incidir en la agenda de la política social y de la política exterior, una política de seguridad alimentaria exitosa, el liderazgo internacional del presidente Lula y la apuesta por las relaciones Sur-Sur, así como una diplomacia activista, fueron factores domésticos que favorecieron a la internacionalización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria a través de esquemas de cooperación Sur-Sur.

En este proceso emergieron nuevos protagonistas con sus propias agendas y modos de hacer cooperación. Fundamentalmente, son los ministerios y órganos gubernamentales especializados en la temática los que han construido la agenda de la cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional. Asimismo, las acciones internacionales implementadas por dichos actores han buscado actuar en los varios niveles frente al problema de inseguridad alimentaria y nutricional de los países con los que se coopera.

Todo ello, construyó una imagen favorable del país como referente internacional en la temática. Así, la idea de un Brasil que “lucha contra el hambre y la pobreza”, tanto “en casa” como en el mundo, otorgó fuerza discursiva y legitimidad a las acciones globales en seguridad alimentaria brasileñas.

Entonces, consideramos que una de las claves explicativas de ciertos fenómenos internacionales se apoya en la política interna de los Estados. Siendo así, la comprensión de la reciente cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional de Brasil pasa necesariamente por la interacción de la política social de seguridad alimentaria con la política exterior, pues como vimos, la defensa de la bandera de combate al hambre expresada en la política doméstica fue proyectada hacia el mundo a través de la política exterior.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 284 p.
- ALLISON, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown & Co.
- ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique (2006). “China-Brasil: perspectiva de cooperação Sul-Sul”. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 203, pp. 138-147.
- ARDISSONE, Carlos Mauricio (2011). “As políticas externas dos governos FHC e Lula e o regime internacional de propriedade intelectual: da subordinação ao TRIPS à ‘agenda do desenvolvimento’”. Paper, PUC-RJ, Rio de Janeiro, 26 p. Disponible en: <http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/prop/Ardisson.pdf> (consulta: 12 mayo 2013).
- ARROSA SOARES, Maria Susana (2005). “Autonomia e Interdependência nas Relações Internacionais na América Latina”. XXV Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia (ALAS), Porto Alegre, 9 p. Disponible en: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Maria%20Susana%20A.pdf (consulta: 25 agosto 2013).
- AYLLÓN PINO, Bruno (2009). “Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación en la cooperación internacional”. Paper, Fundación Carolina, Madrid, 7 p.
- BELIK, Walter (2012). “A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados”. *Revista Segurança Alimentar e Nutricional*, UNICAMP, Campinas, nº 19, vol. 2, pp. 94-110. Disponible en: http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/volume_19_2_2012/19-2_artigo-8.pdf (consulta: 22 julio 2013).
- BORRELL, Juan José (2013). “Alimentos y Poder: relaciones para aproximación teórica desde el realismo”. *Revista Conjuntura Internacional*, PUC/Minas, Belo Horizonte, vol. 10, nº 2, pp. 42-60. Disponible en: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/5707/5565> (consulta: 28 noviembre 2013).
- BRAZ RIBEIRO, Roberta (2011). “Potencias Regionales: El caso de Brasil”. *Revista del Centro de Estudios Sudamericanos*, UNLP, La Plata, nº 24. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/24/art_ribeiro.pdf (consulta: 07 febrero 2013).
- BUENO, Clodoaldo y CERVO, Amado Luiz (2002). *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 525 p.
- BURLANDY, Luciene. (2009). “A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo”. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, vol. 14, nº 3, pp. 851-860. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/20.pdf> (consulta: 09 septiembre 2013).
- CERVO, Amado Luiz (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva, 297 p.
- COBB, Roger y ELDER, Charles (1971). “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory”. *The Journal of Politics*, Atlanta, vol. 33, nº 4, pp. 892-915. Disponible en: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3816%28197111%2933%3A4%3C892%3ATPOAAA%3E2.0.CO%3B2-Z> (consulta: 09 agosto 2013).
- COBB, Roger y ELDER, Charles (1986). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México: NOEMA.

- COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard (1976). "Agenda-building as a Comparative Political Process". *The American Political Science Review*, vol. 70, nº 1, pp. 126-138. Disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1960328?uid=3737512&uid=2&uid=4&sid=21104159892043> (consulta: 09 agosto 2013).
- COHN, Amélia (2013). "Entre sair da pobreza e ingressar na cidadania. Nova Classe Média, Utopia de um futuro fugaz?". En BARTELT, D.D. (org.), *A "nova classe média" no Brasil como conceito e projeto político* (pp. 106-114). Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung. Disponible en: <http://br.boell.org/sites/default/files/ncmlivrohbs.pdf> (consulta: 02 octubre 2013).
- COLACRAI, Myriam y LORENZINI, María Elena (2010). "Identidad y Fuerzas Profundas en la Política Exterior de Chile". En BUSSO, Anabella (comp.) *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior: un recorrido de casos* (pp. 6-40). Rosario: Editorial de la UNR.
- COSTA LEITE, I.; SUYAMA, B.; POMEROY, M. (2013). "Africa-Brazil co-operation in social protection: drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development". *WIDER Working Paper*, nº 22, World Institute for Development Economics Research, ONU, 38 p.
- COSTA LEITE, I.; SUYAMA, B.; TRAJBER WAISBICH, L. y POMEROY, M.; CONSTANTINE, J.; NAVAS-ALEMÁN, L.; SHANKLAND, A.; YOUNIS, M. (2014). *Brazil's Engagement in International Development Cooperation: the state of the debate*. Institute of Development Studies, Articulação SUL, CEBRAP, 103 p.
- COSTA LEITE, Iara (2012). "Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos". *Revista Observador On-line*, UERJ, Rio de Janeiro, vol. 7, nº 3..
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto de (2003). "A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 20, pp. 87-102. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n20/n20a8.pdf> (consulta: 08 septiembre 2013).
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto de (2004). "Uma Política Externa Engajada: a diplomacia do Governo Lula". *Revista Brasileira de Política Internacional*, UnB, Brasília, vol. 47, nº 1, pp. 162-184. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292004000100008&script=sci_arttext (consulta: 08 septiembre 2013).
- DE CAMPOS MELLO, Flávia (2002). "Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais". *Revista São Paulo em Perspectiva*, Fundação SEADE, São Paulo, vol. 16, nº 1, pp. 37-43. Disponible en: <http://ref.scielo.org/5s5rsz> (consulta: 15 agosto 2013).
- DE CASTRO MAIA SENNA, M.; BURLANDY, L.; LAVINAS MONNERAT, G.; SCHOTTZ, V.; MAGALHÃES, R. (2007). "Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?". *Revista Katálysis*, UFSC, Florianópolis, vol. 10, nº 1, pp. 86-94. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf> (consulta: 30 septiembre 2013).
- DE CASTRO, Josué (1984). *Geografia da Fome. O Dilema Brasileiro: pão ou aço*. 10ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Antares, 361 p.
- DE CASTRO, Josué (2003). *Fome um Tema Proibido*. DE CASTRO, Anna Maria (org.), São Paulo: Ed. Civilização Brasileira, 256 p.
- DE LA FONTAINE, Dana y SEIFERT, Jurek (2010). "The Role of South-South Cooperation in Present Brazilian Foreign Policy: actors, interests and functions". *Stockholm Papers in Latin American Studies*. Institute of Latin American Studies, Stockholm University. Disponible en: http://www.lai.su.se/polopoly_fs/1.135252.1368796865!/menu/standard/file/STCHLM_PAPERS_La_tAm_2010_dana%20et%20a1.pdf (consulta: 13 septiembre 2013).
- DORANTES, Gerardo L. (2008). "La construcción de la agenda de poder". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Ciudad de México, vol. L, nº 204, pp. 77-99. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42112044006> (consulta: 03 febrero 2014).

