

# **“HAMBRE CERO”**

## **Influencia de Brasil sobre la Política Internacional Alimentaria**



**Lourrene de Cássia Alexandre Maffra**

**TESIS DOCTORAL**

**DIRIGIDA POR:**

**Prof. Dra. Teresa Rojo y Prof. Dr. Miguel Ángel Martín  
López**

2022

**“ZERO HUNGER”**

**Brazilian Influence on  
International Food Policy**



**Lourene de Cássia Alexandre Maffra**

**DOCTORAL THESIS**

**SUPERVISED BY:**

**Prof. PhD. Teresa Rojo and Prof. PhD. Miguel Ángel  
Martín López**

2022

A mi familia

## Dedicatória e Agradecimentos

Escrevo esta parte em português, que é a minha língua materna e pela qual consigo expressar melhor meus sentimentos nesse momento da minha vida.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a minha família por todo amor e apoio que sempre tive em toda a minha vida acadêmica. Gostaria de dedicar esse título aos meus pais especificamente que sempre estiveram ao meu lado, me incentivando a continuar estudando e a ir mais longe, desde o tempo da graduação que fui morar sozinha em outro estado. Sempre amarei vocês. Obrigada por tudo, Regina e Luís. Quero muito agradecer a renovação e união que teve na minha família com a chegada do meu sobrinho Miguel. Titia te ama muito, meu sobrinho. Muito obrigada as minhas irmãs e ao meu irmão pelo apoio e carinho de sempre, amo vocês Érica, Sâmia e Erick. Sérgio, obrigada por ter me dado o maior presente dessa vida, obrigada pelo nosso amorzinho, amo você, amo a nossa família.

Em segundo lugar, gostaria de expressar minha gratidão pela orientação e amizade dos meus orientadores, prof. Miguel Ángel e profa. Teresa Rojo. Gostaria de agradecê-los por toda orientação, informações, apoio acadêmico e conselhos que me foram proporcionados ao longo dessa jornada. Sei que não fui uma orientanda fácil e, por trabalhar ao mesmo tempo que fazia o doutorado, tive muitos conflitos de horários dedicados a redação da tese e estadias em Sevilha. E os senhores sempre foram pacientes e complacentes com a minha situação. ¡Muchas gracias!

Gostaria de estender meus agradecimentos a todas as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente à conclusão desta tese. Muito obrigada, prof. Sofia Boza, sr. Alberto Fiora, sra. Emma Siliprandi, prof. Luis Sáez, equipe agricultores e agricultoras de Pernambuco e do Rio Grande do Sul, e todas as pessoas que permitiram ser entrevistadas e fizeram possível as diversas "visões" presentes nesta tese.

Gostaria também de agradecer ao Banco Santander e a equipe da Oficina de Cooperación da Universidad de Sevilla que me concederam uma beca para uma estadia acadêmica em Santiago do Chile, na Universidad de Chile. Com

essa bolsa, consegui executar uma parte importante do cronograma de entrevistas e estudar mais profundamente o programa recém implantado naquele país de compras públicas da agricultura, sob a supervisão da querida prof. Soffía Boza. Como resultado concreto dessa estância, publicamos o artigo “Influencia de Brasil en la Política Alimentaria Latinoamericana: el programa de compras públicas a la agricultura familiar de Chile” na Revista de Estudios Internacionales.

Por fim, quero agradecer aos meus alunos de Relações Internacionais da Universidade Federal do Amapá pela compreensão por toda essa jornada de viagens a Sevilha e por sempre serem muito queridos com essa professora deles.

Muito obrigada, Universo! Muito obrigada Deus!

## Sumario

DEDICATORIA E AGRADECIMIENTOS .....	4
INTRODUCCIÓN.....	10
DISEÑO METODOLÓGICO DE LA TESIS .....	15
OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	15
CAPÍTULO I: POLÍTICA INTERNACIONAL ALIMENTARIA: ORÍGENES, LIMITACIONES Y ACTUALIDADES .....	25
1. Los primeros debates de la agricultura y la alimentación en la agenda internacional: de las negociaciones del GATT hasta la creación de la OMC ...	28
1.1) GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: la liberalización de la agenda del comercio agrícola .....	32
1.2) Agreement on Agriculture (AoA) - El Acuerdo sobre la Agricultura y la profundización de la agenda liberal del comercio agrícola ..	44
1.3) La influencia en la política alimentaria internacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC).....	49
2. El papel de las empresas del sector agroquímico en la política comercial de los alimentos .....	63
2.1) Syngenta .....	65
2.2) Bayer-Monsanto.....	68
2.3) Corteva Agriscience (Dow y Dupont) .....	72
2.4) Basf.....	74
2.5) El papel de las empresas agroquímicas en la política alimentar mundial: críticas .....	76
3. Política Internacional ante el reto del Hambre Mundial .....	87
3.1) ¿Qué entendemos por hambre? .....	87
4. La conformación de la política internacional alimentaria .....	93
4.1) Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 .....	93
4.2) Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996.....	98
4.3) Objetivos del Desarrollo del Milenio .....	108
4.4) Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después 116	
5. Limitaciones de la agenda de combate al hambre .....	121
5.1) La crisis alimentaria de 2008.....	122

5.2)	La necesidad de cambios.....	127
5.3)	Las críticas de la Vía Campesina al sistema alimentario en los años noventa y dos mil.....	130
CAPÍTULO II: EL MODELO BRASILEÑO DE COMBATE AL HAMBRE: EL PROGRAMA HAMBRE CERO DE LULA DA SILVA .....		
		135
1.	Breve recorrido de la Política de seguridad alimentaria brasileña .	136
1.1)	Acogimiento del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en política de seguridad alimentaria brasileña .....	139
1.2)	Cambios introducidos a partir del primer gobierno Lula da Silva: la atención a la seguridad alimentaria en Brasil.....	142
1.3)	Marco jurídico e institucionalización de la política de seguridad alimentaria en Brasil de 2003 a 2010.....	143
	La participación de los estados federados y los municipios en el Sistema de SAN.....	154
2.	Estrategia Hambre Cero: Composición, aplicación e impactos .....	156
2.1)	El origen del Hambre Cero.....	158
2.2)	La estructura técnica de Hambre Cero.....	159
2.3)	Acciones del programa Hambre Cero en año 2003 .....	162
2.4)	Lo novedoso del Hambre Cero .....	167
2.5)	La participación social como cuestión clave del éxito de Hambre Cero: el papel del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria .....	170
2.6)	La evolución del programa Hambre Cero hacia una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional .....	174
2.7)	El Programa de Adquisición de Alimentos y el incentivo a la agricultura familiar en Brasil: una vía necesaria para el combate al hambre .....	176
2.7.1)	Características y funcionamiento del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA).....	177
2.7.2)	Estudios de caso de PAA como estrategia de Hambre Cero y seguridad alimentaria .....	186
2.7.3)	Breve análisis de las experiencias.....	208
2.8)	El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE): política pública de seguridad alimentaria que lleva los alimentos de la agricultura familiar a las escuelas.....	211
2.9)	El programa Bolsa Familia: la transferencia de renta a la población más vulnerable en Brasil.....	215
2.10)	El Plan Brasil sin Miseria de la presidenta Dilma Rousseff: los últimos avances en seguridad alimentaria en Brasil.....	218
3.	Breves conclusiones prácticas de este capítulo .....	222

CAPÍTULO III: LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DEL HAMBRE	
CERO: ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA.....	225
1. Aspectos Introdutorios: .....	226
2. La política exterior del gobierno Lula da Silva: la mirada hacia lo social.....	228
2.1) Acercamiento general a la Metodología del Foreign Policy Analysis: una herramienta teórica para entender la Política Exterior Brasileña de Lula...	230
2.2) Aplicación de la metodología de Análisis de Política Exterior para entender el curso de acción de la Política Exterior Brasileña de Lula da Silva en el tema alimentario.....	241
2.3) La influencia del entorno nacional e internacional en la elaboración de la PEB de Lula .....	252
2.4) La Política Exterior de Lula da Silva: dos visiones sobre los procesos de cooperación al desarrollo de Brasil .....	254
2.5) La internacionalización de políticas públicas como estrategia de inserción internacional brasileña: La Política Exterior de Lula impulsada por la actual interdependencia de las relaciones internacionales y sus impactos en las políticas públicas .....	264
3. La América Latina en la Política Exterior Brasileña (2003 - 2010): la búsqueda de soluciones para problemas comunes en materia agroalimentaria.....	271
4. Estudios de caso de transferencia de las políticas públicas brasileñas contra el hambre .....	275
4.1) Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre y el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe .....	275
4.2) Chile, Colombia y Perú: cooperación directa e indirecta con Brasil en temas agroalimentarios.....	288
4.2.1) La influencia brasileña sobre la creación del programa de compras públicas de la agricultura familiar en Chile: un estudio de caso de cooperación sin acuerdo formal .....	288
El doble papel de la agricultura familiar y campesina en Chile .....	288
Compras Públicas de alimentos en Chile: la participación de la AFC y comparación con Brasil.....	301
Análisis de la influencia brasileña en la política de compras públicas chilena .....	310
4.2.2) Los proyectos de cooperación de Brasil con Colombia y Perú vía FAO.....	323
4.2.2.1) Cooperación Brasil-Colombia en materia de seguridad alimentaria: desarrollo y paz.....	323



4.2.2.2) Cooperación Brasil-Perú en seguridad alimentaria: .....	328
5. La internacionalización de la estrategia del Hambre Cero al continente africano: la ampliación de la influencia internacional de Brasil en temas sociales.....	335
5.1) El Programa de Adquisición de Alimentos en África: Purchase from Africans for Africa / PAA-Africa .....	343
5.2) La estrategia Zero Hunger en Africa .....	348
CAPÍTULO IV: DEL HAMBRE CERO BRASILEÑO AL <i>ZERO HUNGER MUNDIAL</i> : ÉXITOS Y LÍMITES ACTUALES .....	355
1. Del Fome Zero al Zero Hunger en el mundo .....	358
1.1) Elección de Graziano para la dirección de FAO y la influencia en el Sistema de las Naciones Unidas .....	358
1.2) Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y la erradicación del hambre en el mundo .....	370
1.3) La Necesidad de impulso y de un fuerte liderazgo para conseguir el Zero Hunger Mundial:la actual perspectiva negativa de su cumplimiento 378	
2. Pérdida del liderazgo y limitaciones actuales de la influencia brasileña en la política internacional agroalimentaria y de lucha contra el hambre .....	380
2.1) Retroceso en las políticas agroalimentarias brasileñas con la elección de Jair Bolsonaro .....	381
2.2) “China’s rising”: aumento de la participación china en el “mercado del hambre” y su mayor influencia tras la elección del actual director-presidente de FAO.....	388
2.3) Pandemia del coronavirus y el inminente aumento del hambre mundial.....	396
CONCLUSIONES .....	403
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	413
DOCUMENTOS: .....	413
LIBROS Y ARTÍCULOS CIENTÍFICOS:.....	420
ARCHIVO ADJUNTO.....	434
Entrevistas realizadas (por orden de aparición en los capítulos) .....	435

## INTRODUCCIÓN

Si hay una cuestión en la que Brasil ha tenido visibilidad e influencia en la escena internacional de las últimas décadas, este es el caso del programa Hambre Cero (Fome Zero, la expresión portuguesa). Este programa ha sido considerado como el más eficaz para reducir la cifras de hambre y malnutrición a nivel mundial. Los datos muestran que durante su vigencia sacó de la inseguridad alimentaria a casi 25 millones de personas. Estos logros no han sido alcanzados por ningún otro programa nacional en la historia. El artífice de este fue el expresidente Luis Lula da Silva, aunque su programa contaba también con múltiples protagonistas y autores materiales e intelectuales (José Graziano da Silva, el departamento de Economía de la Universidade de Campinas, etc.). Fue también un programa con múltiples ramificaciones o subprogramas con múltiples contenidos, tales como los programas de incentivo a la agricultura familiar e de promoción de renta para las familias más vulnerables, que fueron variando en el tiempo. Ello era necesario ya que la seguridad alimentaria es una realidad compleja y que necesita sumar varias perspectivas. El programa Hambre Cero supo tener ese enfoque plural.

Pero lo que más nos interesa desde una perspectiva de la disciplina de las Relaciones Internacionales, ciencia social y política. por esencia, es la proyección internacional que ha tenido. Ciertamente, el programa Hambre Cero empezó a conocerse y a difundirse prontamente. Despertó el interés de numerosos expertos de la materia y de las agencias y organizaciones internacionales, sobre todo de las que tienen competencia en materia de la seguridad alimentaria, agricultura y nutrición, como la Organización de las

Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO, sigla en inglés). De hecho, parece que muchos de los programas de combate al hambre y de promoción de la seguridad alimentaria que se hicieron a partir de 2005 estuvieron influidos en el programa brasileño. Estamos pensando en el programa en el Programa América Latina Sin Hambre que impulsó la oficina regional de FAO América Latina en Santiago de Chile. Asimismo esta influencia se intuye también en variados programas nacionales sobre la materia, tanto en la América Latina (caso de Guatemala, Perú, etc.), como de África (como Níger – programa 3N y *Zero Hunger* de ECOWAS). Además del actual e importante Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 2, que persigue acabar con el hambre para el año de 2030, podemos intuir que bebe de las fuentes del *Fome Zero* de Lula da Silva.

De lo dicho anteriormente se desprende el interés científico por estudiar en profundidad y con el camino metodológico adecuado el alcance real de esta influencia. El estado de arte de la materia muestra que ha habido pocos estudios académicos, como libros y artículos, sobre el tema.

A esta investigación doctoral se incorporó un análisis bibliográfico específico de Relaciones Internacionales, enfatizando en la técnica nombrada *Foreign Policy Analysis*, la cual buscamos para entender cuáles son las reglas clave de una política exterior, los objetivos y las intenciones, los procesos de discusión y toma de decisiones sobre la ejecución de la política, así como las instituciones involucradas. Hemos aplicado el análisis de política exterior para comprender como ha sido la difusión del programa Hambre Cero al exterior.

Asimismo, metodológicamente, en esta tesis se hizo investigación documental en las sedes electrónicas de las organizaciones y agencias

internacionales que actúan en la materia (como la FAO, la Organización Mundial del Comercio, el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo Internacional para la Agricultura), con el objetivo de obtener datos que fundamentarían nuestra argumentación. Se recopiló también la literatura científica sobre los temas que tratamos en la tesis en bibliotecas y on line, así como documentación pertinente en archivos de las agencias y organizaciones internacionales. Es el caso, por ejemplo de libros, manuales y prospectos de programas recogidos en FAO América Latina, sede en Santiago de Chile. Como técnicas metodológicas, se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores clave de diversas organizaciones y departamentos gubernamentales.

Para entender el alcance de la influencia del programa brasileño de Hambre Cero, se ha aplicado la metodología de estudio de casos. Algunos han sido para comprender mejor la estructura de las ramificaciones del programa, como en el caso del programa Compras Públicas de la Agricultura Familiar. En concreto, se realizaron dos visitas al terreno: una en comunidades productoras rurales familiares en Pernambuco (nordeste de Brasil), y otra en una ciudad de Rio Grande de Sul (sur de Brasil). En esas dos ocasiones, se entrevistaron también a los líderes responsables en las comunidades con el objetivo de entender las percepciones de ellos acerca del programa, sus logros y desafíos. Un segundo tipo de estudio de caso realizado verificar cómo Hambre Cero y sus subprogramas y proyectos han sido incorporados, “traducidos”, adaptados a realidades de otros países o como fuentes de inspiración para iniciativas regionales. Los casos estudiados han sido: Chile, Perú, Ecuador, la Iniciativa América Latina sin Hambre, el Frente Parlamentario contra el Hambre y la iniciativa *Zero Hunger* de Africa.

La hipótesis de esta investigación de tesis doctoral es que el programa Hambre Cero, impulsado por el expresidente Luis Lula da Silva y pensado intelectualmente por un grupo de economistas de Unicamp, liderado por José Graziano da Silva, ha servido de modelo al actual modelo mundial de lucha contra el hambre que se lleva al cabo por diversas organizaciones y agencias internacionales, así como por otros países internamente.

A fin de corroborar esta hipótesis, dividimos la tesis en cuatro capítulos. El primer capítulo se estudia cómo ha sido la incorporación de los temas alimentarios y agrarios en la agenda internacional, enfatizando el papel de GATT (sigla del inglés General Agreement on Trade and Tariffs) inicialmente, y posterior de la OMC, así como el rol jugado por FAO en esas discusiones internacionales. Esos temas antes no eran priorizados en las discusiones internacionales o eran tratados como problemas nacionales y a partir de lo acordado en GATT, pasaron a figurar en las principales negociaciones internacionales.

Con ese escenario y con el necesario recorrido histórico, pasamos al nivel nacional en el capítulo segundo para estudiar y discutir como el programa Hambre Cero fue estructurado jurídicamente, institucionalmente, analizando cuáles fueron sus instrumentos y figuras clave, así como los subprogramas y proyectos que se originaron a partir de la idea inicial del programa, tal fue el caso del Programa de Adquisición de Alimentos y el Programa Nacional de Alimentación Escolar; muy importantes para conseguir los objetivos iniciales presentes en el Hambre Cero.

El tercer capítulo está dedicado a entender el proceso de difusión internacional del programa Hambre Cero. En ese capítulo, se presentan los

resultados de los estudios de caso internacionales analizados aplicando la herramienta de análisis de política exterior para profundizar en el entendimiento de los actores involucrados en la génesis de la política exterior brasileña en materia alimentaria y de agricultura, así como para probar si ha efectuado la difusión del programa internacionalmente.

En el cuarto y último capítulo, se estudia y discute el papel de José Graziano da Silva en consolidar internacionalmente la influencia de Brasil en el combate al hambre, a través de su labor al frente de FAO (de 2012 hasta 2020). En este capítulo también se discuten los actuales desafíos a la “estructura internacional” que ha sido construida de lucha contra el hambre, como es la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 2, de erradicación del hambre en el mundo.

# DISEÑO METODOLÓGICO DE LA TESIS

## Objetivos y metodología

La pregunta de investigación es si la aplicación del programa Hambre Cero (Fome Zero) que impulsó el primer gobierno del presidente Lula Da Silva para atajar el hambre crónico y la inseguridad alimentaria que padecía tradicionalmente Brasil ha tenido influencia en el desarrollo más reciente de la política internacional alimentaria? El objetivo general importante de esta tesis es analizar si el programa Hambre Cero de Brasil influyó en la manera de abordar la inseguridad alimentaria y llegando incluso a colocar al hambre en lo más alto nivel de discusión de la política internacional.

El estudio que se realiza es de carácter inductivo y basado en la observación de datos y elementos de la práctica de las relaciones internacionales, ciencia puramente de carácter social. Hay elementos de la práctica que, una vez investigados, podrán corroborar la hipótesis de que el programa Hambre Cero ha ejercido una influencia en la evolución posterior de política alimentaria internacional.

El estado del arte en la materia, esto es, los trabajos científicos que ya se han llevado a cabo sobre el particular, son escasos y fragmentarios. Nuestra primera labor en la realización de esta tesis doctoral fue la búsqueda bibliográfica completa sobre todo lo relacionado en la materia, lo que se llevó a cabo entre Brasil y diversas estancias en la Universidad de Sevilla (biblioteca de las facultades de Derecho, Ciencias del Trabajo y Ciencias Económicas) y en Santiago de Chile, incluyendo libros y artículos, tanto en formato papel como electrónico.

Este análisis bibliográfico nos llevó a un primer punto de partida científico que es la necesidad de estudiar y profundizar en el Marco Teórico sobre la Política Alimentaria Internacional. Era necesario dilucidar cómo se conformaba esta política, cuáles eran los actores clave con influencia en la toma de decisiones, quién marcaba la agenda, cuáles eran los objetivos primordiales. Sólo así podría evaluarse con plena capacidad cuál era, en ese punto de partida, el rol de la seguridad alimentaria y la capacidad de influencia que hasta entonces había tenido Brasil u otros países en desarrollo, sobre todo. Ello requería, como decimos, un amplio análisis de la literatura científica sobre el tema, pleno conocimiento de ese estado del arte, así como la implementación de la metodología científica adecuada para esta valoración, que no es el otro que la herramienta de Análisis de Políticas Públicas, ampliamente usado en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales. Bien es conocido que el análisis de políticas es un campo joven en la temporalidad del desarrollo científico, que comenzó a configurarse en los Estados Unidos apenas a inicios de la década de 1950 (Lasswell, 1951). Hemos llevado a cabo este análisis, de interés sobre todo como marco teórico, acogiendo una visión metodológica amplia que incluya todos los aspectos metodológicos existentes posibles en este análisis (racionalista, neoinstitucionalismo, de decisión racional, etc)<sup>1</sup>.

Todo ello queda reflejado en el primer capítulo de abordaje de este marco teórico relativo a la construcción de la política internacional en materia de alimentación. Claramente, con ello, nos estamos marcando también un primer objetivo específico de la tesis, que consiste en valorar cómo se conforma esta

---

<sup>1</sup> Véase sobre todo la obra de Guillaume Fontaine sobre análisis de políticas públicas conceptos, teorías y métodos, 2015, ed. Antropos.



política alimentaria mundial, cuáles son los aspectos predominantes y valorar qué papel ha tenido la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria en esta agenda internacional estas cuestiones y, sobre todo, quienes son los actores predominantes que condicionan la toma de decisiones y la fijación de la agenda en esta política.

Tras ello, ya podremos entrar en el análisis de las cuestiones más de fondo de nuestra investigación, en particular, el estudio de la proyección internacional de este programa brasileño. Sin duda, se trata del diseño de una investigación relevante y de envergadura, con implicaciones igualmente sobre el modelo de política exterior brasileño, esto es, sobre cómo se debiera diseñar ésta.

Como ya hemos indicado, el objetivo general de la investigación es determinar si hay una influencia brasileña y su programa Hambre Cero en el devenir de la política internacional alimentaria y contra el hambre. Evidentemente, se trata de hacer una evaluación cualitativa de esta influencia. Así, los métodos de investigación que deban aplicarse habrán de ajustarse, como ahora comentaremos, a conseguir una visión lo más profunda de esta influencia, superando un enfoque meramente descriptivo.

Además, este objetivo general ha de ir desgranándose e irá exigiendo ver cuestiones que se derivan del mismo y que deben estar en este diseño de investigación. En concreto, hay dos cuestiones nucleares. El primero debe estar en determinar si apoyar esta proyección internacional de esta política internacional proporciona a Brasil liderazgo en la escena internacional. No cabe duda de que esta finalidad es importante y podrá ofrecer incluso *policy options* sobre cómo alcanzar una política exterior más efectiva en el futuro. El segundo

va a estar en determinar la versatilidad y adaptabilidad del programa Hambre Cero a las diferentes y plurales realidades de aplicación, conociendo cómo es su aplicación real y efectivo, superando visiones puramente teóricas.

Sobre la base de estas ideas, hemos intentado descifrar las claves que han facilitado el éxito del programa en el combate al hambre y la consecución de la seguridad alimentaria. En este sentido, lo primero era ver cómo funcionaba este sistema en Brasil y ver cuáles fueron las claves del éxito. Ello se conforma, por tanto, como un segundo objetivo específico fundamental. Veremos así que el programa fue flexible y fue adaptándose a lo largo del tiempo. Estaba compuesto también por varios subprogramas de diverso contenido. Esta adaptación a la realidad puede comprobarse también en los diferentes programas que ha inspirado.

Sobre estas razones, hemos diseñado nuestra investigación, eminentemente de carácter cualitativa y cuyos resultados van a poder apreciarse en los capítulos segundo, tercero y cuarto. Estos nos permitirán llegar a las conclusiones, fruto de todo el proceso investigativo.

De esta manera, la primera cuestión que es necesario abordar en este capítulo segundo es el conocimiento cualitativo del programa Hambre Cero/Fome Zero. El mismo no ha sido un programa monolítico. Es el fruto de una proceso amplio que contaba, como decimos, con varios subprogramas concretos. Además, han ido adaptándose con el tiempo. Era una realidad compleja y, por ello, nos debe exigir una investigación sistematizadora que dé cuenta de dicha complejidad. Para ello, recurrimos a una investigación documental, que nos permita reconstruir tal realidad social. Ahora bien, la correcta comprensión debe evitar un enfoque solo descriptivo y debe

completarse con otras técnicas de conocimiento social. Estimamos así interesante la inclusión de dos estudios de caso, que nos permita ver la aplicación en concreto y en profundidad de algunos destacados programas. Este es un cuarto objetivo específico fundamental: Valorar, a través de estudios de caso, la capacidad de adaptación del programa Hambre Cero a los contextos plurales y realidades diferentes, como clave de éxito y de replicabilidad en otros lugares será nuestro objetivo específico cuarto. En el primer caso, se trata de un supuesto de comunidades productoras rurales familiares en Pernambuco (nordeste de Brasil). En el otro caso, estudiamos un caso de aplicación de un programa en una ciudad de Rio Grande de Sul (sur de Brasil). En ambos casos, hemos entrevistado también a los liderazgos responsables en las comunidades con el objetivo de entender las percepciones de ellos acerca del programa, sus logros y desafíos. Creemos bien, como señala Stake en su libro clásico sobre esta metodología, que “el cometido real del estudio de casos es la particularización, no la generalización. Se toma un caso particular y se llega a conocerlo bien, y no principalmente para ver en qué se diferencia de los otros, sino para ver qué es, qué hace. Se destaca la unicidad, y esto implica el conocimiento de los otros casos de los que el caso en cuestión se diferencial” (Stake, 1999, p. 20).

Por otro lado, el propósito del capítulo tercero es comprender cómo se produce la aludida proyección internacional del programa, sobre todo con el propósito de constatar la influencia que ha ejercido el programa brasileño en las iniciativas de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre posteriores, y este es el objetivo específico quinto. Ello lo veremos tanto en los programas de carácter puramente nacional como en los impulsados por las organizaciones

internacionales. Prestaremos en esta labor especial atención a los elementos más destacados de influencia y al contenido concreto de los programas.

No se trata de hacer un análisis cuantitativo, mostrando el número total de programas. Estos son muchos más de los efectivamente considerados (por ejemplo, en las repúblicas de la región Guayana también ha sido determinante). Creemos que lo trascendental es seleccionar los principales, a modo de conseguir trazar una visión completa y de conjunto de la referida influencia, este será nuestro objetivo específico sexto. Se va así a trabajar siguiendo una lógica de selección de estudios de caso, que nos permita lograr la profundidad de análisis. Los estudios de caso se enfocan en la complejidad de un problema a partir de su incidencia en un caso concreto, es decir, consiste en la investigación de un fenómeno contemporáneo, utilizando una gama de evidencias, entre las que se destaca el análisis de documentos, artefactos físicos y culturales, observación directa y una serie sistemática de entrevistas (Bennet, 2004). En concreto, se va a abordar el supuesto de los programas espejo de Chile, Colombia y algunos de los acogidos en el continente africano, como el promovido por la organización subregional Ecowas. Del mismo modo, también se incluye la acogida del programa en la Iniciativa de la división regional americana de FAO para erradicar el Hambre en América latina y el Caribe para el año 2025, en sus diferentes vertientes. Este ha sido un programa esencial en dicha labor de proyección.

En el análisis de todos estos supuestos hemos recurrido a recopilar toda la información documental existente, en diversas modalidades (video, web, noticias de prensa, informes y bibliografía complementaria), aunque para lograr un conocimiento problemático y profundo, completamos la investigación con

entrevistas semiestructuradas con informantes clave, en particular, las personas que tienen un conocimiento directo de los ámbitos estudiados, de sus debilidades y fortalezas. En concreto, hemos entrevistado, por ejemplo, a José Esquinas en Córdoba/ España (FAO), al representante de España en la FAO América Latina, sr. Luís Logo Guerra en Santiago/Chile, a la sra. Emma Siliprandi, en la época coordinadora del programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la FAO América Latina, a la dra. Elizabetta Recine en Brasilia/Brasil (profesora y excoordinadora de Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria), entre otras personas. Intentamos ir así llegar al núcleo problemático de las cuestiones en debate.

Asimismo, en este capítulo vamos a dar entrada a la aplicación de una metodología de investigación propia de las relaciones internacionales, como es el FPA, Foreign Policy Analysis. Con ello, pretendemos estudiar cómo se desempeñó la política exterior brasileña para favorecer la referida proyección internacional del Fome Zero. Por tanto, nuestro objetivo específico sexto va a ser determinar cómo influyó este programa Hambre Cero en la Política Exterior Brasileña desde entonces y si la misma contribuyó también al éxito de la referida proyección internacional del programa.

Indudablemente, este papel es fundamental en nuestro objeto de estudio, en particular a través de la labor de los proyectos de cooperación al desarrollo. Con la referida metodología, se analiza cómo se toman las decisiones en estos ámbitos, cuáles son sus efectos y los impactos. Sus instrumentos son bien conocidos en el ámbito anglosajón, destacando obras, como la realizada por Valerie M. Hudson, quien afirma bien que “FPA is a fundamentally interdisciplinary endeavor” (Hudson, V. 2007, p. 189). En esencia, pondremos

el foco en ver cómo tales proyectos de cooperación y otras iniciativas diplomáticas brasileñas del período llevaron a cabo esta labor de proyección.

Por último, en el capítulo cuarto sigue el mismo diseño de investigación que el tercero, con una línea de investigación metodológica similar a la descrita anteriormente. Aquí la clave, va a estar en determinar cuál ha sido el papel de José Graziano Da Silva en toda esta proyección, como objetivo específico séptimo, y en ver cuál ha sido la influencia que ha ejercido el programa en la consecución de uno de los objetivos de desarrollo sostenibles de Naciones Unidas, de mayor calado, como es el ODS 2, de Zero Hunger, como objetivo octavo. Bien puede pensarse que este bebe de la obra brasileña. Para ello, es necesario conocer y estudiar la labor desarrollada por Graziano Da Silva como alto mandatario de la organización de Naciones Unidas para la agricultura y alimentación (FAO). Él fue uno de los autores intelectuales del programa, como profesor universitario, pasando posteriormente a ministro y asesor especial del presidente, en la puesta en práctica del programa, y culminando su labor como director general de dicho organismo mundial. Es interesante incorporar a la investigación elementos biográficos y de historia de vida del personaje así como elementos de análisis de políticas públicas, ya que, a pesar de poder apreciar una influencia, es necesario ver el contenido real y la capacidad transformadora de este ODS 2, que parece reducida. Terminaremos el trabajo analizando las actuales tendencias de los últimos gobiernos brasileños, para ver, como objetivo específico noveno, si hay un distanciamiento de la promoción de la política de lucha contra el hambre y valorar sobre todo si continuar con una política de fomento de la seguridad alimentaria otorga a Brasil un liderazgo internacional.

En consecuencia, recapitulando los objetivos generales y específicos indicados, que son a los que ha de dar respuesta esta tesis, podemos enumerar los siguientes:

1. Estimar si la aplicación del programa Hambre Cero (Fome Zero) que impulsó el presidente Lula Da Silva ha tenido una influencia en el desarrollo de la política internacional, con un papel transformador considerable y colocando al hambre en lo más alto de la agenda internacional.

2. Valorar cómo se conforma esta política alimentaria mundial, cuáles son los aspectos predominantes y ver qué papel ha tenido la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria en esta agenda internacional, analizando sobre todo quiénes son los actores predominantes que condicionan la toma de decisiones y la fijación de la agenda en esta política

3. Valorar el funcionamiento del programa Hambre Cero en Brasil, determinando cuáles fueron las claves de su éxito.

4. Valorar, a través de estudios de caso, la capacidad de adaptación del programa Hambre Cero a los contextos plurales y realidades diferentes, como clave de éxito y de replicabilidad en otros lugares.

5. Comprender cómo se produce la aludida proyección internacional del programa Hambre Cero y determinar la influencia que ha ejercido el programa brasileño en las iniciativas de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre posteriores.

6. Trazar una visión completa, profunda y de conjunto de la referida influencia a través de la investigación de estudios de caso de ejecución internacional del programa

7. Determinar cómo influyó este programa Hambre Cero en la Política exterior brasileña desde entonces y dictaminar si la misma contribuyó también al éxito de la referida proyección internacional del programa.

8. Determinar cuál ha sido la influencia que ha ejercido José Graziano Da Silva en esta proyección internacional del programa.

9. Determinar cuál ha sido la influencia que ha ejercido el programa en la consecución de uno de los objetivos de desarrollo sostenibles de Naciones Unidas, de mayor calado, como es el ODS 2, de Zero Hunger.

10. Determinar cómo es la política exterior actual de lucha contra el hambre por los actuales gobiernos de Brasil y valorar si ello afecta al liderazgo internacional del país.



## **Capítulo I**

# **Política Internacional**

## **Alimentaria: orígenes,**

## **limitaciones y actualidades**

La temática sobre el hambre y específicamente sobre sus temas correlacionados, como la agricultura y la alimentación – o los alimentos, solo recientemente ha pasado a figurar como objeto de la agenda de las relaciones internacionales.

En la nombrada “década de las conferencias”<sup>2</sup>, la década de 1990, han ocurrido diversas conferencias bajo el liderazgo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, principalmente de temas sociales tales como desarrollo, población, medio ambiente y derechos humanos (Alves, 2014).

A esos objetos de debates, se ha añadido la creciente preocupación por el hambre en el mundo, sobre todo en los países subdesarrollados y en desarrollo, considerando que resolver el problema multifacético del hambre requiere un entendimiento de las fuerzas que causan el hambre en el mundo y una identificación de las políticas internacionales que ayudarán a superar las causas del hambre (Carlson, 1985, p. 1187). El tema hambre ha pasado a ser preocupación en importantes foros multidisciplinarios, intergubernamentales y entre los varios tipos de actores (gubernamentales o no).

El hambre siempre ha estado presente. Como señaló Amartya Sen en un artículo escrito en 1979<sup>3</sup>, las hambrunas han continuado ocurriendo a pesar de estar en pleno siglo XX. Incluso veía que se acercaba una próxima "crisis alimentaria mundial". Decía que "la mayor hambruna en la historia acaba de

---

<sup>2</sup> A esa década se atribuye este nombre porque fue la época que más ha tenido grandes eventos mundiales para discusión de una agenda internacional propositiva, llevando en consideración las experiencias que estaban siendo diseñadas en las Naciones Unidas de participación más democrática de los países en diversos temas.

<sup>3</sup>Pero, publicado en 1981 por la revista americana *The Quarterly Journal of Economics*.

comenzar" (Sen, p. 433), refiriéndose a un comentario de Dumont de 1975 que anunciaba una gran crisis de hambre para las décadas de los 70 y 80.

Ahora bien, pese a lo señalado anteriormente, la preocupación de la política internacional estaba localizada en la liberalización de las políticas comerciales agrícolas de los países desarrollados. Este era el objetivo internacional prioritario y esencial, lo que particularmente impactaban en la lucha contra el hambre y el subdesarrollo de manera negativa<sup>4</sup>.

No obstante, para la política alimentaria, se entiende el alimento como esencial para la vida, no solo como nutrientes para la supervivencia, pero también como valor cultural, en términos de producción y consumo tradicionales. Así como establece Madeley (2000) el alimento es más que un producto que se compra y se vende, y la falta de comida – el hambre – es la máxima exclusión a que se puede someter una persona.

Para ese fin, es fundamental hacer un análisis del proceso de estremo del hambre como un problema mundial, desde sus orígenes, sus limitaciones, hasta, por fin, lograr figurar como pauta de la compleja agenda internacional, y ver el alcance de las políticas internacionales, así como de los instrumentos legales, los acuerdos, los pactos y las conferencias internacionales.

Este capítulo presenta cómo la agricultura y la alimentación han sido debatidas de forma transnacional y multifacética, viendo el paso de la liberalización del comercio agrícola y sus efectos, así como los principales

---

<sup>4</sup> Sin embargo, las políticas agrícolas internas actuales de las naciones desarrolladas se caracterizan por una importante interferencia gubernamental con las fuerzas del mercado (Carlson, 1985, p.1209).

eventos sobre el tema alimentario que han culminado en la consolidación de la agenda internacional acerca de esa temática.

## **1. Los primeros debates de la agricultura y la alimentación en la agenda internacional: de las negociaciones del GATT hasta la creación de la OMC**

Tradicionalmente, los temas más debatidos en la agenda de relaciones internacionales han sido por mucho tiempo los que se referían a seguridad y defensa, principalmente si se piensa en el periodo de las dos grandes guerras mundiales y de la Guerra Fría. Sin embargo, ya a partir de la década de 1970, con las crisis recurrentes de petróleo, que alcanzaron prácticamente a todos los países dependientes de ese tipo de energía, se desplazó el centro del debate hacia las cuestiones económicas y energéticas.

Y, como forma de tratar los problemas económicos resultantes de la profundización de crisis del petróleo, los organismos financieros internacionales, tales como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, crearon los programas de ajuste estructural, los cuales prestaban dinero a los países con dificultades financieras con la imposición de condicionantes, muchas veces de difícil soporte para ellos. De acuerdo con Onyejekwe (1993, p. 107), estos programas promovieron las exportaciones en detrimento de las personas. En África, por ejemplo, los programas de las instituciones financieras han fracasado. Este fracaso ocurrió después de poner a las personas más pobres del mundo en tiempos extremadamente difíciles.

Estos programas de ajuste estructural estaban directamente relacionados con la liberalización de los mercados agrícolas, y eran una demanda de los

países desarrollados (sobre todo los EEUU y los europeos) para continuar los proyectos de ayuda al desarrollo (Madeley, 2000, p.44). O sea, mismo con las “alternativas” propuestas por algunas organizaciones internacionales y países desarrollados, como los Estados Unidos, en muchos países pobres o en desarrollo, se agravó la crisis económica. Esos acontecimientos proporcionaron la creación de espacios de contestaciones del orden mundial vigente, especialmente en torno de las vías impuestas de desarrollo, y se crearon grupos de países más articulados y propositivos de tópicos en la agenda internacional.

Como señala Madeley (2000, p. 42-43) “(...) trade is a highly controversial weapon in the battle against food insecurity; it has both raised living standards and caused people to go hungry and even starve.” El autor hace una referencia a la crisis alimentaria de 1846-7 que afectó a Irlanda, donde los grandes propietarios de tierras continuaban exportando alimentos a Gran Bretaña, mientras su población pasaba hambre.

O sea, “food is still being exported from countries where there is gross hunger and people are dropping as a result” (Madeley 2000, p. 43). Los ejemplos continúan hasta los tiempos actuales cuando se observa que entre los mayores exportadores de alimentos están los países que tienen crecientes tasas de hambrientos en sus territorios (como los países de América Central y los de África septentrional).

La liberalización de los mercados agrícolas tuvo un impacto sobre los precios, y, además, empujó a la concentración de tierras en manos de los grandes productores. Es decir, los hechos ponen en cuestión que en la demanda por mayor liberalización del sector agrícola contribuya a un mayor

crecimiento económico de los países, y que generare más recursos para luchar contra la pobreza y el hambre. Tal línea de raciocinio frecuentemente no se aplica a la realidad de los países pobres, lo que ha multiplicado las contestaciones a esa modalidad de respuesta a la inseguridad alimentaria en el mundo.