ELDER, Charles y COBB, Roger (1993). "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (pp. 77-104), Ciudad de México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.

ERTHAL ABDENUR, Adriana y MARCONDES DE SOUZA NETO, Danilo (2014). "O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África". En MATTAR NASSER, R. y FRACALOSI DE MORAES, R. (orgs.). *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico. América do Sul e Atlântico Sul* (pp. 215-238). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponible en: https://www.academia.edu/6238839/O_Atlantico_Sul_e_a_cooperacao_em_defesa_entre_o_Brasil_e_a_Africa_IPEA_2014 (consulta: 09 febrero 2013).

ESCUDE, Carlos (1991). "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito". *Revista América Latina Internacional*, FLACSO, Buenos Aires, vol. 8, n° 27.

EVANS, Graham y NEWHAM, Jeffrey (1998). *Dictionary of International Relations*. Londres: Penguin Books, 640 p.

FAGNANI, Eduardo (2011). "A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica". *Revista SER Social*, Brasília, vol. 13, n° 28, pp. 41-80. Disponible en: http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/5621/4669 (consulta: 15 mayo 2014).

FALEIROS, Vicente de Paula (2007). *A política social do Estado Capitalista. As funções da previdência e assistência social*. São Paulo: Cortez Editora, 216 p.

FIGUEIREDO BRASIL, Pilar y GEHRE GALVÃO, Thiago (2011). "Segurança alimentar, solidariedade internacional e a política externa no governo Lula (2003-2010)". *3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)*, 21 p. Disponible en: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a35.pdf> (consulta: 12 marzo 2014).

FOLLÉR, Maj-Lis (2012). "Cooperación Sur-Sur: Asociación Brasil-Mozambique y la construcción de una planta de medicamentos para el SIDA". En MORASSO, C. y PEREYRA DOVAL, G. (comp.), *Brasil y Argentina: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración* (pp. 50-67). Rosario: UNR Editora.

FRAUNDORFER, Markus (2013). "Fome Zero para Mundo. A Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 2, n° 4, pp. 97-122. Disponible en: www.seer.ufrgs.br/austral/article/download/40267/26987 (consulta: 11 marzo 2014).

GIACCAGLIA, Clarisa (2010). "Condicionantes sociales en el proceso de formación de potencias mundiales: un análisis de los países de IBSA a partir de un recorrido histórico". *Revista Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, Madrid, n° 15, pp. 33-60.

GIACCAGLIA, Clarisa (2011). "El Foro de Diálogo Trilateral IBSA: India, Brasil y Sudáfrica". *Otro Sur Digital*, UNR, Rosario, año 1, n° 1, 22 p. Disponible en: http://www.catedrarii.com.ar/docs/otro%20sur/Otro_Sur_1.pdf (consulta: 04 agosto 2013).

GLEWWE, Paul y KASSOUF, Ana Lúcia (2008). "O Impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação". *Paper*, ESALQ-USP, São Paulo, 20 p. Disponible en: www.cepea.esalq.usp.br/pdf/Cepea_ImpactoBolsaFamilia_Premio.pdf (consulta: 26 mayo 2014).

GOMES SARAIVA, Miriam (2007). "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007". *Revista Brasileira de Política Internacional*, IBRI, Brasília, vol. 50, n° 2, pp. 42-59.

GOMES SARAIVA, Miriam (2009). "La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, ULA, Mérida, vol. 4, n° 8, pp. 101-122. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/31801/1/articulo5.pdf> (consulta: 05 marzo 2013).

- GOMES SARAIVA, Miriam (2010). “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: Institucionalistas Pragmáticos X Autonomistas”. *Revista Mural Internacional*, UERJ, Rio de Janeiro, año 1, nº 1. Disponible en: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285> (consulta: 5 marzo 2013).
- GOMES SARAIVA, Miriam (2012). “La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: continuidad en estrategias y ajustes en prioridades”. En SERBIN; MARTÍNEZ; y RAMANZINI JÚNIOR (coords.). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (pp. 289-300). Buenos Aires: CRIES, 552 p. Disponible en: http://www.academia.edu/download/29691958/anuario_2012-1_pdf_octubre_2012.pdf#page=9 (consulta: 25 marzo 2014).
- GUEDES DE VASCONCELOS, Francisco de Assis (2005). “Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula”. *Revista Nutrição*, PUC-Campinas, vol. 18, nº 4, pp. 439-457. Disponible en: www.scielo.br/pdf/rn/v18n4/25843.pdf (consulta: 03 abril 2014).
- HIRST, Mônica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Letícia (2010). “A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. *Revista Nueva Sociedad, Especial en Portugués*, diciembre 2010, pp. 22-41. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/p6-2_1.pdf (consulta: 14 marzo 2013).
- JAGUARIBE, Hélio (1982). “Hegemonía céntrica y autonomía periférica”. En HILL, E. y TOMASSINI, L., *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*. Buenos Aires: Ed. Belgrano, 297 p.
- JERÔNIMO COSTA, Juliana (2009). *As Relações Sul-Sul na Política Multilateral Brasileira (1961-2002)*. Tesis (Maestría), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (PUC-SP/UNESP/UNICAMP), São Paulo, 239 p.
- JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea (2008). “Brasil en Accra: una apuesta firme por la cooperación Sur-Sur”. *Paper*, FRIDE, Foro AOD, Madrid.
- KEOHANE, Robert (1969). “Lilliputian`s dilemmas: small states in International Politics”. *International Organization*, Cambridge University Press, vol. 23, nº 2, pp. 291-310.
- KEOHANE, Robert (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- KEOHANE, Robert (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988). *Poder e Interdependencia: La Política Mundial en Transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KLUG, Israel (2010). *Brasil e a Cooperação ao Desenvolvimento em Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP*. (Monografía, Especialización en Relaciones Internacionales), Universidad de Brasília, Brasília, 72 p.
- KRAIESKI DE ASSUNÇÃO, Viviane; DE LEITÃO, Maria do Rosário; DIAS INÁCIO, Pedro Henrique (2012). “Comer mais e melhor: Os impactos do programa Bolsa Família na alimentação de famílias de pescadores artesanais de Pernambuco”. *Amazonica, Revista de Antropologia*, vol. 4, nº 2. Disponible en: <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/viewArticle/961/1415> (consulta: 23 mayo 2014).
- L’ABBATE, Solange (1988). “As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. I. Período de 1940 a 1964”. *Revista de Nutrição*, PUC-Campinas, vol. 1, nº 2, pp. 87-138.
- LAFER, Celso (1967). “Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 39-40, pp. 81-100.
- LAFER, Celso (2013). “Reflexões sobre a CPLP: Lusofonia – sonhos e realidade”. *Revista Política Externa*, IEEI-UNESP, São Paulo, vol. 21, nº 4, pp. 225-231. Disponible en: <http://www.ieei->

unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/05/Politica-Externa-21-04-Celso-Lafer.pdf (consulta: 13 febrero 2014).