Entre las contestaciones se encuentra la del tipo de desarrollo que estaba siendo impuesto a los países pobres. En esa dirección, Todaro (1989) ha apuntado que:

Since the 1970s, it had been realized that development had to be re-defined; people and provision for their basic needs was to be the goal of development. More than economic indicators were contemplated: "Development must, therefore, be conceived of as a multidimensional process involving major changes in social structures, popular attitudes, and national institutions, as well as the acceleration of economic growth, the reduction of inequality and the eradication of absolute poverty" (citado por Onyejekwe 1993, p. 90)

Y Onyejekwe (1993, p.89) añade que el desarrollo significa diferentes cosas para diferentes personas, sin embargo, todos están de acuerdo que incluya, por ejemplo, la ausencia de hambre masiva. La falta de alimentos trae dolor, sufrimiento, enfermedad y muerte. El alimento es especial y es totalmente diferente de cualquier otro producto mercantizable. La agricultura, por lo tanto, no es simplemente otra actividad económica, sino que también un modo de vida que atiende una necesidad humana profunda y realiza una variedad de funciones diferentes, proporcionando puestos de trabajo y estimulando la economía rural, por ejemplo. (Madeley, 2000, p. 25-26).

Analizar el controvertido proceso de liberalización del sector agrícola se torna imprescindible que contribuye a demostrar que el hambre mundial es de origen multicausal y un problema político, más que un problema de producción, como se alegado durante mucho tiempo<sup>5</sup> los gobiernos, los organismos internacionales y los empresarios del ramo.

Las controversias han ocurrido también porque el comercio agrícola es el pilar para los países en desarrollo, así que el proceso de liberalización de la agricultura es cuestionable para ellos, ya que la mayoría de los alimentos que llegan a los consumidores son producidos por pequeños agricultores. Así con la liberalización se pasó a exigir eficiencia económica y los que no se pudieran adaptar, fueron reemplazados por los agricultores eficientes.

En ese período fue muy común también la presión internacional de acreedores para que los países en vías de desarrollo reestructurasen sus economías nacionales con el objetivo de promover un aumento en las exportaciones, a través del cual ellos podrían atender y remediar sus deudas. Y los principales productos comercializados y exportados por los países en desarrollo eran (y todavía son) las *commodities*<sup>6</sup>. Esa presión internacional ha llevado a otro fenómeno, que se ha denominado internacionalización de la agricultura.

---

<sup>5</sup>Todavía se observa el uso de esa justificación por empresas del sector agroquímico, como será debatido más adelante en ese capítulo.

<sup>6</sup> De acuerdo con Morales (2008, p. 1), las *commodities* son “bienes genéricos que generalmente no presentan ninguna transformación, por lo cual su significado tradicional se circunscribe primordialmente al de materias primas”.

### **1.1) GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: la liberalización de la agenda del comercio agrícola**

La problemática de la agricultura en la agenda internacional se remonta a la entrada en vigor del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, del acrónimo en inglés para *General Agreement on Tariffs and Trade*)<sup>7</sup> en 1947. Pero los debates se intensificaron a partir de la década de 1970, con las disminuciones de inversiones internacionales por los países desarrollados, los cuales elevaron las tasas de interés internas y pasaron a adoptar posturas más proteccionistas de sus mercados nacionales.

En este apartado se analizan los debates, posiciones y recomendaciones del tema agricultura en el GATT porque se considera un marco en la trayectoria de liberalización de los mercados exportadores de productos primarios (*commodities*) y, posterior, agravamiento de las situaciones del hambre en el mundo. De acuerdo con Ritchie (1988, p.1):

the original goal of GATT was to establish rules for world trade in order to increase its volume, an objective which would tend to decrease local food self-reliance in favor of increased global interdependence. However, a number of the negotiators who wrote the original GATT agreement, especially representatives from the U.S.

---

<sup>7</sup> The GATT has important rules for maintaining the basic free trade philosophy. Tariffication is an important GATT rule. It provides that when protection of a domestic industry is effected, it must be done by tariffs. Tariffs are visible forms of protection and are preferred to other forms of protection that are hard to identify. The GATT abolished special national treatment in trade. (Onyejekwe 1993, p. 86-87)



Ritchie (1988) también añadió a su argumento acerca de quienes fueran los principales responsables por las demandas llevadas al GATT: una docena de corporaciones de granos ahora controlan más del 90 por ciento del comercio mundial de granos, comprometiendo peligrosamente la autosuficiencia alimentaria de todas las naciones, tanto ricas como pobres.

El GATT, entonces, facilitó los acuerdos internacionales sobre productos básicos entre las principales naciones importadoras y exportadoras de granos. Estas corporaciones han sustentado, por ejemplo, que establecer precios mínimos y negociar sobre las cuotas de mercado fomentaría los productores ineficientes y de alto costo aislados de los rigores de la competencia de precios en el mercado. O sea, las grandes corporaciones apoyaban la regulación bajo el GATT porque a ellas les beneficiaría. De esta suerte, las empresas alimentarias, los comercializadores de granos y la industria química, en particular, presionaron al GATT para retirar gradualmente programas agrícolas, eliminar la gestión de suministros y bajar precios, exponiendo a pequeños productores a costos laborales y productivos diferenciados por el mundo, que no podrían soportar.

Siendo así, la propia naturaleza del GATT desde su creación fue ampliamente contestada por los países en desarrollo debido a la falta de equidad en la relación con aquellos, específicamente porque uno de los principales temas exigidos para ser pauta de las negociaciones en el ámbito del acuerdo siempre fue colocado en segundo o tercer plano. El tema que es muy gravoso a esos países es la agricultura y los productos derivados de ella, pero no se atiende a sus necesidades. Y la agricultura es la principal preocupación

de esos países hasta hoy en las negociaciones bajo la responsabilidad de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Y según Onyejekwe (1993) aunque los países en desarrollo exportan principalmente productos agrícolas, suelen ser importadores netos de alimentos, demostrando que, a pesar de ser los mayores productores y exportadores de alimentos, los países en desarrollo todavía necesitan importar productos alimenticios, y el GATT no se mostró sensible a las necesidades de ellos (Onyejekwe ,1993, p. 81).

La poca atención que se ha dado a la temática de la agricultura es por dos motivos principales: por un lado, están los países pobres y en desarrollo que dependen de la producción y exportación de productos agrícolas para sus ingresos en divisas y un gran número de exportaciones agrícolas provienen de países en desarrollo (Strange, 1989, citado por Onyejekwe, p. 103) y por no ser estos países los que decidían sobre las reglas y las pautas de la agenda de GATT, poco se ha avanzado en las negociaciones a respecto. Por otro lado, están los países desarrollados que son los que llevaban los principales tópicos para incluir en la agenda y en los debates y, esos son los que pueden subsidiar su agricultura y, así, mantener los precios locales competitivos, hecho que, incluso tornando su producción ineficiente, dificulta las importaciones de productos agrícolas desde países en desarrollo.

Toda esa dinámica, en el sentido de no tratamiento internacional adecuado del tema de la agricultura bajo las negociaciones del GATT (no había ni siquiera las definiciones para términos como agricultura, productos alimenticios, productos agrícolas o pesqueros, productos primarios, vida o salud animal o vegetal, en el documento de las rodadas de negociaciones) resultó que la crisis

de alimentos de 1972/73 profundizó las situaciones de hambre en muchos países, que ya presentaban problemas en la economía.

Prácticas como *dumping*<sup>8</sup>, prohibidas bajo las reglas de GATT para productos manufacturados, en general, no lo fueran para productos “categorizados” en agricultura. Y ese tipo de práctica de “dumping of surpluses onto world markets has been disastrous for all poor countries, especially those attempting to achieve food self-reliance” (Ritchie, 1988, p. 1-2). Es decir, mientras los países desarrollados utilizaban subsidios y *dumping* para que sus productores locales siguiesen siendo competitivos (ej. PAC – Política Agraria Común de la Unión Europea), los países pobres y en desarrollo seguían los precios que los mercados les atribuían, los cuales no tenían como permitirse ese tipo de práctica, ya que no tenían dinero, ni estructura económica para soportar esos gastos. Como buen resume de esa situación típica en la década de 1970 (y sigue para algunos países hasta la actualidad), Ritchie (1988, p. 1-2) señala que:

Their farmers [from developing countries] simply cannot compete in local markets flooded with heavily subsidized, food exports from the U.S., Europe, Canada, Australia or New Zealand. Unable to sell their crops for a reasonable price in local markets, these farmers cannot earn enough income to pay their bills. Those who cannot survive this kind of unfair competition eventually lose their land. Those who can survive often are unable to earn enough to reinvest to improve their long-term productivity. Some nations food production capacity has stagnated or declined through

---

<sup>8</sup> Acción de poner a la venta productos a un precio inferior al del mercado, principalmente para vender en el mercado internacional.

this process which the Washington Post has called "agricultural imperialism".

En consecuencia, la expansión internacional de las políticas neoliberales ha alterado las relaciones de los agricultores con el mercado global; se ha responsabilizado a los agricultores por sus futuros económicos y se les ha obligado a responder a la reestructuración solo en un número limitado de formas (Phillips, 2006, p. 44).

Ese tipo de situación de círculo vicioso fue y todavía es muy común en países pobres y en desarrollo, debido a su escasa posibilidad de competir en el mercado nacional e internacional con sus productos, porque en la mayoría de las veces se utilizan poco o ningún pesticida o sustancia dañosa al medio ambiente, se hace un mejor uso de la tierra (desde su preparación hacia la cosecha de los alimentos sembrados) y con baja tasas de emisión de gases dañosos al aire.

Así la política alimentaria y agraria ha sido, desde la década de 1970, una creciente preocupación global con la cuestión del hambre en el mundo, siguiendo una trayectoria similar a la que ha abordado cuestiones como el medio ambiente y el desarrollo. En las palabras de Nau (1978, p. 776),

In the 1970 (...) Governments, as well as international organizations, showed a growing awareness of the international, as well as domestic, implications of food policies. Whether they are able to convert this awareness into global policies that constructively coordinate domestic and international interests remains to be seen. (Nau, 1978, p. 776),

La crisis alimentaria, al igual que la crisis ambiental, es global. Sólo se pueden encontrar soluciones globales. Entonces, había la idea de que se debería actuar globalmente para resolver muchos de nuestros problemas locales. A nivel gubernamental, esto significaría un nuevo énfasis en los acuerdos internacionales para resolver la crisis mundial del comercio de alimentos. A nivel personal y no gubernamental, esto incluiría conferencias, intercambios y cabildeo coordinado para influir en las agencias y negociaciones internacionales, como se ha intentado hacer en las conversaciones del GATT (Ritchie, 2006, p.11 - 12).

Nau (1978, p.777) también ha apuntado el que sería una Diplomacia de la Alimentación Mundial (en su término *The Diplomacy of World Food*), bajo la cual los gobiernos pueden usar sus “recursos alimentarios” con dos intenciones “(...)1) *to influence international food markets, and 2) to influence international economic and political relationships going beyond food markets.*” (1978, p.777)

El objetivo de Nau (1978) en ese texto es discutir que, a pesar, de que la alimentación no era un tema nuevo, en el momento que lo escribió, en la diplomacia internacional, el incremento tecnológico en las instalaciones de almacenamiento y transporte permitió que los mercados de alimentos se volvieran globales solamente en el siglo XX, justificando nuevos debates en el aporte de ese tipo de estudio. Sin embargo, todo ese avance de la integración física de los mercados de alimentos no estuvo acompañado de coordinación de políticas globales (Nau, 1978, p.776), como previamente se ha comentado con la desarticulación de las negociaciones internacionales en el GATT.

Nau (1978) señala en su texto la siguiente tabla que incluye las variables de lo que el apunta como objetivos alimentarios (*Food*) y no alimentarios (*No-Food*) en la política exterior de un país.

Tabla 1: Usos del alimento en la política exterior

FOREIGN POLICY GOALS <sup>a</sup>	MARKET CONDITIONS	
	<i>Surplus</i>	<i>Shortage</i>
FOOD	Price Stabilization (Grain Reserves) Food Aid-Chronic Malnutrition	Production Increases Food Aid-Famine Relief Trade Intervention 1. Bilateral Purchase Agreements 2. Negotiated Trade Commitments 3. Preferential Access for Less Developed Countries
NON-FOOD	Food Disposal (Aid) 1. Economic Purposes: Balance of Payments Agriculture-led Growth 2. Political Purposes Influence Domestic or Foreign Policies in Non-Economic Areas Trade Liberalization	Food Export Controls/Embargoes: 1. Economic Purposes: Protect Domestic consumers from Foreign Buyers 2. Political Purposes: Influence Domestic or Foreign Policies in Non-Economic Areas

Fuente: NAU, 1978, p. 786-787.

En esa tabla es importante ver como ha ocurrido la dinámica del uso de asuntos clasificados por Nau (1978) como relacionados a alimentos o no en la política exterior de los países en periodos de excedentes y de escasez.<sup>9</sup> Lo que es más importante en el análisis aquí descrito es exactamente en el periodo de escasez, especialmente en los asuntos *food related*. En periodos de escasez de alimentos, se observa una mayor, aunque no siempre eficiente, articulación entre los países con el objetivo de reducir los efectos de una crisis de alimentos o de abastecimiento, por ejemplo. Donde también, hay mayor posibilidad que se incluyan problemáticas relacionadas a la agenda internacional en el momento.

<sup>9</sup> "(...) the foreign policy goals of the participants in world food diplomacy and whether these goals relate to specific food or broader non-food (economic or political) objectives." (Nau, 1978, p. 786-787)

Sin embargo, el uso no alimentario muchas veces es la primera o la causa más relevante de la profundización de situaciones de hambrientos en el mundo, teniendo en cuenta que los países que adoptan ese tipo de objetivos, en general los desarrollados, negocian la emisión de ayuda alimentaria a través de imponiendo condiciones que los países receptores sólo sentirán a medio y largo plazo. Lo pasa lo mismo con la liberalización de mercados que ha sido propuesta por GATT, por ejemplo.<sup>10</sup>

Tradicionalmente, las políticas exteriores de los países en la agricultura fueron diseñadas principalmente para enfrentarse a las consecuencias de los objetivos y programas nacionales, o sea, cada país buscó transferir los costes de las políticas internas a los mercados extranjeros. Así que, en períodos de escasez de alimentos, como fue la crisis de 1972/74, se buscó un mayor control de los productos en los mercados internacionales (Nau, 1978, p. 788)

Así, en 1947, el GATT excluyó materias primas agrícolas, dando legitimidad a la idea de construir economías nacionales con sectores manufactureros y agrícolas articulados, representados en el modelo norteamericano como el ideal de desarrollo a ser replicado (Friedmann, McMichael, 1989, citado por McMichael, 2016, p.52)

El autor Philip McMichael (2016, p. 13) utiliza el término régimen alimentario para analizar la evolución histórica de esta categoría conceptual. Para él, el régimen alimentario resulta de una política nacional de regulación en

---

<sup>10</sup> Com el objetivo de aclarar ese tipo de conducta, Nau (1978) apunta que “Ignoring international food goals no less than exporters, importers may also build up a dangerous dependence on global food markets. To the extent that they seek to limit or reduce such dependence for whatever reasons (e.g., to protect their own producers as in the EEC in the 1960s), trade liberalization may become an issue between exporters and importers.”

declive y la globalización en alza - combina de acuerdo con el autor el concepto de sistema-mundo de Immanuel Wallerstein (1974) con el de regulación de la acumulación de capital de Michael Aglietta (1979).

De acuerdo con el autor McMichael (2016), una definición de régimen alimentario asociaba las relaciones internacionales de producción y consumo de alimentos a formas de acumulación que distinguían de modo genérico los períodos de transformación capitalistas desde 1870 (Friedmann, McMichael, 1989, p. 95, citado por McMichael, 2016, p.14). Es decir, un régimen alimentario sería una categoría conceptual que incorporaría como se relacionaba los países en términos de producción y consumo de alimentos (división internacional de trabajo – quien producía cada tipo de alimentos y quien consumía) en un dado período de la historia con el modo como se acumulaban los capitales resultantes de esas transacciones (cuales eran los actores que ganaban).

Según McMichael (2016), el proyecto de régimen alimentario surgió, así, como una iniciativa metodológica para especificar las relaciones entre el orden mundial y el comercio agroalimentario y sirve para abastecer la relación entre Estado y mercado. Históricamente, los análisis sobre regímenes alimentarios han sido acerca del papel de los Estados Unidos y después del Tercer Mundo en suministrar al continente Europeo mediante una agricultura extensiva durante períodos de la hegemonía económica mundial británica y posteriormente norteamericana (2016, p. 15, 18).

Desde la década de los ochenta, se configura lo que McMichael ha nombrado de régimen alimentario corporativo (2016, p. 65, 71, 81), que está basado en la producción de alimentos por grandes corporaciones



transnacionales bajo reglas liberales del mercado agrícola y a partir de intensiva financiación en Investigación y Desarrollo (I&D) en tecnologías agrícolas, como las semillas transgénicas. Y dada la acumulación de capacidad financiera y tecnológica sin igual en el marco de estos conglomerados industriales, estos parecen convertirse en los actores centrales y la fuerza dinámica del desarrollo de este nuevo tipo de régimen alimentario.

Bajo subsidios gubernamentales corporativos y con rutas alimentarias transnacionales, las acciones de las corporaciones se combinaron en un amplio ataque a pequeños propietarios de tierras. El régimen corporativo alimentario busca a los consumidores asalariados en una oferta combinada de extender la elasticidad del consumo de alimentos y ampliar mercados alimentarios a través del comercio injusto. A pesar de las justificaciones para la seguridad del alimento de bajo costo, éste afecta de modo adverso a la mayoría de la población mundial que produce alimentos de origen campesino, socavando el abastecimiento agrícola e informal, de vendedores ambulantes, de bares y restaurantes (McMichael, 2016, p. 81, 83, 84).

Conforma Carlson (1985, p.1189), el “General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), through which the international community has sought to achieve trade liberalization, has generally failed in the agricultural sector”, es decir, el GATT ha logrado fortalecer a los países desarrollados en sus intercambios de mercancías, pero a los países en desarrollo, les ha convertido en un obstáculo, sobre todo cuando se trata del logro de la seguridad alimentaria. En esa dirección también está la visión de Madeley (2000, p. 56), “trade can only be ‘a key element’ in achieving food security if it is trade which is

democratic, free from corporate control, and helpful rather than a hindrance to the poor”.

Efectivamente, la liberalización del comercio como un todo y del comercio agrícola específico no se mostró efectiva para alcanzar el fin del hambre. Aunque hubo dos posiciones muy claras a favor y de oposición a la liberalización del comercio mundial. De forma resumida, basadas en como trata el asunto Madeley (2000, p. 47-50), tenemos que los que defendían la liberalización del comercio, creían que la liberalización comercial traerá el mejor uso de los recursos; como la teoría de las ventajas comparativas. Esta sostiene que todos ganarán cuando los países se especialicen en producir aquellos bienes y servicios en los que son eficientes. Sus defensores sostienen que la liberalización comercial conduce a una mayor prosperidad que beneficia tanto a los pobres como a los ricos, y que los países más pobres ganan más comercializando que no comercializando.

Para los opositores, el autor alega Madeley (2000) que, en tiempos de globalización, quienes más ganan con el comercio mundial son las corporaciones transnacionales y que, para él, el comercio libre ya no existe, pues el sistema de comercio internacional ha sido capturado por esas corporaciones. Y, cuando de hecho existió, el comercio libre no hizo nada por los pobres. De acuerdo con el autor, la mayoría de los países pobres tenía muy poco para comercializar, sin embargo, los teóricos de las ventajas comparativas han alegado que aquellos ganarían si comercializaran sus productos y eso les ayudaría a salir de la pobreza. El autor clasifica esas

ganancias como un posible “*trickle down*”<sup>11</sup>, en el que los más pobres se benefician gradualmente como resultado de la creciente riqueza de los más ricos.

Sin embargo, Carlson (1985) no está de acuerdo con el argumento de que toda forma de comercio agrícola es parte del problema de hambre, y no su solución. Según su argumento, las desigualdades estructurales presentes en los países menos adelantados (PMA) impiden que los pobres obtengan los beneficios del comercio. La batalla contra el hambre, por lo tanto, debe librarse con esfuerzos para reformar las estructuras sociales de los PMA y proporcionar a los pobres rurales las herramientas económicas para la producción local de alimentos; y considera que el comercio internacional es irrelevante o perjudicial (p.1218).

Además, Carlson (1985, p.1219) insiste en que la liberalización agrícola (y se refiere a la liberalización de mercados de países desarrollados para productos agrícolas) podría ayudar a superar las desigualdades estructurales en las sociedades de los PMA, a través de los incentivos para la producción local de alimentos, promoción del desarrollo agrícola, y facilitación del desarrollo de industrias relacionadas con la agricultura en países en desarrollo. Y como, la mayoría de los países menos desarrollados tienen su renta basada en la exportación de alimentos, los recursos derivados de esa operación

---

<sup>11</sup>“Trickle-down economics is a theory that claims benefits for the wealthy trickle down to everyone else. These benefits are tax cuts on businesses, high-income earners, capital gains, and dividends. Trickle-down economics assumes investors, savers, and company owners are the real drivers of growth. It promises they’ll use any extra cash from tax cuts to expand businesses. Investors will buy more companies or stocks. Banks will increase lending. Owners will invest in their operations and hire workers. All of this expansion will trickle down to workers. They will spend their wages to drive demand and economic growth.” Disponible en <https://www.thebalance.com/trickle-down-economics-theory-effect-does-it-work-3305572>

podrían ser empleados en fertilizantes, pesticidas y tecnología de riego, además de inversiones en la infraestructura rural.

Él añade a su argumento que la liberalización comercial no es la respuesta para los problemas de hambre, aunque traería grandes ventajas en la lucha contra el hambre. Así, reanudando la argumentación (p. 1220), él afirma que: “liberalized trade would stabilize world food prices, reduce barriers to world adjustment to production changes, and ‘contribute significantly to short-term food security.’”. Y la liberalización del comercio agrícola sería un paso fundamental para una solución de largo plazo bien sucedida para el problema del hambre y del subdesarrollo (p.1276).

Así, que, para la liberalización de los mercados agrícolas no faltaran intentos, como es el caso del Acuerdo sobre la Agricultura, que fue, después, incorporado a la estructura de acuerdos de la OMC y está vigente hasta hoy.

### **1.2) *Agreement on Agriculture (AoA) - El Acuerdo sobre la Agricultura y la profundización de la agenda liberal del comercio agrícola***

El Acuerdo sobre la Agricultura (del inglés *Agreement on Agriculture - AoA*) tiene su origen en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, donde también resultó en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La Ronda Uruguay ocurrió entre los años de 1986 y 1994 y empezó en la ciudad de Punta del Este, seguida por negociaciones en las ciudades de Montreal, Ginebra, Bruselas, Washington y Tokio.

De la Ronda, resultó un paquete de acuerdos multilaterales relativos al comercio de bienes que contenía también doce textos, cubriendo los siguientes temas: agricultura; aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias; textiles y

confecciones; barreras técnicas al comercio; medidas de inversión relacionadas con el comercio; aplicación del artículo VI del GATT; aplicación del artículo VII del GATT; inspección de preembarque; normas de origen; procedimientos relativos a las licencias de importación; subvenciones y medidas compensatorias; y salvaguardias.

En área de la agricultura, el AoA fue básicamente un acuerdo entre Estados Unidos y Unión Europea. Los países en desarrollo contribuyeron mínimamente. El Acuerdo sobre la Agricultura debatió sobre tres áreas: acceso a mercados, subsidios de exportación y apoyo doméstico para la agricultura (Madeley, 2000, p.44).

La idea del Acuerdo estuvo basada en un informe de especialistas del GATT de 1958, resultante del Panel de expertos presidido por Gottfried Haberler, un economista austriaco, reconocido por sus trabajos en la reinterpretación de la doctrina de los costos comparativos en términos de costo de oportunidad y por su actividad teórica al expandir su análisis anterior del comercio bajo una condición distorsionada del mercado interno (Baldwin, 1982, p.141).

Del panel, resultó el nombrado “Informe de Haberler”, que reconocía la existencia de barreras que dificultaban las exportaciones de bienes manufacturados e incluso de excedentes de productos primarios de las economías que estaban siendo instadas a realizar esfuerzo de industrialización. El informe recomendaba a las naciones industrializadas la adopción de medidas que facilitar el acceso a sus mercados de productos exportados por países en desarrollo (Sato, 2008, p.17).

Según Madeley (2000, p.45),

Countries were obliged under the Agreement to reduce tariffs on imported food by 36 per cent over 6 years (beginning in 1995) and also to convert non-tariffs barriers, like quota restrictions, into tariffs – so called ‘tariffication’. (...) Para países en desarrollo, a tasa de reducción era de 24%, pero podría aumentar en diez años. (...) Countries also had to cut export subsidies to their farmers by 36 per cent over six years.

Así, se esperaba que los subsidios generales para la agricultura en el mundo caerían, sin embargo, lo que ocurrió fue el opuesto: “the level of overall subsidization of agriculture in Western countries rose from US\$182 billion in 1995, when the WTO was born, to US\$280 billion in 1997 and US\$362 billion in 1998” (p. 45).

Los subsidios previstos en la creación de la OMC son divididos en cajas (box) de colores diferentes, a las que se les dan los colores de los semáforos y sus “significados”: verde (green box) para bienes permitidos; amarillo (amber box) para bienes que deben tener reducidos sus subsidios; y rojo (red box) para artículos prohibidos. Sin embargo, bajo el AoA no hay las cajas rojas: “although domestic support exceeding the reduction commitment levels in the amber box is prohibited; and there is a blue box for subsidies that are tied to programmes that limit production. There are also exemptions for developing countries (sometimes called an “S&D box” or “development box”, including provisions in Article 6.2 of the Agreement)” (WTO, 1995a).

Según Mandaley (2000, p.46), “all these special boxes and provisions have meant little in practice. The evidence from developing countries is that

trade liberalization has led to a huge surge of imports into developing countries (but not an increase in exports), forcing million off their land, and to a concentration of land holdings”. Entonces, una de las consecuencias negativas fue exactamente aumentar el número de personas (principalmente del área rural) empujadas a emigrar por situaciones de hambre.

Específicamente, en el Acuerdo sobre la Agricultura, el término *food security* aparece en el texto de AoA en tres partes, a saber: en el preámbulo (en relación a las consideraciones que los países deben tener en cuenta); en el Artículo 12 que trata de las prohibiciones y restricciones a la exportación, cuyos efectos en la seguridad alimentaria de un país importador deben ser observados; y en el Anexo 2 del texto, refiriéndose a las posibilidades de ayudas internas, específicamente a la de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, o sea, el stock de alimentos establecido en legislación nacional con fines de garantizar la seguridad alimentaria.

A pesar de encontrar el término de seguridad alimentaria en el texto, no se encuentra ninguna definición para él. Es decir, a falta de definición clara la seguridad alimentaria se puede interpretar como cada uno quiera; lo que puede causar fallos en la aplicación del texto en las prácticas comerciales entre los países.

Por ocasión del aniversario de diez años del AoA y, consecuentemente también de la creación de la Organización Mundial del Comercio (que será debatida en el próximo apartado), una publicación del Institute for Agriculture

and Trade Policy de 2005 analizó el tema de la recurrente todavía practica del *dumping*, principalmente desde los EEUU. Según ese informe<sup>12</sup>,

An examination of U.S. government data indicates that since the WTO began, U.S.-based companies have engaged in steady, high levels of agricultural dumping in their global sales of the five most exported commodities. While global food companies have greatly benefited from the low prices for the raw materials of their products, farmers around the world, including U.S. farmers, are going out of business.

El informe (2005 p.8) también ha concluido que:

Developing countries need healthy agricultural sectors to increase food security and rural employment and to decrease poverty. To achieve this, agricultural commodities must be priced fairly. Dumping is a gross distortion of commodity markets. It undermines the livelihoods of 70 percent of the world's poorest people. Trade rules provide the tools needed to address agricultural dumping. These rules should be strengthened, implemented and enforced.

Es decir, hay muchas críticas en cómo se ha conformado el Acuerdo sobre la Agricultura, principalmente con relación a las prácticas de *dumping*, el aumento (y no reducción) de los subsidios y el proceso de *tariffication*. Y los efectos son más grandes y dañinos para los países en desarrollo. De acuerdo con la entidad Third World Network (2003), esos efectos son principalmente resultado de los altos subsidios y aranceles del Norte desarrollado e impactan negativamente de tres formas:

---

<sup>12</sup> IATP, 2005, p.1.



(1) they prevent market access for developing countries' products in the North; (2) they prevent market access for developing countries' products in third markets; (3) more seriously, they allow high-cost products to be exported at artificially cheap prices to swamp the markets of many developing countries, threatening the livelihoods of farmers.

Otras críticas las aportan Murphy (2001, p.14) con relación a la volatilidad de los precios de alimentos bajo las reglas del AoA, así como el aumento del coste de los alimentos para los países en desarrollo importadores netos de alimentos, que han perdido el acceso a los alimentos a precios concesionales y han tenido que aumentar las compras a precios comerciales.

La Ronda Uruguay que generó las negociaciones del AoA, también dió origen a la propia estructura de la Organización Mundial del Comercio, y la veremos en la próxima sección, así como también su influencia en la política internacional alimentaria, a partir de la regulación del comercio agrícola.

### **1.3) *La influencia en la política alimentaria internacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC)***

Los orígenes de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se remontan a la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en 1947, mecanismo que fue responsable, entre los años 1948 y 1994, de la creación y gestión de las reglas del sistema multilateral de comercio. En el marco del GATT, se realizaron ocho rondas de negociaciones comerciales, que tuvieron por objetivo promover la progresiva reducción de aranceles y otras barreras al comercio. La octava ronda, conocida como Ronda Uruguay, culminó

con la creación de la OMC y de un nuevo conjunto de acuerdos multilaterales que formaron el cuerpo normativo de la nueva Organización.

Entonces, la OMC entró en actividad en 1º de enero de 1995 y desde esa fecha pasó a ser el organismo responsable por administrar el sistema multilateral de comercio. Efectivamente, según Madeley (2000, p. 60-61), la OMC es “both a forum and a judge, exercising considerable and direct power through its disputes settlement mechanism”. Y con la relación a estructura, la OMC básicamente actúa a través de los siguientes órganos<sup>13</sup>:

- la Conferencia Ministerial, instancia máxima de la organización compuesta por los ministros de Relaciones Exteriores o de Comercio Exterior de los miembros;
- el Consejo General, órgano compuesto por los representantes permanentes de los miembros en Ginebra, que se reúne como Órgano de Solución de Diferencias<sup>14</sup> (OSD) - (a esa función se refería la cita de Madeley comentada anteriormente) – y actualmente como Órgano de Revisión de Política Comercial;
- el Consejo para el comercio de bienes;
- el Consejo de Comercio de Servicios;
- el Consejo para los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio;

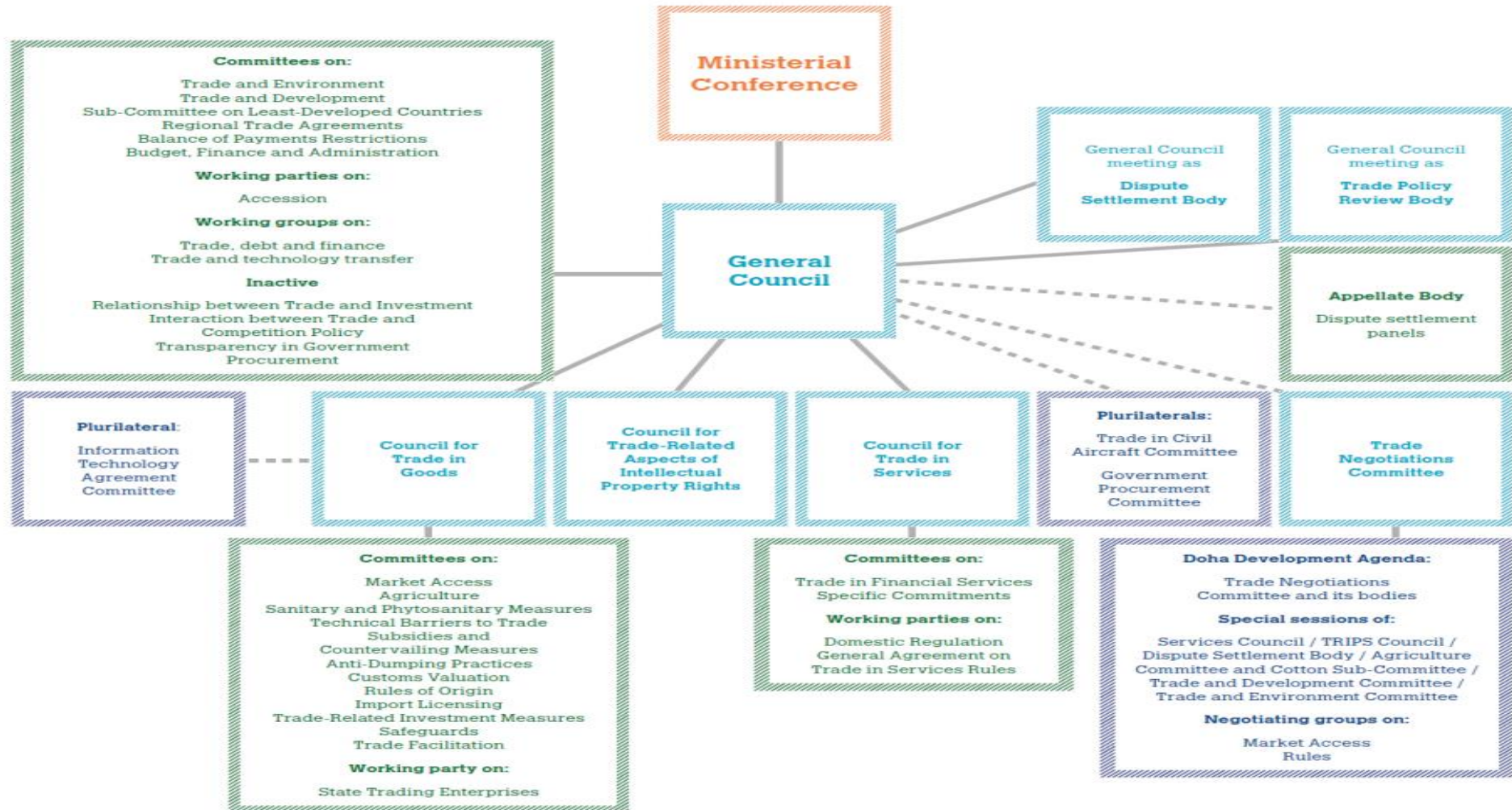
---

<sup>13</sup>Datos recuperados y traducidos de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>

<sup>14</sup>Madeley también enseña en que consiste el Órgano de Solución de Diferencias: “a panel consisting of three people normally adjudicates on a dispute. The panelists are not necessarily lawyers but their judgements have to be obeyed on pain of sanctions, even if they contradict national laws.”(2000, p.61)

- los diversos Comités, entre ellos los Comités de Acceso a Mercados, Agrícola y de Subsidios, entre otros; y
- el Secretariado, que tiene por función apoyar las actividades de la organización y está compuesto por cerca de 700 funcionarios, encabezados por el Director General de la OMC, cargo ocupado actualmente por la economista nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala.

**Ilustración 1: Estructura de la OMC - órganos y acciones**



Fuente: WTO. Disponible en [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/organigram\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/organigram_e.pdf)

La sede de la OMC está ubicada en Ginebra (Suiza) y la organización cuenta actualmente con 164 países miembros. Su principal objetivo es “to ensure that trade flows as smoothly, predictably and freely as possible” (WTO, 2018). Y para cumplir ese objetivo, las acciones de la organización son pautadas a partir de los principios de no discriminación<sup>15</sup>, apertura comercial<sup>16</sup>, previsibilidad y transparencia<sup>17</sup>, competitividad<sup>18</sup>, beneficios a los países en desarrollo<sup>19</sup> y protección al medio ambiente<sup>20</sup>.

A la diferencia del GATT<sup>21</sup> que se ocupó principalmente del comercio de mercancías, la organización también pasó a tratar de ocuparse del comercio de servicios y de la propiedad intelectual. Igualmente puso en marcha nuevos

---

<sup>15</sup>“Un país no debe discriminar entre sus interlocutores comerciales y no debe discriminar entre sus propios productos, servicios o nacionales y los productos, servicios o nacionales de otros países” (WTO, 2018a)

<sup>16</sup>“La disminución de los obstáculos comerciales es una de las formas más evidentes de fomentar el comercio; esos obstáculos pueden consistir en derechos de aduana (o aranceles) o en medidas como la prohibición de las importaciones o la fijación de contingentes que restringen selectivamente las cantidades.” (WTO, 2018a)

<sup>17</sup>“Las empresas, los inversores y los gobiernos de otros países deben confiar en que no se establecerán arbitrariamente obstáculos comerciales. Mediante la estabilidad y la previsibilidad, se fomentan las inversiones, se crean puestos de trabajo, y los consumidores pueden disfrutar plenamente de las ventajas de la competencia: la posibilidad de elegir y unos precios más bajos” (WTO, 2018a)

<sup>18</sup>“Desalentar, para ello, las prácticas “desleales”, como las subvenciones a la exportación y el dumping de productos a precios inferiores a su costo para obtener una mayor participación en el mercado. Las cuestiones son complejas, y las normas tratan de establecer lo que es leal o desleal y la manera en que los gobiernos pueden responder, especialmente imponiendo derechos de importación adicionales calculados para compensar los perjuicios causados por el comercio desleal.” (WTO, 2018a)

<sup>19</sup>“Conceder a estos más tiempo para realizar ajustes, mayor flexibilidad y privilegios especiales; más de tres cuartas partes de los Miembros de la OMC son países en desarrollo y países en transición a economías de mercado. Los Acuerdos de la OMC les conceden períodos de transición para adaptarse a las disposiciones de la OMC menos conocidas y tal vez más difíciles.” (WTO, 2018a)

<sup>20</sup>“Los Acuerdos de la OMC permiten a los Miembros adoptar medidas para proteger no sólo el medio ambiente sino también la salud pública y la salud de los animales, y para preservar los vegetales. No obstante, esas medidas deben aplicarse por igual a las empresas nacionales y a las extranjeras. En otras palabras, los Miembros no deben utilizar medidas de protección del medio ambiente como medio de encubrir políticas proteccionistas.” Este último principio se ha incorporado a la agenda de la OMC desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<sup>21</sup> Que está incorporado en la estructura de acuerdos de la OMC.

procedimientos de solución de diferencias, con la creación de un órgano específico para ese fin.

En un discurso en Harvard en octubre de 1995, el primer director general de la OMC, Renato Ruggiero (WTO, 1995b) declaró que

The foundations of the system were rooted strongly in the principle of non-discrimination and emphasised (sic) a solid rule-based contractual relationship among members. These two elements were the source of GATT's success. (...) The recently completed Uruguay Round is the clearest example of how our agenda has expanded to keep up with the times. The Uruguay Round transformed the GATT into the World Trade Organization, putting the trading system on coherent and solid institutional footing. A new, integrated dispute settlement procedure was created to guarantee quick, objective and neutral adjudication when trade disputes arise between governments. The Round also made significant progress in sectors where protectionist policies have been most resilient, notably in agriculture and textiles and stronger disciplines were established on subsidies, state trading, technical standards and licensing procedures, to name a few.

En los extractos del discurso de Ruggiero, es posible observar un tono optimista en cuanto al trabajo previo hecho bajo las reglas del GATT, sobre todo en referencia a progresos hechos en las áreas de agricultura y textil, en los cuales se habrían establecido normas más duras sobre los subsidios, por ejemplo, y como al futuro, ya que la OMC estaba heredando desde el GATT y la liberalización comercial.

La toma de decisiones en la OMC se hace a través de las Conferencias Ministeriales. En la Conferencia Ministerial están representados todos los Miembros de la OMC, los cuales son países o son uniones aduaneras (como es el caso de la UE). La Conferencia Ministerial puede adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

Hasta el momento, ya se han celebrado once Conferencias Ministeriales de la OMC, siendo éstas: Singapur (1996); Ginebra (1998); Seattle (1999); Doha (2001); Cancún (2003); Hong Kong (2005); Ginebra (2009 y 2011); Bali (2013), Nairobi (2015) y Buenos Aires (2017)<sup>22</sup>. Especialmente relevante, entre ellas, fue la Conferencia Ministerial de Doha, que estableció el mandato para el lanzamiento de la Ronda de Doha o como oficialmente fue llamada Agenda de Doha para el Desarrollo<sup>23</sup>, primera ronda negociadora celebrada en el marco de la OMC, cuyas negociaciones siguen en curso. Además fue especialmente importante para los países en desarrollo que, por primera vez, veían temas de su interés para ser discutidos, como agricultura, servicios, acceso a mercados, nuevas normas antidumping, subsidios y propiedad intelectual.

Sin embargo, la trayectoria que ha tomado el tema agricultura en los debates bajo OMC es muy larga y todavía muy compleja, exactamente porque choca con los intereses de los países desarrollados, ya que son los que más adoptan medidas protectoras sobre los productos del área. Además, hay el

---

<sup>22</sup> La próxima Conferencia Ministerial está prevista para acontecer entre 12 y 15 de junio de 2022.

<sup>23</sup>El momento de la virada del siglo, del XX para el XXI, fue singular para el sistema de las Naciones Unidas, donde todas sus agencias y organizaciones vinculadas tenían como pauta el desarrollo. Así fue también, por ejemplo, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

tema de la propiedad intelectual que también ha empezado a negociarse desde la Ronda Uruguay y fue conformado en un acuerdo, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC – o TRIPs en inglés para Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), que influye directamente, por ejemplo, en los recursos genéticos.

A ese respecto, Murphy (2001, p.2) ha señalado la importancia del Acuerdo ADPIC que debería ser reformado porque, según él, “restricts public access to genetic resources and undermines food security in developing countries”. Como recomendaciones a la Ronda Doha específicamente sobre ese asunto, enfatiza:

(...) review of Article 27.3(b) of TRIPs to exclude all life forms from patenting and remove the requirement for plant variety protection; Ensure consistency between TRIPs and the provisions of the Convention on Biological Diversity – ensuring free and fair access to genetic resources, prior and informed consent and benefit sharing (stop bio-piracy); Stop the development and (commercial) application of “terminator<sup>24</sup> technologies”.  
(Murphy, 2001, p. 27)

De manera que la agricultura es un tema que desborda hacia otras áreas y es necesario tener en cuenta una visión amplia para poder comprender cómo este tema viene siendo abordado por la OMC. El desafío es desarrollar modelos para la agricultura que fortalezcan los bienes públicos (incluida la

---

<sup>24</sup>Sobre ese tópico se discutirá en el apartado acerca de las empresas del sector agroquímico.



seguridad alimentaria), los ecosistemas resilientes, las economías vibrantes y la diversidad genética (Murphy, 2001, p. 8).

Como la OMC es el organismo con mayor influencia en la gestión de los acuerdos comerciales globales, que también afectan a las políticas agrícolas, la OMC desempeña un papel indirecto en el éxito de las políticas de seguridad alimentaria en la medida en que los acuerdos comerciales pueden tener un impacto en la producción y distribución mundial de alimentos (Schanbacher, 2010, p.10).

De acuerdo con el glosario del sitio electrónico de la OMC<sup>25</sup>, seguridad alimentaria es definido “when the nutritional needs of a country or population are met consistently. This is commonly described as when people or populations ‘at all times have physical and economic access to sufficient, safe, and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for a healthy life’”.

Así la OMC viene incorporando los objetivos de combatir el hambre (como se demuestra en el término de su actual glosario para *food security*, actualmente mucho más cerca de, por ejemplo, la FAO) o del derecho a la alimentación como un derecho humano, como establece la Carta de las Naciones Unidas. Pero, en la práctica, todavía, se observan acciones, cuando se refiere al mercado, muy opuestas a las de los derechos humanos, pues aún se priorizan las libertades económicas para producir y la liberalización de los mercados nacionales.

---

<sup>25</sup>Disponible en [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/glossary\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm)

En el periodo de preparación para la Ronda Doha, diversos expertos y representantes de la sociedad civil elaboraron textos, con sugerencias para cuando empezaran las negociaciones en la Ronda, en el sentido de garantizar el Derecho Humano a Alimentación Adecuada (DHAA). Las recomendaciones de Ritchie y Dawkings (2000, p. 29 - 31) sucintamente eran:

First, we need specific language in the WTO protecting the right of nations to take action to protect the most vulnerable people in their societies in times of economic crisis. (...) Second, the WTO should encourage countries to take measures to encourage domestic food protection for domestic consumption. (...) Third, current WTO provisions that have encouraged nations to eliminate emergency food storage facilities and programs should be repealed. (...) Fourth, WTO rules should be changed to support greater diversity in food productions systems<sup>26</sup>. (...) Fifth, there needs to be more done to ensure that the WTO does not violate worker's rights to organize for collective bargaining and receive wages adequate to maintain a healthy diet and standard of living. (...) Sixth, global rules must advance local, state, and national efforts to prevent or break-up monopolies in the food and agriculture sector<sup>27</sup>. (...) Seventh, there is a call for the creation of a working group or committee at the WTO on Trade

---

<sup>26</sup> A la continuación, se afirma: "A key to food security is the maintenance of regionally diverse agricultural systems, often characterized by sustainable practices on a smaller scale", lo que es importante principalmente para los pequeños productores en los países en desarrollo.

<sup>27</sup> Desafortunadamente, se enseñará en el próximo apartado la existencia aún de monopolios en el sector agrícola.

and Food Security<sup>28</sup>, along the lines of the current Committee on Trade and Environment (CET).

Otro punto a considerar en la Ronda del Milenio, sería según McNiel (2000, p. 85) que una vez más, las negociaciones enfrentarían a los países con una amplia intervención estatal en la agricultura, principalmente la Unión Europea y Japón apoyados por Suiza, Noruega y Corea y algunos países en desarrollo – en contra de los defensores de la reforma y la liberalización entre países con una intervención sustancialmente menor en la agricultura, principalmente Grupo Cairns<sup>29</sup> y los Estados Unidos, apoyados por países en desarrollo con fuertes intereses de exportación.

Las expectativas para la Ronda del Milenio eran muy altas si se tiene en cuenta el discurso del embajador brasileño Rubens Ricupero (en la ocasión como Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD, esta última del inglés United Nations Conference on Trade and Development). Las expectativas para los países en desarrollo eran todavía más altas por el tema del desarrollo, sin embargo también tenía un tono de preocupación. El discurso, Ricupero (FAO, 2000, p.8) dijo lo siguiente:

---

<sup>28</sup>El reclamado comité o grupo todavía no existe en la estructura de la OMC. Lo que hay es una sección dentro del apartado sobre temas comerciales, luego agricultura. Pero, es una sección informativa de las acciones de la OMC. Disponible en [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/food\\_security\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/food_security_s.htm)

<sup>29</sup>“El Grupo Cairns es un grupo de negociación formado por algunos miembros de la OMC, cuyo objetivo es asegurar que los temas agrícolas reciban la prioridad necesaria en las negociaciones multilaterales. Estegruppo se formó en 1986, en la ciudad australiana del mismo nombre.” O grupo es formado por Argentina, Australia (coordinador), Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Información recuperada de [https://www.odepa.gob.cl/odepaweb/publicaciones/grupo\\_cairns\\_G20.pdf](https://www.odepa.gob.cl/odepaweb/publicaciones/grupo_cairns_G20.pdf)

Estamos viendo con satisfacción que cada vez más organizaciones y personalidades están diciendo ahora que tenemos que corregir los desequilibrios que existen en el sistema comercial. La semana pasada hemos tenido una reunión muy importante del G-77 y China en Marrakech<sup>30</sup>, en la que el Director General de la OMC, el Sr. Moore, defendió firmemente la idea de que la próxima ronda de negociaciones debería ser una ronda sobre el desarrollo. Es extremadamente alentador el hecho de que todos dicen ahora que el desarrollo debería estar en el centro del escenario, pero eso hace aumentar el nivel de las expectativas y, por consiguiente, la decepción será amarga si tuviéramos que terminar sin lograr nada significativo<sup>31</sup>.

Ricupero se refería a lo poco que había avanzada la cuestión de los aranceles agrícolas bajo el Acuerdo sobre la Agricultura de 1995. Y que, así como de la Ronda Doha, también se ha esperado mucho que esa situación cambiara para los países en desarrollo. Y a ese respecto, dijo en su discurso “No cabe duda de que se debe colocar el sector agropecuario de lleno bajo la disciplina multilateral; pero desde la perspectiva de los países en desarrollo (...) con el objetivo de establecer un sistema comercial justo”<sup>32</sup>.

Desde la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995, se avanzó en las discusiones internacionales acerca de un mayor control sobre los

---

<sup>30</sup> La reunión del G-77 (grupo de los países en desarrollo con objetivo de articular sus posiciones en las negociaciones económicas, sociales y presupuestarias, en el marco de las Naciones Unidas) y China ha ocurrido entre los días 14 a 16 de septiembre de 1999, como preparación para el décimo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (X UNCTAD), que sería celebrado en Bangkok (Tailandia) del 12 al 19 de febrero de 2000.

<sup>31</sup> Ricupero, FAO, 2000.

<sup>32</sup> Ricupero, FAO, 2000, p.9

subsidios a los productos agrícolas y las tarifas aplicadas, primero con el establecimiento del Comité de Agricultura en marzo de 1995, y más recientemente con las Conferencias Ministeriales de Bali (2013) y principalmente la de Nairobi (2015), cuyas negociaciones, en cierta manera, se alinearon con los recién creados Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). Así se justifica por la propia OMC:

WTO members have taken steps to reform the agriculture sector and to address the subsidies and high trade barriers that distort agricultural trade. The overall aim is to establish a fairer trading system that will increase market access and improve the livelihoods of farmers around the world. The WTO Agreement on Agriculture, which came into force in 1995, represents a significant step towards reforming agricultural trade and making it fairer and more competitive. The Agriculture Committee oversees implementation of the Agreement.<sup>33</sup>

A pesar del que se afirma arriba en el sitio electrónico de la OMC, fue solamente a partir de 2015 cuando efectivamente hubo algún avance más significativo en las negociaciones sobre los subsidios y tarifas exorbitantes aplicadas a los productos agrícolas de países desarrollados.

Carlson (1985, p.1213) enseña cómo, en general, impactan los efectos de las políticas de comercio agrícola de los países desarrollados en los países en desarrollo y en los menos adelantados, con respecto al hambre. En sus palabras:

---

<sup>33</sup> WTO, 2017.

OECD domestic agricultural trade policies injure developing nations and contribute to hunger problems in several ways. First, the market distortions caused by developed-nation domestic policies significantly reduce the export earnings of less developed countries (LDCs) and contribute to overspecialization in their agricultural sectors. Second, developed-nation policies endanger LDC short-term food security by stabilizing international food prices and supply. Finally, in terms of long-term food security, the market distortions and artificial incentives created by domestic OECD policies obstruct LDC development, particularly agricultural development. These effects do not occur uniformly throughout the developing world; they are common enough, however, to be identified as major impediments to a solution to the global hunger problem. (Carlson, 1985, p.1213)

Solamente a partir de la Conferencia Ministerial de Nairobi en 2015 fue cuando los países o uniones aduaneras miembros de la OMC negociaron medidas importantes por la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios y estableciendo disciplinas sobre medidas de exportación con efecto equivalente. En virtud de esta decisión, los países desarrollados eliminarían inmediatamente los subsidios a la exportación, con la excepción de un grupo de productos agrícolas, mientras que los países en desarrollo tenían plazos más largos para hacerlo. (WTO, 2015)

En esa negociación resultante de Nairobi en 2015 también se afirmaba que la OMC, así como sus miembros, estaban comprometidos con los ODS, y como efecto se esperaba contribuir al logro del ODS de Hambre Cero y “a nivelar el campo de juego para los agricultores de todo el mundo, en particular los de los países pobres que no pueden competir con los ricos que aumentan

artificialmente sus exportaciones a través de subsidios.” (WTO, 2015). Todavía, tenemos un período de tiempo muy corto que se pasó desde 2015 y no tenemos cómo evaluar si esa negociación de Nairobi se ha efectuado de hecho. Además desde entonces y hasta la fecha, no ha habido ningún nuevo avance significativo.

Por lo tanto, la cuestión específica del hambre solamente pasó a figurar en el rol de las “preocupaciones” de esta organización a partir de la incorporación de los ODS, que es una agenda que ha involucrado a un gran número de organismos y agencias ligadas al Sistema de las Naciones Unidas, como veremos más adelante.

## **2. El papel de las empresas del sector agroquímico en la política comercial de los alimentos**

El criterio para la elección de las empresas del ramo del agronegocio para ser analizadas en este texto es la cuota de presencia en el mercado internacional. Así, en los mercados de las semillas y de los agroquímicos, 59.8% y 76.1%, respectivamente, están controlados por seis empresas: Syngenta, Bayer, BASF, Dow, Monsanto y DuPont (ETC, 2013, p. 2). Según ese informe del *ETC Group* de 2013, se habla hasta de que constituyen un cártel, u oligopolio, con sospechosas fusiones para engañar las agencias reguladoras de los países, impactando en el control de la distribución de alimentos en el mundo.

La importancia de describir los perfiles de estas empresas es señalar sus negocios, cuáles son sus discursos y cómo la sociedad civil las percibe.

Alrededor de la actuación de éstas hay diversas polémicas, como la contaminación del medio ambiente, el impacto de los pesticidas en la salud humana, los efectos de los alimentos transgénicos tanto para la salud humana, como para la biodiversidad del planeta.

Así que, examinar la práctica, los discursos y las contestaciones a las empresas del sector agrícola es significativo para comprender la dinámica de los detentores de poder en la cadena de producción de alimentos, tanto para exigir de los gobiernos, como para presionar pequeños agricultores a comprar sus productos al precio que les conviene.

Tras todo el proceso de fusiones y adquisiciones entre las empresas del sector entre los años 2016 a 2018, se analizará, en este punto las cuatro que controlan actualmente el mercado de las semillas y agroquímicos: Syngenta-ChemChina, Bayer-Monsanto, Corteva Agriscience (resultante de la fusión entre Dow y Dupont) y Basf. En último proceso antimonopolio de la Unión Europea (UE), la Comisión Europea aprobó en 21 de marzo de 2018 la compra de Monsanto por Bayer por más de 62 millones de dólares americanos. Después de las fusiones de Dow y Dupont, así como de ChemChina y Syngenta.

Consecuentemente, las fusiones y las compras de empresas en el sector de agronegocio han producido que un grupo aún más pequeño controle el mercado. Eso produjo también mayores contestaciones y controversias desde de organizaciones de la sociedad civil, principalmente por los temas de las semillas transgénicas, el uso excesivo de los pesticidas y los desconocidos efectos para la salud humana y para el medio ambiente.



Entonces, en ese apartado se abordan los perfiles de las cuatro principales empresas del sector de agronegocios del mundo y, por fin, se presentan los principales abordajes desde organizaciones de la sociedad civil sobre la actuación de esas compañías.

## 2.1) *Syngenta*

De acuerdo con el sitio web de la empresa, Syngenta es una “leading agriculture company helping to improve global food security by enabling millions of farmers to make better use of available resources”<sup>34</sup>. O sea, la misión de Syngenta es ayudar a alimentar la población creciente, proporcionando a los agricultores la integración de “soluciones eficaces en protección de cultivos y producción de semillas”<sup>35</sup>. Así que el lema de la compañía es “*Bringing plant potential to life*”.

La sede de Syngenta está en Suiza, sin embargo, tiene presencia mundial. Los datos sobre la empresa son impresionantes: está presente en más de 90 países, tiene más de 27 mil de empleados, y tiene 100 sitios de producción y suministro. La actuación de Syngenta en números del año de 2017 están en la ilustración 2, en resumen.

Entre los productos y servicios ofertados por la compañía están semillas, rasgos de semillas, herbicidas, insecticidas, fungicidas, tratamiento de semillas, productos biológicos, mejora de cultivos, asesoramiento agronómico, programas de productores, agricultura digital, administración. La compañía fue

---

<sup>34</sup> Disponible en <https://www.syngenta.com/~media/Files/S/Syngenta/Syngenta-at-a-glance-2018.pdf>

<sup>35</sup> Disponible en <https://www.syngenta.es/acerca-de-syngenta>

fundada en el 13 de noviembre de 2000, a partir de las divisiones agrícolas de Novartis y AstraZeneca. En 2017, Syngenta fue comprada por ChemChina<sup>36</sup>.

**Ilustración 2: Datos de Syngenta de 2017<sup>37</sup>**



Según el “Informe de Negocio Sostenible” de 2017 de la empresa, Syngenta está comprometida con los ODS de la ONU, específicamente se apunta (2018b, p.19) nuevo, de los cuales los ODS 2 y ODS 17 (Cero Hambre y Alianza para lograr los objetivos, respectivamente) con mayor exposición.

<sup>36</sup> Acrónimo en inglés para China National Chemical, es una empresa pública china y ha ofertado por Syngenta 43 mil millones de dólares americanos. La compra da empresa suiza es apuntado como una estrategia nacional china, un país que necesita abastecer al 21% de la población mundial con sólo el 9% de sus tierras cultivables. Datos recuperados de [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/03/economia/1454504746\\_043900.html?rel=mas](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/03/economia/1454504746_043900.html?rel=mas)

<sup>37</sup> Disponible en <https://www.syngenta.com/~media/Files/S/Syngenta/Syngenta-at-a-glance-2018.pdf>

En todos los archivos, documentos e informes sobre la empresa, se expone el logro de la seguridad alimentaria como parte de su misión de trabajo. La seguridad alimentaria, en ese sentido, está basada principalmente en el aumento de la producción para alimentar la población. Por ejemplo, la empresa ha divulgado una encuesta hecha en 13 países<sup>38</sup> en 2013, y la mayoría ha contestado estar de acuerdo que producir más alimentos para una población creciente será el desafío global más importante de la próxima década. Es decir, el valor del término seguridad alimentaria se muestra directamente relacionado al incremento de la oferta de alimentos en el mundo.

De este modo, Syngenta alega que sus innovaciones ayudan a los agricultores a superar múltiples desafíos, desde malezas, insectos y enfermedades, hasta los efectos del calor y el frío en los cultivos. De acuerdo con la filial de Syngenta en Colombia, en el tema de las semillas, “nos especializamos en la investigación, desarrollo, producción y comercialización de semillas de alto rendimiento, lo cual permite ofrecer a los agricultores cosechas más productivas, resistentes, de mejor calidad y con valores nutricionales superiores.”<sup>39</sup> Además, apuntan que, actualmente, la compañía ocupa el tercer lugar en el mercado de semillas de alto valor comercial, abasteciendo los mercados de la región Andina, Centro América y los mercados tropicales de México.

---

<sup>38</sup> Estados Unidos, Argentina, Brasil, Francia, Alemania, Suiza, Reino Unido, Rusia, Kenia, África del Sur, China, India, China e Indonesia. Disponible en <https://www.syngenta.com/~media/Images/S/Syngenta/content-images/image-gallery/high-res/the-good-growth-plan/syngenta-the-agricultural-disconnect.jpg>

<sup>39</sup> Disponible en <https://www.syngenta.com.co/semillas>

## 2.2) **Bayer-Monsanto**

Monsanto fue establecida en 1901 bajo el nombre *Monsanto Chemical Works* en Saint Louis, Missouri, en los Estados Unidos, por John Francis Queeny. Su primer éxito de ventas fue la sacarina en 1905, que es utilizada hasta hoy como endulzante en bebidas, y se la vendió para Coca Cola. En 1920, pasaron a producir los bifenilos policlorados (PCB, del acrónimo en inglés), que son compuestos orgánicos sintéticos que han sido muy utilizados en la industria como fluidos dieléctricos en transformadores y condensadores, pinturas y aceites lubricantes hidráulicos, y que Monsanto tuvo el monopolio durante más de cuatro décadas y está considerada una sustancia altamente contaminante y cancerígena (Mohrl y Costabebe, 2012).

En la década de los sesenta, Monsanto entró en el sector del agronegocio, principalmente de herbicidas. A partir de los ochenta, empezó a invertir en el ramo de tecnologías de modificación genética y produjo las primeras plantas resistentes a plagas: soja, patata y algodón. Desde de los años 2000, la compañía ha centrado sus actividades en el sector agrícola únicamente (producción de semillas y herbicidas y en biotecnología)<sup>40</sup>.

*Ilustración 3: Logo de Monsanto*



Bajo la marca Monsanto había 22 mil empleados en el mundo y, por ejemplo, en un país importante para la empresa como Brasil, había más de 2700 empleados. Actuaba en 67 países, con más de 400 instalaciones. Son

---

<sup>40</sup> Datos disponibles en <http://www.revistalacomuna.com/internacional/bayer-monsanto-imperialismo-alimentario/>

producidas una variedad de semillas de frutas y hortalizas, así como de soja y maíz para producir alimentos para animales. De acuerdo con el sitio electrónico de la empresa (Monsanto, 2018, traducido), su objetivo era ayudar los agricultores a producir alimentos nutritivos y abundantes, de forma sostenible. “Pensamos de forma integrada en cómo se cultiva el alimento, para que los agricultores tengan las herramientas necesarias para extraer el máximo de cada hectárea y cada cosecha - y para que usted tenga a disposición alimentos seguros ya precios asequibles”.

Así como en el caso de Syngenta, Monsanto alega que su trabajo también es contribuir a alimentar la población y, además, se utiliza mucho el discurso de sostenibilidad, cuando hace referencias al uso de sus productos (sobre todo los agroquímicos). Es decir, que sus productos no causarían daños al medio ambiente, ni a la salud humana<sup>41</sup>. Son también muy comunes en el sitio de la empresa, los reportajes sobre responsabilidad social<sup>42</sup> y su presencia en rankings de mejores empresas para trabajar en diversas áreas<sup>43</sup>.

En el año de 2016, la compañía alemana Bayer lanzó una propuesta de compra de Monsanto. Todo el proceso de compra se concretizó en marzo del año de 2018 cuando la Comisión Europea dió su parecer favorable. Las dos compañías juntas controlan más de 30% del mercado de semillas y productos

---

<sup>41</sup> Ejemplos: <https://monsanto.com/products/get-the-facts-glyphosate-roundup/> ; <https://monsanto.com/innovations/research-development/research-transparency/articles/scientists-determine-appropriate-safety-assessments-gmos-containing-new-insect-protection-proteins/> ; <https://monsanto.com/news-stories/articles/fiona-woody-discusses-sustainability/> ; <https://monsanto.com/company/outreach/articles/sporting-sustainability-launches-reduce-food-waste/>

<sup>42</sup> Ejemplos: <https://monsanto.com/company/outreach/articles/monsanto-donates-fight-childhood-hunger/> ; <https://monsanto.com/careers/working-at-monsanto/articles/monsanto-company-named-diversity-best-practices-2018-inclusion-index/>

<sup>43</sup> Ejemplos: <https://monsanto.com/news-stories/articles/2018-disability-inclusion/> ; <https://monsanto.com/careers/articles/best-places-work-in-it/>

agroquímicos, tornándose el líder del sector. La nueva corporación suma ventas anuales de más de 67 billones de dólares americanos<sup>44</sup>.

Bayer, originalmente una empresa que producía colorantes sintéticos pasó a diversificar su oferta de productos a partir de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, incluyendo productos farmacéuticos, químicos y después de la agricultura y de ganado. Bayer fue fundada en 1863 por Friedrich Bayer y Johann Weskott en Wuppertal, Alemania (Bayer, 2018). Actualmente, la compañía cuenta con cuatro departamentos de actuación: productos farmacéuticos, salud del consumidor, ciencia de los cultivos y sanidad animal (Bayer, 2018a).

De acuerdo con un comunicado de Bayer de 16 de agosto de 2018 (2018b, p.1),

The integration of Monsanto into the Bayer Group can begin following the completion on Thursday of the divestment by Bayer to BASF of certain Crop Science businesses with a total sales volume of around 2.2 billion euros. Bayer already became the sole owner of Monsanto Company on June 7, 2018.

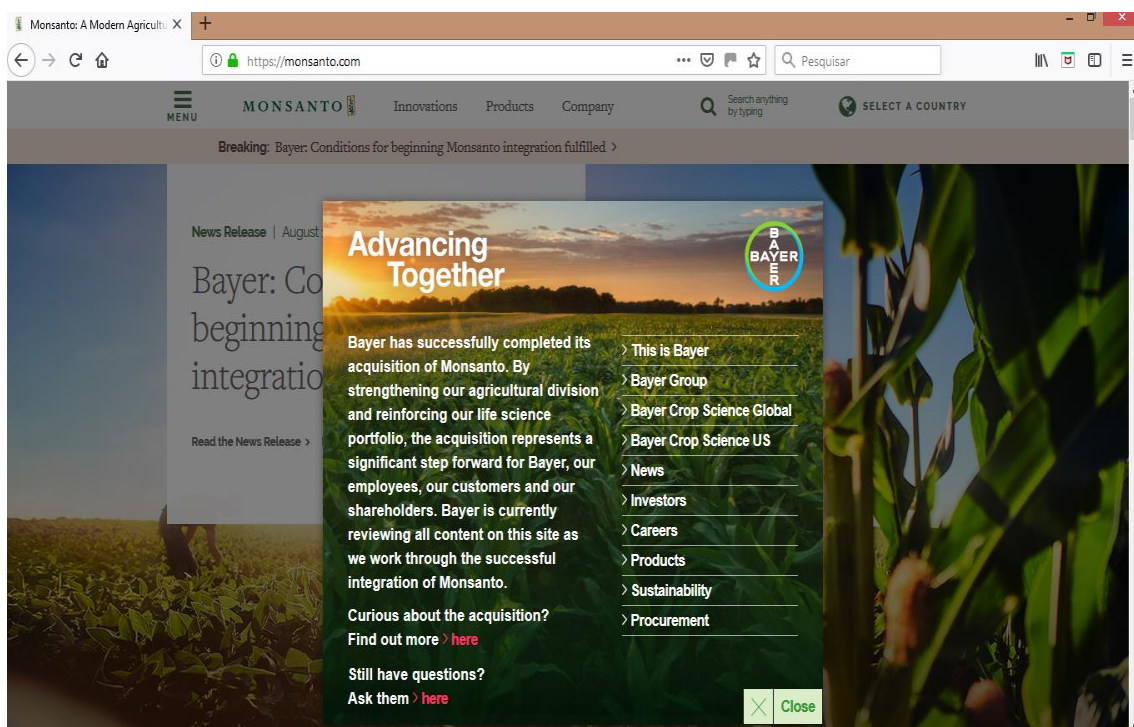
O sea, para finalizar el proceso de integración de Monsanto al grupo Bayer, la empresa puso en disposición activos del departamento de cultivos a la empresa Basf con ocasión de un mandato del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. En una conferencia de prensa presentada por la comisaria europea de Competencia, Margrethe Vestager, responsable por el caso Bayer-

---

<sup>44</sup> Datos disponibles en [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/19/economia/1463634856\\_746684.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/19/economia/1463634856_746684.html)

Monsanto, ha dicho que “Nuestra decisión asegura que habrá efectivamente competencia e innovación en semillas, pesticidas y mercados agrícolas digitales después de esta fusión”, y después añadió que “En particular, nos hemos asegurado de que el número de actores que compitan activamente en estos mercados se mantenga igual”, refiriéndose a la venta de activos de semillas y herbicidas de Bayer a Basf por el valor de 7.200 millones de dólares, así como una licencia de a sus datos agrícolas digitales globales<sup>45</sup>. Actualmente<sup>46</sup>, al acceder al sitio oficial de Monsanto, aparece el siguiente anuncio de Bayer.

**Ilustración 4: Printscreen de la página de inicio del sitio de Monsanto**



Por lo tanto, el grupo Bayer está trabajando para incorporar totalmente las actividades, marca y operaciones de Monsanto. Bayer también ya ha

<sup>45</sup> Disponible en <https://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTAKBN1GX110-OUSLB>

<sup>46</sup> Acceso en 15 de noviembre de 2018 al sitio [www.monsanto.com](http://www.monsanto.com)



anunciado que después de la incorporación completa, el nombre Monsanto no figurará más en el logo de empresa<sup>47</sup>.

### **2.3) Corteva Agriscience (Dow y Dupont)**

La Corteva es resultado de la fusión entre dos grandes empresas del sector agroquímico en agosto de 2017<sup>48</sup>. Las compañías Dow y DuPont han decidido unirse y pasaron a actuar en el mercado de forma combinada como un holding nombrado DowDuPont™. Ese *holding* ha sido dividido en tres áreas: Agricultura, Ciencia Materiales y Productos Especializados. Corteva es la empresa de la división de agricultura (Corteva, 2018).

De la empresa de área de agricultura, se esperaba una empresa líder en agricultura que reunirá los puntos fuertes de DuPont Pioneer, DuPont Protección de Cultivos y Dow AgroSciences para servir mejor a los productores rurales en todo el mundo, con una cartera superior de soluciones, una mayor opción de opciones y precios competitivos por valor. Esperan que las capacidades combinadas y el mecanismo de innovación altamente productivo permitirán que la empresa agrícola deseada traiga un conjunto aún más amplio de productos para el mercado de forma más rápida y que pueda ser un socio aún mejor para los agricultores, entregando innovación y ayudándoles a

---

<sup>47</sup> Originalmente en anuncio de 4 de junio de 2018, se ha publicado: "Bayer will remain the company name. Monsanto will no longer be a company name. The acquired products will retain their brand names and become part of the Bayer portfolio." Disponible en <https://media.bayer.com/baynews/baynews.nsf/id/Bayer-plans-closing-of-Monsanto-acquisition-on-June-7>

<sup>48</sup> Pero con entrada en el mercado en 2018.



aumentar la productividad y rentabilidad. La pretendida empresa agrícola tendrá su sede en Wilmington (Delaware, EE. UU.)<sup>49</sup>.

Aunque sólo es una división entre las tres lo que da como resultado de la fusión de Dow y DuPont, Corteva surge con una gran empresa en el sector debido a la herencia de aquellas dos empresas. Dow y DuPont fueron creadas en el siglo XIX, sin embargo, pasaron a actuar en el mercado en el siglo XX con dos productos inicialmente: el maíz híbrido y los insecticidas, respectivamente. A lo largo de siglo XX, diversos productos fueron incorporados a su cartera y la fusión de las dos compañías ha creado un “gigante de productos químicos con un valor de mercado de más de 130.000 millones de dólares americanos”<sup>50</sup>.

En mercados importantes, como el brasileño (estimado en US\$ 130,2 mil millones), la fusión de Dow y Dupont se presentaría como una importante competidora en el mercado de petroquímicos, especialidades y productos químicos de consumo, y compitiendo directamente con Basf que es hoy la líder de ese mercado en Brasil<sup>51</sup>.

Según el sitio de Corteva, el propósito de la empresa es “to enrich the lives of those who produce and those who consume, ensuring progress for generations to come”, a través de la oferta de productos que unan tecnología y soluciones eficientes para la creciente demanda por alimentos. Los principales

---

<sup>49</sup>Extracto traducido desde el sitio electrónico de DuPont Brasil. Disponible en [http://www.dupont.com.br/corporate-functions/media/press-releases/dowdupont\\_-conclui-fusao-com-sucesso.html](http://www.dupont.com.br/corporate-functions/media/press-releases/dowdupont_-conclui-fusao-com-sucesso.html)

<sup>50</sup> Frase traducida de <https://oglobo.globo.com/economia/dow-chemical-dupont-se-unem-criam-gigante-de-us-130-bilhoes-18271868>

<sup>51</sup> Datos disponibles en <https://oglobo.globo.com/economia/dow-chemical-dupont-se-unem-criam-gigante-de-us-130-bilhoes-18271868>

productos y servicios en esa área ofertados son<sup>52</sup> soluciones de semillas (“by combining conventional and new technologies, Corteva Agriscience™ delivers solutions to help meet the needs of a growing population whose demand for agricultural seeds increases”), protección para cultivos (“our crop protection products reduce risks and increase farmer control over pests, weeds and diseases”) y soluciones de software y servicios digitales.

*Ilustración 5: Logo de la empresa Corteva*



Como las empresas del sector agroquímico previamente comentadas, Corteva también utiliza el discurso de la demanda por alimentos que aumentará hasta 2050 como justificación para la oferta de productos que ayuden a los agricultores a mejorar la eficiencia de sus producciones. Conforme se observa en el extracto<sup>53</sup> siguiente: “By 2050, the earth’s population will reach almost 10 billion people, and their appetite for quality, nutritious food will grow even quicker. Yet the amount of arable land will decline by almost 10 percent as the quality of soil degrades and the forces of urbanization push ever outward. A changing climate adds further stress”

#### **2.4) Basf**

Basf es una empresa química de origen alemán fundada en 1865 en Mannheim por Friedrich Engelhorn. Basf significaba inicialmente *Badische*

---

<sup>52</sup> Disponible en <https://www.corteva.com/products-and-services.html>

<sup>53</sup> Disponible en <https://www.corteva.com/who-we-are/outlook/agriculture-at-crossroads.html>

*Anilin & Soda Fabrik* y fabricaba colorantes sintéticos, y su primer producto fue el colorante de anilina, que es un tipo usado como base para diversos colores y es comestible (BASF, 2018).

*Ilustración 6: Logo de Basf*



Actualmente, Basf es líder en la producción de químicos en el mundo y viene aumentando su participación en el mercado de semillas, desde la compra de activos de Bayer a la época de la compra de Monsanto, como se ha comentado anteriormente. Brasil, por ejemplo, pasó a ser el segundo mayor mercado de semillas de Basf y el principal de semillas de algodón. La adquisición de los activos de Bayer se negoció, en función de las exigencias de las autoridades de defensa de la competencia para la compra de Monsanto, por parte de la competidora [BASF]. El negocio se estimó en 7.600 millones de euros. Incluye todo el catálogo con sistemas productivos ligados al principio activo glufosinato de amoníaco. Los acuerdos incluían también las operaciones en el área de hortalizas<sup>54</sup>, plataforma de investigación de trigo híbrido, tratamiento de semillas y herbicidas a base de glifosato<sup>5556</sup>.

---

<sup>54</sup> Disponible en [https://www.basf.com/br/pt/company/news-and-media/news-releases/2018/08/BASF-conclui-a-aquisic-a-o-do-nego-cio-de-sementes-de-hortalic-as-da-Bayer.html?utm\\_source=social&utm\\_medium=Facebook\\_clicktowebsite&utm\\_campaign=semhort\\_160818\\_sfim&utm\\_content=fase2\\_1](https://www.basf.com/br/pt/company/news-and-media/news-releases/2018/08/BASF-conclui-a-aquisic-a-o-do-nego-cio-de-sementes-de-hortalic-as-da-Bayer.html?utm_source=social&utm_medium=Facebook_clicktowebsite&utm_campaign=semhort_160818_sfim&utm_content=fase2_1)

<sup>55</sup> Traducido y adaptado de <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Empresas-e-Negocios/noticia/2018/08/brasil-deve-se-manter-como-2-maior-mercado-para-basf.html>

Basf es una compañía con una cartera de productos muy diversa. En el área de agricultura, son productos de protección de cultivos, semillas, controles de plagas rurales y urbanas, césped y plantas ornamentales (BASF, 2018a), de acuerdo con la portada de la división de agricultura de la empresa,

“Agriculture plays a fundamental role in fulfilling many of humanity’s basic needs: food, feed, energy. To support growers and those who take care of our environment, BASF develops innovative solutions for farming, pest control and landscape management – so that we can effectively contribute to improving for people’s lives and business’ demands”.

O sea, la compañía está preocupada por un buen medio ambiente, ya sea para producir alimentos o sea para los campos de golf. Como Basf no era originalmente una empresa agrícola y con una cartera muy larga de productos, el uso del término seguridad alimentaria (*food security*) corresponde más al término en inglés *food safety*, es decir, la preocupación gira alrededor de que sus productos sean seguros para el consumo humano y para el medio ambiente.

## **2.5) El papel de las empresas agroquímicas en la política alimentaria mundial: críticas**

Se ha optado por analizar los perfiles de las empresas que, actualmente, controlan el mercado agrícola de semillas y de agroquímicos porque, al menos,

---

<sup>56</sup> Disponible en <https://www.basf.com/br/pt/company/news-and-media/news-releases/2018/08/BASF-Soluc-o-es-para-Agricultura-aumenta-presenc-a-no-Brasil-com-a-aquisic-a-o-de-importantes-nego-cios-.html>

80% de los agricultores utiliza alguno de esos productos<sup>57</sup> en la producción de alimentos y eso genera impactos en cómo se producen alimentos en el mundo. Efectivamente, hoy hay un monopolio en el sector agrícola y los alimentos producidos tienen sus precios y calidad influenciados por las empresas de ese sector.

Además, investigar lo que y cómo producen esas empresas representa un análisis de un importante actor en la agenda internacional acerca de la alimentación, pues tienen poder político y capacidad para alterar normas fitosanitarias y de vigilancia sanitaria, leyes de patentes, gastos de infraestructura, leyes laborales y de uso del suelo, por ejemplo.

Destacan ejemplos como el de Brasil que tiene en proceso la aprobación de un proyecto de Ley (PL 6299/02) de uso indiscriminado de los pesticidas<sup>5859</sup>, por iniciativa del senador Blairo Maggi<sup>60</sup>, ministro de la agricultura del gobierno de Michel Temer. Brasil que es el mayor consumidor mundial de pesticidas en volumen absoluto y séptimo por cantidad usada por hectárea plantada. Según un dossier de la Asociación Brasileña de Salud Pública (Abrasco, 2015), los pesticidas son utilizados en el 27% de las pequeñas propiedades rurales, que son responsables del suministro del 70% de la comida que va para la mesa del brasileño. Por otro lado, el 80% de las grandes propiedades, con más de 100

---

<sup>57</sup> Se consideran para ese estudio las semillas transgénicas, los pesticidas, los herbicidas y los insecticidas.

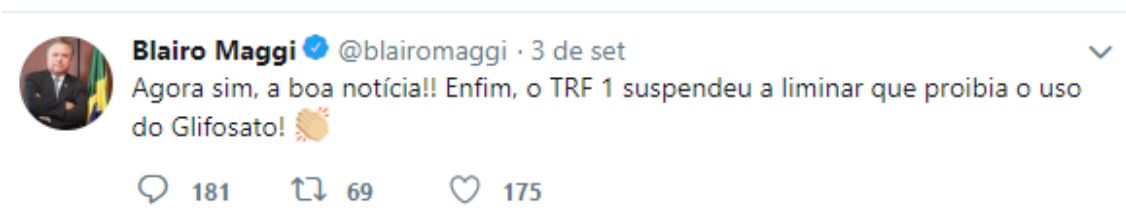
<sup>58</sup> La ley se pretende actualizar la legislación de los Pesticidas, creada en 1989.

<sup>59</sup> El proyecto de ley es conocido en Brasil como "PL del veneno".