LANCASTER, Carol (2007). *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 288 p.

LANDAU, Georges (2008). “O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento”. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, FAAP, São Paulo, vol. 6, nº 12, pp. 103-116.

LECHINI, Gladys (2006). “¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y la nueva Sudáfrica”. En BORON, A. y LECHINI, G. (orgs.), *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina* (pp. 313-342). Buenos Aires: CLACSO.

LECHINI, Gladys (2007). “IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur”. En GIRÓN y CORREA (coords.), *Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente* (pp. 271-285). Buenos Aires: CLACSO.

LECHINI, Gladys (2009 a). “Argentina y Brasil en la cooperación Sur-Sur”. En LECHINI, KLAGSBRUNN, y GONÇALVES (coords.), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica* (pp.91-113). Rio de Janeiro: Editora Revan.

LECHINI, Gladys (2009 b). “La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad?”. *Revista Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, Madrid, nº 12, pp.55-81.

LECHINI, Gladys (2010). “La Cooperación Sur-Sur en las Agendas Externas de Argentina y Brasil”. *Revista Estudios DIGITAL*, UNC, Córdoba, nº especial, 14 p. Disponible en: <http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos03/articulos/2-lechini.php> (consulta: 22 julio 2013).

LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa (2010). “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?”. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, UNAM, Ciudad de México, vol. 41, nº 163, pp. 53-73. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11819762004> (consulta: 07 febrero 2013).

LESSA, Antônio Carlos (1997). “Instabilidade e Mudanças: os condicionantes históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979)”. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 34, nº 133, pp. 73-82. Disponible en: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/5248> (consulta: 04 diciembre 2013).

LIMA PEIXINHO, Albaneide Maria (2013). “A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional”. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 18, nº 4, pp. 909-916. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n4/02.pdf> (consulta: 12 junio 2014).

LOPES CORREA, Márcio (2010). *Prática comentada da Cooperação Internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: Ed. Márcio Correa.

MACHADO DE ALBUQUERQUE, Maria de Fátima (2009). “A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza”. *Revista de Nutrição*, PUC-Campinas, vol. 22, nº 6, pp. 895-903. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v22n6/v22n6a11.pdf> (consulta: 11 octubre 2013).

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio (1996). “Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil”. *Revista Cadernos de Debate*, NEPA- UNICAMP, Campinas. vol. IV, pp. 66-88.

MENDONÇA LEÃO, Marília y MALUF, Renato (2012). *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) y Oxfam. 72 p. Disponible en: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-brazil-experience-food-nutrition-security-190214-pt.pdf> (consulta: 09 octubre 2013).

- MENEZES, Francisco y SANTARELLI, Mariana (2013). *Da Estratégia do “Fome Zero” ao Plano “Brasil Sem Miséria”: elementos da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: IBASE. 72 p. Disponible en: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf> (consulta: 09 octubre 2013).
- MILANI, Carlos R.S. y PINHEIRO, Leticia (2013). “Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública”. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, pp. 11-41. Disponible: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf> ((consulta: 10 agosto 2013).
- MILNER, Helen (1997). *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press, 309 p.
- MILZA, Pierre (2003). “Política Interna e Política Externa”. En RÉMOND, René, *Por uma história política* (pp. 365-399). 2ª Edición, Rio de Janeiro: Editora FGV, 472 p.
- MITRE COTTA, Rosângela y COSTA MACHADO, Juliana (2013). “Programa Bolsa Família e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura”. *Revista Panamericana de Salud Publica*, Washington, vol. 33, nº 1, pp. 54-60. Disponible en: http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S1020-49892013000100008&script=sci_arttext (consulta: 24 mayo 2014).
- MOURA MAPA, Dhiego (2010). “Inserção Internacional no Governo Lula: interpretações divergentes”. *Revista Política Hoje*, UFPE, Recife, vol. 19, nº 1, pp. 34-79. Disponible en: <http://www.revista.ufpe.br/politica/hoje/index.php/politica/article/view/47/27> (consulta: 29 julio 2013).
- OFFE, Claus (1995). *Capitalismo Desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. 1ª Reimpressão. São Paulo: Ed. Brasiliense, 322 p.
- OJEDA, Tahina (2010). “La Cooperación Sur-Sur y la Regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido”. *Revista Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, Madrid, nº 15, pp. 91-111.
- OLIVEIRA, Tatiana (2009). “Bolsa Família como estudo de caso sobre a dinâmica interno/externo para produção de normas”. *Revista Observador On-Line*, OPSA-IUPERJ, Rio de Janeiro, vol. 4, nº 5, 20 p. Disponible en: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22249.pdf> (consulta: 16 mayo 2014).
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (1999). *Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição ao estudo de política internacional*. Porto Alegre: Contraponto, UFRGS, 168 p.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (2006). “Los tres años del Gobierno del Presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva”. *La Onda Digital*, nº 277, Montevideo. Disponible en: <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/201-300/277/Recuadro2.htm> (consulta: 17 febrero 2014).
- PIOVESAN, Flávia (2004). “Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Direitos Políticos”. *SUR, Revista Internacional de Direitos Humanos*, Conectas DH, São Paulo, año 1, nº 1, pp. 21-47. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452004000100003&script=sci_arttext (consulta: 21 mayo 2014).
- PUIG, Juan Carlos (1980). *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- PUIG, Juan Carlos (1984). *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- PUTNAM, Robert D. (1988). “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, Massachusetts Institute of Technology, vol. 42, nº 3, pp. 427-460.
- RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste (1967). *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Ed. Difusão Européia do Livro, 542 p.

- RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, Felipe L. (2013). *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)*. (Tesis, Maestría en Relaciones Internacionales) Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 252 p.
- RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés (2008). "Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy". *Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília*, vol. 51, nº 1, pp. 28-52. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a02v51n1.pdf> (consulta: 19 septiembre 2013).
- RODRIGUEZ GÓMEZ, G.; GIL FLORES, J.; GARCÍA JIMÉNEZ, E. (1999) *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- ROSENAU, James (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Londres: Collier Macmillan Limited.
- ROWLANDS, Dane (2008). "Emerging donors in International Development Assistance. A Synthesis Report". En International Development Research Centre (IDRC), *Emerging Donors Study*. Canada. Disponible en: <http://idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/ArticleDetails.aspx?PublicationID=116> (consulta: 15 febrero 2013).
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2000). "Globalización y autonomía: una visión desde el Cono Sur". *Working Paper 3*, Universidad Torcuato di Tella, Bs. Aires.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2002). "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur". *Revista Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO-México, Ciudad de México, nº 21, pp. 159-194. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2211503.pdf> (consulta: 23 febrero 2013).
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2013). "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, nº 104, pp. 157-180. http://www.cidob.org/en/content/download/38057/593905/file/157-180_ROBERTO+RUSSELL.pdf (consulta: 05 febrero 2013).
- SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino (1962). "Prefácio ao livro Política Externa Independente". En LESSA, R. y BUARQUE DE HOLLANDA, C. (orgs.), *San Tiago Dantas, Coletânea de Textos sobre Política Externa* (2009). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores. 320 p.
- SANCHES FROZI, Daniela y GALEAZZI, Maria Antônia (2004). "Políticas públicas de alimentação no Brasil: uma revisão fundamentada nos conceitos de bem-estar social e de segurança alimentar e nutricional". *Cadernos de Debates*, UNICAMP-Campinas, vol. XI, pp. 58-83. Disponible en: http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/art_3_FROZI_E_GALEAZZI.PDF (consulta: 03 marzo 2013).
- SANT`ANNA, Julia (2009). "El programa Bolsa Familia: un éxito entre el público y la crítica". *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, nº 2, pp. 111-118. Disponible en: http://www.revistafal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=938:el-programa-bolsa-familia-un-exito-entre-el-publico-y-la-critica&catid=205&Itemid=631 (consulta: 18 mayo 2013).
- SCHIECK VALENTE, Flavio Luiz (2002). *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Editora Cortez, 272 p.
- SCHIECK VALENTE, Flavio Luiz (2003). "Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos". *Revista Saúde e Sociedade*, São Paulo, vol. 12, nº 1, pp. 51-60. Disponible en: http://scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902003000100008&script=sci_arttext&tlnq%20=pt (consulta: 25 julio 2013).
- SCHLESINGER, Sergio (2013). *Cooperação e investimentos do Brasil na África. O caso do ProSavana em Moçambique*. Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). Disponible en: http://issuu.com/ongfase/docs/caderno_prosavana_fase (consulta: 12 julio 2014).

- SILVA E SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo (2004). *A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Ed. Cortez, 240 p.
- SNYDER, R.C.; BRUCK, H.W.; SAPIN, B. (1962). *Foreign Policy Decision Making. An Approach to the Study of International Politics*. Nueva York: Free Press.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (1990). “A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise”. *Contexto Internacional*, IRI-PUC/RJ, Rio de Janeiro, año 6, nº 12.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2000). “Instituições democráticas e política exterior”. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, pp. 265-303.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2005 a). “A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília vol. 48, nº 1, pp. 24-59.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2005 b). “Aspiração Internacional e Política Externa”. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, nº 82, ano XIX.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2009). “Política Externa Brasileira e os Interesses Nacionais”. *Nueva Sociedad, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Opinión. Disponible en: http://www.nuso.org/userView/verOpinion_portugues.php?id=48 (acceso: 12 febrero 2013).
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Mônica (2006). “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”. *International Affairs*, nº 82, I, pp. 21-40. Disponible en: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/inta_513.pdf (consulta: 18 mayo 2013).
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Mônica (2009). *Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: IUPERJ.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y MOURA, Gerson (1982). “A Trajetória do Pragmatismo – Uma Análise da Política Externa Brasileira”. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 25, nº 3, pp. 349-384.
- SOUZA, Darana y KLUG, Israel (2012). “A Multidimensional Approach to Food Security: PAA Africa”. *Poverty in Focus*, International Policy Center of Inclusive Growth, UNDP, nº 24, pp. 16-18.
- SPOSATI, Aldaiza (2009). “Desafios do Sistema de Proteção Social”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Janeiro 2009, pp. 12-13. Disponible en: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=420> (consulta: 21 junio 2013).
- SPROUT, Margaret y SPROUT, Harold. (1956). *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- SUYAMA, Bianca y POMEROY, Melissa (2014). “Supporting ‘Autonomy and Resistance’. The Brazil-Mozambique-South Africa native seed bank project”. *Paper*, Institute of Development Studies (IDS), UK Aid y Articulação SUL, 18 p. Disponible en: http://cso-ssc.org/pdf/4_Web.pdf (consulta: 05 mayo 2014).
- TAYLOR S.J. y BOGDAN R. (1987). *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación. La Búsqueda de Significados*. Barcelona: Paidós.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel y CARVAJAL, Leonardo (1995). “Autonomía y Política Exterior: un debate abierto, un futuro incierto”. *Revista Afers Internacionals*, Fundación CIDOB, Barcelona, nº 28, pp. 7-31. Disponible en: <http://www.cidob.org/es/content/download/31471/482006/file/28tokatliancarvajal.pdf> (consulta: 17 septiembre 2013).
- VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel (2009). *Brazilian Foreign Policy in Changing Times. The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Reino Unido: Lexington Books, 169 p.

- VIZENTINI, Paulo Fagundes (2005). “De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005)”. *Revista Civitas de Ciências Sociais*, Porto Alegre, vol. 5, nº 2. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/742/74250209.pdf> (consulta: 19 septiembre 2013).
- WOODS, Ngaire (2008). “Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance”. *International Affairs*, nº 84, vol. 6.
- XALMA, Cristina y VERA, José María (2008). “Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur”. *Revista Circunstancia*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, nº 17.
- YAZBEK, Maria Carmelita (2003). “Fome Zero: uma política social em questão”. *Revista Saúde e Sociedade*, vol. 12, nº 1, pp. 43-50. Disponible en: www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/07.pdf (consulta: 21 junio 2013).
- YAZBEK, Maria Carmelita (2004). “O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, nº 2, pp. 104-112. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a11v18n2.pdf> (consulta: 17 mayo 2013).
- YAZBEK, Maria Carmelita (2012). “Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento”. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, nº 110, pp. 288-322. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000200005&script=sci_arttext (consulta: 06 junio 2013).
- ZIMMERMANN, Clóvis Roberto (2009). “As Políticas Sociais e os Direitos: alguns apontamentos sobre o Programa Bolsa Família no Nordeste”. *Revista Política Hoje*, vol. 318, nº 2, pp. 342-366. Disponible en: <http://www.revista.ufpe.br/politica hoje/index.php/politica/article/view/34/25> (consulta: 10 junio 2013).

FUENTES DE INFORMACIÓN

DOCUMENTOS OFICIALES

ABC, Agência Brasileira de Cooperação (2005). *Via ABC*. Publicação da Agência Brasileira de Cooperação. Julio de 2005, Brasília.

ABC, Agência Brasileira de Cooperação (2006). *Via ABC*. Publicação da Agência Brasileira de Cooperação. Julio de 2006, Brasília.

BRASIL, Presidência da República, Secretaria de Imprensa. *Viagens Internacionais do Presidente da República*. Documentos Años: 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens>

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

CAISAN, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (2013). *Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional” na XIII Plenária do CONSEA*. Brasília, 14 p.

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

CGFOME, Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (2011). *Balanço 2006-2010*. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 42 p. Disponible en: <https://docs.google.com/file/d/0B07OJy2AgCEwZmZxMkZVREtkXOU/edit?pli=1> (consulta: 16 junio 2014).