<sup>60</sup> Es importante apuntar que el señor Maggi es dueño de unas más grandes empresas de Brasil del sector agrícola (incluso de pesticidas), Amaggi. Más datos sobre la empresa se puede encontrar en <https://www.amaggi.com.br/>

hectáreas y generalmente ocupadas con sistemas de monocultivo<sup>61</sup> para la exportación, utilizan veneno en sus procesos.

*Ilustración 7: Blairo Maggi celebra la suspensión de una decisión que prohibía el uso del glifosato en Brasil en septiembre de 2018 en su perfil del Twitter*



Y hay una gran diferencia entre lo que es considerado aceptable en la Unión Europea en términos del uso de pesticidas y de lo que es en Brasil. Un producto como el glifosato, el pesticida más usado en el mundo, sólo puede estar en 0,1 miligramos por litro de agua potable en UE, mientras en Brasil el límite mínimo es 5 mil veces mayor. En el caso del frijol y de la soja, la ley brasileña permite el uso en el cultivo de cantidad 400 y 200 veces superior al permitido en Europa<sup>62</sup>. Brasil es un país clave para todas estas empresas del sector. En Brasil, se consume alrededor del 20% de todo agrotóxico pulverizado en el mundo y, al contrario de los mercados europeo y estadounidense, la perspectiva es aún de expansión.

Otro ejemplo reciente son los debates sobre la modificación de las Ley de Semillas en Argentina. Se han reunido diversas comisiones en el congreso argentino para debatir una reforma a la legislación que regula el uso y

---

<sup>61</sup> Y los principales monocultivos en Brasil son soja, café, azúcar de caña y eucalipto.

<sup>62</sup> Datos disponibles en <http://dc.clicrbs.com.br/sc/nos/noticia/2018/07/brasil-esta-entre-os-paises-que-consomem-mais-agrotoxicos-no-mundo-10497517.html>

distribución de las semillas, vigente en el país desde 1973. De acuerdo con una noticia sobre el tema<sup>63</sup>,

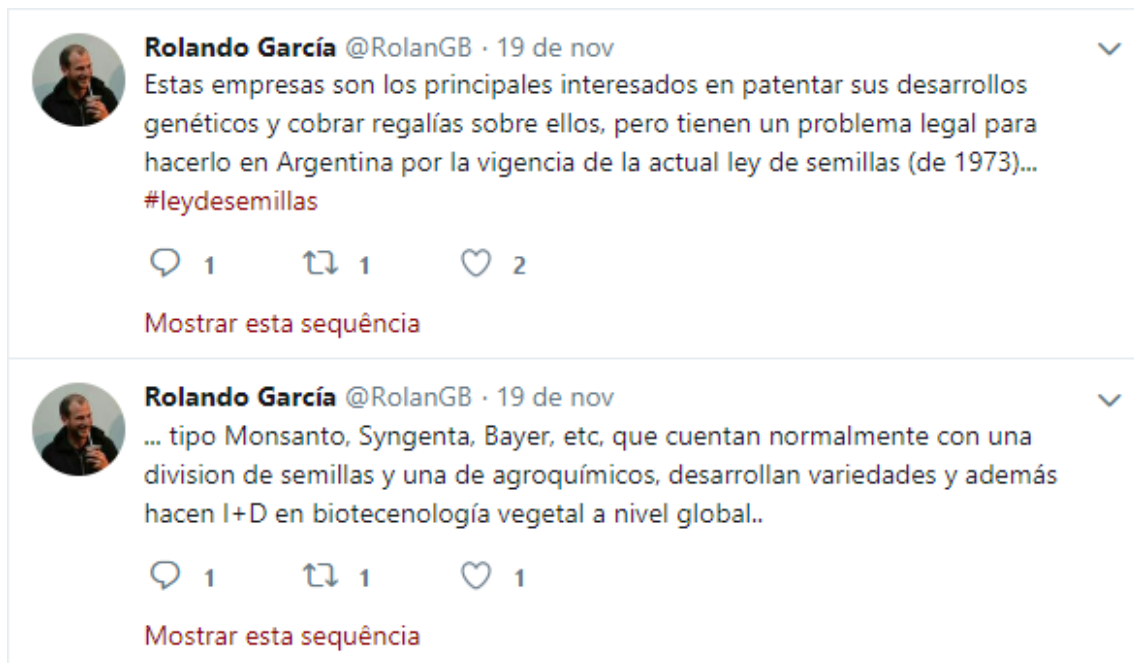
La principal modificación apunta a limitar el llamado "derecho de uso propio". Hasta ahora, los productores compraban las semillas a las multinacionales, pero luego podían volver a sembrarlas de manera gratuita utilizando, para ello, la producción de su propia cosecha. Sin embargo, la legislación que se busca aprobar plantea el pago de regalías por la reutilización del producto en el marco de unos supuestos "derechos de propiedad intelectual".

Más de 200 organizaciones sociales de agricultores, pueblos originarios y productores han manifestados muchas críticas sobre el posible cambio en la ley, alegando que sólo beneficiaría a las grandes empresas del sector agroquímico, que podrían arcar con los costes de registro de propiedad intelectual si la ley se aprobara.

---

<sup>63</sup> Disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/296394-ley-semillas-argentina-iniciativa-monsanto-bayer>

**Ilustración 8: Tweets de Rolando García, docente de la Universidad de Buenos Aires, sobre la Ley de Semillas en Argentina**



Los dos casos apuntados previamente son ejemplos de cómo las empresas del sector agroquímico están involucradas en la esfera política de los países que son importantes productores y exportadores de alimentos. Igualmente se han indicado las estrategias de la industria química que viene migrando hacia el sector de semillas y de los biopesticidas también. Al respecto de esa estrategia de mercado, Pelaez y Mizukawa (2017, p. 6) señalan que:

By acting concurrently in these markets, companies exploit economies of scope generated by the production and marketing of technological packages involving pesticides (chemical and biological) and GM seeds. In this diversification strategy, the companies' technological base (chemical synthesis) is expanded to incorporate biological synthesis processes, either via traditional methods (fermentation) or via genetic manipulation.

Eso movimiento de empresas del sector químico migrando para el sector de manipulación de semillas es simplemente una estrategia de ampliación de



control de mercado. Entonces, en general, los intereses comerciales están por encima de preocupaciones por el medio ambiente y la salud de los individuos. Con relación al tema de los organismos genéticamente modificados (OGMs), Plaza e Yunta (2015, p. 134) hacen el siguiente análisis sobre la dirección hacia lo comercial de las empresas que crean los OGMs:

Si por una parte las patentes de organismos genéticamente modificados constituyen un incentivo para invertir e innovar nuevas formas de vida con interés industrial, por otra parte el hecho de que se busquen fundamentalmente intereses comerciales, sin darle debida importancia a temas de sostenibilidad en agricultura y ganadería genera un desbalance en favor de los intereses comerciales. (...) Hay que decir que a la mayor parte de los OGM que se cultivan comercialmente se les han introducido genes de resistencia a herbicida, para repeler insectos. Estas modificaciones no representan ventaja desde el punto de vista nutricional y favorecen sí un modelo de agricultura industrializado que disminuye la mano de obra. Algo similar ocurre con la introducción de genes en ganadería, se hace porque se añade una función con interés industrial, no porque se quiera mejorar la nutrición o ayudar a los productores. Plaza e Yunta (2015, p. 134)

O sea, las justificaciones de las empresas, presentados en la primera parte sobre los perfiles, de que se busca la seguridad alimentaria a través del mejoramiento de las semillas y de la defensa de los cultivos de las plagas, y consecuentemente aumentar la oferta de alimentos en el mundo, nos parecen falsos en la medida en que si se investigan las tendencias de inversiones en ese sector aparece que se han excluidos del proceso millones de agricultores

familiares, que no pueden competir con grandes productores y con la tecnología que ellos emplean en sus cultivos.

Un ejemplo que se puede presentar son las llamadas semillas “*terminator*”, que son semillas que generan “plantas que no podrán multiplicarse a partir de semillas auto fecundadas, es decir, las plantas cultivadas a partir de estas semillas producirían semillas estériles con lo que se evita la reproducción del cultivo y se crea la necesidad de comprar semillas”<sup>64</sup>. O sea, es un tipo de tecnología que mantiene a los agricultores “presos” y sin alternativas viables a empresas como Monsanto, Syngenta, etc., las cuales aumentan indefinidamente sus dividendos.

Un tema apuntado como ético (Plaza e Yunta, 2015) es que los alimentos procedentes de cultivos genéticamente modificados sean etiquetados como tales. Nuevamente, Brasil se puede poner como un ejemplo en el camino reverso al de muchos países. En el país, hay una ley (Ley de Bioseguridad) que entró en vigor en el año de 2005 que, entre otros temas, obliga a las empresas alimentarias a colocar la etiqueta en el embalaje del producto y en éste debe contener informaciones sobre la procedencia del alimento y también registrar si el producto es, contiene o fue fabricado a partir de ingrediente transgénico. Sin embargo, desde el año de 2017, a partir de presiones de las empresas alimentarias - alegando que la distinción del embalaje aumentó el coste de los productos -, se viene discutiendo en el Congreso brasileño el proyecto de ley común n. 34/2015, que propone el fin del etiquetado de alimentos transgénicos.

---

<sup>64</sup> Disponible en <http://www.revistalacomuna.com/internacional/bayer-monsanto-imperialismo-alimentario/>

*Ilustración 9: Triángulo amarillo con la letra "T", símbolo de la existencia de OGMs*



Según Plaza e Yunta (2015, p. 35), “en muchos países de Latinoamérica no existe regulación de etiquetado para alimentos que contienen elementos transgénicos, aspecto que viola el principio de autonomía del consumidor”. Información esta que es fundamental para que el consumidor tenga poder de decidir si quiere o no consumir alimentos de procedencia transgénica.

Específicamente, la previamente comentada ley brasileña de Bioseguridad también reglamentaba el uso de células madre para investigación y manipulación genética. En ese sentido, había presiones de dos grupos de actores con posiciones favorables y contrarias a la aprobación de la ley: los grupos favorables estaban mayoritariamente representados por empresas de biotecnología e investigadores del área, mientras que los grupos contrarios estaban mayoritariamente representados por ambientalistas y órganos de defensa de los consumidores (Guedes y Vital, 2017, p. 384).

Y con la aprobación de la Ley de Bioseguridad en Brasil, los grupos favorables se mostraron más eficientes en el proceso de convencimiento debido a su fuerte base aliada en el Congreso. Esta eficiencia puede ser acreditada, principalmente, por el poderío económico y político de sus participantes, mayoritariamente formado por empresas de biotecnología y por ruralistas y sus representantes en el Legislativo (Guedes y Vital, 2017, p. 397). O sea, las empresas tienen una influencia muy grande sobre las decisiones

que están siendo tomadas en los países, sobre todo en los países “permeables” a este tipo de práctica, sea a través de *lobby*, sea a través de hacerse representar directamente, como es el caso de Maggi en Brasil.

Como reitera Sámano (2013, p. 1252),

La agricultura convencional apuesta por la tercera ola de la revolución verde para aumentar la producción de alimentos en el mundo, con la aplicación de la biotecnología y el uso de transgénicos, aunque hasta la fecha no se ha demostrado que estos organismos genéticamente modificados, puedan traer o no consecuencias en la alimentación de los seres humanos. Detrás de esta nueva revolución verde estas los grandes monopolios productores de semillas, agroquímicos y maquinaria agrícola, para obtener ganancias por la transferencia de tecnología, que haría dependientes a muchos productores agrícolas de esta “nueva tecnología”, teniendo que pagar regalías a las productoras de semillas transgénicas como es Monsanto, Cargill, y otras, que han incursionado en este ámbito de la ingeniería transgénica. (Sámano, 2013)

Y Bonilla (2014) también está de acuerdo cuando establece que “las multinacionales, se constituyen en monopolios que, en su avidez por controlar el Mercado, manipulan al estado, que desde lo político genera legislaciones que abiertamente favorecen a la economía capitalista, obrando en contra de los intereses del común del pueblo” (p. 174).

Tras la presentación de los ejemplos y los perfiles de las empresas, es posible registrar que, seguramente, las empresas del sector agroquímico juegan un papel fundamental en la agenda política internacional de la

alimentación. Sin embargo, es un papel contraproducente en el sentido de combate al hambre de forma cualitativa y no con el aumento sencillo en la producción de alimentos; sin tener en cuenta los efectos sobre el medio ambiente y en la salud humana de largo plazo. Por ejemplo, a través del uso indiscriminado de semillas transgénicas para resistir a las plagas en los cultivos.

A este respecto, Plaza e Yunta (2015) opinan que:

Las empresas comerciales defienden sus intereses sin tener en cuenta criterios ecológicos, de sostenibilidad y de apoyo a los agricultores. Se habla de **reducción de la pobreza, pero no se efectúan los mecanismos para que sea posible.** (...) La filosofía que fundamenta la producción de transgénicos se basa en intereses económicos más que en producir beneficios sociales. (...) Se habla de **paliar el hambre** en el mundo donde existe desnutrición sembrando transgénicos adaptados a condiciones ambientales desfavorables (sequía, acidez, salinidad, heladas), **pero la disponibilidad de alimentos transgénicos no disminuye el hambre** si los agricultores no pueden producirlos ellos mismos o la población local no puede comprarlos. (énfasis añadidos, p. 135 y 137)

Luego, se observa que los intereses económicos son prioritarios cuando se habla de este tipo de actor. Aunque los discursos divulgados a la prensa o bajo el título responsabilidad social, sean divergentes, las empresas siguen teniendo una agenda propia que es completamente diferente de la que debía dedicarse al desarrollo del bien común como es la agenda política o de actores como las ONGs, por ejemplo.

Y en nivel internacional las empresas transnacionales también influyen desde la creación de la OMC hasta hoy, la entrada de países miembros, exigiéndoles mayor liberalización de sus economías para, entonces, pasar a operar en estos países, por ejemplo. Como afirma Madeley (2000, p. 63),

Transnationals can even be powerful enough to turn WTO members applications to their own advantage – urging, for example, that a developing country wanting to join the WTO should not be allowed in unless it does more to liberalize its economy. A corporation that is barred from selling its goods to an aspiring WTO member country may urge that it lifts the ban on those goods before it can join. What is clear is that lobbying of this kind has secured new international trade rules that are intended to create ‘a world order moulded in the image of multinationals’.

O sea, se observa la grande influencia de las corporaciones (tanto del sector agroquímico, como de los alimentos procesados) en todos los niveles de gobernanza: en el local, con la imposición de un método de producir a los agricultores, por ejemplo; en el nivel nacional, con el *lobbying* para crearse legislaciones que les favorezcan; y en el nivel internacional, con la gran influencia en imponer reglas del comercio internacional a los países en desarrollo, por ejemplo.

Presentado de forma breve el escenario que se ha desarrollado tras la admisión de los temas ligados a la agricultura y a la alimentación, así como el papel que han jugado en esos temas la OMC y las grandes corporaciones del sector agroquímico, en el próximo punto abordaremos específicamente el tratamiento internacional que viene siendo dado a la cuestión del hambre.

### 3. Política Internacional ante el reto del Hambre Mundial

#### 3.1) ¿Qué entendemos por hambre?

Antes de analizar las iniciativas internacionales de lucha contra el hambre, es importante investigar qué es el hambre, el contexto de abordaje con que ha sido tratado así como su inclusión en el rol de acciones globales.

El concepto de hambre que analizamos en esta tesis está relacionado con la definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que es “*the distress associated with lack of food*”, pero también incluye una definición de privación de alimentos o subnutrición, como el consumo de alimentos que no es suficiente para proporcionar la cantidad mínima de energía dietética que cada individuo requiere para vivir una vida saludable y productiva, dado su sexo, edad, estatura y nivel de actividad física. (FAO, 2015).

El hambre, en la descripción de FAO, se refiere a la conjugación de cuatro componentes, la debilitación de niños, el retraso del crecimiento infantil, la mortalidad infantil y la desnutrición, reflejan deficiencias tanto en calorías como en micronutrientes.

Según el Mapa Mundial del Hambre todavía hay 821 millones de personas que padecen hambre en el mundo, la mayoría se encuentra en la región subsahariana y en los países del centro y sudeste de Asia. De acuerdo con el mapa, la variabilidad y los fenómenos climáticos extremos se cuentan entre las principales causales del hambre.

El año 2015 es relevante porque fue el fin del monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se hicieron muchos estudios e índices para hacer la evaluación final sobre cómo y qué metas se habían alcanzado y qué

países los habían alcanzado. Setenta y tres (73) de ciento veintinueve (129) países han alcanzado el objetivo número uno de los ODM's de erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre.

Sin embargo, de acuerdo con el Mapa Mundial del Hambre de 2014 (FAO, 2015a),

In many countries that have failed to reach the international hunger targets, natural and human-induced disasters or political instability have resulted in protracted crises, with increased vulnerability and food insecurity among large segments of the population.

O sea, el hambre tiene componentes técnicos (falta de nutrientes, dificultad del acceso a los alimentos, alimentos con poca calidad nutricional), pero hay un componente muy importante que es el político, aquel en que otras personas están decidiendo en nivel local, nacional e internacional sobre el destino de los alimentos, así como sus precios y las leyes que regulan y controlan el trabajo envuelto en la producción de alimentos, etc.

El hambre también está directamente ligado al problema de la pobreza. Como señalan Banerjee y Duflo (2015, p. 40), se considera que hay “una trampa de la pobreza”, que significa que “los pobres no pueden permitirse comer lo suficiente, por lo que son menos productivos y esto, a su vez, les mantiene en la pobreza.” O sea, la condición de hambre sustenta el estado de pobreza; si uno está hambriento no consigue trabajar (estudiar) apropiadamente y, consecuentemente, no rinde lo que podría rendir en su trabajo o en sus estudios, lo que no permite que gane lo suficiente para superar ese estado de pobre o desarrollarse en la escuela.



Esa conexión con la pobreza también es apuntada por el profesor Kirit S. Parikh de India, quien con ocasión de un discurso en un Simposio de la FAO en 1999 en Ginebra declaba que “Si la pobreza es la causa del hambre, para reducir el hambre hay que reducir la pobreza. Los pobres disponen de poca tierra, poco capital y pocos conocimientos técnicos; tenemos que aumentar o valor de sus recursos y productos para mejorar sus ingresos reales” (FAO, 2000, p.11).

Es importante también apuntar que los alimentos son negociados en el llamado “mercado de futuros” en la bolsa de valores de Chicago, donde los precios son extremadamente volátiles y no hay garantías ningunas para los productores, principalmente los pequeños, que no tienen margen financiera y no producen grandes cantidades para negociar como las grandes empresas multinacionales del sector de alimentos. Como describe Arce y Marsden (1993, p. 1): *“Food is purchased on futures markets and contracts before it is produced, while transfer to the consumer is designed according to the need for maintaining certain prices and supply and demand relationships.”*

Y durante mucho tiempo, los problemas relacionados con las situaciones de hambre fueran tratados solamente por gobiernos locales y nacionales, o como máximo ciertas zonas de conflicto fueron receptoras de ayudas internacionales a los hambrientos. Sin embargo, a partir de un entendimiento general sobre la interrelación entre cuestiones económicas, sociales, técnicas y ambientales con las causas de la profundización del hambre en el mundo, el hambre se transformó en un asunto más allá de las fronteras nacionales.

Según Arce y Marsden (1993, p. 2-3),

Production time is coordinated, the ideology of healthy eating is expanded, and, above all, the environmental problems and intensive labor conditions associated with land-based production are distanced. Traditions and the local meaning of production and markets themselves become commodified in new ways at the transnational scale. The study of the food sector helps us explore some of the broader societal processes of internationalization and localization (...) of internationalization in the food sector promoting the commoditization of food. (Arce y Marsden, 1993)

La cita anterior indica los avances logrados en la producción de alimentos, disminuyendo el tiempo en que son ofertados en el mercado; además, de la ideología de comer saludable. Pero otras condiciones asociadas a la labor de producir, como las del trabajo y de las relacionadas al medio ambiente, se quedarán cada vez más lejanos de esa ecuación, lo que en conjunto ha transformado el sentido de producir localmente y, así, los propios mercados se han convertidos en las mercancías a nivel transnacional. Y esa internacionalización del sector de alimentos provoca la “*commoditization*” de los alimentos. Es decir, si deseamos comprender mejor la complejidad del problema del hambre tenemos que analizar el ciclo de oferta y demanda de alimentos, así como su distribución y consumo, a nivel internacional y quizá también transnacional.

En esa dirección, Nau (1978, p. 803 – 804, citando Ahalt, 1976), reconoce el alimento como una cuestión internacional,

(...) all states appear willing to recognize that food is not a domestic issue only, the consequences of which may be merely dumped on international markets. As one analyst notes, "food has clearly taken on an additional

dimension, namely that of playing a major role in foreign policy". (Nau, 1978).

Además de,

The World Food Conference and the recent emphasis of international organizations on agriculture and the rural poor have given new importance to specific food goals such as minimum nutrition levels and conditions for price stabilization and more equitable distribution of food production and consumption around the world.

Y de acuerdo con Faret y Stevens (2014, p.94 - 95),

El hambre puede combatirse activamente desde la cooperación internacional para el desarrollo: Cuando existe capacidad de innovación y flexibilidad por parte de agencias internacionales y donantes, los actores de la cooperación internacional pueden desempeñarse activamente como "emprendedores políticos", contribuyendo no sólo a la construcción de los problemas públicos y sus alternativas de solución, sino que también a la movilización y articulación de distintos actores en procesos políticos locales, nacionales y continentales. (Faret y Stevens, 2014).

De esta forma, la cuestión alimentaria, incluso el combate al hambre se convertiría en objetivo de política internacional, ya fuese por la política internacional de las organizaciones internacionales, o fuese por cooperación entre países a través de difusión de modelos de políticas públicas, por ejemplo. A partir de ese contexto internacional, donde los países, cada vez más, están conectados y dependen mutuamente uno del otro, y desde la década de 1990, con la inclusión de temas sociales en la agenda internacional como

estratégicos, se ha vuelto común la cooperación entre los países clasificados como de renta media y países más vulnerables y pobres, llevando, en la mayoría de las veces, sus políticas públicas nacionales como modelos a esos últimos.

Esto ocurrió como una forma de ofrecer a estos países más pobres una alternativa a la tradicional cooperación Norte-Sur, la cual a menudo exige muchas contrapartidas a costos más altos. Y según Pinho (2013, p. 107), “se plantean acciones deliberadas para compartir conocimientos y experiencias de forma horizontal con los países que presentan problemas y desafíos semejantes para el desarrollo en este escenario global cada vez más complejo y en mutación”.

Nau (1978, p. 809) también ha enseñado cómo la interdependencia ha permitido la inclusión de cuestiones relativas a la agricultura en la agenda internacional, como se ha comentado previamente. Y, más que solamente una cuestión internacional, también es un aspecto de la propia política exterior de los países, y no solamente una cuestión nacional. El análisis de cómo han sido las discusiones de la “entrada” de la agricultura en la agenda internacional es importante porque es un indicativo de como las cuestiones de seguridad alimentaria son tratadas a nivel internacional. En las palabras de Nau (1978):

It is symptomatic of interdependence in contemporary world affairs at the same time that the agricultural issues has [sic] emerged as a foreign policy and not just domestic problem, it has also become increasingly integrated with other domestic economic issues (growth, inflation, etc.) and with other international issues (non-food commodities, oil, reform of international institutions, etc.)

Está muy claro también, por lo tanto, el papel jugado por los organismos internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, en la arena de las discusiones acerca del reto del hambre. Y esa participación aumentó a partir de la década de 1990, con la inclusión en la agenda internacional de negociaciones. Tenemos, por ejemplo, el *World Food Summit* (como será visto a continuación), organizado por la FAO en 1996, y dos grandes conferencias (1993 y 1996), organizadas por la ONG La Vía Campesina que aportaron un intenso debate acerca de la soberanía alimentar como un complejo concepto que incluía género, producción y consumo de alimentos locales, además de respecto por el medio ambiente.

A partir de entonces, la problemática del hambre ha estado presente en las mesas de discusiones de los principales fóruns internacionales, principalmente por su conexión con otros temas que estaban también siendo muy debatidos, tales como conflictos civiles, medio ambiente, desarrollo y pobreza. En el próximo punto, se describen los principales eventos y fóruns internacionales sobre el tema de hambre.

#### **4. La conformación de la política internacional alimentaria**

Se revisa a continuación la Conferencia Mundial de Alimentación de 1974 y la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, así como los Objetivos del Milenio y la Cumbre de 2002.

##### **4.1) Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974**

La inclusión en la agenda internacional del tema alimentario fue realizado con un evento con carácter multidisciplinar e intergubernamental; la Conferencia Mundial de la Alimentación en 1974. La Conferencia fue

convocada por la Asamblea General (AG) de las Naciones Unidas en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973 tras una gran crisis de hambre que estaba ocurriendo en estos años principalmente en países pobres y en desarrollo.

La crisis venía desde de la mitad de los años 1960. Entre 1968 y 1973, la peor sequía de la historia de África<sup>65</sup> causó la muerte de más de 250.000 personas y redujo la producción de alimentos en gran parte de los países africanos.

La convocatoria de la AG a la Conferencia Mundial de la Alimentación objetivaba “la elaboración de medios y arbitrios con los cuales la comunidad internacional en su conjunto pueda actuar de una manera concreta para resolver el problema alimentario mundial en el marco más amplio del desarrollo y de la cooperación económica internacional” (AG, 1974, p. 1).

El documento resultante de la Conferencia ha sido nombrado Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y de la Malnutrición. La declaración está dividida en dos partes: la primera con el contexto que el documento debería tener en consideración, y la segunda con las recomendaciones de lo que fue decidido en la Conferencia.

Como contexto en que el documento fue debatido y redactado, se vivía la grave crisis alimentaria que sufría un tercio de la población en aquel periodo y se reconocía que las causas del hambre y de la malnutrición no eran solamente de producción, sino también históricas de desigualdades sociales, con la

---

<sup>65</sup>El País. (2011) De Biafra a Somalia: 40 años de hambre en África. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2011/07/20/actualidad/1311112809\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2011/07/20/actualidad/1311112809_850215.html)

discriminación racial y la dominación extranjera. Se apuntaban también que el empeoramiento en la crisis se dio por el:

deterioro del sistema monetario internacional, el aumento inflacionista de los costos de importación, la pesada carga impuesta por la deuda exterior a la balanza de pagos de muchos países en desarrollo, el aumento de la demanda de alimentos, debido en parte a la presión demográfica, la especulación y la escasez y el aumento de los costos de medios esenciales de producción agrícola. (AGNU, 1974, p.1)

En la declaración también se puede notar la preocupación con las dimensiones de paz y justicia como siendo esenciales para el logro de una solución duradera y definitiva del problema alimentario, pues a través del fin de las amenazas y del recurso a la fuerza en el tratamiento entre los países, los estados podrían buscar su propio desarrollo y, así, disminuir la desigualdad entre los más desarrollados y los en desarrollo.

El instrumento de la cooperación internacional aparece varias veces en la declaración, lo que demuestra que se estaba creciendo en la época la conciencia del potencial que la cooperación podría tener como instrumento de intercambio de experiencias y como resultado de la evolución de las relaciones internacionales como un todo. Los países estaban más conectados y, así, se podría alentar la “cooperación mutua en el sector del desarrollo agrícola y la producción de alimentos, incluida la erradicación del hambre y la malnutrición.” (AGNU, 1974, p. 2).

El marco jurídico-institucional de la cooperación internacional se da a partir de la creación y consolidación del sistema de las Naciones Unidas,

posibilitando el establecimiento de reglas que han instituido los principios de la cooperación entre países. En el artículo 1, párrafo 3 de la Carta de las Naciones Unidas (2017, p.5), es posible identificar la cooperación como uno de los propósitos de esa organización:

Conseguir una cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y para promover y estimular el desarrollo el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión.

De este modo, el hincapié atribuido al papel de la cooperación internacional en la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y de la Malnutrición está en consonancia con lo que viene siendo construido en el sistema internacional a partir de los organismos multilaterales, específicamente la ONU.

En la segunda parte de la Declaración, se reconoce el derecho fundamental e inalienable de toda la gente (hombres, mujeres y niños) de no padecer de hambre y malnutrición. Y que la erradicación del hambre debería ser un compromiso de todos los países, especialmente los desarrollados que estarían en condiciones de prestar ayuda a los demás.

Y para cumplir ese compromiso, los gobiernos podrían organizarse para incrementar la producción de alimentos y lograr una distribución más equitativa y eficaz entre los países y dentro de ellos. Así deberían crearse políticas alimentarias y de nutrición adecuadas e integradas con políticas de desarrollo socioeconómico y de agricultura.



Las políticas deberían “eliminar los obstáculos que dificultan la producción de alimentos y conceder incentivos adecuados a los productores agrícolas” y para este fin, a los gobiernos les sería fundamental adoptar:

medidas efectivas de transformación socioeconómica, mediante la reforma agraria, de la tributación, del crédito y de la política de inversiones, así como de organización de las estructuras rurales, por ejemplo: la reforma de las condiciones de propiedad, el fomento de las cooperativas de productores y de consumidores, la movilización de todo el potencial de recursos humanos, tanto de hombres como de mujeres, en los países en desarrollo para un desarrollo rural integrado, y la participación de los pequeños agricultores, los pescadores y los trabajadores sin tierras en los esfuerzos por alcanzar los objetivos necesarios de producción alimentaria y de empleo. Además, es necesario reconocer el papel central que desempeña la mujer en la producción agrícola y en la economía rural de muchos países, y asegurar a las mujeres, en pie de igualdad con los hombres, una educación adecuada, programas de divulgación y facilidades financieras. (AGNU, 1974, p. 3)

La declaración también cita temas como incentivo a la tecnología con fines de mejorar la productividad de alimentos, así como la necesidad de trabajar en conjunto con el medio ambiente, la política de precios de los alimentos, la priorización de la producción de alimentos con fin de alimentar y de las ayudas alimentarias para cubrir necesidades nutricionales y de urgencia.

El documento es considerado un hito en el avance de las discusiones acerca de la lucha contra el hambre en el mundo y del derecho a la alimentación. Para expertos de la FAO (2013), la Declaración Universal sobre

la Erradicación del Hambre y la Malnutrición es uno de los principales instrumentos no vinculantes que recogen al derecho a la alimentación. De acuerdo con ese documento de trabajo de FAO (2013, p. 7), los instrumentos no vinculantes serían los que establecían “directrices y principios e imponen obligaciones morales a los Estados signatarios, pero éstos no están obligados jurídicamente a cumplir sus disposiciones”, aunque han favorecido el desarrollo de los derechos humanos. Los formatos de esos instrumentos son las resoluciones, las recomendaciones y las declaraciones. Un ejemplo de un instrumento vinculante en el caso de la alimentación fue el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), en el cual en su artículo 11 se instituye el derecho a la alimentación, especialmente a partir de cuatro características: adecuación, disponibilidad, accesibilidad y sostenibilidad.

El próximo punto también examinará otro instrumento no vinculante, cuando se trata de los debates del derecho a la alimentación y combate al hambre en el mundo: la Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996, resultante de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

#### **4.2) *Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996***

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación tuvo lugar en noviembre de 1996 en Roma, Italia, con la participación de representantes de 185 países y tenía como objetivo el debate sobre la erradicación del hambre, apuntada como una de las cuestiones más importantes a que los dirigentes mundiales se enfrentarían en el nuevo milenio.

En 1974, con la realización de la Conferencia Mundial de la Alimentación, se habían abiertos caminos para la efectiva discusión del tema alimentario en el ámbito internacional y de carácter multilateral. Sin embargo, no se logró el objetivo de aquella conferencia que era erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio por diversos motivos, entre ellos por fallos en la formulación de las políticas y en la financiación. En otra época, había aún 800 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria en el mundo. La principal meta de la Cumbre era reducir el número de personas desnutridas a la mitad de aquel nivel no más tarde del año 2015 (FAO, 1996).

Los documentos resultados de la Cumbre fueron nombrados la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Inicialmente, aprobados por 112 jefes de Estado y de Gobierno y 70 representantes de países. Participaron también representantes de otros Organismos Intergubernamentales y de organizaciones no gubernamentales y se contó con la presencia de Su Santidad el Papa Juan Pablo II, que en la ocasión pronunció un mensaje especial en la ceremonia de apertura.

La Declaración de Roma es un tipo de carta de intenciones, breve y puntual en cuanto a la necesidad de actuar de forma inmediata para se alcanzar la seguridad alimentaria en el mundo. En el documento se apunta la importancia de tener un ambiente que promueve la democracia, los derechos humanos y la participación igualitaria entre hombres y mujeres para alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos (FAO, 1996a).

La pobreza es declarada la causa principal de la inseguridad alimentaria. El papel de las mujeres es reafirmado como una contribución fundamental para lograr la seguridad alimentaria, especialmente de las mujeres rurales. Así como se señalaba que:

Los alimentos no deben utilizarse como un instrumento para la presión política y económica. Reafirmamos la importancia de la cooperación y la solidaridad internacionales, así como la necesidad de abstenerse de adoptar medidas unilaterales que no estén en conformidad con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que pongan en peligro la seguridad alimentaria. (FAO, 1996a, traducido).

El documento finaliza manifestando el carácter multifacético de la seguridad alimentaria y reivindicando acciones nacionales concertadas con la complementariedad y refuerzo de los esfuerzos internacionales. Por fin, se presentan una serie de compromisos de los participantes de la Cumbre relativos a favorecer un entorno propicio para la participación de todos, al acceso a los alimentos en cualquier momento y lugar, a prácticas sostenibles de producción de alimentos, a la garantía de comercio más justo que favorezca la seguridad alimentaria, a las acciones de emergencia en caso de desastres ambientales, y al fomento del uso óptimo de los recursos públicos y privados en el sector.

A diferencia del evento anterior que solamente ha lanzado una declaración de intenciones de los países signatarios (y que apunta como un fallo este aspecto), los actores involucrados de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se han preocupado por establecer un marco más objetivo, técnico

y que reflejara los objetivos de la cumbre, así como el monitoreo de los compromisos asumidos por los gobiernos.

El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se divide en siete grandes compromisos. Y esos en una primera parte de contextualización para basar las acciones (“*The Basis for Action*”) y objetivos y acciones más específicos. Además de una parte introductoria inicial.

En la introducción, se exponen los motivos, los objetivos y las preocupaciones de la Cumbre, así se tocan temas como la erradicación de la pobreza, la importancia de un entorno pacífico y estable, la disponibilidad de los alimentos, las inestabilidades de temporada y las ligadas al medio ambiente, el carácter multicausal del hambre; son igualmente relevantes para lograr las condiciones de seguridad alimentaria sostenible para todos.

El compromiso número uno<sup>66</sup> está relacionado al intento de construir un entorno político, económico y social propicio para garantizar las mejores condiciones para erradicar la extrema pobreza y una paz duradera con la participación plena y equitativa de hombres y mujeres, lo cual conduciría con más facilidad hacia la seguridad alimentaria. La base para la acción está principalmente relacionada con el crecimiento de la población y el impacto que eso tendrá en el medio ambiente, además de la necesidad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En ese compromiso, se apuntan cuatro objetivos. Los objetivos son de forma resumida 1) Prevenir y resolver conflictos de forma pacífica y crear un

---

<sup>66</sup> Todos los compromisos aquí redactados están basados en el texto en línea de la Declaración de Roma y del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación disponibles en el enlace <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>

ambiente políticamente estable; 2) Asegurar condiciones económicas estables e implementar estrategias de desarrollo que fomenten el potencial completo de iniciativas privadas y públicas; 3) Asegurar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; 4) Promover la solidaridad nacional y proporcionar la igualdad de oportunidades. Entre las acciones de esos objetivos están, por ejemplo, reconocer y apoyar a los pueblos indígenas y sus comunidades en su búsqueda del desarrollo económico y social (del objetivo 1): establecer mecanismos legales y de otro tipo que promuevan la reforma agraria, reconozcan y protejan la propiedad, el agua y los derechos de los usuarios (del 2): asegurar que las instituciones proporcionan un acceso equitativo para las mujeres (del 3) y promulgar o fortalecer políticas para combatir la discriminación contra miembros de grupos socialmente vulnerables y desfavorecidos, y de personas pertenecientes a minorías (del 4).

El compromiso número dos establece la implementación de políticas destinadas a erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos, en todo momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos y su utilización efectiva. Y tiene como base de acción lo que fue discutido en la Conferencia Internacional sobre Nutrición en Roma en 1992, a partir de la Declaración Mundial sobre Nutrición, que sería el que acceso asegurado a alimentos seguros y nutricionalmente adecuados es esencial para el bienestar individual y para el desarrollo nacional, social y económico.

Componen ese compromiso también cuatro objetivos y diversas acciones. El número 1) perseguir la erradicación de la pobreza, tanto entre los pobres de las zonas urbanas como rurales, y la seguridad alimentaria sostenible para

todos como una prioridad política; el 2) Permitir que los hogares con inseguridad alimentaria, familias e individuos satisfagan sus necesidades alimentarias y nutricionales y procuren ayudar a aquellos que no pueden hacerlo; el 3) garantizar que los suministros de alimentos sean seguros, física y económicamente accesibles, apropiados y adecuados para satisfacer las necesidades energéticas y nutricionales de la población; y el 4) Promover el acceso para todos a la educación básica y la provisión de atención primaria de salud para fortalecer su capacidad de autosuficiencia. Como ejemplos de las acciones, tenemos la promoción del acceso y del apoyo a la educación primaria completa, incluidos, en su caso, programas de alimentación escolar, con especial atención a los niños en las zonas rurales y a las niñas.

El compromiso número tres está relacionado con la búsqueda de políticas y prácticas participativas y sostenibles de alimentos, agricultura, pesca, silvicultura y desarrollo rural en áreas de alto y bajo potencial a nivel doméstico, nacional, regional y mundial, y para combatir las plagas, sequía y desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura. Como base de acción se apunta el imperativo que es aumentar la producción de alimentos, observando practicas sostenibles y que disminuyan el impacto en el medio ambiente, a través de más inversiones en investigación en agricultura, pesca y silvicultura que serían esencial para lograr una productividad alimentaria sostenible.

Son cinco objetivos del compromiso tres: 1) perseguir, a través de medios participativos, la producción sostenible, intensificada y diversificada de alimentos; 2) combatir las amenazas ambientales a la seguridad alimentaria; 3) promover políticas y programas sólidos sobre transferencia y uso de

tecnologías, desarrollo de habilidades y capacitación adecuados a las necesidades de seguridad alimentaria de los países en desarrollo y compatibles con el desarrollo sostenible; 4) tomar medidas decisivas en cooperación entre los sectores público y privado para fortalecer y ampliar la investigación y la cooperación científica en agricultura, pesca y silvicultura en apoyo a políticas y acciones internacionales, regionales, nacionales y locales para aumentar el potencial productivo, y 5) formular e implementar estrategias integradas de desarrollo rural, en áreas de alto y bajo potencial, que promuevan el empleo rural, la formación de habilidades, la infraestructura, las instituciones y los servicios. Un ejemplo de acción sería el fortalecimiento de las instituciones de los gobiernos locales en las áreas rurales y proporcionarles los recursos adecuados, la autoridad de toma de decisiones y los mecanismos para la participación de las bases.

El compromiso número cuatro se relaciona con el comercio de los alimentos, a través de políticas de comercio alimentario, agrícola y comercial en general que contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos, a través de un sistema de comercio mundial justo y orientado hacia el mercado. Como fundamento de esta acción se considera que el comercio es un elemento llave para alcanzar la seguridad alimentaria y toma en consideración lo que fue debatido en la Ronda Uruguay de la Organización Mundial del Comercio en 1995 para crear un nuevo marco de comercio internacional.