CGFOME, Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (2014 a). *Compilado 2006-2013, Doações de Itens de Primeira Necessidade*. Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

CGFOME, Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (2014 b) *Compilado 2007-2013, Contribuições Financeiras*. Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2006). *Conceitos: Lei Nº 11.346, de 15 de julho de 2006*. Presidência da República, Brasília, 20 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007). *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final da III Conferência, 3 a 6 de Julho de 2007, Fortaleza, 91 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2008). *A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo Brasileiro*. Documento debatido e aprovado na Plenária de 10 de dezembro de 2008, 15 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007). *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final da III Conferência, 3 a 6 de Julho de 2007, Fortaleza, 91 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2008). *A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo Brasileiro*. Documento debatido e aprovado na Plenária de 10 de dezembro de 2008, 15 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2008 b). *Exposição de Motivos nº 18/2008/CONSEA, 12 de dezembro de 2008*, Brasília.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2010). *Exposição de Motivos nº 6/2010/CONSEA, 15 de julho de 2010*, Brasília.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2013) *Exposição de Motivos Nº 7/2013/CONSEA, 05 de dezembro de 2013*, Brasília.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (vários). *Exposição de Motivos (diversos): E. M. nº 4/2008, E. M. nº 6/2008, E. M. nº 18/2008, E. M. nº 8/2009, E. M. nº 6/2010, E. M. nº 6/2011*. CONSEA Internacional. Disponível em: <http://www3.planalto.gov.br/consea/internacional/documentos> (consulta: 29 julho 2014).

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2012). *Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE*. Brasília, 35 p.

FNDE-FAO (2010). *Mapeo del Proceso: Creación e Implementación del Proyecto Educando con el Huerto Escolar*. Programa Nacional de Alimentación Escolar/Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, Brasília y Santiago, 163 p.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Resultados do XII Censo Demográfico*. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados> (consulta: 07 agosto 2013).

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013). *Síntese de Indicadores Sociais do IBGE. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira*. Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 32, Rio de Janeiro, 269 p. Disponível em: <http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf> (consulta: 07 agosto 2013).

IPEA (2012). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi): o Brasil e os Fundos Multilaterais para o Desenvolvimento*. Comunicados do Ipea. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120224_comunicadoipea136.pdf

IPEA, ABC (2010). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Brasília, 78 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf

IPEA, ABC (2010). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Brasília. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010a). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios – Volume 1*. De Castro, J.A. y Modesto L. (orgs.), Brasília, 344 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf (consulta: 14 agosto 2013).

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010b). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios – Volume 2*. De Castro, J.A. y Modesto L. (orgs.), Brasília, 366 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf (consulta: 14 agosto 2013).

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi): o Brasil e os Fundos Multilaterais para o*

Desenvolvimento. Comunicados do IPEA, Brasília. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120224_comunicadoipea136.pdf

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013). *Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE*. Comunicados do IPEA, nº 159, 47 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf (consulta: 10 julho 2014).

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2014). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Campello, T. y Cortês Neri, M. (orgs). IPEA, Brasília, 87 p. Disponível em: https://www.wpp.org.br/sites/default/files/pbf_sumario_executivo_portugues.pdf (consulta: 10 julho 2014).

LULA DA SILVA, Luiz Inácio (2002). Carta ao Povo Brasileiro. Partido dos Trabalhadores. 22 de junho de 2002. 5 p.

MDA, Ministério de Desenvolvimento Agrário (2010). *Fome Zero. A experiência brasileira*. Graziano da Silva, J., Del Grossi, M.E., Galvão de França, C. (orgs). Série NEAD Especial, MDA, 362 p.

MDA, Ministério de Desenvolvimento Agrário (2010). *Fome Zero. A experiência brasileira*. Graziano da Silva, J., Del Grossi, M.E., Galvão de França, C. (orgs). Série NEAD Especial, MDA, 362 p.

MDS, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005). *Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social*. Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 99 p. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/resolveuid/23ad2e16c4d257cdb672c8bb352731fa/download> (consulta: 12 julho 2013).

MDS, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010). *Fome Zero. Uma História Brasileira – Volume 1*. Veiga Aranha, A. (org.), Brasília, 190 p. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/publicacoes%20sisan/livros/fome-zero-2013-uma-historia-brasileira-2013-volumes-1-2-e-3/arquivos/Fome%20Zero%20Vol1.pdf/download> (consulta: 12 julho 2013).

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

MRE, Ministério das Relações Exteriores (2010). *Segurança Alimentar e Assistência Humanitária. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)*. Brasília, 5 p. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.7-seguranca-alimentar-fao> (consulta: 26 março 2014).

SAE, Secretaria de Assuntos Estratégicos (2010). *Ciclo de Palestras, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias*. Presidência da República, Brasília, 56 p.

DISCURSOS OFICIALES

AMORIM, Celso (2004 a). *Discurso no Seminário "Política Externa Independente: A Atualidade de San Tiago Dantas", Rio de Janeiro, 24 de setembro de 2004*. En Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim 2004, Ministério das Relações Internacionais, República Federativa do Brasil, Brasília (pp. 105-111).

AMORIM, Celso (2004 b). *Discurso por ocasião da Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Brasília, 26 de setembro de 2004*. En Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso

Amorim 2004, Ministério das Relações Internacionais, República Federativa do Brasil, Brasília (pp. 135-138).

ARAÚJO CASTRO, J. A. (1963). *Desarmamento, Descolonização e Desenvolvimento, Discurso pronunciado no Debate Geral da XVIII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas*. Ministério das Relações Internacionais, República Federativa do Brasil, Brasília.

ARINOS, Afonso (1962). *Discurso sobre o Brasil e a questão da Angola na ONU*. En Documentos da Política Externa Independente, vol. II (2007). Centro de História e Documentação Diplomática, Rio de Janeiro; Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília (pp. 266-271).

LULA DA SILVA, Luiz Inácio (2003). *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília, DF, 01 de janeiro de 2003*. Presidência, República Federativa do Brasil, Brasília (13 p.).

LEGISLACIÓN

BRASIL, Presidência da República (1972). *Lei Nº 5.829, de 30 de Novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5829.htm (consulta: 13 mayo 2014).

BRASIL, Presidência da República (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasil*. Disponible em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (consulta: 18 julio 2013).

BRASIL, Presidência da República (1992). *Decreto Nº 591, de 6 de Julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm (consulta: 26 mayo 2014).

BRASIL-PR, Presidência da República (2003). *Lei Nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispões sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rura, e dá outras providências*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm (consulta: 07 abril 2013).

BRASIL, Presidência da República (2004). *Lei Nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm (consulta: 21 julio 2013).

BRASIL, Senado Federal (1973). *Decreto Nº 42.034, de 30 de Março de 1973. Institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), aprova o I PRONAN e dá outras providências*. Disponible en: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=185921&norma=201668> (consulta: 18 junio 2014).

BRASIL-CN, Congresso Nacional (2010). *Medida Provisória Nº 519, de 30 de dezembro de 2010. Autoriza o Poder-Executivo a doar estoques públicos de alimentos para assistência humanitária internacional*. Disponible en: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2010/519.htm> (consulta: 3 agosto 2014).

BRASIL-MRE, Ministério das Relações Exteriores (2006). *Portaria MRE nº 717, de 09 de dezembro de 2006*. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de dezembro de 2006. Disponible en: http://www.abc.gov.br/sigap/downloads/PORTARIA_717.pdf (consulta: 28 julio 2013).

BRASIL-PR, Presidência da República (2004). *Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004. Dispõe sobre os procedimentos (...) para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos*. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de julho de 2004. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5151.htm (consulta: 28 julio 2013).

BRASIL-PR, Presidência da República (2006 a). *Decreto de 21 de Junho de 2006. Cria o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10864.htm (consulta: 28 julio 2013).

BRASIL-PR, Presidência da República (2006 b). *Lei Nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2006/lei/111346.htm (consulta: 21 julio 2013).

BRASIL-PR, Presidência da República (2009). *Lei Nº 11.947, de 16 de Junho de 2009. Lei de Alimentação Escolar*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2009/lei/111947.htm (consulta: 05 julio 2014).

BRASIL-PR, Presidência da República (2011). *Lei Nº 12.429, de 20 de Junho de 2011. Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2011/Lei/L12429.htm (consulta: 3 agosto 2014).

BRASIL-PR, Presidência da República (2014). *Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm (consulta: 12 agosto 2014).

DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y ORGANISMOS MULTILATERALES

ABRANDH y CERESAN (2009). *Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*. Relatório Técnico, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) y Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), Brasília-Rio de Janeiro, 97 p. Disponible en: <http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Avan%C3%A7os-e-desafios.pdf> (consulta: 22 septiembre 2013).

ACTIONAID (2010). *Who's really fighting hunger? Why the world is going backwards on the goal to halve hunger and what can be done*. HungerFREE Scorecard 2010, South Africa, 108 p. Disponible en: <http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/actionaid-scorecard-report-2010.pdf> (consulta: 27 febrero 2014).

FAO, Organización das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (2004). *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. 127ª Sessão do Conselho da FAO, novembro de 2004. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/Diretrizes.pdf> (consulta: 22 septiembre 2013).

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2000). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Enseñanzas de los Cincuenta Últimos Años*. Roma, 355 p. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s09.htm#TopOfPage> (consulta: 13 marzo 2013).

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma, 33 p. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm> (consulta: 13 marzo 2013).

FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations (2014). *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma, 56 p. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf> (consulta: 17 septiembre 2014).

FAO-BRASIL (s.f.). *Fondo de Cooperación Técnica Brasil-FAO. Marco Estratégico para la Acción. Programa de Cooperación Técnica Brasil-FAO*. 10 p. Disponible en: http://www.fao.org/alc/file/media/proy/p_brasil/me_programa_brasil.pdf (consulta: 6 mayo 2014).

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2014). (Documental) *Lèt Agogo*. Producido por la FAO Haití y dirigido por Celso Renato Maldos. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ftgw_RRSZVE (acceso: 28 julio 2014).

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (2008). *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional: relatório síntese*. IBASE, Rio de Janeiro, 361 p. Disponible en: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/segal-repercuss%C3%B5es-do-bolsa-fam%C3%ADlia.pdf> (consulta: 15 enero 2014).

INSTITUTO CIDADANIA (2001). *Projeto Fome Zero. Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. São Paulo, 3ª versão, 118 p. Disponible en: www.fomezero.gov.br/download/livro_projeto%20fome.pdf (consulta: 13 agosto 2013).

OXFAM (2011). *Governança para um sistema alimentar resiliente*. Textos para Discussão da Oxfam, Campanha Cresça, 34 p. Disponible en: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/20110527-dp-governance-resilient-food-system-pt.pdf> (consulta: 27 febrero 2014).

PABA (1978). Plan de Acción de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. United Nations Development Programme (UNPD), Special Unit for South-South Cooperation. Disponible en: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Buenos%20Aires%20Plan%20of%20Action.pdf> (consulta: 27 noviembre 2012).

PNUD CSS, Special Unit for South-South Cooperation (2011). *The India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation. IBSA Trust Fund*. Project Portfolio Overview, 2011 Annual Report, United Nations Development Programme (UNPD), 36 p. Disponible en: <http://tcdc2.undp.org/ibsa/Upload/IBSAReport.pdf> (consulta: 27 marzo 2014).

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *O que o IBAS pode oferecer para a comunidade global? Poverty in Focus nº 21*, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD, 28 p. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCpovertyInFocus21.pdf> (consulta: 27 marzo 2014).

PT, Partido dos Trabalhadores (2002). *Programa de Governo 2002: Coligação Lula Presidente*. 73 p. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa.shtml> (consulta: 12 junio 2013).

PT, Partido dos Trabalhadores (2010). *A Política Internacional do PT - Projeto de Resolução ao IV Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores*. Secretaria de Relações Internacionais do PT, São Paulo, 26 p. Disponible en: http://www.pagina13.org.br/download/http://5c912a4babb9d3d7cce1-6e2107136992060ccfd52e87c213fd32.r10.cf5.rackcdn.com/wp-content/files/IVCongressoPT/PROPOSTA_RESOLUCAO_POLITICA_INTERNACIONAL.doc (consulta: 12 diciembre 2013).

SEGIB, Secretaría General Iberoamericana (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Estudios SEGIB nº 4. Disponible en: <http://segib.org/upload/Sur-Surweb.pdf> (consulta: 23 octubre 2012).

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (2007). *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. VAITSMAN, J., RODRIGUES, R., y PAES-SOUSA, R. (orgs.). Policy Papers nº 17, Management of Social Transformations, 74 p.

VNU, Voluntarios de las Naciones Unidas (2012). *Manual Escuelas Vivas. Para una escuela más segura y saludable*. El Salvador, 124 p. Disponible en: <http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2013/08/Manual-do-Projeto-Escolas-Vivas.pdf> (consulta: 14 julio 2014).

NOTAS DE PRENSA DE ÓRGANOS GUBERNAMENTALES

Benefícios do Bolsa Família têm reajuste de 10%. *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*, 02 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/maio/beneficios-do-bolsa-familia-tem-reajuste-de-10> (acesso: 02 marzo 2014).

Brasil e Gana firmam acordo de cooperação de US\$ 95 mi para agricultura familiar. *Presidência da República Brasil*, 27 de enero de 2011. Disponible en: <http://blog.planalto.gov.br/brasil-e-gana-firmam-acordo-de-cooperacao-de-us-95-mi-para-agricultura-familiar/> (acesso: 25 julio 2014).

Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 14 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2 (acesso: 17 abril 2014).

Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família. *IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, 14 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2 (acesso: 13 marzo 2014).

Curso de hortas na alimentação escolar reúne representantes de 16 países em Brasília, *Portal Brasil*, 09 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/04/curso-de-hortas-na-alimentacao-escolar-reune-representantes-de-dezesseis-paises-em-brasilia> (acesso: 8 julio 2014).

Declaração de Nova York sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza, *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 21 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-a-acao-contra-a-fome> (acesso: 13 marzo 2014).

Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural: Adoção de Documento Final. *MRE, Ministério das Relações Exteriores*, 13 de mayo de 2010, Nota nº 302. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/dialogo-brasil-africa-sobre-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-desenvolvimento-rural-adocao-de-documento-final> (acesso: 15 junio 2014).