Ese compromiso está basado en tres objetivos. 1) enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que surgen del marco de comercio internacional establecido en las negociaciones comerciales globales y regionales recientes; 2) satisfacer las necesidades esenciales de importación de alimentos en todos



los países, teniendo en cuenta las fluctuaciones mundiales de los precios y la oferta; y 3) apoyar la continuación del proceso de reforma de conformidad con el Acuerdo de la Ronda Uruguay, en particular el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. Como ejemplos de acciones tenemos establecer, especialmente en los países en desarrollo, sistemas internos de comercialización y transporte que funcionen correctamente para facilitar mejores vínculos dentro de los mercados nacionales, regionales y mundiales y entre ellos (del objetivo 1); reconocer los efectos de las fluctuaciones de los precios mundiales, examinar las opciones compatibles con la OMC y adoptar las medidas apropiadas para salvaguardar la capacidad de los países en desarrollo importadores para comprar suministros adecuados de alimentos básicos de fuentes externas en términos y condiciones razonables (del 2); y apoyar la continuación del proceso de reforma de conformidad con el Acuerdo de la Ronda Uruguay y garantizar que los países en desarrollo estén bien informados y sean socios iguales en el proceso (del 3).

El quinto compromiso es relativo a la prevención y preparación para los desastres naturales y las emergencias provocadas por el hombre y para satisfacer los requisitos alimentarios transitorios y de emergencia. La base de acción es el número creciente de personas víctimas de conflictos y afectadas por desastres ambientales en el mundo. Este compromiso está basado en cuatro objetivos: 1) Reducir las demandas de asistencia alimentaria de emergencia mediante la mejora de los esfuerzos para prevenir y resolver emergencias provocadas por el hombre; 2) Establecer lo antes posible las estrategias de prevención y preparación para los países menos desarrollados; 3) Mejorar y desarrollar mecanismos de respuesta de emergencia eficientes y

efectivos a nivel internacional, regional, nacional y local; y 4) Fortalecer los vínculos entre las operaciones de socorro y los programas de desarrollo.

El compromiso seis se relaciona con la promoción de asignación y el uso óptimo de las inversiones públicas y privadas para fomentar los recursos humanos, los alimentos sostenibles, la agricultura, los sistemas de pesca y silvicultura, y el desarrollo rural. Así que la base de acción es la necesidad de los países en desarrollo de reinvertir en políticas de agricultura y desarrollo rural, así como el apoyo de la comunidad internacional en la adopción de políticas nacionales apropiadas y, cuando sea necesario y apropiado, en la prestación de asistencia técnica y financiera para ayudar a los países en desarrollo y a los países con economías en transición a fomentar la seguridad alimentaria. Los objetivos son: 1) crear el marco y las condiciones de la política para que se estimulen inversiones públicas y privadas óptimas en el desarrollo equitativo y sostenible de los sistemas alimentarios, el desarrollo rural y los recursos humanos; y 2) intentar movilizar y optimizar el uso de recursos técnicos y financieros de todas las fuentes, incluido el alivio de la deuda, para aumentar la inversión en actividades relacionadas con la agricultura sostenible, la pesca, la silvicultura y la producción de alimentos en los países en desarrollo a los niveles necesarios para contribuir a la seguridad alimentaria.

Y, por fin, el séptimo compromiso se relaciona con las tareas de implementación, monitoreo y seguimiento del Plan en conjunto con la comunidad internacional. La base de acción se fundamenta a partir de que la seguridad alimentaria debería ser una preocupación y estar bajo responsabilidad de todos y en todos los niveles de gobierno y que la naturaleza

multidimensional del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación incluiría acciones a nivel nacional, intergubernamental e interinstitucional.

Los objetivos de este compromiso son cinco: 1) adopción de acciones dentro del marco nacional de cada país para mejorar la seguridad alimentaria y permitir la implementación de los compromisos del Plan de Acción de la CMA; 2) mejoramiento de la cooperación subregional, regional e internacional y movilizar y optimizar el uso de los recursos disponibles para apoyar los esfuerzos nacionales para el logro más temprano posible de la seguridad alimentaria mundial sostenible; 3) monitoreo activo de la implementación del Plan de Acción de la CMA; 4) aclaramiento del contenido del derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de todos a estar libres del hambre, como se establece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales; y 5) compartir las responsabilidades para lograr la seguridad alimentaria para todos, a fin de que la implementación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación tenga lugar.

Con la introducción de mecanismos de monitoreo y evaluación, los participantes de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación han añadido un punto esencial en la evolución de los marcos internacionales de combate al hambre. Hasta la CMA, los que había eran instrumentos, cartas y entendimientos de buenas intenciones, sin la parte de seguimiento de las voluntades acordadas entre los países y demás actores. Con esas mecanismos, sería posible acompañar lo que estaba siendo hecho en los países y proyectar lo que aún precisaría ser pensando y ejecutado o cambiado, en el difícil y complejo trayecto de lucha contra el hambre.

De acuerdo con Madeley (2000, p. 56), “the World Food Summit commitment of governments was modest. Hunger needs to be abolished, not halved. But even this modest commitment will not be fulfilled unless governments fully incorporate food security into world negotiations and agreements”. Es decir, los objetivos de la Cumbre parecían muy sencillos, sin embargo también se reclamaba la incorporación de la seguridad alimentaria como un objeto de las negociaciones internacionales.

En el siguiente punto, se mostrará otro importante marco internacional en lo cual se proyecta el fin del hambre en el mundo: los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

#### **4.3) *Objetivos del Desarrollo del Milenio***

Tras cambiar el milenio, en año 2000, el hambre todavía era un reto para la comunidad internacional. Del 6 al 8 de septiembre de aquel año, los líderes de todo el mundo se reunieron en las Naciones Unidas, en la Cumbre del Milenio, para establecer objetivos y metas mensurables, con plazos definidos para diversos problemas que enfrentaba la humanidad, como la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer.

Como resultado de la Cumbre del Milenio se produjo la Declaración del Milenio, documento que contenía los “valores fundamentales (que) son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI”: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respecto de la naturaleza y responsabilidad común. Y para concretar esos valores, se lanzaron los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM).

Los ODM's eran ocho: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; 4) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. De forma gráfica, tenemos:



Fuente: ONU. Disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

Los ODM's estaban, a su vez, divididos en metas, las cuales intentaban cumplir un papel más técnico y sobre cómo alcanzar los objetivos. En concreto el que interesa a este trabajo es el objetivo uno, que afirma de forma directa la erradicación del hambre; aunque evidentemente el esfuerzo para disminuir los índices de hambrientos en el mundo permeaba prácticamente todos los demás objetivos.

Entonces, las metas del objetivo uno eran: 1A) Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por

día; 1B) Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes; 1C) Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre<sup>67</sup>.

Otras metas de otros objetivos que estaban relacionadas o serían alcanzadas con el fin del hambre eran: Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años (del ODM 4); Meta 5A: Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna (del ODM 5); Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente y Meta 7C: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento (del ODM 7); Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio y Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados (del ODM 8).

Esas metas corresponden a tres grandes temas que son fundamentales para comprender el enfoque interdisciplinar que hay que tener cuando se piensa en el problema del hambre: la salud, en especial de los niños y las niñas y de las madres; el medio ambiente, en como aumentar producción de alimentos de forma sostenible, por ejemplo; y en la importancia de la cooperación internacional en el intercambio, tanto financiero, como en el intercambio experiencias entre los diversos países y actores.

---

<sup>67</sup> Nótese que el período para alcanzar esta meta es más amplio, porque lleva en consideración el compromiso asumido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de FAO, en 1996.

De acuerdo con la representación de la ONU en México<sup>68</sup>,

los ODM's se basaban en una alianza mundial que hacía hincapié en la responsabilidad de los países en desarrollo de poner orden en sus propios asuntos, así como en la de los países desarrollados de apoyar esos esfuerzos. Estos Objetivos cuentan con un apoyo político sin precedentes, manifestado en los niveles más altos de los países desarrollados y en desarrollo, de la sociedad civil y de las principales instituciones de desarrollo. (...) En los países en desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio demostraron su potencial para reunir una amplia gama de formadores de opinión y encargados de tomar decisiones, tales como funcionarios gubernamentales, parlamentarios, organizaciones no gubernamentales y grupos religiosos, en apoyo de un programa de desarrollo común.

Con la amplia divulgación de los ODM's, muchos países han creado estructuras institucionales nacionales para llevar a cabo el desafío y para acompañar la implantación de éstos a nivel local; como han sido los casos de Venezuela<sup>69</sup>, México<sup>70</sup>, Costa Rica<sup>71</sup>, Brasil<sup>72</sup>, Colombia<sup>73</sup> y Argentina<sup>74</sup> (citando solamente casos en América Latina).

---

<sup>68</sup> Disponible en el sitio de web [http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los\\_8\\_objetivos\\_del\\_milenio/](http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/)

<sup>69</sup> Disponible en <http://www.ve.undp.org/content/venezuela/es/home/library/mdg.html>

<sup>70</sup> Disponible en [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN\\_ODM\\_web.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_ODM_web.pdf)

<sup>71</sup> Disponible en <https://www.mideplan.go.cr/488-odm-ods/1313-objetivos-de-desarrollo-del-milenio>

<sup>72</sup> Disponible en <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>

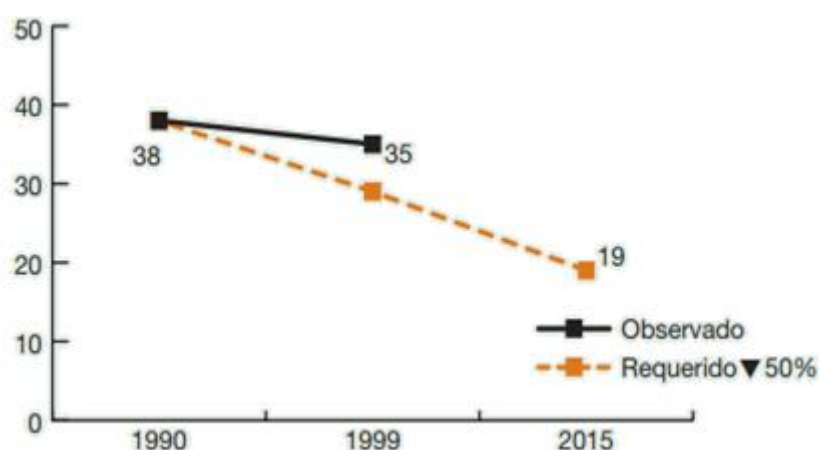
<sup>73</sup> Disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/objetivos-de-desarrollo-del-milenio.aspx>

<sup>74</sup> Disponible en [http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion\\_publicaciones/odm/la\\_aplicacion\\_de\\_la\\_declaracion\\_de\\_la\\_cumbre\\_del\\_milenio\\_en\\_argentina.pdf](http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/odm/la_aplicacion_de_la_declaracion_de_la_cumbre_del_milenio_en_argentina.pdf)

Como el instrumento internacional anterior los ODM's han traído a la comunidad internacional la innovación al añadir a los objetivos más generales, metas más específicas que han proporcionado una visión más clara hacia donde los países deberían llegar; principalmente si se observa el hecho de que el documento nos enseña números porcentuales para que diversos índices bajen o aumenten, según el objetivo. Como se presenta en un estudio de la ONU (2015, p. 10), “el monitoreo de los ODM nos enseñó que los datos son un elemento indispensable en la agenda para el desarrollo”.

Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2004, en los años noventa, en la América Latina la reducción de la pobreza fue insuficiente para que alcanzara la meta de reducir en 50% entre 1990 y 2015, y el porcentaje fue solamente de 10% de disminución (p. 50). Como se ve en la gráfica siguiente.

**Gráfica 1: Progreso en la meta de reducción de la extrema pobreza en 50% entre 1990 y 2015**



Fuente: BID, 2004, p. 43, adaptado.

Con relación a la erradicación del hambre, el informe ha apuntado que entre 1996 (año de la CMA) y 2004, solamente se redujo en un millón el



número personas que sufren hambre en la América Latina, 54 millones, y los más afectados eran los niños en edad escolar (BID,2004, p. 54-55). En este área también, el Banco “apoya el mejoramiento del acceso a alimentos de calidad por parte de la población pobre (...) a través de los Fondos de Inversión Social o de transferencias y, en algunos mediante programas específicos” (p. 56.). El informe de BID cita como ejemplos Brasil con el programa “Hambre Cero” y el Programa de Desarrollo Sustentable del Acre, en México con el PROCAMPO, en Costa Rica con el Programa de Desarrollo Agropecuario Sostenible, así como en Guatemala, Nicaragua, Honduras, y Panamá con incentivos a la gestión de recursos naturales en cuencas prioritarias (p.57).

EL 2015 fue el año del balance de los resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De esta manera, la ONU, bajo la administración del secretario general surcoreano Ban Ki-Moon, compiló los datos de todos los logros, dificultades y retos acerca de los ODM's. En el prólogo de un informe de aquel año, el secretario general declaraba:

A pesar de los notables logros, soy profundamente consciente de que las desigualdades persisten y que el progreso ha sido desigual. La pobreza continúa concentrada predominantemente en algunas partes del mundo. En 2011, casi el 60% de los mil millones de personas extremadamente pobres del mundo vivía en solo cinco países. (...) Las experiencias y las pruebas de los esfuerzos para alcanzar los ODM han demostrado que sabemos qué hacer. Pero para lograr mayores progresos necesitaremos una voluntad política inquebrantable y un esfuerzo colectivo a largo plazo. Tenemos que enfrentar las raíces de las causas y hacer más por integrar

las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible

El informe ha elaborado una importante recopilación de los datos a partir de las metas de los ODM's en todos los países. Acerca del ODM 1, se registró que:

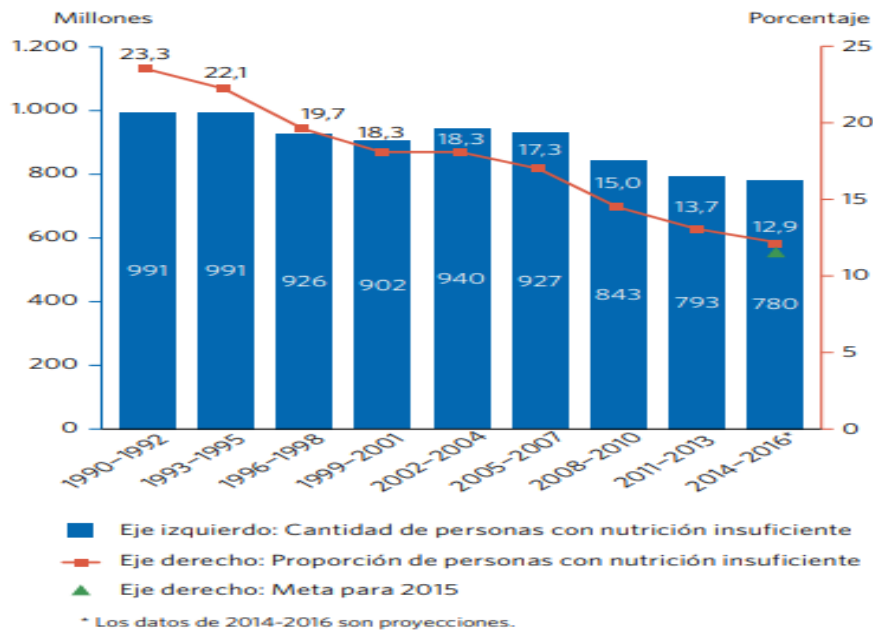
- En el curso de las últimas dos décadas, la pobreza extrema disminuyó de manera significativa. En **1990**, casi la **mitad** de la población de las regiones en desarrollo vivía con **menos de 1,25 dólares al día**. Este porcentaje ha descendido a **14% en 2015**.

- A nivel mundial, la cantidad de **personas que viven en pobreza extrema** se ha reducido en más de la mitad, cayendo de **1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015**. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000. (...)

- El porcentaje de personas con **nutrición insuficiente** en las regiones en desarrollo **cayó a casi la mitad desde 1990**, pasando de 23,3% en el período 1990–1992 a 12,9% en el período 2014–2016. (ONU, 2015, p.4, énfasis añadido)

Con relación al número de personas que padecen de hambre, se presenta que:

**Gráfica 2: Cantidad y proporción de personas con nutrición insuficiente en regiones en desarrollo, 1990-1992 a 2014-2016**



Fuente: ONU, 2015, p. 20

A pesar de esos logros fundamentales, todavía persistía la desigualdad de género, principalmente en el ambiente de trabajo, con las mujeres recibiendo sueldos inferiores a los de los hombres (un 24% menos que los hombres), las grandes brechas entre los hogares más pobres y los más ricos, y entre zonas rurales y zonas urbanas (por ej., el 50% de las personas en las zonas rurales no cuenta con saneamiento básico, al contrario del 18% de las que viven en las zonas urbanas), los avances del cambio climático y de la degradación ambiental que afectan más a las personas pobres (la escasez de agua afecta al 40% de las personas en el mundo), los conflictos siguen siendo la mayor amenaza al desarrollo humano (hasta 2014, los conflictos habían forzado a casi 60 millones de personas a migrar para otros sitios), y millones de personas todavía viven con hambre y en pobreza (alrededor de 800 millones de

personas viven en condiciones de pobreza y pasan hambre) (ONU, 2015, p. 8-9).

A partir de esa situación, en 2015, nuevamente los países y la comunidad internacional se reunieron para evaluar los ODM's, comprender los retos que persistían y delinear nuevas metas. Con ese objetivo se analizará la Agenda post 2015 o Agenda 2030, con los conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible en el capítulo tercero con más profundidad.

#### **4.4) Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (2002)**

Entre el establecimiento de la Agenda del Desarrollo y la Agenda de 2030 (ODM's y ODS), tuvo lugar un evento de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 10 a 13 de junio de 2002 en Roma, que también debemos reseñar.

El evento fue nombrado “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después” (o WFS: fyl, del acrónimo en inglés para *World Food Summit: five year later*) y objetivaba evaluar los logros en el período de la celebración de la CMA en 1996 y 2001. El documento resultado fue titulado “Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después”.

La Declaración está dividida cuatro partes: la primera parte está relacionada con las evocaciones de la Cumbre Mundial de Alimentación, la segunda con la voluntad política de los países participantes, la tercera con una lista de desafíos, y por fin la cuarta está relacionada con disponer de los recursos necesarios para poner fin al hambre en el mundo (FAO, 2002).

La primera parte resalta los puntos que fueran acordados en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, a los cuales los países se comprometían de

nuevo. Los principales eran la reafirmación del derecho a la alimentación nutritiva y segura, el compromiso de reforzar la “alianza internacional contra el hambre”, y el registro de que el hambre es tanto una causa, como un efecto de la pobreza extrema y que se debería actuar para la erradicación del hambre para aliviar la pobreza y la desigualdad entre los países (FAO, 2002).

En la segunda parte de la Declaración, se apuntaban las voluntades políticas acordadas entre los involucrados en la Cumbre. Los gobernantes han reafirmaban el compromiso de la CMA de 1996 de reducir a la mitad el número de hambrientos en el mundo sin más tardar que para 2015, de acuerdo también con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de 2001 (abordada anteriormente).

Los gobiernos involucrados también clamaron por la participación de todos los actores (organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y sector privado) para actuar como una alianza internacional contra el hambre y que deberían promover acciones coordinadas con el objetivo de lograr igual acceso de hombres y mujeres a alimentos, agua, tierras, crédito y tecnología, para aumentar la productividad agrícola, la producción de alimentos y su distribución.

Además, se reafirmaba la importancia de fortalecer los derechos humanos y libertades fundamentales, como el desarrollo, la democracia, y la igualdad de derechos (género, raza, idiomas y religión), para resolver problemas sociales, económicos, culturales y humanitarios, que son esenciales para alcanzar la seguridad alimentaria. Y como la mayoría de las personas que sufren hambre están en las áreas rurales, los países también demostraban su compromiso en promover el alivio de la pobreza rural, especialmente a través del crecimiento

sostenido de la producción agrícola, especialmente en el África subsahariana (FAO, 2002).

En la tercera parte, se señalaban los desafíos que todavía persisten en relación con la erradicación del hambre. Como, por ejemplo, la desigualdad entre géneros, el avance de la VIH/SIDA, la estandarización de normas para la seguridad alimentaria y la participación de organismos como el CODEX Alimentarius, el planteamiento de un sistema de respuestas inmediatas para mejorar la efectividad de las acciones de emergencia a través de intervenciones basadas en alimentos y no alimentarias, la promoción de los programas de alimentación escolar con la participación del Programa Mundial de Alimentos (PMA o del inglés WFP – *World Food Programme*), y promover lazos de solidaridad con los países que más han sufrido los efectos maléficos de la globalización y, en consecuencia, han padecido de hambre.

Por fin, en la cuarta parte, se hacía un llamamiento a los países para contribuir de forma voluntaria al Fondo Fiduciario de la FAO para la Seguridad alimentaria y la Inocuidad de los Alimentos y otros instrumentos. El Fondo sirve:

de catalizador con miras a acelerar la producción de alimentos y mejorar el acceso a los mismos en los países menos adelantados, los PBIDA y los pequeños estados insulares en desarrollo, y para prevenir, combatir y erradicar las plagas y enfermedades transfronterizas de las plantas y los

animales, y para preparar proyectos de inversión, y de cooperación Sur-Sur, en las esferas mencionadas.<sup>75</sup>

Además, se instó a los países que alcanzasen el objetivo del 0.7% del Producto Nacional Bruto (PNB) como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para los países en desarrollo, y del 0.15% al 0.20% del PNB de los países desarrollados a los países menos desarrollados. También se celebró la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD – del acrónimo en inglés para *New Partnership for Africa's Development*), como ejemplo de iniciativa y se solicitó a que los países que financien programas o proyectos de este tipo (FAO, 2002).

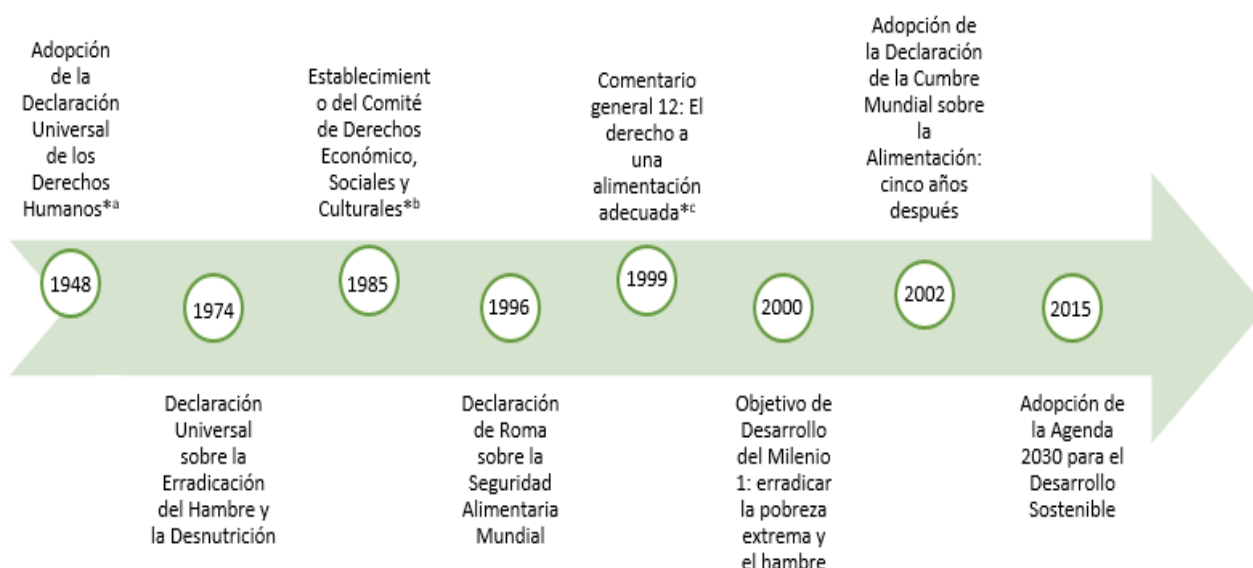
Como diferencia a los demás documentos resultados de cumbres comentados anteriormente, la CMA de 2002 traía una sección dedicada a afirmar la importancia de los recursos disponibles para lograr el fin del hambre; además de apuntar también iniciativas de determinados países o continentes en esa dirección.

En resumen, se han presentado, siguiendo una línea cronológica de los principales eventos internacionales (y algunos regionales), incluso algunos que no han sido abordados en ese texto o que serán abordados en otro apartado, que han contribuido a la politización del tema sobre el hambre en todo el mundo.

---

<sup>75</sup> Disponible en <http://www.fao.org/docrep/MEETING/004/Y6948S.HTM> , número 27.

**Ilustración 11: Línea de tiempo de los principales eventos relacionados con el hambre<sup>76</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, a partir de las exposiciones previas de eventos fundamentales para la incorporación del tema hambre a la agenda internacional, aunque no todos los eventos han sido listados (los que no tienen el tema hambre como central y sí como uno de los temas abordados, por ejemplo, sin embargo también son importantes), se ha intentado demostrar la influencia de la cooperación internacional en ese tema. Sobre todo, cuando se afirma que el hambre ha pasado a ser un problema político de toda la comunidad internacional, y no ya solamente de los países subdesarrollados y en desarrollo.

Esto es, el hambre está en la agenda internacional, pero su influencia en la Política Alimentaria no es elevado porque el predominio lo tiene la cuestión comercial vista en el primer punto.

<sup>76</sup> \*a: El artículo 25 establece que: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de él y su familia, incluidos los alimentos (...);” \*b: Funciones de monitoreo asignadas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC – del acrónimo en inglés); \*c: El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) produce el Comentario General 12



## 5. Limitaciones de la agenda de combate al hambre

El hambre, como discutido anteriormente, ha pasado a figurar entre los tópicos de la agenda internacional y, específicamente, la agenda de desarrollo internacional. El fin de este problema internacional está directamente conectado con el fin de la pobreza, pues uno alimenta la otra. De manera que han ocurrido variados fórums, reuniones, conferencias en los cuales la temática hambre era el objetivo central a discutir y para lo cual había que pensar en soluciones.

Sin embargo, los debates han permanecido en el nivel internacional y poca acción ha sido ejecutada a nivel de política pública en los países. Lo que sí se observó fue el aumento de las denominadas ayudas humanitarias<sup>77</sup>, que tienen un carácter de emergencia, tras las innumerables guerras que han surgido entre los ochenta y los dos mil. Guerras que producen, además de refugiados, pobreza que genera hambrunas entre la población de la región afectadas.

La política internacional ante el reto del hambre, como señalamos, ha sido llevada de modo controversial hasta la primera década del siglo XXI. Principalmente, si partimos de la premisa de que los alimentos siguen siendo mercancías y quien controla los flujos comerciales sigue siendo un monopolio de empresas del sector agroalimentario.

---

<sup>77</sup> Las ayudas humanitarias son las que prestan diversas ONGs, por ejemplo, con el soporte financiero de gobiernos. Ellas tienen un carácter temporal y de urgencia para las personas que están sufriendo algún tipo de carencia, sea de alimentos, sea de medicinas, por ejemplo.

Aunque que haya tenido algún avance, con un número más elevado de discusiones e integración entre las diversas organizaciones internacionales cuanto a la necesidad de combatir el hambre, esta política se ha mostrado poco estructurada en el proceso de localización de los debates internacionales.

Además, de la poca coherencia cuando se trataba del tema de la liberalización del comercio agrícola, la cual se ha demostrado ineficaz en el trato del problema de hambre y, en muchos casos, como fue comentado antes, ha empeorado la condición de los agricultores, llevándolos a quedarse sin tierras y empujándolos a situaciones de hambre, así como a recurrentes crisis locales y una gran crisis de hambre, nuevamente, en 2008

### **5.1) *La crisis alimentaria de 2008***

Entre 2007 y 2008, se produjeron alzas en los precios de los alimentos en todo el mundo debido a: cuestiones ambientales en la época (sequías prolongadas en algunos países), cosechas escasas en países grandes productores de alimentos, como Australia, la demanda creciente por biocombustibles por países desarrollados, la cual, por ejemplo, hizo que los precios de esos productos subiesen en el mercado y por eso se tornara más interesante cambiar la producción inicial de alimentos (como la caña de azúcar y el maíz) para producir biocombustibles en su lugar.

En realidad, los precios de alimentos, como los granos, ya estaban subiendo desde 2004. Ya que se consiguió un aumento de la producción, el aumento de la demanda fue mayor. Así que, las existencias de alimentos se agotaron. Y entonces, en 2005, la producción de alimentos se vió dramáticamente afectada por incidentes meteorológicos extremos en los

principales países productores de alimentos. En 2006, la producción mundial de cereales cayó un 2,1%. En 2007, el rápido aumento de los precios del petróleo aumentó los costos de fertilizantes y la producción de alimentos<sup>78</sup>.

Esa alza en los precios de los alimentos provocó una grave crisis alimentaria, afectando a los países más pobres del mundo; destacando a Malawi, Eritrea, Níger, Comoras, Haití y Liberia<sup>79</sup>. Pero la FAO ha confirmado que en la época, más de 22 países se vieron afectados directamente por la crisis. Lo que impulsaría también varias protestas políticas en diversas partes del mundo.

Jacques Diouf, entonces director general de la FAO, declaró que "la crisis expone el frágil equilibrio entre la provisión de alimentos en el mundo y las necesidades de la población"; es decir, aún existía la idea de que la principal causa del hambre era de naturaleza económica, de producción, de equilibrar lo que se produce con lo que se consume.

Esto porque, con los precios internacionales de los alimentos alcanzando niveles sin precedentes, los países buscaban maneras de aislarse de la escasez de alimentos y potenciales choques de precios. Varios países exportadores de alimentos impusieron restricciones a la exportación. Algunos principales importadores comenzaron a comprar los granos a cualquier precio para mantener el suministro interno. Esto resultó en pánico y volatilidad en los mercados internacionales de granos. También extrajo inversiones

---

<sup>78</sup>Datos disponibles en <https://nacoesunidas.org/acao/alimentacao/>

<sup>79</sup> Datos recuperados de [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL581367-9356,00-FAO+PAISES+SAO+MAIS+AFETADOS+PELA+CRISE+DE+ALIMENTOS.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL581367-9356,00-FAO+PAISES+SAO+MAIS+AFETADOS+PELA+CRISE+DE+ALIMENTOS.html)

especulativas a mercados futuros y opcionales de granos. Como resultado, los precios subieron aún más<sup>80</sup>.

En 2009, según la FAO<sup>81</sup>: “La combinación de crisis económica y alimentaria ha empujado la cifra de víctimas del hambre en el mundo a niveles históricos: más de 1 000 millones de personas sufren hambre crónica”. Para la organización, los factores eran:

Primero, la crisis está afectando a una gran parte del mundo de forma simultánea, reduciendo la posibilidad de mecanismos tradicionales de defensa como la devaluación de la divisa, solicitar créditos, el mayor uso de la ayuda oficial al desarrollo o las remesas de los emigrantes. En segundo lugar, la crisis económica llega tras una crisis alimentaria que ya ha debilitado las estrategias de supervivencia de los pobres, golpeando a aquellos más vulnerables a la inseguridad alimentaria en un momento de debilidad. Enfrentados al alza de los precios domésticos de los alimentos, la disminución de ingresos y empleo y tras haber vendido sus activos domésticos, reducido el consumo de alimentos y recortado gastos en aspectos esenciales como la atención sanitaria y la educación, estas familias se arriesgan a caer aún más hondo en la trampa del hambre y la pobreza.

En 2009, FAO elaboró un extenso informe en el intento de explicar la crisis alimentaria, así como dar respuestas a la comunidad internacional. El informe está dividido básicamente en tres partes: “La subnutrición en el mundo;

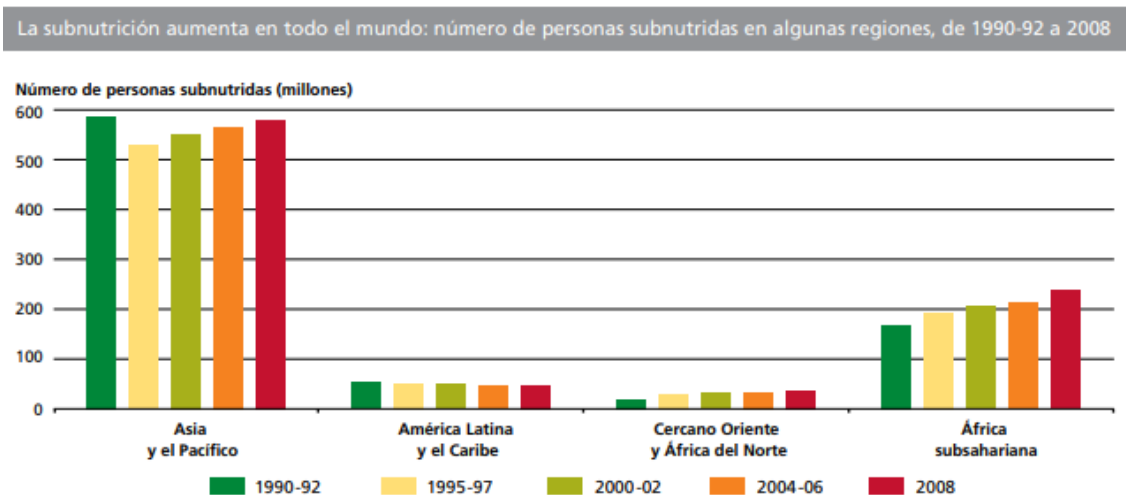
---

<sup>80</sup> Datos recuperados y traducidos de <https://nacoesunidas.org/acao/alimentacao/>

<sup>81</sup> Disponible en <http://www.fao.org/news/story/es/item/36212/icode/>

Estudios de casos de países afectados por la crisis económica; y hacia la eliminación del hambre”.

**Gráfica 3: Índices de subnutrición entre 1990 - 2008**



Fuente: FAO, 2009, p. 9

En la gráfica anterior se observa que las tasas de subnutrición crecieron en todo el mundo desde la década de los noventa y culminaron en el 2008. De acuerdo con ese informe, esa crisis alimentaria fue diferente de las anteriores por tres motivos: afectó a más países en el mundo de forma simultánea, estuvo acompañada de una crisis económica y del estado de integración de los países en desarrollo a la economía mundial, tanto financieramente, como comercialmente (FAO, 2009, p.9-10).

El informe también apuntaba que la agricultura funcionaría como amortiguador del ambiente macroeconómico, porque era un sector que había permanecido estable, en términos de crecimiento entre los otros sectores, y debido al aumento de la empleabilidad por causa de la presión de la demanda por más alimento, mientras el empleo había caído en otros sectores de la economía de los países más afectados (FAO, 2009, p.20-22).

OXFAN<sup>82</sup> (Oxford Committee for Famine Relief), una organización no gubernamental, en referencia a las recurrentes crisis de alimentos, pero sobre todo a la del año 2008, declaró que “en el mundo hay suficientes alimentos para que todos tengamos suficiente que comer hoy y durante las próximas décadas. Otras cuestiones son la distribución de estos alimentos y el deseo político. Ser conscientes de que vivimos en un mundo con recursos limitados nos obliga a poner la equidad en el centro del pensamiento económico global” (2011).

De este modo, es posible inferir que había, como mínimo, dos formas de enfrentar aquella crisis alimentaria: una político-económica y la segunda “colaborativa/integradora”. La forma político-económica es el tradicional abordaje de los países desarrollados ante los problemas sociales, en general, como el hambre. El hambre sería causado por problemas de producción de alimentos, o sea, si se aumentara la producción a través de incentivos a la agricultura (y hablamos de la gran agricultura, con uso de pesticidas y todas las posibilidades de mejoramiento genético para atender las demandas de alimentos), sin tomar en consideración el medio ambiente y, muchas veces, manteniendo las mismas prácticas del pasado. Esta forma se pone en marcha para ser cumplida en plazos cortos, tomando en consideración, por ejemplo, la duración de un mandato de gobierno.

---

<sup>82</sup> “Oxfam fue fundada en 1995 por un grupo de organizaciones no gubernamentales independientes. Su objetivo era trabajar en conjunto para lograr un mayor impacto en la lucha internacional por reducir la pobreza y la injusticia. (...)Hoy en día, la confederación Oxfam está compuesta por 19 organizaciones que tienen sus sedes en: Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Hong Kong, India, Irlanda, Italia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Quebec, Sudáfrica, España y Estados Unidos.” Descripción disponible en el sitio electrónico de la organización: <https://www.oxfam.org/es/paises/nuestra-historia>

La segunda forma que se proponía para enfrentar el problema del hambre era la generación de una nueva economía, basada en la colaboración con otras áreas e integradora con la sostenibilidad del medio ambiente. La cual pudiera producir alimentos, pero sin disminuir derechos (de las mujeres, de los pueblos nativos, de los trabajadores, etc.) y que preservara los recursos naturales. Esta segunda forma tiene su origen principalmente en la lucha de organizaciones no gubernamentales, como la ya citada OXFAM y Vía Campesina. Es un abordaje, sobre todo, de largo plazo, que busca una integración mayor con el medio ambiente.

Los efectos de la crisis alimentaria de 2007-08 se observan hasta la actualidad, principalmente en países como Yemen, Somalia, Sudán y Nigeria. En el año de 2017, las Naciones Unidas consideraron que el “mundo vive actualmente la mayor crisis humana desde 1945”<sup>83</sup>, refiriéndose al fin de Segunda Guerra Mundial que dejó millones de personas hambrientas y en la miseria. Nigeria, por ejemplo, también vivía en un estado de guerra civil, lo que empeoró la hambruna en la cual el país ya estaba<sup>84</sup>.

## **5.2) La necesidad de cambios**

Tras la llegada del tema de hambre a la agenda de negociaciones internacionales, sea por la conmoción por la imágenes de personas hambrientas en la tele, sea por las consecuencias que causa (como los flujos migratorios masivos, guerras y protestas), poco ha cambiado el día a día de las personas afectadas con medidas realmente estructurales.

---

<sup>83</sup> Disponible en <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39243234>

<sup>84</sup> Disponible en [https://elpais.com/elpais/2017/03/02/opinion/1488475638\\_498481.html](https://elpais.com/elpais/2017/03/02/opinion/1488475638_498481.html)

Una manera de explicarlo es que no ha sido completado el proceso de localización de las políticas, que están siendo pensadas en el nivel internacional pero no en el nivel local. La localización de políticas ha sido abordada por autores como Acharya (2004) y Dagnino y Thomas (2001), con terminologías diferentes, pero con referencia al mismo proceso.

El proceso de localización, en resumen, sería la construcción activa de ideas extranjeras por los actores locales, es decir, sería la adaptación de una política concebida internacionalmente a un ambiente nativo. Dagnino y Thomas (2001, citado por Maffra, 2011, p. 32) afirman que el término "traducción" permite abarcar el conjunto de las acciones conscientes practicadas por los *policymakers* - en un proceso organizado -, con el objetivo de adaptar las estructuras (modelos) institucionales y los instrumentos de elaboración de políticas "transferidos" a las condiciones del contexto local.

Entonces, en ese proceso, es importante el papel de las élites para que se concreten al final en políticas públicas que, consecuentemente, van a atender a la población. En el caso de la lucha contra el hambre, específicamente importan las élites políticas, los *policymakers* y los *decisionmakers*. O sea, las personas responsables de crear leyes y de ponerlas en práctica.