Embrapa-PAA África: primeiros passos em Moçambique. *PAA África*, 15 de julio de 2014. Disponible en: <http://paa-africa.org/pt/2014/07/15/parceria-entre-embrapa-e-paa-africa-da-seus-primeiros-passos-em-mocambique/> (acesso: 21 junio 2014).

Estudo indica que o programa Bolsa Família está diretamente associado à redução das taxas de mortalidade infantil. *Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.sae.gov.br/site/?p=16546> <http://www.onu.org.br/estudo-avalia-impacto-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil/> (acesso: 13 marzo 2014).

Estudo indica que o programa Bolsa família está diretamente associado à redução das taxas de mortalidade infantil. *SAE, Secretaria de Assuntos Estratégicos*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.sae.gov.br/site/?p=16546> (acesso: 13 marzo 2014).

Leia a íntegra do discurso de Lula na reunião do G-8. *Agência Brasil*, 01 de junio de 2003. Disponible en: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-06-01/leia-integra-do-discurso-de-lula-na-reuniao-do-g-8> (acesso: 05 marzo 2014).

Missão em Moçambique capacita técnicos e extensionistas do IIAM. *EMBRAPA*, 30 de mayo de 2014. Disponible en: <https://www.embrapa.br/hortalias/busca-de-noticias/-/noticia/1759361/missao-em-mocambique-capacita-tecnicos-e-extensionistas-do-iiam> (acesso: 21 junio 2014).

Países do Mercosul debatem programas brasileiros de compras públicas. *INCRA, MDA*, 11 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.incra.gov.br/paises-do-mercosul-debatem-programas-brasileiros-de-compras-publicas> (acesso: 25 julio 2014).

PL do Uruguai estabelece compras públicas de alimentos da Agricultura Familiar. Por Carolina Albuquerque. *AIAF 2014, Portal MDA*, 09 de abril de 2014. Disponible en:

<http://www.aiaf2014.gov.br/portalmda/pl-do-uruguai-estabelece-compras-p%C3%BAblicas-de-alimentos-da-agricultura-familiar> (acceso: 25 julio 2014).

Por que o Decreto da Participação Social fez tremer as bases do Congresso? por Nathalie Beghin. *Planalto*, 13 de junio de 2014. Disponible en: <http://www3.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/por-que-o-decreto-da-participacao-social-fez-tremer-as-bases-do-congresso> (acceso: 12 agosto 2014).

NOTAS DE PRENSA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y ORGANISMOS MULTILATERALES

30% de compras públicas de alimentos serán a pequeños productores. *MPP, Movimiento de Participación Popular, Frente Amplio*, 07 de abril de 2014. Disponible en: <http://mpp.org.uy/2011-12-07-22-57-14/todas-las-noticias/1193-30-de-compras-publicas-de-alimentos-seran-a-pequenos-productores> (acceso: 25 julio 2014).

Brazil and WFP launch the Centre of Excellence Against Hunger. *WFP, World Food Programme*, 07 de noviembre de 2011 Disponible en: <http://www.wfp.org/news/news-release/brazil-and-wfp-launch-centre-excellence-against-hunger> (acceso: 22 junio 2014).

Com orçamento apertado, Dilma freia pilares da política externa de Lula. *Conectas Direitos Humanos*, 03 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.conectas.org/pt/acoes/midia/noticia/22120-ultimo-segundo-com-orcamento-apertado-dilma-freia-pilares-da-politica-externa-de-lula> (acceso: 23 julio 2014).

Diálogo entre Brasil e África contribui para o combate à fome. *FAO*, 04 de julio de 2012. Disponible en: <http://pressroom.ipc-undp.org/dialogo-entre-brasil-e-africa-contribui-para-o-combate-a-fome/?lang=pt-br> (acceso: 27 mayo 2014).

Discurso del director-general de la FAO, José Graziano da Silva, en el evento “Responsabilidades e Desafios: avançando junto rumo a um mundo sem fome”, en la ciudad de São Paulo, el 22 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/faodg-statements/detail/en/c/242087/> (acceso: 25 agosto 2014).

Embrapa investe apenas 4% do orçamento na agricultura familiar. *MST, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, 31 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.mst.org.br/Embrapa-investe-apenas-4-do-orcamento-em-agricultura-familiar> (acceso: 15 julio 2014).

Embrapa, o acordo com a Monsanto e a privatização da "neutralidade científica". Por Horacio Martins de Carvalho. *MST, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, 16 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.mst.org.br/Embrapa-e-a-privatizacao-da-neutralidade-cientifica-Horacio-Martins-de-Carvalho> (acceso: 15 julio 2014).

Estudo avalia impacto do Programa Bolsa Família na redução da mortalidade infantil. *ONU-Brasil*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.onu.org.br/estudo-avalia-impacto-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil/> (acceso: 13 marzo 2014).

Moçambicanos denunciam a saga do agronegócio em usurpar suas terras. Por Aunício da Silva. *MST, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, 10 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.mst.org.br/Camponeses-mocambicanos-denunciam-a-saga-do-agronegocio-em-usurpar-suas-terras> (acceso: 15 julio 2014).

Movimento América Latina e Caribe sem Fome reforça importância de alimentação escolar. Nove países são representados na Gira Técnica sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Projeto Educando com a Horta Escolar, em Brasília. *FAO Notícias*, s.f. Disponible en: <https://www.fao.org.br/MALCsFriae.asp> (acceso: 8 julio 2014).

Pesquisadora da Embrapa avalia implantação de programas sociais brasileiros na África. *Instituto Lula*, 14 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.institutolula.org/pesquisadora-da-embrapa-avalia-implantacao-de-programas-sociais-brasileiros-de-na-africa> (acceso: 23 junio 2014).

Soltando a (própria) voz, *Jornal da Unicamp*, abril-mayo de 2013, nº 559, pp. 6-7. Disponible en: <http://www.unicamp.br/unicamp/ju/559/soltando-propria-voz> (acceso: 14 marzo 2014).

NOTAS DE PRENSA DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

A diplomacia perdeu espaço no governo Dilma? *BBC Brasil*, 27 de agosto de 2013. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/08/130826_diplomacia_dilma_pai_jf.shtml?print=1 (acceso: 23 julio 2014).

A política externa não é um bibelô na vitrine do governo. *Carta Maior*, 23 marzo 2010. Disponible en: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/%27A-politica-externa-nao-e-um-bibelo-na-vitrine-do-governo%27%0D%0A/6/15541> (acceso: 7 agosto 2013).

Adeus, Periferia. Para o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, nomeado para a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Brasil tornou-se mais relevante. *Carta Capital*, noviembre 2009. Disponible en: <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/CartaCapital-nov-09.pdf> (acceso: 7 agosto 2013).

América Latina e Caribe caminham para erradicar a fome na região. Por José Graziano da Silva. *UOL Notícias*, 07 de mayo de 2014. Disponible en: <http://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2014/05/07/america-latina-e-caribe-caminham-para-erradicar-a-fome-na-regiao.htm> (acceso: 18 junio 2014)

Amorim filia-se ao PT e 'não exclui candidatura no ano que vem', diz Berzoini. *O Globo*, 30 septiembre 2009. Disponible en: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MRP1323926-5601,00.html> (acceso: 12 agosto 2013).