En ese mismo sentido, Carlson (1985) ha señalado que "success depends also on the international community's ability to influence national behavior and ensure that individual nations act consistently with those policies adopted by the international community to assist in eradicating hunger" (p. 1187).



Y, cuando no hay interés político en hacer efectivos acuerdos internacionales o compromisos asumidos, el hambre no se soluciona. Tiene que ser parte de la lista de preocupaciones nacionales. Además debe, en general ser vista no como una política de gobierno, sino como una política de estado, a ser perseguida por cualquier gobierno, de cualquier partido.

Otra explicación sería la forma tradicional de enfrentar el problema de hambre, ya comentada brevemente en el apartado anterior. Este tipo de abordaje es común desde países desarrollados (EE. UU. y países europeos), organismos financieros y comerciales internacionales (FMI, Banco Mundial y OMC) y fue el de la FAO hasta la llegada de José Graziano da Silva como director-general en 2012.

Este abordaje explica las causas del hambre como una cuestión de demanda y oferta de alimentos, así que con una demanda creciente de alimentos por la presión del aumento de la población mundial, si aumentara la producción de alimentos, el problema estaría resuelto.

Por ejemplo, en la estructura de la OMC, está el Comité de la Agricultura, responsable de la supervisión del Acuerdo sobre la Agricultura (comentado anteriormente) a través de la vigilancia del cumplimiento de los compromisos por los miembros de la OMC. Existen organizaciones que son parte del comité como observadores, a saber: Consejo Internacional de Cereales (CIC), Fondo Monetario Internacional (FMI), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la

Agricultura (FAO), Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) y Banco Mundial.

Sin embargo, las responsabilidades bajo este Comité son, en general, con respecto a fiscalía de las barreras comerciales a productos agrícolas en el mercado mundial. Es decir, el enfoque del Comité son los precios y las disponibilidades de productos agrícolas, no necesariamente los alimentos, ya que también regularizan, por ejemplo, el comercio de algodón<sup>85</sup>.

### **5.3) *Las críticas de la Vía Campesina al sistema alimentario en los años noventa y dos mil***

Por parte de la sociedad civil, hay una organización que ha logrado reunir campesinos de diversos lugares del mundo para luchar por sus causas en las relaciones internacionales. La Vía Campesina fue creada en el año 1992 en una reunión de líderes campesinos de América Central, América del Norte y Europa, en Nicaragua. En 1993, en Bélgica, tuvo lugar su primera conferencia donde fue constituida como una organización mundial y sus objetivos y estrategias fueron delineados (VIA CAMPESINA, 1992).

Entre sus estrategias, estaba la participación en importantes reuniones internacionales, como los encuentros de preparación para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (comentada anteriormente) en 1996 y el Foro Mundial Social que tuvo lugar en Brasil, en la ciudad de Porto Alegre, en 2001 (PIMBERT, 2009). El posicionamiento de la Vía Campesina en esos eventos ya apuntaba lo que en el futuro caminaría hacia la formación del concepto de

---

<sup>85</sup> Ver más en [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/cotton\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/cotton_s.htm)

Soberanía Alimentaria, opinando sobre reforma agraria, producción y comercio agrícola y derecho a la alimentación.

Las acciones propuestas bajo el concepto de soberanía alimentaria se presentan como una tercera forma de enfrentar el reto del hambre mundial. El concepto presupone que se va más allá y requiere reforma agraria en favor de los pequeños productores y de los sin tierra, reorganización del comercio global de alimentos e incentivo a los mercados locales para la creación de un sistema alimentario igualitario, justo, sostenible y autónomo.

Para que la definición del concepto ocurriera de manera formal y democrática, la Vía Campesina organizó dos conferencias internacionales que tendrían como temática la soberanía alimentaria. La primera de ellas, el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, que tuvo lugar en el año 2001 en la ciudad de La Habana, Cuba, contó con la presencia de 400 delegados de organizaciones de pueblos campesinos, indígenas, sin tierra, pescadores, pequeños y medianos agricultores, junto con académicos e investigadores de 60 países diferentes.

El segundo evento fue el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria - Nyéléni 2007, que tuvo lugar en Mali con la participación de 600 representantes de los mismos tipos de organizaciones de la primera conferencia, pero con la adición de trabajadores rurales, migrantes, comunidades forestales, consumidores, movimientos ambientales y urbanos de más de 80 países. (PIMBERT, 2009).

El Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria tuvo como objetivo el esclarecimiento acerca de los objetivos y acciones del movimiento, y abordó

siete ejes temáticos, siendo estos: las políticas de comercio y mercados locales; conocimiento y tecnología local; acceso a los recursos naturales, así como el control sobre éstos; el reparto de territorios entre los sectores; respuesta a los conflictos y desastres naturales; y la migración y los modelos de producción. (LEE, 2007). De esta forma, se presentó la demanda por un cambio radical en las reglas que gobiernan la agricultura y la alimentación a nivel internacional y una crítica al modelo neoliberal de economía que disminuye al trabajador rural para dar importancia a los bienes comercializables.

Es importante también destacar que la idea de soberanía alimentaria surgió como una reacción al uso del término seguridad alimentaria de FAO en la CMA. De acuerdo con la definición de la FAO (1996a) existe seguridad alimentaria cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a la alimentación suficiente, segura y nutritiva que atienda a sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para una vida activa y sana.

En la visión de los defensores de la soberanía alimentaria, la idea anterior muestra la importancia de tener una alimentación buena y suficiente, pero sin discutir sobre el lugar del cual la comida viene, quién la produjo y las condiciones sobre las cuales fue cultivada. De esta manera, los grandes exportadores de alimentos acaban por convencer a los países pobres para importar sus alimentos baratos como medio para alcanzar la seguridad alimentaria, en lugar de animarlos a producir sus propios alimentos. Esto provoca la dependencia cada vez mayor de estos países respecto al mercado internacional, lo que puede contribuir a que la situación de la inseguridad

alimentaria se agrave, principalmente si se añade a eso el hecho de que hay un monopolio de empresas agroalimentarias.

En oposición, el concepto de soberanía alimentaria está definido como el derecho de los pueblos, comunidades y países a establecer sus propias políticas agrícolas, pecuarias, laborales, de pesca y alimentos para ser ecológicas, sociales, económicas y culturalmente apropiadas a sus circunstancias exclusivas. Esto incluye el derecho real y a la alimentación y la producción de alimentos. Y está basada en los principios que consideran la alimentación como derecho humano básico, la necesidad de reforma agraria, protección de los recursos naturales, reorganización del comercio de alimentos, fin de la globalización del hambre, paz social y control democrático (VIA CAMPESINA, 1996).

Hasta la culminación de la gran crisis alimentaria en 2008, con la divulgación del aumento de hambrientos en el mundo, que llegó a más de 1000 millones, el discurso de liberalización del sector agroalimentario era prevaleciente como solución o al menos medio para disminuir el hambre. Ese discurso se extendía entre los países desarrollados, las organizaciones internacionales financieras y la FAO.

Como la política internacional no logró dar respuestas concretas y factibles al hambre mundial, algunos ejemplos pasaron a ser observados desde países en desarrollo, como ha sido el caso de Brasil, bajo el gobierno del presidente Lula da Silva, de 2003 a 2010. Con la implantación de diversas estrategias y proyectos, Brasil logró salir del Mapa del Hambre de FAO en 2014 y alcanzar lo pactado en casi todos los ODMs antes del fin del período de estos en 2015.

En el capítulo siguiente, se investigará como Brasil consiguió esos hechos en la lucha contra el hambre y la extrema pobreza. Se detallará los programas que fueron creados en este período y como pasaron a ser considerados modelos para diversos países del mundo.

## **CAPÍTULO II**

# **El modelo brasileño de combate al hambre:**

# **El programa Hambre Cero de Lula da Silva**

# 1. Breve recorrido de la Política de seguridad alimentaria brasileña

La política de seguridad alimentaria en Brasil no es reciente. El tema del hambre ha sido pensada por los gobiernos brasileños desde el período del presidente Getúlio Vargas, pasando por el período dictatorial y, después, por la redemocratización del país a partir de 1985. Sin embargo, las medidas se basaban sobre todo en políticas asistencialistas, como la donación de leche, los restaurantes populares, la reducción de precios de ciertos alimentos considerados básicos en la dieta, etc.

En el pensamiento alimentario brasileño, se destaca la figura de Josué de Castro, intelectual, natural del estado de Pernambuco, por su contribución al debate sobre combate al hambre en Brasil en los años 1940. Su principal obra fue *Geografía del Hambre*<sup>86</sup>, en la cual discutió los orígenes socioeconómicos del hambre en el país, así como también aportó importantes contribuciones para la creación de la FAO en 1948.

Además, la cuestión agroalimentaria y de hambre se integró en la agenda nacional en 1993 con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA). La creó el Gobierno de transición de Itamar Franco acogiendo la iniciativa de una Política de Seguridad Alimentaria formulada por el Gobierno Paralelo<sup>87</sup> del Partido de los Trabajadores en 1991. Este consejo

---

<sup>86</sup> Castro, Josué de. (1946) *Geografia da fome: a fome no Brasil*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro. Primera edición.

<sup>87</sup>El nombrado "Gobierno Paralelo" fue cuando el entonces diputado Luis Inácio Lula da Silva, tras ser derrotada a la presidencia en las elecciones de 1989 para Fernando Collor de Melo, junto al Partido de los Trabajadores y otros diputados y senadores han instaurado una



ampliaba el tema de la seguridad alimentaria, más allá del abastecimiento y de la problemática agrícola, yendo a las causas de la carestía y del hambre: desempleo y pobreza agravados por las políticas recesivas de los años 80.

Durante los años 1970 a 1980, los programas eran de carácter asistencialista y compensatorio para paliar el hambre y la pobreza de las poblaciones que vivían en la exclusión social. En la década de los 90 se trató de implantar ideas neoliberales en la reforma del Estado, que no obtuvieron éxito y conllevaron la desarticulación de ciertas políticas públicas en el área de la alimentación y la nutrición. Reaccionando a ese escenario, surgieron varias movilizaciones sociales que obtuvieron el resultado final de una campaña a nivel nacional llamada “Acción ciudadana contra el hambre y la miseria y por la vida<sup>88</sup>”, que fue la gran impulsora para la creación del citado Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA). El CONSEA fue creado en abril de 1993, como órgano consejero de la Presidencia de la República, por el presidente Itamar Franco, como antes hemos dicho.

Gracias a este proceso de movilización social nacional, y ya con el apoyo del CONSEA, se realizó en julio de 1994 la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, que permitió elaborar una declaración política y un documento programático con condiciones y requisitos para una Política Nacional de

---

administración que hice frente al gobierno de Collor, principalmente em temas sociales. Datos recuperados de [http://www.koinonia.org.br/protestantes/uploads/novidades/aconteceu\\_546.pdf](http://www.koinonia.org.br/protestantes/uploads/novidades/aconteceu_546.pdf)

<sup>88</sup> La Acción de la Ciudadanía fue lanzada el 24 de abril de 1993 en una gran solemnidad en la Universidad Estadual del Rio de Janeiro (UERJ) en un contexto de aumento de la indigencia y pobreza en Brasil, con 32 millones de brasileños por debajo de la línea de pobreza. Cuatro días después, el 28 de abril, se creó el Comité Río de la Acción de la Ciudadanía. Diversos acontecimientos ocurrieron durante el año:

“Show por la vida”, “24 horas en la lucha contra la miseria”, “Semana del arte contra el hambre”, “La natación contra el hambre, a favor de Brasil”, Nelson Freire realizó concierto en beneficio de la Acción y la primera “Navidad sin hambre”. Fue idealizado por Betinho de Souza, es una especie de ONG y mantiene sus actividades hasta hoy en Brasil. Más datos disponibles en [www.acaodacidadania.com.br](http://www.acaodacidadania.com.br)

Seguridad Alimentaria. Este fue el primer gran amago de desarrollo de políticas alimentarias gubernamentales. No obstante, la experiencia del CONSEA fue breve y duró hasta el final de 1994, siendo así muy corta, ya que fue derogado con el cambio de gobierno, lo cual limitó sus éxitos y consolidación de su trabajo.

Sin embargo, en 2003, el gobierno nacional que asumió el poder en Brasil, esto es el de Luis Inácio Lula da Silva, logró crear de nuevo, con la participación de representantes de la sociedad civil, académicos y especialistas, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como retomar el debate sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), y propugnar una estrategia de Hambre Cero.

Así, en 2006, se aprobó la Ley Orgánica sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, el principal instrumento que aborda el tema de la alimentación en el país, creando, además el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el fin de asegurar el DHAA. Él cual, finalmente en 2010, pasó a figurar como derecho social reconocido en la Constitución Federal.

Organizamos este capítulo, entonces, para discutir el modelo de política alimentaria que se organizó en Brasil bajo la presidencia de Luis Inácio Lula da Silva (en adelante como Lula da Silva) a partir de su primer mandato en 2003. La organización de diversas políticas aisladas hasta entonces bajo un solo programa proporcionó la construcción de una auténtica política nacional de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil.

En este capítulo, se analizarán, por tanto, los cambios introducidos a partir del primer gobierno del presidente Lula da Silva, además de estudiar como estos cambios han generado programas y políticas públicas bien articulados en el combate al hambre y a la extrema pobreza en el país. Así como se presentarán los programas más exitosos y que tuvieron efectos positivos acerca del escenario socioeconómico en Brasil y que servirán de base como modelos para la transferencia internacional.

### ***1.1) Acogimiento del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en la política de seguridad alimentaria brasileña***

Antes de empezar a analizar en detalle los cambios del primer gobierno Lula da Silva en Brasil en materia alimentaria, es importante partir de la idea del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Este derecho ya había sido contemplado internacionalmente con anterioridad, sin embargo, solo pasa a formar parte del ordenamiento jurídico brasileño de forma directa en 2010.

El Derecho Humano a la Alimentación aparece por primera vez en 1948 con la publicación de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, y en su artículo 25 se introduce el derecho a la alimentación como fuerza legal. Así, establece el texto:

Artículo 25: **Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado** que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y **en especial la alimentación**, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos

de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.<sup>89</sup>

El derecho a una alimentación adecuada puede descomponerse en varios elementos: la oferta de alimentos debe ser adecuada, lo que significa que los tipos de alimentos comúnmente disponibles (nacionalmente, en los mercados locales y, en definitiva, en los hogares) deben ser culturalmente aceptables (es decir, ajustarse a la cultura alimentaria o dietética existente); la oferta disponible debe cubrir todas las necesidades nutricionales generales desde el punto de vista de la cantidad (energía) y la calidad (proporcionar todos los nutrientes esenciales, como vitaminas y iodo); y, por último, aunque no en orden de importancia, los alimentos deben ser seguros (sin elementos tóxicos o contaminantes) y de buena calidad (incluyendo el gusto y la textura) (Eide, 2000).

El Derecho Humano a la Alimentación Adecuada fue también acogido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>90</sup>, en concreto en su artículo 11. Este derecho implica en tener acceso regular, permanente e ilimitado, directamente o por medio de adquisiciones por dinero a alimentos seguros y saludables, en cantidades y calidades adecuadas y suficientes, de acuerdo con las tradiciones culturales de sus pueblos y que garantizan una vida libre de miedo, digna y plena en las dimensiones físicas y mentales, a nivel individual y colectivo.

---

<sup>89</sup> Art.25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III).

<sup>90</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado por la XXI Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 19 de diciembre de 1966 y solamente promulgado en Brasil en 1992. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)

Aunque Brasil había ratificado el Pacto en 1992, este no tuvo efectos concretos sobre la población brasileña, porque no se crearon políticas públicas basadas en él, ni se transformó en leyes o reglas dentro de la estructura jurídica de Brasil.

Efectivamente, el DHAA solamente pasó a figurar en ordenamiento jurídico brasileño en 2010 con la introducción de este derecho en la Constitución de Brasil. El derecho a la alimentación pasó a componer el artículo 6º de la Carta Magna brasileña, respecto de los *derechos sociales*, con la siguiente redacción:

Art. 6º Son derechos sociales la educación, la salud, **la alimentación**, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección a la maternidad y la infancia, la asistencia a los desamparados, en la forma de esta Constitución. (Brasil, 2015, énfasis añadido)<sup>91</sup>

La enmienda constitucional n.º 64, de 4 de febrero de 2010<sup>92</sup>, cuyo objetivo era añadir la alimentación a los derechos sociales de todo brasileño, es considerada como el punto culminante de la trayectoria de lucha contra el hambre en Brasil, bajo gobierno Lula da Silva. El presidente estaba finalizando su segundo mandato exactamente en dicho año y había logrado índices

---

<sup>91</sup> Del original en portugués: "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (redacción dada por la última enmienda a la Constitución en 2015). Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

<sup>92</sup> Disponible en portugués en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm#art1)

relevantes de disminución de la extrema miseria y el hambre. Este hecho es considerado como una de las mayores conquistas de la administración de Lula.

### ***1.2) Cambios introducidos a partir del primer gobierno Lula da Silva: la atención a la seguridad alimentaria en Brasil***

Desde el inicio del primer mandato, en enero de 2003, el candidato ganador, Lula da Silva, asumió que la lucha contra el hambre sería una agenda prioritaria de su administración.

En su discurso inaugural en 1º de enero de 2003, en el Congreso Nacional, la palabra hambre aparece catorce veces. La mayoría de las veces, relacionándolo con la situación que se encontraba el país. En el siguiente extracto, se observa la gran importancia que se le da a este tema. Literalmente, el presidente decía:

Mientras haya un hermano brasileño o una hermana brasileña pasando hambre, tendremos motivo de sobra para cubrirnos de vergüenza.

Por eso, defino entre las prioridades de mi gobierno un programa de seguridad alimentaria que lleva el nombre de **Hambre Cero**. Como dije en mi primer pronunciamiento después de la elección, si al final de mi mandato todos los brasileños tienen la posibilidad de tomar el desayuno, almorzar y cenar, habré cumplido la **misión de mi vida**.

Es por eso por lo que hoy concluyo: vamos a acabar con el hambre en nuestro país. Transformamos el fin del hambre en una gran causa nacional, como fueron en el pasado la creación de la Petrobrás y la memorable lucha por la redemocratización del país. Esta es una causa que puede y debe ser de todos, sin distinción de clase, partido, ideología.

En vista del clamor de los que padecen el flagelo del hambre, debe prevalecer el **imperativo ético** de sumar fuerzas, capacidades e instrumentos para defender lo que es más sagrado: la **dignidad humana**<sup>93</sup>. (énfasis añadidos)

A partir de este discurso, ese fue el tono de trabajo del presidente Lula con respecto al hambre en el país. Durante los dos mandatos de su administración, se persiguió el fin del hambre en Brasil a través de diversas estrategias y el diseño de una política de seguridad alimentaria y nutricional de ámbito nacional, fundamentalmente a partir del programa Hambre Cero, las cuales vamos a estudiar a continuación.

### ***1.3) Marco jurídico e institucionalización de la política de seguridad alimentaria en Brasil de 2003 a 2010***

#### a) Marco Jurídico

Para poner en marcha el programa Hambre Cero, se hizo necesario como paso previo la elaboración de un marco jurídico, y la construcción de instituciones destinadas a establecer una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional coherente con los desafíos que se presentaban.

---

<sup>93</sup> Del original en portugués: “Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha.

Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, 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, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país. 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”. (Brasil, 2003, p. 3-4) Disponible en <https://goo.gl/aUzQA9>

Presentamos primeramente el marco jurídico del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), que lo conformó la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), n.º 11.346/2006, aprobada en 2006. Esta ley recoge los principios, directrices y reglas del SISAN, con vistas a asegurar el DHAA y promover la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en Brasil.

Además, se aprobaron diversos decretos para desarrollar las competencias de dicha Ley. Entre ellos, encontramos el Decreto n.º 6.273, de 23 de noviembre de 2007, que crea en el ámbito del SISAN, la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN). Esta instancia buscaba la coordinación de los sectores responsables del DHAA y garantizar el SAN en la esfera federal. Coordinaba también la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLASA) y era interlocutor permanente entre el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) y los órganos de ejecución (Brasil, 2006, 2007).

Otro reglamento es el Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010, que desarrollaba a nivel reglamentario la ley, ratificando el SISAN y su gestión política e instituyendo la referida Política Nacional y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Brasil, 2010).

La Ley Orgánica de SAN se basa en dos principios orientadores: El primero es el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en su artículo 2<sup>94</sup>,

---

<sup>94</sup> “Art. 2º A **alimentação adequada** é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na



y el segundo, es la soberanía alimentaria, recogida en su artículo 5. Este último artículo indica literalmente que: “Art. 5º El logro del derecho humano a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria y nutricional requiere el respeto a la soberanía, que otorga a los países la primacía de sus decisiones sobre la producción y el consumo de alimentos.”<sup>95</sup>

Esta Ley Orgánica también recoge el término seguridad alimentaria y nutricional, que es un concepto fundamental y que estamos utilizando a lo largo de este trabajo. Concretamente, se define a la seguridad alimentaria y nutricional en el artículo 3 de esta ley de la siguiente forma:

La seguridad alimentaria y nutricional consiste en la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias promotoras de salud que respeten la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles<sup>96</sup>.

---

Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização **do direito humano à alimentação adequada**, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.” (ênfasis añadidos) Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)

<sup>95</sup> Traducción del portugués: “Art. 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.” (Art. 5 LOSAN - Brasil, 2006) Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)

<sup>96</sup> Del original en portugués: “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). Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)

Se puede observar que en la definición de la seguridad alimentaria y nutricional que se adoptó en Brasil en esta ley de 2006 hay muchos elementos que están también en la definición de la soberanía alimentaria de Vía Campesina, que ya comentamos en el primer capítulo. Principalmente, se indica la cuestión de la calidad, el respecto al medio ambiente y a la cultura como esenciales para la alimentación de una población.

De acuerdo con Elisabetta Recine, antigua directora del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), esta definición de seguridad alimentaria y nutricional de la LOSAN reflejaba las aspiraciones de la sociedad civil brasileña, a lo largo de su historia de militancia en esa área, con la participación de diferentes sectores, de la sociedad, de la academia, políticos, investigadores y acabaron por crear un concepto nacional, un concepto brasileño de seguridad alimentaria y nutricional. Esto lo dijo en un evento<sup>97</sup> en septiembre de 2018.

La referida profesora seguía indicando que este concepto no existía internacionalmente, ni para las Naciones Unidas. Ella destaca que este concepto es fruto de Brasil. Es obra del recorrido histórico del país en esta materia y que ha llegado a acuñar un concepto original que articula todas las dimensiones, como la producción y la salud.

Entiende, por último, Elisabetta Recine que el concepto brasileño de SAN incluye también el Derecho a la Alimentación Adecuada. Según ella, la SAN

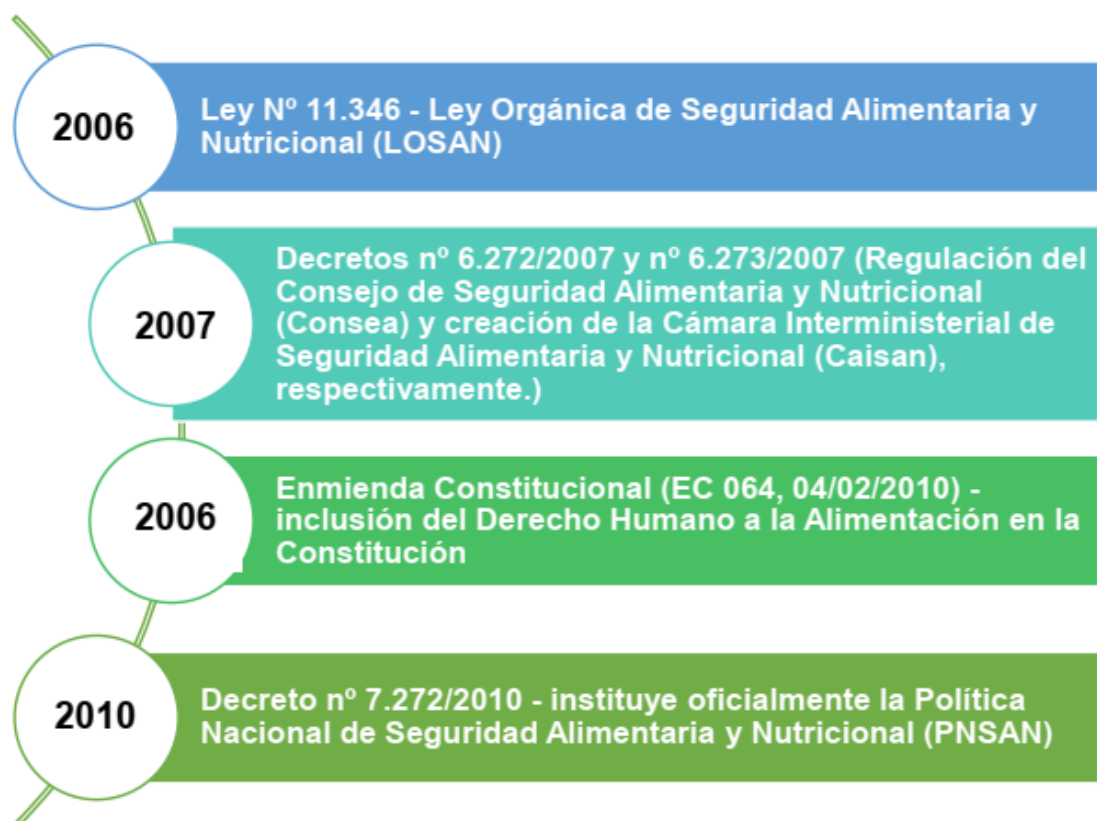
---

<sup>97</sup> Evento nombrado “*Third International Conference Agriculture and Food in a Urbanizing Society*”, que ocurrió entre 17 y 21 de septiembre en la ciudad de Porto Alegre, Brasil.

sería como ese derecho se transforma en algo tangible, que se materializa en políticas públicas, en la definición de presupuestos, procesos, programas, etc.

Por tanto, la evolución del marco legal de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil se representa gráficamente a continuación:

*Ilustración 12: Resumen del Marco Jurídico de SAN en Brasil*



Fuente: Elaboración propia.

#### b) Institucionalización

La LOSAN también ha previsto la creación del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), en su art. 7<sup>98</sup>, con objetivo principal de

---

<sup>98</sup> Redacción del artículo (en portugués): “Art. 7o A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à

asegurar el DHAA en el país. Este Sistema es la instancia que reúne a todos los actores sociales para la implementación del Plano Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PlanSAN). Integran el mismo: la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria; el CONSEA Nacional; la la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional; los Gobiernos regionales, con su órganos y entidades de la Unión, de los Estados federados, el Distrito Federal y los Municipios; y las instituciones privadas. En concreto, se representa el SISAN en la siguiente ilustración.

**Ilustración 13: Composición y Funcionamiento del SISAN**



Fuente: Elaboración propia, basado en la Ley n.º 11.346/2006 y en el Decreto n.º 7.272/2010.

segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.”

Como se puede ver en la ilustración anterior, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil está articulada en todos los niveles de gobernanza (nacional, de estado federal y municipal). Esta estructura da relevancia a la descentralización del poder político y da una mayor visibilidad a las cuestiones locales y regionales (sea de agricultura o de hábitos de consumo, por ej.). Tenemos que recordar que Brasil es un país diverso, con climas y suelos diferentes en todo su territorio.

Además, la principal innovación de este sistema es la participación y el control social, a través de unas conferencias sobre esa temática cada 4 años y tienen como objetivo establecer directrices y prioridades para el Plan Nacional de SAN, mediante el papel del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que tenía un papel consultivo y actuaba como la representación de la sociedad civil.

Otros instrumentos principales eran la **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional** (PNSAN y el **Plan Nacional de SAN** (PlanSAN), ambos regulados por el decreto n.º 7.272. La diferencia entre uno y otro se concreta en el hecho de que la Política Nacional es más general y recoge la estrategia, las prioridades, incluyendo los procedimientos de gestión, los mecanismos de financiamiento, y de control y validación de la acción del Estado para el desarrollo de la LOSAN. Por su parte, el Plan es instrumento de planificación, concreta la acción del Estado con programas y acciones que habrán de ser implementadas. El Plan incluye también metas cuantificadas, el tiempo necesario para su realización y cómo van a aplicarse los recursos. En resumen: la Ley ofrece los principios y directrices generales, la Política Nacional recoge las prioridades y las acciones de manera general y el Plan

dice cómo será hecho de manera operativa (metas, tiempo, recursos y responsables).

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es un instrumento operativo de organización de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El I Plan fue realizado para el período 2012 a 2015. En él se incluyeron los programas y las acciones nacionales, consolidando sobre todo las directrices de la política nacional alimentaria.

Su construcción fue a partir de una metodología intersectorial y participativa y se elaboró en tres fases: asociada a los objetivos y metas definidos en el principal instrumento de organización del Gobierno Federal, el Plan Plurianual (PPA). 1. Construcción de la Propuesta Técnica; 2. Participación de la Sociedad Civil a través del CONSEA; 3. Aprobación y validación interministerial<sup>99</sup>.

El PlanSAN presenta, en primer lugar, un diagnóstico de la situación nacional de seguridad alimentaria y nutricional, así como los desafíos que de este diagnóstico se derivan. Las cuestiones clave que se incluyen en este diagnóstico y que merecen ser destacadas son las siguientes: La producción agrícola brasileña seguía creciendo, sobre todo por los monocultivos con fines de exportación. Se aprecia un aumento también de la producción para el comercio doméstico, aunque en menor medida. De ello se deriva que en Brasil se da una concentración de tierras principalmente dirigida hacia fuera. Mientras tanto la agricultura familiar, que cumple el papel decisivo en la producción

---

<sup>99</sup>Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Brasil, 2011.

interna, crece pero no lo suficiente para cubrir plenamente las necesidades alimentarias del país<sup>100</sup>.

En el diagnóstico también se constata que, en el período de 2008 a 2012, hubo mejoras significativas en las condiciones de renta de la población y en los niveles de superación de la pobreza, favoreciendo directamente el acceso a los alimentos. Así fue fundamental para ello, los programas de transferencia de renta como el de la Bolsa Familia o el del Beneficio de Prestación Continuada, que eran parte de la estrategia de Hambre Cero.

Se observa asimismo que todas las regiones redujeron sus índices de inseguridad alimentaria, calculado por la *Escala Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional* (EBIA). Pero, esta reducción no es completa, todavía hay necesidad de alimentación adecuada y saludable, como reflejan los aumentos en los índices de obesidad.

En esencia, este primer Plan de SAN quería consolidar el Sistema de SAN, conseguir asegurar el DHAA a la población y conseguir que las políticas públicas llegasen a todo el territorio.

Las evaluaciones de ejecución del I Plan de SAN fue por lo general positivas. De acuerdo con un estudio hecho por Machado (2017, p.79-80) para evaluar el I PlanSAN en el estado de Santa Catarina, en sur de Brasil, se vio positivo el acceso universal a la educación en SAN, a procesos permanentes de educación alimentaria y nutricional, la investigación y formación en SAN. Ciertamente, es una estrategia importante promover hábitos alimentarios saludables. Fortalecer el DHAA y la formulación y ejecución de políticas de

---

<sup>100</sup>Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Brasil, 2011, p. 17-30.

SAN depende de la continua construcción del conocimiento técnico, la investigación científica y formación de los actores sociales.

Tras ese primer Plan, se aprobó un segundo Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2016-2019). La metodología de creación de este II PlanSAN fue diferente. El Plan está dividido en desafíos, metas y acciones relacionadas. Los desafíos se refieren a lo estratégico, expresándolo de forma directa. Las metas son el resultado final a alcanzar en cuatro años, pudiendo ser de naturaleza cuantitativa o cualitativa. Y las acciones relacionadas se refieren a los medios necesarios para el logro de las metas<sup>101</sup>.

Los nuevos desafío que se establecen en este Plan son los siguientes<sup>102</sup>:

Desafío 1 - Promover el acceso universal a la alimentación adecuada y sana, con prioridad para las familias y personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional;

Desafío 2 - Combatir la Inseguridad Alimentaria y Nutricional y promover la inclusión productiva rural en grupos poblacionales específicos, con énfasis en Pueblos y Comunidades Tradicionales y otros grupos sociales vulnerables en el medio rural.

Desafío 3 - Promover la producción de alimentos saludables y sostenibles, la estructuración de la agricultura familiar y el desarrollo fortalecimiento de sistemas de producción de base agroecológica;

---

<sup>101</sup>CAISAN, Brasil, 2016, p.16.

<sup>102</sup>Brasil, 2017 y CAISAN, Brasil, 2016.



Desafío 4 - Promover el abastecimiento y el acceso regular y permanente de la población brasileña a la alimentación adecuada y saludable;

Desafío 5 - Promover y proteger la Alimentación Adecuada y Saludable de la Población Brasileña, con estrategias de educación alimentaria y nutricional y medidas regulatorias;

Desafío 6 - Controlar y Prevenir los Agravios resultantes de la mala alimentación;

Desafío 7 - Ampliar la disponibilidad hídrica y el acceso al agua para la población, en especial la población pobre en el medio rural;

Desafío 8 - Consolidar la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), perfeccionando la gestión federativa, la intersectorialidad y la participación social;

Desafío 9 - Apoyo a iniciativas de promoción de la soberanía, seguridad alimentaria y nutricional, del derecho humano a la alimentación adecuada y de sistemas alimentarios democráticos, saludables y sostenibles a nivel internacional, a través del diálogo y la cooperación internacional.

En resumen, hay un bloque de desafíos relacionados con la mejora de la estructura del PlanSAN, un segundo bloque para resolver cuestiones de acceso y distribución de alimentos y al agua.

El noveno desafío es muy importante para el desarrollo de esta tesis doctoral, ya que establece expresamente que Brasil debe apoyar la proyección internacional de iniciativas brasileñas en el ámbito de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y asuntos

relacionados con otros países, a través de mecanismos de cooperación al desarrollo. Se da así cobertura a una diplomacia solidaria y de prestigio que va a ser el objeto de estudio de nuestro tercer capítulo.

### **La participación de los estados federados y los municipios en el Sistema de SAN**

La participación de los estados federados y los municipios en Sistema de SAN estaba prevista tanto en el primer, como en el segundo Plan que acabamos de ver. Ahora bien, el segundo da un mayor impulso y una mayor autonomía a la acción de aquellos. Da un plazo de hasta un año para que elaboren sus respectivos planes.

Sin embargo, la adhesión al SISAN para estos estados, distritos federales y municipios es voluntaria. Tienen que manifestar su interés y cumplir con los requisitos básicos, determinados por el Decreto nº 7.272 de 2010 y por la normativa establecida por la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En cada estado federal o municipio, hay que crear un consejo de SAN, compuesto por 2/3 de representantes de la sociedad civil y de 1/3 de representantes políticos; que tiene el compromiso de elaborar de un plan de SAN para su ámbito de actuación en el plazo de un año desde su creación.

Según el artículo 1 de la Resolución nº9 de la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2011, en la página 209, estos entes inferiores al estado central podrán: recibir recursos, en régimen de cofinanciamiento, para apoyo y perfeccionamiento de la gestión de sus planes

de SAN, recibir apoyo financiero para los Consejos, realizar Conferencias y acciones adicionales.

La Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN)<sup>103</sup> es la instancia del gobierno federal encargada de promover la articulación e integración de los órganos y entidades de la administración pública federal a efectos del área de SAN.

Por último, sería interesante que en este proceso de institucionalización se regulara también la participación social en la ejecución de las políticas de SAN de las entidades de la sociedad civil, con o sin ánimo de lucro. Hasta ahora no se ha regulado. Aunque es verdad que, dentro de los consejos de SAN, cierta participación social se da sobre todo en la fase de propuesta de gasto, como por ejemplo, se consulta a la sociedad civil para proyectos de corta duración, como es el caso de los Bancos de Alimentos, que pueden ser animados y promovidos por las políticas públicas de SAN.

Es importante apuntar que la trayectoria para consolidar una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil ha ocurrido en un momento de coordinación entre los niveles de gobierno (federal/nacional, estadual/distrital y municipal), además de la articulación entre los poderes ejecutivo y legislativo (para aprobación de leyes, por ejemplo) y con la efectiva participación de la sociedad civil a través de las conferencias de SAN y del CONSEA. Es decir, había una política de “portas abiertas” al tema en el

---

<sup>103</sup> Las atribuciones de la CAISAN pueden ser organizadas en 3 líneas principales: descentralización y coordinación federativa, planeamiento y articulación intersectorial y monitorización y validación. El financiamiento de la Política Nacional de SAN se divide en dos componentes: el primer, se refiere al presupuesto que financia el conjunto de programas y acciones presentes en los PlanSAN; el segundo, se refiere a la gestión y manutención del SISA y de sus componentes en las tres esferas del gobierno.

gabinete de la presidencia, lo que ha proporcionado avances en la estructuración de la política de SAN nacionalmente.

## **2.Estrategia Hambre Cero: Composición, aplicación e impactos**

La estrategia Hambre Cero ha sido la clave de todo el proceso de consolidación de la agenda de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil. Fue ejecutada en el primer año del mandato de Lula (de enero de 2003 a enero 2004) e impulsó las bases para los programas más estables de la política brasileña de seguridad alimentaria. Por este motivo, la estrategia Hambre Cero puede considerarse la “*menina dos olhos*”<sup>104</sup> del expresidente Lula da Silva. Así lo dijo en sus discursos tanto nacionales, como internacionales.

En la ceremonia de lanzamiento del institucional del Hambre Cero (Fome Zero en portugués) y de restablecimiento del CONSEA - Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, en día 30 de enero de 2003 en el Palacio del Planalto<sup>105</sup> y con la presencia de muchos políticos y personas que iban a integrar el CONSEA, Lula da Silva declaró expresamente que<sup>106</sup>:

El hambre no es un problema sólo de Brasil. Él es hoy un **flagelo mundial** que castiga a millones de seres humanos en todo el planeta. Nosotros, brasileños y brasileñas, tenemos la obligación de hacer por nuestra parte. Pero las naciones más ricas también tienen que hacer la parte de ellas.

---

<sup>104</sup> Expresión en portugués que se podría traducir como favorito, preferido, aquello o aquel que se atribuye prioridad.

<sup>105</sup> “Palácio do Planalto” (en portugués) es el nombre oficial del lugar de trabajo de la Presidencia de Brasil. Es el lugar donde se encuentra el Gabinete Presidencial del Presidente de la República.

<sup>106</sup>Brasil, 2003, traducido.

Es por eso por lo que me encargué de llevar a Davos la causa del combate al hambre, para **incluirla en la agenda de los países** y de los empresarios más ricos del mundo. La lucha contra el hambre es, en realidad, un paso fundamental para la **superación de la miseria, la pobreza, la falta de oportunidades y la desigualdad social**. Y es por eso por lo que el Hambre Cero es más, mucho más que un programa de donación de alimentos. Estas donaciones de emergencia son necesarias, pero todos sabemos que no acaban con el problema. Es necesario **no sólo neutralizar los efectos del hambre, sino sobre todo atacar sus causas**. (...) El programa Hambre Cero es complejo. (...) Y está compuesto por **medidas de emergencia y por medidas estructurales**, permanentes, aquellas que van a resolver en definitiva el problema. El Hambre Cero involucra prácticamente a todos los Ministerios, los gobiernos estatales, los ayuntamientos, las entidades de la sociedad organizada, las empresas y la población. (...) El proyecto Hambre Cero combina, de un modo nuevo, **el emergente con lo estructural**. Es necesario dar el pescado y enseñar a pescar, al mismo tiempo. Enseñar a pescar es **crear empleos** en las regiones donde hoy existen hambre y **pobreza**.

Con este discurso de inauguración de Hambre Cero, el expresidente Lula da Silva dejó bien claro el gran reto de acabar con el hambre en Brasil, se ven también sus ideas sobre las principales causas del problema de hambre y sobre qué esfuerzos deberían hacerse para acabar con el mismo y con la pobreza. Anticipaba cuál sería su estrategia, basándose en medidas de emergencia y también estructurales.

## **2.1) El origen del Hambre Cero**

El programa Hambre Cero empezó a ser pensando en época de las campañas electorales para la presidencia de Brasil en 2001. José Graziano da Silva, agrónomo, profesor doctor en área de Economía y Agricultura de la Universidad Estadual de Campinas, fue quien coordinó el equipo de elaboración del programa. Entonces, el Hambre Cero pasó a ser la principal bandera de la campaña vencedora de Lula da Silva como presidente en octubre de 2002.

José Graziano todavía tendría un importante papel en el gobierno de Lula, siendo el primer ministro del recién creado Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre entre el 1 de enero de 2003 y el 23 de enero de 2004, siendo el encargado de la implementación del Hambre Cero. En 2004, Lula creó el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS, de la sigla en portugués) que absorbió las funciones del Ministerio Extraordinario, nombrando al abogado Patrus Ananias<sup>107</sup> como responsable del nuevo ministerio. Graziano fue designado para el cargo de asesor especial de la Presidencia de la República.

La temática del combate al hambre siempre estuvo vinculada a la persona de Lula da Silva y no, específicamente, a la agenda programática del Partido de los Trabajadores (PT), al cual él pertenecía. Según Tomazini y Leche (2016, p.22), fueran los economistas de la comunidad epistémica de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp): José Graziano, Walter Belik, Maya Takagi,

---

<sup>107</sup> Patrus Ananias ha permanecido ministro del MDS hasta marzo de 2010 y en 2014 pasó a ser ministro del Ministerio de Desarrollo Agrario en el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff.

entre otros, que apoyaron la iniciativa política del presidente Lula y ayudaron a concretarla en un programa técnico, con establecimiento de medios, medidas de evaluación, presupuesto, etc. Otra persona importante fue también Ana Fonseca, que creó el programa de transferencia de renta, Bolsa Familia, parte de la estrategia Hambre Cero como veremos al fin de este capítulo.

## **2.2) La estructura técnica de Hambre Cero**

Hambre Cero partió del supuesto de que todas las personas deben tener acceso diario y de forma digna a alimentos en cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades nutricionales básicas y para el mantenimiento de la salud. Su reconocimiento, que es el derecho a la alimentación, implica que el Estado debe garantizar el acceso a la cantidad y calidad de los alimentos consumidos por la población a través de una política permanente de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Así lo decía el documento base de Hambre Cero<sup>108</sup>.

La estructuración del programa Hambre Cero estaba dividida en tres tipos de políticas: las políticas estructurales, las políticas específicas y las políticas locales<sup>109</sup>. Las políticas estructurales envolvían acciones de medio a largo plazo, como forma de constituir un entorno permanente y sostenible de combate a las causas del hambre en Brasil. Serían las políticas que tendrían efectos importantes para la disminución de la vulnerabilidad alimentaria de las familias a través del aumento de la renta familiar, de la universalización de los derechos sociales y del acceso a la alimentación de calidad y de la disminución de la desigualdad de ingresos.

---

<sup>108</sup> Fome Zero, 2001, p.8.

<sup>109</sup> Fome Zero, 2001, p.13-22.

Las acciones en las políticas estructurales fueron: a) políticas de generación de empleo y de aumento de la renta; b) intensificación de la reforma agraria; c) previsión social universal; d) becas para la escuela y de renta mínima; y e) fomento de la agricultura familiar.

De forma complementaria, las políticas específicas fueron destinadas a promover la seguridad alimentaria y combatir directamente el hambre y la desnutrición de los grupos de población más vulnerables. Las acciones de este tipo eran: a) el programa de cupón de alimentación; b) la ampliación y la redirección del PAT (Programa de Atención al Trabajador); c) las donaciones de cestas básicas de emergencia; d) la lucha contra la desnutrición materno-infantil; e) la creación de reservas o existencias de seguridad; f) la ampliación de la merienda escolar; g) la garantía de seguridad y calidad de los alimentos; y h) los programas de educación alimentaria y de educación para el consumo.

Asimismo, también estaban las políticas locales que eran un conjunto de políticas que podrían ser implantadas por los estados federados y los municipios, con alianzas con la sociedad civil. Las acciones que entraban en ese tipo eran: a) los programas municipales de seguridad alimentaria; b) los programas locales para las regiones metropolitanas; c) las propuestas locales para áreas urbanas no metropolitanas (pequeñas y medianas ciudades); y d) las políticas para las zonas rurales.

Los recursos para hacer efectivo el Hambre Cero procedieron de los programas sociales que ya existían, más recursos del recién creado en la época Fondo de Combate a la Pobreza, estimado en cerca de R \$ 4 mil millones anuales. Otra fuente de financiación fueron las iniciativas dispersas ya existentes de donaciones por parte de empresas y de personas físicas, que



podrían ser redireccionadas de forma coordinada a través de alianzas entre gobierno y sociedad civil para obtener un impacto mayor sobre la reducción del hambre y la pobreza<sup>110</sup>.

De acuerdo con el texto-base del programa Fome Zero (2001, p.25), los mecanismos de institucionalización se basaron principalmente en la experiencia anterior del CONSEA, que había sido extinguido durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y volvió a tener un papel primordial en la conducción del programa Hambre Cero.

El CONSEA representó una novedad en términos de mecanismos de gobernabilidad en el país: representantes del Gobierno Federal y de la sociedad civil discutían propuestas de políticas públicas innovadoras que podrían acelerar el proceso de erradicación de la pobreza y la miseria. Se crearon también múltiples grupos de trabajo mixtos (sociedad civil / gobierno) que acabaron por consolidar una nueva práctica y cultura de gestión compartida de políticas públicas.

Consecuentemente, según Vaz y Balsadi (2004, p.109), el Programa Hambre Cero articuló un conjunto de políticas públicas dirigidas a atacar el problema de acceso a la alimentación tanto a corto plazo, como para crear las condiciones de seguridad de las familias vulnerables en el medio y largo plazo.

Por lo tanto, con la victoria electoral del Presidente Lula en 2003, el programa Hambre Cero se transformó en la principal estrategia gubernamental para orientar las políticas económicas y sociales. Y se ha iniciado una inflexión con la superación de la dicotomía entre política económica y políticas sociales,

---

<sup>110</sup> Fome Zero, 2001, p.24.

integrando políticas estructurales y de emergencia en la lucha contra el hambre y la pobreza. Se querían implementar nuevas políticas diferentes para la agricultura familiar y construir una legislación básica para la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (Graziano, 2010, p.8).

### ***2..3) Acciones del programa Hambre Cero en año 2003***

Antes que el programa Hambre Cero entrara en vigor en el año 2003, se hicieron diversos diagnósticos para evaluar la situación de vulnerabilidad de la población que padecía de hambre. Las principales conclusiones fueran las siguientes:

- 1) El problema del hambre no es de falta de alimentos, sino de la falta de ingresos para adquirirlos en cantidad permanente y calidad adecuada. Las estimaciones de la FAO apuntaban que Brasil tenía una disponibilidad per cápita de alimentos equivalente a 2.960 kcal / día, bastante por encima del mínimo recomendado de 1.900 kcal. El problema es que el consumo de alimentos es una función de la renta de las familias; y como la renta está muy mal distribuida, una parte importante de la población no tenía acceso a los alimentos ni siquiera en la cantidad mínima necesaria para garantizar la supervivencia. En Brasil había una gran parte de desnutridos con un consumo medio de 1.650 kcal/persona/día, de tal forma que FAO había clasificado el país en la categoría 3 (de 1 a 5 para proporciones crecientes de desnutridos), junto con países como Nigeria, Paraguay y Colombia, en la época.

2) Existía un círculo vicioso del hambre, difícil de superar sólo con políticas compensatorias de donación de alimentos, como tradicionalmente se había hecho (cestas básicas, por ejemplo). Este círculo es retroalimentado, por un lado por los problemas estructurales del país, de falta de empleo, salarios bajos y concentración de renta; y por otro, por la falta de políticas agrícolas y por los aumentos de los precios de los alimentos.

3) Entonces, la cuestión del hambre, para los responsables del programa, en el país contenía tres dimensiones fundamentales: la primera la insuficiencia de demanda, derivada de la concentración de renta, de los altos niveles de desempleo y subempleo y del bajo poder adquisitivo de los salarios pagados a la mayoría de la clase trabajadora; la segunda la incompatibilidad de los precios actuales de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población. Tercero, y no menos importante: el hambre se concentraba en la población pobre, la excluida del mercado de alimentos, los trabajadores desempleados o subempleados, los ancianos y las ancianas, los niños y las niñas y otros grupos vulnerables que necesitan una atención de emergencia (Graziano, 2010, p. 40-41).

4) Había principales regiones donde se encontraba las personas que padecían de hambre en Brasil en 2001, que era en Nordeste del país. La siguiente tabla lo resume:

*Tabla 2: El mapa de los hambrientos en Brasil en 2001*

## LA MAYORÍA DE LAS FAMILIAS QUE SERÁN ATENDIDAS POR EL HAMBRE

### CERO VIVE EN EL NORDESTE

<b>NORTE</b>	568,5 mil
<b>NORDESTE</b>	4,752 milhões
<b>CENTRO-OESTE</b>	708,9 mil
<b>SUDESTE</b>	2,993 milhões
<b>SUL</b>	973,4 mil

**FUENTES: IBGE - PNAD, 2001**

A partir estos aspectos mencionados, Hambre Cero fue organizado para que impactara en tres grandes ejes simultáneos: 1) ampliación de la demanda efectiva de alimentos, 2) reducción del precio de los alimentos y 3) programas de emergencia para atender a la parte de la población excluida del mercado<sup>111</sup>.

Para Graziano (2010, p. 41), la ecuación definitiva de la cuestión del hambre en Brasil exigía un nuevo modelo de desarrollo económico que privilegiara el crecimiento con distribución de renta, para recuperar el mercado interno con generación de empleos, la mejora de los salarios y la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo.

França y Soriano (2010) también están de acuerdo con Graziano sobre lo negativo de la tradicional política que se acostumbraba a hacer en Brasil de combate al hambre separando política económica de política social. Para dichos autores, Hambre Cero se basó en hacer de la erradicación del hambre y de la garantía del derecho humano a la alimentación un elemento central de la agenda nacional, demostrando sus causas históricas y estructurales, valorando

---

<sup>111</sup> Fome Zero, 2001.

el papel del Estado y de la movilización social y rompiendo con la falsa dicotomía entre lo económico y lo social (Fança y Soriano, 2010, p. 224).

El programa Hambre Cero empezó a ser implantado en 2003 a partir de la publicación de la medida provisional n. 103 de 1 de enero de 2003, que disponía sobre la organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios, una vez que asumió la presidencia Lula da Silva.

Posteriormente, Hambre Cero se convirtió en la Ley n. 10.683, de 28 de mayo de 2003, mediante la cual se crearon el CONSEA y el Gabinete del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y de Combate al Hambre.

El grupo de personas (objetivo) elegidas para recibir el módulo de emergencia del programa fue seleccionado por la comisión responsable de implementación de Hambre Cero. Los grupos prioritarios para las acciones de emergencia fueron: familias acampadas a la espera de reforma agraria, comunidades indígenas y quilombolas<sup>112</sup> en situación de riesgo de desnutrición y familias recolectoras de basura en las grandes ciudades (Takagi, 2010, p.69).

El primer proyecto piloto fue iniciado en los municipios de Acauã y Guaribas en 2003, en el Estado de Piauí (semiárido de Nordeste) y evidenció la interconexión con otras dimensiones de la cuestión, como por ejemplo la necesidad del agua y la construcción de cisternas para obtenerla<sup>113</sup>.

En resumen, los principales ejes y acciones del programa en dicho año de 2003 fueron los siguientes: 1) El acceso a los alimentos (a través de fondos a los programas de alimentación – como el escolar y el de los trabajadores, el

---

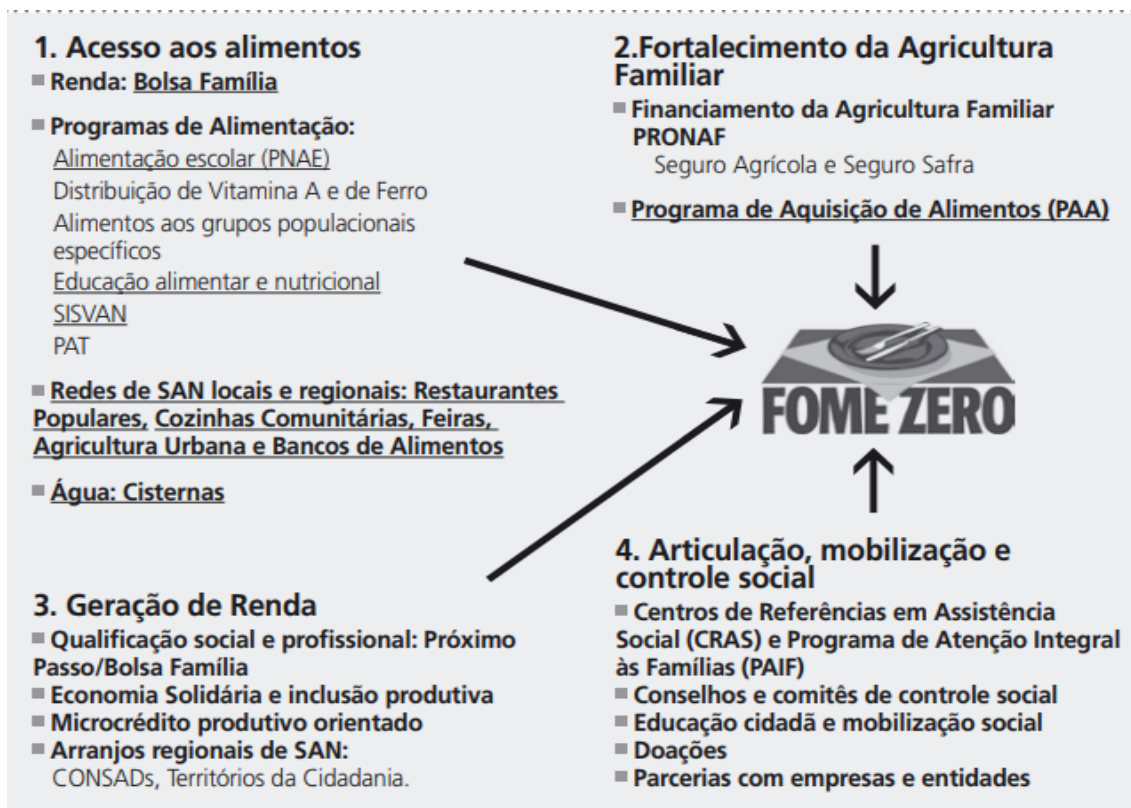
<sup>112</sup> Nombre designado a la población afrodescendiente que viven en comunidades específicas en Brasil.

<sup>113</sup> Estas acciones (de naturaleza estructural) fueron desencadenadas por el Programa Articulación del Semiárido, que construyó 22.040 cisternas. Se creó también una línea de crédito destinada a la construcción de pequeñas obras hídricas dentro del Programa Nacional de Agricultura Familiar - Pronaf Semi-Árido (Yasbec, 2004, p.110).

apoyo a los restaurantes populares y a las cocinas comunitarias, la creación de banco de alimentos y la facilitación del acceso al agua); 2) El fortalecimiento de la agricultura familiar (a través de mayor crédito rural y programa de adquisición de alimentos directamente a los productores por parte de los gobiernos); 3) La generación de renta (a través de la calificación social y profesional, los programas de transferencia de renta y el acceso a microcréditos); y 4) La articulación, movilización y control social (a través de alianzas con empresas y entidades, las donaciones, con la participación de la sociedad civil a través de consejos y comités). Gran parte de estos programas se consolidaron después y se han mantenido en el tiempo, ya dentro de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este es el caso, por ejemplo, del Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE y del Programa de Adquisición de Alimentos – PAA que vamos a estudiar posteriormente.

El siguiente cuadro resume bien los ejes y acciones de Hambre Cero.

## Ilustración 14: Ejes y acciones del programa Hambre Cero en Brasil (portugués)



Fuente: Aranha, 2010, p.93

### 2..4) Lo novedoso del Hambre Cero

Como se ha comentado antes, Hambre Cero parte de la idea de que el hambre es un problema con múltiples causas y, por ese motivo, debe ser abordado a partir de múltiples enfoques. Además reconoce que el hambre es, primariamente, un problema político, como declaró el propio presidente Lula da Silva en el discurso de lanzamiento del programa en enero de 2003.

Los enfoques de ataque al hambre se basaron en cuatro pilares principales antes citados: las acciones de emergencia principalmente para la población considerada vulnerable, los incentivos a la agricultura familiar (vista correctamente como la principal proveedora de alimentos y, hasta entonces,

con pocos incentivos para desarrollarse), la generación y transferencia de renta a los más pobres y la participación y el control desde la sociedad civil.

En cierta medida, el programa Hambre Cero respondía a lo que FAO había dominado de *twin-trackle approach*, que son medidas para aumentar la productividad y mejorar los medios de vida de los pequeños agricultores y los trabajadores sin tierra. Al mismo tiempo, proponía una acción inmediata para que las personas que padecen de hambre tengan acceso a los alimentos que necesitan<sup>114</sup>. La FAO, ya en 2006, valoraba muy positivamente el programa Hambre Cero. En resumen, las características del abordaje de *twink-track* de FAO se presentan en el siguiente cuadro:

**Tabla 3: Twin-track Approach**

Vía 1 - Fortalecer la productividad y los rendimientos	Vía 2 - Aumentar el acceso a los alimentos
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo sostenible de los pequeños agricultores (mejor gestión del agua, fertilidad del suelo, plagas, tecnologías sociales de bajo costo, etc.)</li> <li>▪ Agricultura urbana y periurbana y silvicultura (mejora de los sistemas de producción)</li> <li>▪ Huertos escolares (asociadas a la alimentación escolar)</li> <li>▪ Reforma agraria</li> <li>▪ Desarrollo de mercados</li> <li>▪ Inocuidad y calidad de los alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alimentación materno-infantil (incluyendo suplementos nutritivos)</li> <li>▪ Alimentación escolar</li> <li>▪ Educación nutricional</li> <li>▪ Prestaciones de desempleo y reforma así como transferencias condicionadas de dinero.</li> <li>▪ Alimentos por trabajo</li> <li>▪ Alimentación escolar</li> <li>▪ Restaurantes populares y cantinas en las fábricas</li> </ul>

<sup>114</sup>FAO, 2006.



<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Infraestructura Rural</li> <li>▪ Investigación y extensión (especialmente capacitación de instructores para procesos de aprendizaje participativos)</li> <li>▪ Gestión de recursos naturales (incluida la biodiversidad)</li> <li>▪ Capacitación profesional y alfabetización de adultos (asociada a redes de protección social)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bancos de alimentos</li> </ul>
--	---

Fuente: FAO, 2006, adaptado.

Para autores como Leite y Peres (2015) y Maluf (2010), el programa Hambre Cero fue una estrategia bien sucedida de *botton up* (acción desde la base hacia arriba) desde su creación en el programa de gobierno del candidato a presidencia Lula da Silva hasta su implantación con la participación de la sociedad civil como controladora de las medidas del programa.

Otra innovación en la lucha contra el hambre<sup>115</sup> fue la amplia coordinación entre los diferentes ministerios, estados federados y municipios, además de involucrar canales participativos como los consejos, conferencias nacionales, mesas de diálogo con movimientos sociales, empresarios, organizaciones de clase (Tomasini y Leite, 2016, p. 26).

Sin duda, la amplia participación de la sociedad civil, a través del consejo nacional, estatales y municipales merece un tratamiento singular en el apartado siguiente.

---

<sup>115</sup>Pero ha sido un reto a lo largo de la implantación del programa.

## ***2.5) La participación social como cuestión clave del éxito de Hambre Cero: el papel del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria***

La movilización y participación social en Brasil fue muy importante para poner la SAN como prioridad política. Ciertamente, el mantenimiento de la SAN en la agenda del gobierno dependió en gran parte de la capacidad de movilización de la sociedad civil, y además su promoción fue una responsabilidad colectiva, tanto del Estado como de toda la sociedad, en la que ninguna de las partes de forma aislada podía alcanzar este objetivo (Pinto, 2008, p. 27-28).

En el caso concreto de Brasil, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONSEA también ha sido el principal coordinador de las demandas de la sociedad civil, tanto para concretar una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, como para actuar después como agente de control.

Con relación al Hambre Cero, se recreó CONSEA en 2003, además del papel de 27 consejos de cada estado federado y de decenas de consejos municipales, y se realizó la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en marzo de 2004, como un evento de gran éxito con 1.300 participantes, de donde resultaron las directrices para la elaboración de la Política Nacional y del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

A partir de la resolución de esta Conferencia, se elaboró el Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que conferiría un carácter permanente a esta política y que fue llevado al Congreso Nacional de Brasil en octubre de 2005 (Takagi, 2010, p.62) y que posteriormente vamos a discutir.

Efectivamente, el CONSEA fue una instancia de la participación de la sociedad civil en la gestión de diversos programas y proyectos, no solamente el Hambre Cero, pero también el Programa de Adquisición de Alimentos y el Programa Nacional de Alimentación Escolar. De acuerdo con Meneses (2010, p. 252), un aspecto preliminar a considerar es su propia definición como instrumento de articulación entre gobierno y sociedad civil en la propuesta de directrices para acciones en el área de la alimentación y nutrición.

El CONSEA fue definido en el decreto que detalló su creación como consultivo, debiendo asesorar al presidente de la República en la formulación de políticas y en la definición de orientaciones para la garantía del derecho a la alimentación.

Según Maluf (2010, p.269), el CONSEA lideró una amplia y victoriosa campaña nacional bajo el lema “Alimentación: un derecho de todos”, con significativa participación de organizaciones de la sociedad civil, sectores de gobierno en los tres niveles, personalidades, etc. Esta campaña llevó a la promulgación de la Enmienda Constitucional n. 64/2010, que incluía la alimentación entre los derechos sociales. Esta inclusión tiene como objetivo hacer que la garantía de una alimentación adecuada sea una obligación del Estado, a través de políticas permanentes que involucren a los gobiernos en las tres esferas de la federación, al tiempo que exige el compromiso de la sociedad con la realización de este derecho.

A partir del cuadro siguiente, es posible observar el papel central que tiene el CONSEA en la articulación nacional y la generación de la política nacional de SAN, así como en las políticas estatales y las locales de SAN,

además de ser posible observar también con qué otros órganos e instancias gubernamentales, el CONSEA se relaciona.

*Ilustración 15: Articulación de la Política Nacional de SAN - CONSEA*



Fuente: Maluf, 2010, p. 272.

El CONSEA empezó a funcionar regularmente a partir de 2003, con reuniones ordinarias cada dos meses y varias reuniones extraordinarias. El ministro del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA) era el secretario del CONSEA, y su estructura administrativa también era responsabilidad del MESA.

La II Conferencia Nacional sobre SAN<sup>116</sup>, realizada en marzo de 2004, fue un gran evento movilizador de todo el CONSEA. Contó con la participación de mil delegados indicados por las Conferencias Estatales y cerca de 300 invitados. La Conferencia aprobó 153 resoluciones, de las cuales 47 se consideraron prioritarias. A partir de la II Conferencia, el Consejo pasó a actuar de forma más intensiva, por medio de 12 instancias internas, entre Cámaras Temáticas, Grupos de Trabajo y Comisiones Permanentes, creadas para mejorar el funcionamiento del órgano, profundizando los temas a tratar en los encuentros mensuales (Takagi, 2010, p.79).

Además, como han apuntado diversos especialistas de SAN en Brasil, la propia construcción del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es fruto del trabajo de coordinación bajo la responsabilidad del CONSEA. Así que la implantación de los diversos programas, proyectos y acciones previstas para la ejecución del Hambre Cero han sido articulados y controlados por el CONSEA.

---

<sup>116</sup>La primera Conferencia ocurrió en 1994.

## **2.6) La evolución del programa Hambre Cero hacia una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional**

El formato original del Hambre Cero duró solamente un año, concebido como un plan de choque y que dio buenos resultados<sup>117</sup>. A partir del año 2004, todas las acciones y medidas previstas dentro de los cuatro ejes en los que se articulaba el programa pasaron a funcionar solos o en combinación con otros programas. También se crearon otros nuevos.

En un año de funcionamiento, el programa Hambre Cero, con su tarjeta de alimentación (una de las acciones de ámbito de emergencia del programa) benefició a 1,9 millones de familias en 2.369 municipios brasileños, de todas las regiones del país, de acuerdo con Takagi (2010, p. 68). De ellos, 1,4 millones estaban en la zona semiárida y se consiguió una cobertura del 72% de las familias extremadamente pobres del Nordeste de Brasil.

En enero de 2004, después de un año de creación, el MESA fue extinguido y su estructura fue incorporada al nuevo Ministerio creado y llamado Ministerio de Desarrollo Social y de Combate al Hambre (MDS), que también incorporó otros dos órganos recién creados en 2003: el Ministerio de la Asistencia Social y la Secretaría Ejecutiva del Bolsa Familia<sup>118</sup>. El objetivo fue conferir mayor racionalidad y eficiencia al uso de recursos de la administración federal.

Maya Takagi, una de las responsables intelectuales del programa Hambre Cero, concluye que:

---

<sup>117</sup>DADOS de 2004

<sup>118</sup>Programa unificado de transferencia de renta que incorporó el Programa Tarjeta Alimentación del Programa Hambre Cero, además de los programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentación y Vale-Gas, de varios ministerios.

La importancia del análisis con mayor profundidad del Hambre Cero se explica por los siguientes motivos: es una propuesta de **Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional** que fue implantada por primera vez en el país **como prioridad máxima** explicitada por **un presidente de la República**; cuenta con un ministerio propio y presupuesto considerable, después de una década de indefiniciones en las políticas sociales; se ha considerado **un ejemplo para otros países**; ha sido aprobado en todas las encuestas de opinión pública desde el principio, a pesar de las diversas críticas difundidas especialmente por los grandes medios de comunicación. (2010, p. 82, traducido, énfasis añadidos)

Por lo tanto, el programa Hambre Cero funcionó, como originalmente se había previsto solamente por un año. Ahora bien, toda la trayectoria construida por el sector civil con la amplia participación en las decisiones sobre políticas públicas en área de SAN, todo el aprendizaje de los propios gobiernos (tanto federal, como estatales y municipales) continuaron como las políticas de SAN y en todos los programas que seguían después. Destaca en ese sentido, sobre todo dos programas para la seguridad alimentaria en Brasil y que también están siendo útiles para su proyección internacional a otros países por parte de la diplomacia brasileña. Este es el caso del PAA y del Bolsa Familia<sup>119</sup> que a continuación vamos a analizar.

---

<sup>119</sup>La antigua Tarjeta de Alimentación.

## ***2.7) El Programa de Adquisición de Alimentos y el incentivo a la agricultura familiar en Brasil: una vía necesaria para el combate al hambre***

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil se instituyó en 2003 como parte del Programa Hambre Cero de Lula da Silva. Formaba parte de las estrategias de incentivo a la agricultura familiar como proveedora de alimentos del país. El programa siguió después de 2003, consolidándose como un instrumento con identidad y dinámica propias.

Es relevante por ello estudiar las características de este programa para entender la dinámica de su funcionamiento. Lo vamos a hacer desde un punto de vista teórico con las reflexiones de los expertos en el área y también a partir de dos estudios de caso realizados por nosotros en terreno, llevados a cabo en el año de 2018 en dos regiones de Brasil (en Pernambuco, en la región nordeste de Brasil y en Rio Grande de Sul, en la región Sur). Con estos estudios de caso, hemos querido obtener investigación de primera mano sobre cómo funcionaba y evaluar su posibilidad de transferencia internacional y replicabilidad en otros países a través de proyectos de cooperación. De hecho, éste ha sido uno de los programas que más difusión ha tenido en la escena internacional.



### **2.7.1) Características y funcionamiento del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)**

El Programa de Adquisición de Alimentos fue establecido por el artículo 19 de la Ley n.º 10.696 del 2 de julio de 2003 y reglamentado por varios Decretos presidenciales a partir del año de 2003<sup>120</sup>.

Este programa iba dirigido al fomento a la agricultura familiar. Es parte de la estrategia de asegurar que el desarrollo llegue hacia el medio rural, donde todavía vivía la mayoría de la población pobre y extremadamente pobre del país.

Estos alimentos producidos en estas zonas por los pequeños agricultores se destinaban posteriormente a alimentos de calidad para las escuelas, los hospitales, las cárceles, los centros con fines públicos, etc.

Había otros fines también de garantía de la seguridad alimentaria, ya que con estos alimentos se creaban reservas estratégicas, se apoyaba el almacenamiento y la comercialización a precio justo, etc. En suma, se buscaba el fortalecimiento de la agricultura familiar, lo que era originalmente el eje 2 del Hambre Cero.

Expresamente, los objetivos generales del programa, según dispone la Ley de creación del PAA son los siguientes:

---

<sup>120</sup> Decreto n° 4.772 de 2 de julio de 2003, Decreto n° 5.873 de 15 de agosto de 2006, Decreto n° 6.447 de 07 de mayo de 2008, Decreto n° 6.959 de 15 de septiembre de 2009, Decreto n° 7.775 de 04 de julio de 2012, Decreto n° 7.956 de 12 de marzo de 2013, Decreto n° 8.026 de 06 de junio de 2013, Decreto n° 8.293 de 12 de agosto de 2014, Decreto n° 8.445 de 6 de mayo de 2015, Decreto n° 8.446 de 06 de mayo de 2015, Decreto n° 8.471 de 22 de junio de 2015, Decreto n° 8.473 de 22 de junio de 2015, Decreto n° 9.214 de 27 de noviembre de 2017.

- Asegurar el acceso a los alimentos en cantidad, calidad y regularidad necesaria para atender a las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria y nutricional;
- Contribuir a la formación de centros de acopios estratégicos;
- Permitir a los agricultores familiares que almacenen sus productos para que sean comercializados a precios más justos;
- Fomentar la inclusión social en las zonas rurales a través del fortalecimiento de la agricultura familiar;
- Suministrar al mercado institucional de alimentos, que comprende las compras gubernamentales de géneros alimenticios para finalidades diversas, incluida la alimentación escolar<sup>121</sup>.

En la escena internacional, este programa fue toda una novedad ya que la pequeña agricultura era la gran olvidada en este nivel. Según datos de 2018 divulgados por la FAO América Latina y Caribe, la pobreza en el medio rural en la región está en 46,2% y la pobreza extrema en un 27,5%. Sin embargo a inicios de los noventa la pobreza rural llegó a un 70%<sup>122</sup>.

En Brasil, antes del programa, la tradicional política de crédito rural no distinguía entre grandes y pequeños productores. Los agricultores familiares, a pesar de estar en mayor número (representan más del 80% de los establecimientos agropecuarios) y ser responsables de una parte significativa de la producción agropecuaria brasileña, en especial de productos integrantes

---

<sup>121</sup> CONAB, 2016, p.3.

<sup>122</sup> El informe también destaca que “uno de cada dos pobladores rurales se encuentra en situación de pobreza, y uno de cada cinco pobladores rurales pasa hambre (pobreza monetaria extrema)” (FAO, 2018c, citando Cepal, 2018).(FAO, 2018c, p.6).

de la canasta básica, por lo general, quedaban al margen de las políticas agrícolas.

Tímidamente, este proceso comenzó a cambiar con la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), en 1995. El Pronaf era un programa de que ofrecía líneas de créditos para que los agricultores familiares pudieran ampliar su negocio y ayudar al desarrollo local.

Pero, en 2003, con el cambio de gobierno, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar ganó más espacio y presupuesto, pasando a ser considerado un programa prioritario por el gobierno federal e integrándose en el Programa de Adquisición de Alimentos. De esta manera, el Pronaf ganó más protagonismo, ya que pudo participar de los procesos de las compras públicas institucionales, con el objetivo de garantizar renta monetaria y posibilidad de comercialización de la producción por los agricultores familiares más descapitalizados<sup>123</sup>.

De otro lado, una de las características esenciales del Programa de Adquisición de Alimentos es la creación de mercados institucionales (Griza y Porto, 2015) para los productos de los pequeños agricultores. Esto es, el gobierno compra los alimentos directamente de los agricultores familiares para la creación de acopios o reservas estratégicas y para la distribución a la población de mayor vulnerabilidad social.

---

<sup>123</sup> Además de la posibilidad de crear un instrumento de garantía de precios mínimos para parte de la producción familiar (Peraci y Bittencourt, 2010, p.193).

Los productores son los pequeños agricultores. La Ley de la Agricultura Familiar, Ley nº 11.326 de 2006, define quién se considera agricultor familiar en Brasil a estos efectos. Literalmente, tienen esta condición: aquel que practica actividades en el medio rural, atendiendo al mismo tiempo a los siguientes requisitos: I - no posea, a ningún título, área mayor que 4 (cuatro) módulos fiscales; II - utilice predominantemente mano de obra de la propia familia en las actividades económicas de su establecimiento o emprendimiento; III - tenga renta familiar predominantemente originada de actividades económicas vinculadas al propio establecimiento o emprendimiento; IV - dirija su establecimiento o emprendimiento con su familia<sup>124</sup>.

En la otra cara, quién recibe lo alimentos donados son las entidades de la red socio-asistencial (guarderías, escuelas, hospitales, fuerzas armadas, casa de mayores, etc.), los restaurantes populares, bancos de alimentos y cocinas comunitarias y también para cestas de alimentos distribuidas por el Gobierno Federal.

En términos generales, el techo anual de pagos a los agricultores familiares que ofertan al PAA de forma individual para la modalidad de compra con donación simultánea es de R\$ 6.500,00 (seis mil y quinientos reales). Sin embargo, ellos pueden participar de otros programas de oferta de alimentos, como el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE, sigla en

---

<sup>124</sup>Brasil, 2006a, traducido.

portugués) – programa de cuya arquitectura hablaremos más adelante, cuyo el techo anual es más grande (R\$ 24.000,00)<sup>125</sup>.

El PAA era ejecutado con recursos de la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y del Desarrollo Agrario (SEAD) y del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, en asociación con los estados federados, los municipios y con la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB, por su sigla en portugués). Y el grupo que gestionaba el programa estaba formado por el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento – (Mapa, por su sigla en portugués), CONAB, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG, por su sigla en portugués), Ministerio de Educación - MEC / FNDE (Fondo Nacional al Desarrollo de la Educación, por su sigla en portugués). Como se ve, requería una amplia coordinación, involucrando varios ministerios y agencias para la gestión del programa.

A continuación, se muestra de forma simplificada como interactúan estos actores en la gestión del programa:

**Ilustración 16: Actores administradores y financiadores del PAA**



En la compra institucional, los alimentos son adquiridos con recursos propios del órgano público (como era el caso del Ministerio de Desarrollo Social y Agrario y del Ministerio de la Educación y Cultura), sin licitación. En 2018,

---

<sup>125</sup> Y en las otras modalidades con ofertas individuales, el techo es de R\$ 8.000,00 y hay techos mayores si se oferta a través de las cooperativas o asociaciones.

todavía estaba vigente, alcanzando los R\$ 260 millones<sup>126</sup>. Actualmente, con el nuevo gobierno de Jair Bolsonaro, el programa sigue existiendo aunque se ha eliminado completamente su dotación presupuestaria (como será abordado en el capítulo cuarto).

El Ministerio estaba alcanzando una buena perfección técnica. El ministerio incluso había creado un sitio electrónico<sup>127</sup> con un catálogo de productos de la agricultura familiar, así como la posibilidad de registro de los agricultores en convocatorias abiertas en cada modalidad del PAA.

También la logística de funcionamiento del programa estaba muy perfeccionada, controlada incluso por un programa informático, denominado SISPA (Sistema del PAA). A continuación se muestra un gráfico de su funcionamiento:

---

<sup>126</sup> De acuerdo con una nota del MDSA del inicio de año de 2018, hay una expectativa de que los “órganos de la Administración Pública deben invertir en la compra de alimentos de la agricultura familiar en 2017”, valor equivalente a un crecimiento del 430%, comparado al valor invertido en 2016, de R\$ 61 millones.

<sup>127</sup> La página web es <http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar>

Ilustración 17: Logística Modalidad de Compra con Donación Simultanea



Fuente: MDSA (2014). PAA: Manual Operativo - Modalidade Compra com Doação Simultânea. p. 15 - Adaptado y traducido\*.

\*DAP: sigla em português para Declaração de Aptidão al Pronaf (Programa Nacional de Agricultura Familiar). El DAP es una condición para participar del PAA.

En el proceso de elaboración de esta política pública para los agricultores familiares, nuevamente, destaca la actuación del CONSEA. Según Menezes (2010, p. 253), este órgano fue clave junto con los representantes del gobierno y de la sociedad civil, en la creación de las políticas en favor de la agricultura familiar<sup>128</sup> y, sobre todo, en la creación del PAA. Para este experto, es el mejor ejemplo de política pública en favor de la seguridad alimentaria, abarcando tanto la producción, como el consumo de aquellas poblaciones más carentes. El CONSEA no fue sólo la instancia donde se generó el programa, sino que ha seguido siendo el espacio de acompañamiento y formulación de propuestas para su perfeccionamiento.

Por lo tanto, podemos considerar que el PAA fue una iniciativa, del gobierno Lula da Silva y promovida por el CONSEA, esencial para entender y concretar el Hambre Cero en Brasil. Formaba parte de la estructura esencial de la política agraria y de la política de seguridad alimentaria<sup>129</sup>.

El programa poseía dos tipos de público beneficiarios: los proveedores de alimentos y los consumidores. Según el documento oficial de divulgación del PAA (2014, p. 4),

Los beneficiarios proveedores son los agricultores familiares, asentados de la reforma agraria, silvicultores, acuicultores, extractos, pescadores artesanales, indígenas, integrantes de comunidades remanentes de quilombos rurales y demás pueblos y comunidades tradicionales, que

---

<sup>128</sup>Por ejemplo, en la propuesta del “Plano de Safra da Agricultura Familiar” abriendo el crédito para esa modalidad de productores, fortaleciendo la asistencia técnica y la extensión rural, así como el seguro de producción.