Bolsa Família beneficia 50 milhões após 10 anos. *Diário de S. Paulo*, 20 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.diariosp.com.br/noticia/detalhe/59067/Bolsa+Familia+beneficia+50+mi+apos+10+anos> (acceso: 14 marzo 2014).

Brazil's foreign-aid programme. Speak softly and carry a blank cheque. *The Economist*, 15 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.economist.com/node/16592455> (acceso: 17 junio 2014).

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) aprova acordo entre Monsanto e Embrapa. *Valor Econômico*, 07 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.valor.com.br/agro/3225774/cade-aprova-acordo-entre-monsanto-e-embrapa> (acceso: 15 julio 2014).

'Dinamizador' da Unasul, Lula se despede do bloco". *BBC Brasil*, 25 noviembre 2010. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/11/101124_unasul_cj_pai.shtml (acceso: 13 febrero 2014).

Em Davos, Lula propõe fundo internacional contra a fome. Por Clóvis Rossi. *Folha de S. Paulo*, 26 de enero de 2003. Disponible en: <http://tools.folha.com.br/print?url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Ffolha%2Fbrasil%2Fult96u45227.shtml&site=emcimadahora> (acceso: 15 junio 2014).

Entrevista com Marco Aurélio Garcia. *Roda Viva*, TV Cultura, 21 junio 2004. Disponible en: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/574/entrevistados/marco_aurelio_garcia_2004.htm (acceso: 15 agosto 2013).

G8 exclui proposta de Lula de criar fundo mundial de combate à fome. *Folha de S. Paulo*, 03 de junio de 2003. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u49727.shtml> (acceso: 05 mayo 2014).

Gostam de ser quintal. O mundo celebra a diplomacia de Lula, mas no Brasil Celso Lafer e outros fernandistas pretendem que dependência é o que nos convém. *Carta Capital*, 14 outubro 2010. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/gostam-de-ser-quintal> (acesso: 7 agosto 2013).

Governo mantém segredo sobre recursos do fundo de pobreza. CGU fez relatório defendendo divulgação de documentos, mas ouvidor-geral foi contra. Por Thiago Herdy. *O Globo*, 30 de março de 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/governo-mantem-segredo-sobre-recursos-do-fundo-de-pobreza-12037651> (acesso: 13 maio 2014).

Governo mudará agência de cooperação. *Folha de S. Paulo*, 19 de julho de 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/119679-governo-mudara-agencia-de-cooperacao.shtml> (acesso: 23 julho 2014).

Leia a íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. *Folha de S. Paulo*, 24 junho 2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> (acesso: 12 agosto 2013).

Leia a transcrição da entrevista de Marco Aurélio Garcia ao UOL e à Folha. *Folha de S. Paulo*, 18 outubro 2013. Disponível em: <http://folha.com/no1359167> (acesso: 7 agosto 2013).

Lula e a falência da 'Doutrina Garcia' por Demétrio Magnoli, *O Globo*, 31 enero 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2013/01/31/lula-a-falencia-da-doutrina-garcia-por-demetrio-magnoli-484525.asp> (acesso: 03 julho 2013).

'MAG': a ponte itinerante da América. *Carta Maior*, 7 febrero 2013. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editorial/-MAG-a-ponte-itinerante-da-America-Latina-/27557> (acesso: 7 agosto 2013).

O evangelho de Samuel. *Valor Econômico*, 23 diciembre 2009. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/?p=2478> (acesso: 15 agosto 2013).

Ouçã e leia a íntegra do discurso de Lula em Davos. *BBC Brasil*, 26 enero 2003. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2003/030126_integraamt.shtml (acesso: 14 março 2014).

Para embaixador (Samuel Pinheiro Guimarães), política externa é só `pragmática` - Secretário-geral do Itamaraty diz não haver ideologia no trabalho do ministério e nega antiamericanismo no governo Lula, mas manda recados sutis aos EUA. *Folha de S. Paulo*, 26 febrero 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2602200716.htm> (acesso: 12 agosto 2013).

Perto do príncipe, ma non troppo. O 'conselheiro' Marco Aurélio, um dos mais próximos de Lula, fala de sua rotina palaciana. *O Estado de S. Paulo*, 21 março 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,perto-do-principe-ma-non-troppo,342817,0.htm> (acesso: 07 agosto 2013).

Projeto brasileiro ProSavana poderá deslocar milhões de camponeses no norte de Moçambique. Por Unión Nacional de los Campesinos de Mozambique, Vía Campesina África y Grain. *Brasil de Fato*, 11 de diciembre de 2012. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/11330> (acesso: 16 julho 2014).

Resultados, não prazos. O chanceler Celso Amorim diz que o conteúdo das negociações da Alca é mais importante do que a discussão sobre as datas. *Isto É*, 02 junho 2003. Disponível em: <http://mundorama.net/2003/06/02/entrevista-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-concedida-a-revista-istoe-resultados-nao-prazos-brasil-02062003/> (acesso: 11 julho 2013).

Rodada Doha não morreu, diz Amorim. *Folha de S. Paulo*, 26 julho 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2607200602.htm> (acesso: 12 agosto 2013).

Transgênicos: crescimento sem limites. Por Andrea Lazzarini Salazar. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 1 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=745> (acesso: 13 julho 2014).

PRINCIPALES PÁGINAS WEB CONSULTADAS

ABC, Agência Brasileira de Cooperação: <http://www.abc.gov.br>

Ação da Cidadania: <http://www.acaodacidadania.com.br/?page=quemsomos>

Biblioteca da Presidência da República, Brasil: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/sobre-a-biblioteca/biblioteca-da-presidencia-da-republica>

Centro de Informação das Nações Unidas: <http://www.brasil-cs-onu.com/>

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Programas de Transferencia Condicionadas: <http://dds.cepal.org/bdptc/>

CGFOME, Coordenação Geral das Ações Internacionais de Combate à Fome: <http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br>

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: <http://www4.planalto.gov.br/consea/>

EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária: <https://www.embrapa.br>

FAO/RLC, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: <http://www.rlc.fao.org/pt/projetos/lista/?tp=&or=0&pg=6>

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

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação: <http://www.fnde.gov.br/>

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

IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas: <http://www.ibase.br/>

IBSA Fund/UNDP, United Nations Development Programme: <http://tcdc2.undp.org/IBSA/about/about.htm>

IPC-IG/UNDP, International Policy Centre of Inclusive Growth, United Nations Development Programme: <http://www.ipc-undp.org/>

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

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

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

ONU BR, Nações Unidas no Brasil: <http://www.onu.org.br/>

PAA África, Purchase from Africans for Africa: <http://paa-africa.org/pt/about/paa-africa/>

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

Presidência da República, Brasil: <http://www2.planalto.gov.br/>

REAF, Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR: <http://www.reafmercosul.org/>

REBRAE, Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar: <http://www.rebrae.com.br/>

Senado Federal, Brasil: <http://www8a.senado.gov.br>

Secretaria Geral da Presidência da República Federativa do Brasil: <http://www.secretariageral.gov.br/>

VETERIMED, Lèt Agogo: http://veterimed.org.ht/let_agogo_esp.htm

WFP, World Food Programme, PAA Africa: <http://www.wfp.org/purchase-progress>