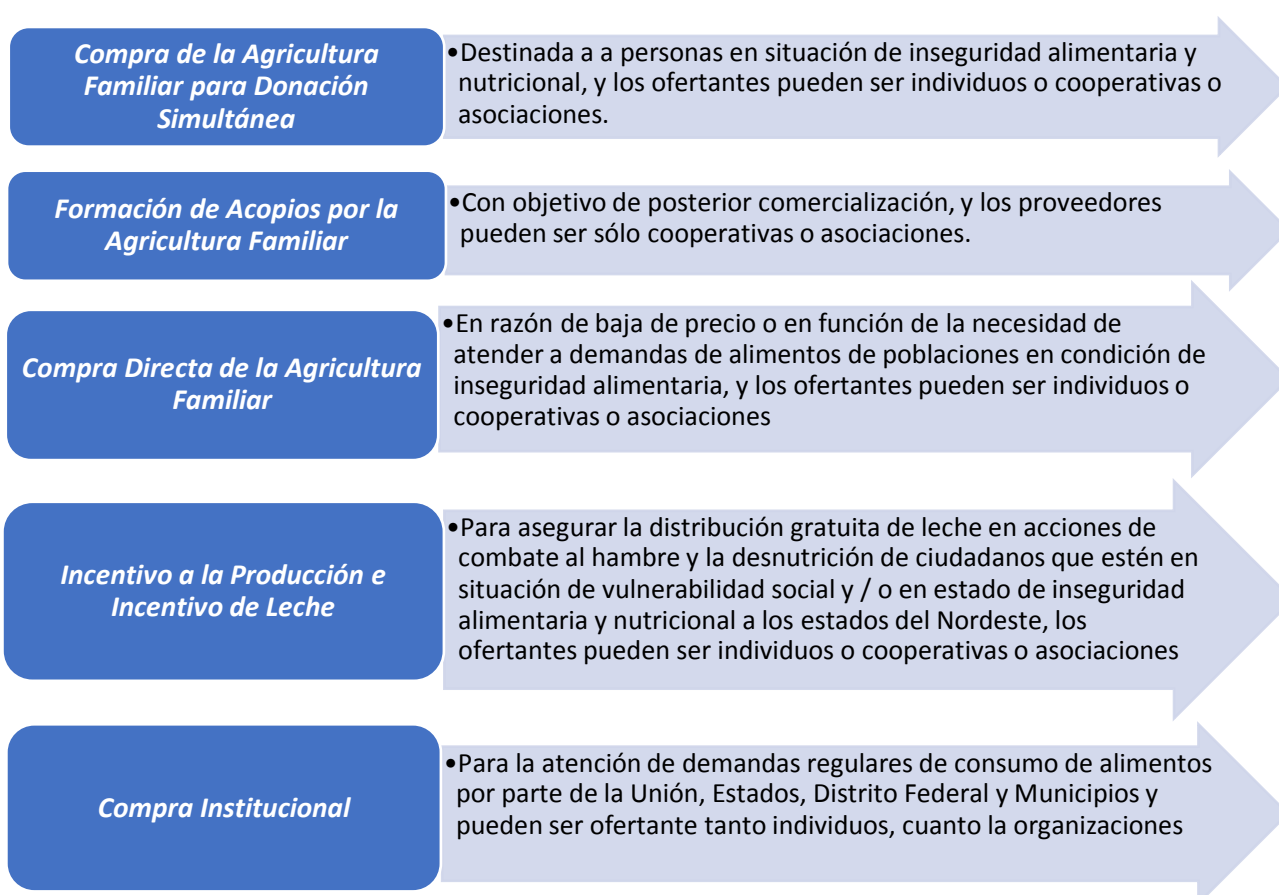
<sup>129</sup>Según Delgado et al. (2005), el Programa de Adquisición de Alimentos se ha basado en construir acciones estructurantes de seguridad alimentaria, conectadas al fomento de la agricultura familiar y la reforma agraria.



atiendan a los requisitos previstos en el art. 3 de la Ley nº 11.326, de 24 de julio de 2006. Los beneficiarios consumidores son los individuos en situación de inseguridad alimentaria y nutricional y aquellos atendidos por la red socio asistencial y por los equipos de alimentación y nutrición.

Por último, y a modo de recapitulación, ofrecemos un cuadro resumen realizado por nosotros de este programa.

**Figura 1 Cuadro Resumem Programa Adquisición de Alimentos de Brasil**



Fuente: Elaboración propia, basado en MDA (2003).

## **2.7.2) Estudios de caso de PAA como estrategia de Hambre Cero y seguridad alimentaria**

Como indicamos al inicio, para completar el estudio de este programa esencial de la estrategia Hambre Cero, hemos llevado a cabo investigaciones directas en terreno. En concreto dos casos observados *in loco*, uno en el estado de Pernambuco (Nordeste) y otro en estado de Rio Grande do Sul (Sur de Brasil). La recolección de datos, entrevistas y fotos han sido ejecutadas en el período del 12 al 16 de marzo en Pernambuco y del 20 al 21 de septiembre de 2018 en Rio Grande do Sul.

Metodológicamente, usamos la técnica de entrevistas semiestructuradas y dejando algunas cuestiones abiertas para observar y después entender los puntos de vista de las personas entrevistadas sobre la política pública.

### **a) Estudio de caso del PAA en Pernambuco**

La primera investigación en terreno<sup>130</sup> fue realizada en las ciudades de Recife, Garanhuns y Saloá. Las dos últimas ciudades están ubicadas en la región del semi-árido del estado, o sea, una región con escasez de precipitaciones donde el recurso agua para la agricultura es el recurso más valorado.

Este período de visitas forma parte del proyecto titulado "Seguridad Alimentaria y Nutricional: posibilidades para la convivencia con la sequía y el

---

<sup>130</sup>La investigación en terreno en el estado de Pernambuco fue realizada mientras yo estaba en una estancia predoctoral en Chile becada por el Programa de Becas de Investigación del Banco Santander, bajo la dirección de la profesora Sofía Boza (del Departamento de Economía Agraria y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile) y el viaje solo fue posible gracias a un convenio previo entre la profesora con el Instituto Agronómico de Pernambuco, sobre compras públicas en ambos los países.

semiárido", y tiene como foco el intercambio de experiencias relacionadas con las compras públicas de la agricultura familiar de Brasil y Chile, en el cual la profesora Dra. Sofía Boza, de la Universidad de Chile, forma parte como investigadora y el Dr. Josimar como investigador-líder por el Instituto Agronómico de Pernambuco (IPA).

En los días 12 y 13 de marzo de 2018, participamos en visitas técnicas a las estructuras del IPA en Recife, así como en reuniones con los directores y de instituto y académicos de la "Universidade Federal Rural de Pernambuco". Las visitas al terreno se iniciaron en el día 14 de marzo por la mañana en el municipio de Garanhuns, en la sede del IPA en la ciudad. El IPA es una entidad estadual con actividades dirigidas a la investigación y desarrollo y producción de bienes y servicios agropecuarios que incorporan las actividades de asistencia técnica, extensión rural y de infraestructura hídrica.

***Ilustración 18: Reunión con la presidenta del IPA en Recife en día 12 de marzo***



Fuente: <http://www.ipa.br/novo/noticia?n=1625>

Por la mañana del día 13, estuvimos reunidos con los extensionistas<sup>131</sup> del IPA que trabajaban con las familias agricultoras de la región. Es importante percibir, a través de sus puntos de vista, cómo son las políticas del PAA son recibidas por la población local y como ha transcurrido desde la su implantación en la región a los desafíos actuales, con un cambio brusco de gobierno, lo que, consecuentemente, afecta el desarrollo de las políticas sociales.

En el estado de Pernambuco, fue en la ciudad de Garanhuns que se inició el PAA en 2003. En la región se produce mucho producto lácteo (como queso y mantequillas), pero la mayoría de los productores se encuentra en situación informal debido principalmente a las exigencias sanitarias crecientes, lo que los descalifica como posibles proveedores del PAA.

Las exigencias para proveer al PAA habían aumentado desde el año 2016 (en realidad, han pasado a cumplir lo que ya estaba previsto en la legislación desde el inicio) con la actuación más exigente del Ministerio Público. A partir de entonces, han pasado a exigir la implantación de servicios de inspección municipales para quien fuera a vender localmente, lo que aún ha sido inviable para muchos municipios (por cuestiones de presupuesto municipal).

Para los extensionistas también había otra cuestión con relación a las dificultades apuntadas por los agricultores sobre proveer al PAA. Eran cuestiones como el cooperativismo (o negociar como cooperativista), señaladas por ellos como “complicadas en el Nordeste - cuestión cultural fuerte”, por la cual los agricultores prefieren negociar individualmente o por

---

<sup>131</sup>Los extensionistas que presentaron sus puntos de vistas para la discusión fueron: Isis Mesquita, Gustavo Lima y Célia Holanda.

familias. Sin embargo, a diferencia del sur de Brasil, donde es más común llevar a cabo negociaciones a través de la cooperativa (como será visto más adelante). Vía cooperativa, en general, los precios a los que se compra son más bajos que a menudo para intermediarios que trabajan para grandes empresas.

Para el técnico extensionista, Gustavo Lima, inicialmente el mayor problema para la adhesión de los agricultores al programa fue el pago, que tardaba de 3 a 4 meses en materializarse. A pesar del precio por encima del mercado pagado por el PAA, los agricultores eran desconfiados debido a esta cuestión del retraso en el pago. A partir de 2012, la cuestión de los pagos ha mejorado y hasta hoy se ha hecho en hasta 30 días después del suministro de los productos. Esto generó una mayor participación de los agricultores y posibilitó la estructuración de las familias. "La demanda de participación fue tanta que hubo un momento en el año 2012 que tuvimos que dejar de inscribir a las familias proveedoras".

Con relación a los precios que paga el programa para los agricultores proveedores, Josimar Gurgel, investigador del IPA, ha declarado que hubo tres fases en el PAA: I fase: los precios pagados por el PAA estaban por encima del mercado; II fase: adecuación de los precios practicados por la CONAB (Compañía Nacional de Abastecimiento) - más bajos; III fase: los precios sufren presión debido a las exigencias de adecuaciones sanitarias - generación de costos - precios aún más bajos.

En Pernambuco, el PAA abarcó inicialmente 11 municipios de 184 porque seguía la lógica de elección de los "municipios más pobres" (una exigencia desde el gobierno federal). El programa tuvo su auge entre 2015/2016 con la

ampliación a 115/116 municipios del estado. En el año de 2018, participarán 108 municipios, pero sólo cerca de 90 estaban efectivamente ejecutando el programa (el motivo en general apuntado fue la disminución de los precios y las exigencias sanitarias).

Para Gustavo Lima, las principales dificultades hoy de los agricultores en el estado que participan del programa son el transporte del producto para entrega y la cantidad de producto suministrada. Como no actúan en asociaciones, ni cooperativas, ellos tienen dificultades con la logística de distribución. "No hay (productos de los agricultores) lo suficiente para llenar un camión"; "Cada uno (agricultor) lleva su poco". El problema inicial del PAA, el pago, fue resuelto. Actualmente el pago se realiza a través de cuenta, creada por los administradores del PAA (en el caso del estado de Pernambuco es el IPA), con la disponibilidad de una tarjeta al agricultor para sacar o usar en la función de débito.

Danusa Correia, coordinadora del PAA - IPA, explicó brevemente como ocurre el registro de los agricultores para recibir el pago y las funciones del Sistema del PAA (SISPAA). En el SISPAA, el administrador local solicita apertura de cuenta en una agencia del "Banco do Brasil" y acompaña la emisión de la tarjeta en nombre del agricultor. Por el SISPAA, las compras se hacen; recibimiento directo en la cuenta del agricultor registrado. "Al principio, eran notas y más notas y pasaba de un departamento a otro, por lo que tardaban 3 meses o más para salir del pago.". En el SISPAA, se puede hacer: Registro del agricultor / entidades receptoras / productos / precios / locales; las compras; las donaciones. El programa es nacional, pero el perfil de acceso es

estadual y municipal. Sin embargo, hay el perfil de quién es del MDS y tiene todos los filtros disponibles y puede hacer todo tipo de consulta.

Una percepción especial apuntada por la extensionista Isis Mesquita fue que el PAA ayudaba a integrar a las mujeres a la sociedad, pues contribuía con la renta familiar. Para ella, el PAA era un “verdadero incluidor para las mujeres, incluso con los precios más bajos, siguen fornecendo [productos] porque es una compra segura y garantía de renta para ellas”. O sea, hay también un factor de integración de género también en el programa, pues se facilita el crédito para las agricultoras por líneas específicas de crédito a ellas. Es dato importante puesto que actualmente, muchas familias rurales tienen como jefes mujeres.

Se ha señalado también que el PAA facilitó el acceso a otras líneas de crédito disponibles (PRONAF, por ejemplo). Esto fue porque en las reuniones entre los técnicos extensionistas del IPA y los agricultores se presentaba otras políticas públicas a las que ellos podrían acceder. Para Danusa Correia, “el PAA abrió puertas para la expansión rural”.

Entonces, para los extensionistas Gustavo Lima y Célia Holanda, hubo una mayor diversificación de la producción y lograron participar también del PNAE (Programa Nacional de Alimentación Escolar – a ser comentado posteriormente), en el cual el techo de suministro de mercancías es mayor, y pasaron a vender también para otros agricultores en ferias .

En general, por lo tanto, las percepciones que tienen los extensionistas sobre el PAA es positiva, aunque hay reclamaciones sobre la necesidad de ampliar el presupuesto o disminuir los procedimientos burocráticos, por ejemplo.

Para Célia Holanda, “el PAA es una ‘política’ importante que el IPA trabaja hoy. Antes, los niños en las escuelas consumían muchos industrializados (galletas, chocolates, jugos en polvo). Después con la implantación del PAA, las escuelas pasaron a recibir alimentos más frescos y saludables (proteínas, alimentos regionales). Los niños y la comunidad se quedan satisfechos porque están consumiendo alimentos producidos por ellos mismos - padres, vecinos, etc.”. Para Danusa Correia, hoy el mayor desafío para el programa es la formalización y adecuación de los agricultores familiares ante una legislación que es la “misma para los grandes productores y para los pequeños”, lo que torna casi imposible competir con los supermercados, por ejemplo.

Por la tarde del día 14 de marzo, se hizo una visita a una guardería que recibe alimentos donados por el PAA en la “Comunidade Castanha” (localidad de Garanhuns - PE) y a una familia productora que suministra alimentos al PAA. La guardería recibe a niños de la comunidad e hijos de los agricultores que participan en el PAA.

En la propiedad visitada del Sr. Antônio Gomes, se cultivan más de 30 tipos de cultivos. Este productor alcanza la cuota anual de suministro al PAA de R\$ 6500,00. La propiedad tiene 10 hectáreas y alrededor de 6-8 personas trabajan (entre familiares directos y algunas personas contratadas en época de cosecha). De acuerdo con el sr. Antônio Gomes en cuanto a la pregunta de si



**Ilustración 19:** Foto sacada por la autora de las mujeres de la familia haciendo la trilla manual de frijoles verdes



le gustaría tener otro tipo de trabajo, ha contestado: "No tengo ganas de salir" y su mujer completó "¡Dios me libre! Aquí es el paraíso ". El grupo de edad de los dos es entre 50-60 años. Y los niños estudian en la zona urbana.

**Ilustración 20: Fotos sacadas por la autora de un tipo de cultivo, el maíz (izquierda), y el señor Antônio Gomes (derecha), propietario del sitio**



**Ilustración 21: Foto sacada por la autora de la cisterna<sup>132</sup> de la propiedad**



<sup>132</sup> Como comentado previamente, la región visitada es una región con índices de lluvia parecidos con de desiertos, entonces se hace imprescindible la tecnología de almacenamiento de agua para tener cómo manejar los períodos de sequías prolongadas.

En segundo día de vistas, el 15 de marzo de 2018, ha ocurrido en localidades de la ciudad de Saloá. Por la mañana, hemos acompañado una entrega de los proveedores locales del PAA a los técnicos del IPA. La mayoría de los proveedores que entregaron productos este día habían venido de la región de Catimbau, que es una región con agricultura más irrigada, con mayor índice de lluvias. En esa región, actualmente son 68 productores registrados como proveedores del PAA, pero no todos están activos. Las entregas de alimentos ocurren semanalmente. Y la mayoría actúa como proveedor desde el inicio del programa en la localidad.

Con relación a las percepciones de los agricultores sobre el Programa de Adquisición de Alimentos, el representante de los agricultores, señor Orlando Araújo de Lima ha declarado que “el programa ayuda mucho. Estamos agradecidos. No sólo para los agricultores, sino para las familias. Ayudó al pueblo.”. Otros agricultores han añadido que “Mejóro el 100%”, ‘Sólo vino a ayudar’, “Antes del PAA, no tenía donde vender, donde comercializar”. Y, por fin, una agricultora se manifestó, diciendo: “Mejor imposible. Nuestros hijos comen verduras. Allí [refiriéndose a las escuelas que reciben los alimentos donados por los ayuntamientos del PAA] hacen sopa con verduras”.

Es decir, los agricultores y agricultoras que son proveedores del programa conocen a dónde van los alimentos que han producido, sus hijos estudian también en las escuelas donde entregan su producción. Lo que parece ser un ciclo virtuoso donde se mejoran las condiciones de los agricultores, a través de la mejora de los ingresos con la venta garantizada al PAA, y mejora la calidad de los alimentos que se ofertan en las escuelas para los niños.



**Ilustración 22: Foto sacada por la autora de la entrada del sitio donde estaba ocurriendo la entrega de los productos para el PAA**



**Ilustración 23: Agricultores esperando sus turnos para entregar los productos - Foto sacada por la autora**

Los productores que están en las áreas irrigadas logran producir en los 12 meses (obviamente respetando la estacionalidad de cada producto). En la entrega, los productores se ayudan, principalmente con el transporte de los

alimentos. Pero no constituyen formalmente una cooperativa o asociación. En esa ciudad, el espacio donde ocurre la entrega de los alimentos es cedido por el ayuntamiento y el IPA contribuye con los equipos (balanza, congelador, etc.) y personal.

La entrega se produce de la siguiente manera: un representante de cada familia productora entrega los alimentos producidos por su unidad familiar, esos son pesados y anotados en una lista que luego serán (debido a la inestabilidad local de conexión a internet) registrados en el SISPAА en la oficina del IPA. Pero los agricultores salen con un recibo de todo lo que fue entregado. Los alimentos se reciben hasta las 12h y son, a partir de entonces, etiquetados y luego distribuidos para las entidades registradas el mismo día hasta las 13h.

***Ilustraciones 24: Entrega de alimentos por los agricultores***



Y con el "PRONAF + alimentos", otra modalidad del programa, lograron comprar vehículos para el transporte de los alimentos, por ejemplo, mejorando la distribución y disminuyendo las pérdidas y el tiempo que, las instituciones que reciben los alimentos en la categoría de donación, tardan en recibirlos de los ayuntamientos.

Durante la entrega, hay siempre la presencia de un fiscal de la vigilancia sanitaria del ayuntamiento que supervisa las condiciones de los alimentos. Y son 18 entidades las que reciben las donaciones en la ciudad, entre escuelas, guarderías, un hospital y una casa de ancianos.

El señor Orlando también proporciona productos para el PNAE (valor máximo que puede ser vendido a este programa es de R\$ 24000,00 / anual). El PNAE y el PAA tienen dinámicas diferentes de pagos. En el PAA, como ya fue citado, el pago se hace a través de una cuenta específicamente abierta para recibir el pago del PAA (como si fuera un beneficio, por ejemplo, Bolsa Familia) por el Banco do Brasil. El PNAE también es hecho por el Banco do Brasil, pero cualquier cuenta sirve, no necesita abrir una cuenta específica (como será profundizado posteriormente).



**Ilustración 25: Foto con los agricultores en la frente del sitio que se recogían los productos para el PAA.**



Fuente: <http://www.agronomia.uchile.cl/noticias/143091/visita-a-brasil-por-proyecto-que-fortalece-la-agricultura-campesina>

Después de observada como ocurre la entrega de los productos por los agricultores, hemos acompañado también la entrega de los alimentos colectados a una entidad que recibiría en aquel día que era una guardería con rango de edad de los niños es de 0 a 4 años y los horarios de 07:30 a 16:30/17:00, o sea, durante este período, los niños reciben 4 comidas (desayuno, merienda de la mañana, almuerzo y merienda de la tarde).

**Ilustración 26: placa de inauguración de las nuevas instalaciones de la guardería (izquierda) y un pasillo de la guardería (derecha) - fotos sacadas por la autora**



**Ilustración 27: Foto sacada por la autora de la entrada de la guardería cuando la directora recibía los propios agricultores ayudando en el transporte<sup>133</sup> de los productos entregados al comité local del PAA**



<sup>133</sup> Normalmente, el responsable por la entrega de los productos donados a las instituciones locales es el ayuntamiento, sin embargo en este día específico debido a los retrasos ocurridos con la entrega y registro, los propios agricultores han ayudado a entregar, en el caso a la guardería.

La guardería recibe frutas, hortalizas y verduras. De acuerdo con la directora de la guardería, hubo un aumento de la calidad y diversidad en la alimentación de los niños.

**Ilustraciones 28: Alimentos recién recibidos (izquierda) y como son almacenados para durar más tiempo (derecha) – fotos sacadas por la autora**



En conversación con el técnico extensionista local del IPA, el señor Carlos André (el cual también fue el responsable en la recolección y registro de los alimentos durante la mañana) declaró que “[El PAA] ayuda y cambia la vida de las personas”. Y para el pleno funcionamiento del PAA en el estado de Pernambuco, hay una coordinación entre varios órganos: IPA, ayuntamientos, entidades, Estado y agricultores.



b) PAA Rio Grande do Sul, Brasil

El segundo caso de visita *in loco* fue con ocasión de la III Conferencia Internacional titulada *Agriculture and Food in an Urbanizing Society*, y celebrada en la ciudad de Porto Alegre en el estado del Rio Grande do Sul, entre 17 y 21 de septiembre de 2018. Además de las actividades académicas previstas, hubo también un día denominado *field trip* (salida a campo) con diversas posibilidades de observar la cuestión de la producción agroalimentaria en la región. Todas las salida ocurrieran el día 20 de septiembre.

La actividad escogida fue el *Itinerary 8: Discover a New Coastline through the Food Pathway*<sup>134</sup>, en lo cual íbamos a un municipio del litoral norte del estado del Rio Grande do Sul llamado Itati para conocer experiencias de cooperativismo entre los agricultores locales y cómo hacen para vender su producción.

La primera parada del grupo en la visita de campo fue en la sede de la cooperativa que promueve este *tour* por la región, a través de la cual se pretende diversificar el ingreso de la propia cooperativa, así como “valorizar la identidad de la región”<sup>135</sup>, una identidad rural. El nombre del *tour* es “Turismo Rural: venga descubrir otro litoral” (del portugués “Turismo Rural: venha descobrir um outro litoral”).

---

<sup>134</sup> La descripción de la actividad decía (en inglés): The trip to the north coast of Rio Grande do Sul seeks to present the food path from the cooperative perspective. Participants will be welcomed at the COOMAFITT Cooperative (Itati/RS) with the typical rural coffee of the region, where they will learn about the farmers organization. After the conversation, visitors will be taken to the property of Telmo and Sidnei Justin, to know more about their experience with agroforestry and rural succession. Lunch will be held at Sítio Souza, with food produced locally. In the afternoon, visitors will walk through the property's organic banana plantation and visit the Association of Women for Community Development of Três Forquilhas (AMADECOM) and a women-run agro-industry. The itinerary ends at the logistics headquarters of COOMAFITT, where the intercooperation experiences will be presented.

<sup>135</sup> Como se apunta en el folleto informativo dado pela cooperativa.

**Ilustración 29: partes del folleto informativo sobre el tour promovido por la cooperativa visitada (en portugués)**



La idea de la “Cooperativa Mista de Agricultores Familiares de Itati, Terra de Areia e Três Forquilhas” (COOMAFITT)<sup>136</sup> con ese itinerario de turismo es combinar turismo y conocimiento sobre la agricultura familiar de la región. De acuerdo con el presidente de la cooperativa, señor Bruno Engel Justin, la cooperativa ha surgido a partir de las políticas públicas para la agricultura familiar, en 2006. Los agricultores, según el sr. Bruno Justin, han se reunido para se adecuar a esas políticas, que han sido “fundamentales para que ellos se organizaran”, principalmente el PAA y, después, el PNAE. Bruno ha añadido que “ya sabían, por lo tanto, los precios y lo que vender para el PAA”, y, para él, “[el PAA] os miraba [los agricultores] y no al mercado”.

<sup>136</sup>Más informaciones sobre la cooperativa, ver <http://www.coomafitt.com.br>

**Ilustraciones 30: Fotos sacadas por la autora de: 1ª) Sede de la COOMAFITT; 2ª) Señor Bruno Justin a la derecha explicando el funcionamiento de la cooperativa; y 3ª) Desayuno ofertado al grupo con productos hechos a partir de los alimentos proporcionados por los agricultores familiares de la región**



Aún según el presidente de la cooperativa, esa mirada del PAA y otros programas hacia los agricultores ayudaba a mantener una relación social con ellos, lo que ha provocado el empoderamiento a partir de las políticas públicas que han favorecido su desarrollo.

También comentó la actual situación de Brasil<sup>137</sup>, “como un año muy difícil”, de retirada de derechos, principalmente los sociales, y los más afectados han sido las personas que se encuentran en el medio rural, principalmente los agricultores, la cooperativa tuvo que buscar alternativas, como las ventas locales en ferias o mismamente a grandes redes de supermercados. Y para esa inserción en mercados minoristas, los agricultores cooperativistas tuvieron que empezar la transición agroecológica, que es la disminución hasta la completa eliminación del uso de pesticidas en la plantación.

Se señalaron también temas como la importancia de incorporar al debate y llamar para participar a la juventud local, ya que gran parte de la población de la región vive de la agricultura y mostraron que la cooperativa tiene diversas colaboraciones con escuelas y universidades de la región. Lo que, en futuro, evitaría problemas de continuidad territorial.

La segunda parte de la visita, incluyó una visita a la propiedad de la familia Justin Witt, donde se pudo conocer los alimentos plantados, una pequeña tienda que vendía parte de sus productos, algunos ya habían pasado por algún proceso de manufactura (como las mermeladas y el azúcar moreno)

---

<sup>137</sup> Desde 2016, con la salida forzada de la expresidenta Dilma Rousseff, hecho descrito por muchos como golpe de Estado, muchos programas sociales y, sobre todo, los que se destinan a la población campesina vienen teniendo sus presupuestos disminuidos o llegando a ser cerrados mismo.



y otros se vendían *in natura*, como jengibre, la cúrcuma, frijoles miel, flores para té y otros tipos de hierbas para té (fotos abajo).

**Ilustraciones 31: Fotos sacadas por la autora de los productos disponibles para venta en la propiedad de la Familia Justin Witt**



De acuerdo con el agricultor dueño de la propiedad visitada, señor Telmo Witt, llegó un determinado momento que la comercialización de los productos había se tornado un problema para los agricultores, que estaban produciendo mucho, pero no había como vender todo lo que se producía. Entonces, ha surgido la oportunidad de vender al gobierno, lo que se tornó “importante para

ampliar las ventas” e incorporar nuevas tecnologías a la producción, como ha sido el caso de la agroecología, que, para el sr. Telmo, ha sido una contribución de la juventud, que, a menudo, sale del campo para estudiar y vuelve con nuevas ideas para la mejorar la forma de producir alimentos. En la propiedad, hay una agroindustria<sup>138</sup> de azúcar moreno.

En la propiedad, había una gran variedad de cultivos, de frutas a hortalizas y verduras. Como diversos tipos de cítricos (que, según el hijo del propietario, son la especialidad de la producción y producen todo el año), de frutos rojos (como mora, fresa, arándano y jabuticaba<sup>139</sup>), plátanos, etc.

***Ilustraciones 32: Fotos sacadas por la autora de un árbol de jabuticabas y del senderismo ecológico para conocer los cultivos de la propiedad***



---

<sup>138</sup>De acuerdo con la FAO, se considera una agroindustria un emprendimiento que haga alguna transformación en un producto de origen agrícola, forestal o pesquera, y lo transforman en productos intermedios, como es el caso del azúcar moreno. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/w5800s/w5800s12.htm>

<sup>139</sup>La jabuticaba es considerada un tipo de fruto rojo en Brasil, así como el açai.



**Ilustración 33: Foto con el grupo que visitaba la propiedad Justin Witt con los propietarios**



Foto: Eduardo Seidl.

La tercera y última parada ha sido en la propiedad de la familia Fernandes de Souza, cuya el liderazgo del negocio está bajo la responsabilidad de la señora Sueli Fernandes de Souza. La señora Sueli nos ha recibido para un almuerzo típico de la región y para enseñarnos las dos pequeñas agroindustrias que había en su propiedad, una de panificación (pasteles, panes, galletas) y otra de remedios naturales (jarabes, tés y algunos artículos de cosmética, como jabones y champús).



**Ilustración 34: Llegada en la propiedad de la familia Fernandes Souza**

Foto: Eduardo Seidl.



*Ilustración 36: Señora Sueli ha recibido cada persona del grupo con un abrazo*

Foto: Eduardo Seidl.

*Ilustraciones 35: Fotos sacadas por la autora de productos de las dos agroindustrias de la propiedad (jarabes, panes y pasteles)*



### **2.7.3) Breve análisis de las experiencias**

Las dos experiencias de observar el trabajo de la agricultura familiar en Brasil ha sido muy enriquecedora. Primero, por las personas que se conocen, sus hábitos y sus esperanzas en cuanto al futuro. Segundo, porque ver de cerca cómo se producen los alimentos y escuchar a los agricultores ha sido



muy importante para comprender lo diverso que es el Brasil y cómo la vida de mucha gente está impactada por las políticas sociales o por la falta de ellas.

A partir de los relatos, es posible percibir que hay una gran diferencia de la organización de la agricultura familiar en la región Nordeste y Sur de Brasil. La región Nordeste es una región que tradicionalmente viene sufriendo los males de la pobreza en el país y no cuenta con un clima adecuado para el efectivo desarrollo de la agricultura sin la ayuda de la tecnología, por ejemplo para almacenar agua. Mientras el Sur del país es una región de clima temperado, con índice de lluvias equilibrado todo el año y más desarrollada económicamente.

Esas diferencias también se traducen, consecuentemente, en la realidad cotidiana de la agricultura. En la región Nordeste, para plantar y cosechar cualquier producto, hay que tener algún sistema hídrico para que las plantas sobrevivan, al menos en las partes más áridas de la región. Lo que ha quedado claro también, a partir de las experiencias, ha sido que hay muy poco o es inexistente algún tipo de manufacturación de la producción, es decir, se cosecha algún fruto y se lo vende así mismo.

Lo cual es diferente en la región Sur, donde ha sido posible observar que ya hay una preocupación mayor en agregar valor a la producción, a través de algún tipo de transformación del producto primario. Lo que, al final, adjudicará más dividendos a la familia y ésta podrá seguir invirtiendo en propiedad y crecer el negocio.

Otra clara diferencia entre los dos casos es el cooperativismo. Mientras en Sur de Brasil, asociarse, estar en una cooperativa es común y muchos de los

agricultores la ven como una buena práctica y alternativa para disminuir los costes y poder emprender más, en la región Nordeste no es común, siendo visto con desconfianza por los agricultores, tal vez por una cuestión cultural de trabajar para los suyos y ver otras entidades como posibles amenazas al negocio.

Sin embargo, con relación al tema que se propone esta análisis, las dos experiencias han sido exaltación a las políticas que se han creado durante el gobierno Lula da Silva, principalmente el PAA, pero también se ha comentado el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Sobre todo, porque, a partir de los relatos de los agricultores, ellos pasaron a sentirse valorizados con ese tipo de política, principalmente porque empezaron a participar de las decisiones sobre sus trabajos y ampliaron las posibilidades de ventas.

Es decir, con el PAA, por ejemplo, la figura del intermediario que, a menudo, es el responsable de que los precios llegasen muy altos al consumidor final de los alimentos, ha desaparecido. Los propios agricultores venden directamente sus producciones al gobierno (al responsable del programa) y, entonces, reciben un valor más adecuado<sup>140</sup> por lo que ha producido.

En todas las citas de los agricultores, ha sido clara su satisfacción con las políticas sociales para el medio rural. Obviamente, que todo programa político tiene sus problemas y que pueden introducirse mejoras, pero, en general, el nivel de satisfacción era alto. Al contrario, las reclamaciones actualmente

---

<sup>140</sup> Obviamente que no se puede hablar de que es un valor justo todavía porque sí los valores se basan en valores de mercado.

vienen de la actual coyuntura del país, con recortes presupuestarios para los programas sociales como un todo y, específicamente, de los rurales y del combate a la pobreza en el campo.

### ***2.8) El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE): política pública de seguridad alimentaria que lleva los alimentos de la agricultura familiar a las escuelas***

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) es muy importante para la política de seguridad alimentaria en Brasil. El mismo forma parte de las políticas de compras públicas del país, en este caso específicamente para las escuelas. Fue creado por la Ley n.º 11.947 de 2009.

Principalmente el artículo 14 de esta ley<sup>141</sup> señala que:

Art. 14. Del total de los recursos financieros repasados por el FNDE, en el marco del PNAE, por lo menos el **30% (treinta por ciento)** deberán ser utilizados en la **adquisición de alimentos directamente de la agricultura familiar y del emprendedor familiar rural o de sus organizaciones**, priorizando - los asentamientos de la reforma agraria, las comunidades tradicionales indígenas y las comunidades quilombolas. (énfasis añadidos)

En ese artículo de la Ley se dispone que 30% de los recursos financieros que se destinan al Fondo Nacional de Desarrollo a la Educación (esto es el presupuesto que va para las escuelas de todo el país) deberán ser utilizados en la compra de alimentos originarios de la agricultura familiar, priorizando los

---

<sup>141</sup>Brasil, 2009, p. 4.

emprendimientos de asentamientos rurales, de comunidades indígenas y de origen africanos.

De acuerdo con Grisa y Scheneider (2015, p. 139), esta iniciativa al igual que el PAA, “han estimulado a gobiernos estatales a crear sus propios mecanismos de compras públicas y han estimulado a las organizaciones de la agricultura familiar a demandar y construir nuevos mercados públicos y privados”. Esto ha posibilitado el aumento de la producción de los agricultores familiares, los ingresos para sus familias y ha disminuido el riesgo de éxodo rural.

La adquisición de alimentos debe realizarse siempre que sea posible en el mismo municipio de la escuela. Cuando el suministro no puede hacerse localmente, las escuelas podrán acudir a los agricultores de la región, del territorio rural, del estado federal y del país; en este orden de prioridad.

La ley de la alimentación escolar fue regulada por la Resolución n. 38/2009, del Consejo Deliberativo del FNDE que describe los procedimientos operativos que deben ser observados para la venta de los productos oriundos de la agricultura familiar a las Entidades Ejecutoras. Estas son las secretarías estatales y municipales de educación y redes federales de educación básica o sus mantenedoras. Van a recibir los recursos financieros directamente del FNDE, que se hace responsable por la compra de los productos alimenticios del Programa Nacional de Alimentación Escolar.

Para promover esta conexión entre la agricultura familiar y la alimentación escolar, es necesario observar los principios y las directrices establecidos por

el Programa Nacional de Alimentación Escolar<sup>142</sup> y que expresamente son los siguientes:(i) Alimentación sana y adecuada; (ii) respeto a la cultura, las tradiciones y los hábitos alimenticios saludables; (iii) control social; (iv) seguridad alimentaria y nutricional; (v) desarrollo sostenible, que significa adquirir productos alimenticios diversificados, producidos localmente, lo que llevaría al (vii) el derecho a la alimentación escolar, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los alumnos.

Para la agricultura familiar, esta conexión es importante ya que, según la investigación de Peraci y Bittencourt (2010, p. 217-218) se garantiza el acceso a la venta en el mercado institucional, permitiendo el inicio de procesos de aprendizaje de relación con el mercado (desarrollo de marcas, nociones de calidad, otra). Se garantiza también la seguridad alimentaria con producción regional, fortaleciendo la diversificación productiva, la generación de ingresos y agregación de valor, fortaleciendo las economías municipales, así como, la sostenibilidad del modelo de desarrollo con fortalecimiento del asociativismo y cooperativismo.

El desarrollo del PNAE ha tenido otros impactos de interés, como fortalecer los circuitos locales y regionales de comercialización, aumentar la circulación de riquezas en la región, rescatar hábitos alimentarios regionales y, principalmente, constituir sistemas asociativos o cooperativos que ayuden a la economía de los más pobres (Peraci y Bittencourt,2010, p.221).

La alimentación escolar incentivada por estas políticas de compras públicas ha mejorado tanto la calidad, como la variedad de los alimentos

---

<sup>142</sup>Brasil, 2009, p.1, traducido y adaptado.

ofertados en las escuelas, incluyendo también alimentos regionales. Los agricultores, por su parte, han conseguido un canal más de ventas para sus productos.

Respecto de dinero de alimentos que pueden venderse el PNAE, hay un único límite que en un principio era R\$ 8.000,00 y que actualmente es R\$ 20.000,00<sup>143</sup> por agricultor / año.

Respecto de los tipos de alimentos que puede adquirirse, el programa de alimentación escolar funciona de manera diferente al de adquisición de alimentos. En el PNAE, solamente se puede adquirir los alimentos incluidos en el menú elaborado por el nutricionista del municipio / estado<sup>144</sup>. Así, en el PAA hay cierta flexibilidad en cuanto a lo que producir, mientras que el PNAE es más complejo pues los alimentos comprados están listados por los responsables gubernamentales por su gestión (Cunha, Freitas y Salgado, 2017, p.433).

Y por lo que respecta a la adquisición de alimentos, hay también diferencias con en el PAA. Este exige que el 100% sea de la agricultura familiar, en tanto que en el PNAE, se establece un mínimo obligatorio de un 30%. Naturalmente, puede haber variaciones de municipio a municipio respecto a la disponibilidad de productos de la agricultura familiar.

---

<sup>143</sup>En euro, esos valores serían alrededor de 1300,00 y 3270,00, respectivamente. Tasas de conversión de monedas en el 30 de junio de 2020. Pueden ser consultadas de forma oficial en sitio de Banco Central de Brasil en <https://www.bcb.gov.br/conversao>

<sup>144</sup>El en PAA, no impone límites, solo que tienen que estar clasificados previamente en la propuesta aprobada ante los órganos gestores del programa

El PNAE ha sido también un instrumento bien valorado internacionalmente. La propia FAO<sup>145</sup> dijo que los aprendizajes brasileños en alimentación escolar fueron contruidos sobre la base de algunos elementos fundamentales, tales como la cobertura de la atención, la sistematización y la continuidad de oferta, la calidad de los alimentos ofrecidos en la escuela, una amplia reglamentación del programa, la existencia de recomendaciones nutricionales, el control social, la adquisición de alimentos de la agricultura familiar, la construcción de sistemas presenciales y virtuales de seguimiento, el seguimiento y la evaluación, la gestión descentralizada, los mecanismo y las herramientas de educación alimentaria y nutricional, los huertos escolares, entre otros. La valoración es positiva y forma parte también del paquete de cooperación internacional de Brasil.

Por último, los datos de su ejecución son también significativos. Han participado más de 5.570 municipios y estados, se han atendido a más de 43 millones de estudiantes / día, durante los 200 días lectivos.

### ***2.9) El programa Bolsa Familia: la transferencia de renta a la población más vulnerable en Brasil***

El Bolsa Familia ha sido pensando dentro de la gran estrategia de Hambre Cero como una política atenuante de la extrema pobreza, al otorgar una pequeña cantidad de ingreso a las familias más pobres de Brasil con ciertas condiciones que han de ser cumplidas para que continúen recibiendo la misma. Estas condiciones son: la asistencia de los hijos a las escuelas y el seguimiento nutricional y de salud de la familia. Ello se hace con una

---

<sup>145</sup> Disponible en portugués en <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/alimentacion-escolar/pt/>

colaboración institucional entre diversas estancias de los estados y municipios brasileños.

El programa Bolsa Familia nace en 2004 para unificar los programas sociales preexistentes: Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación, Programa Nacional de Acceso a la Alimentación, Auxilio Gas y Registro Único del Gobierno Federal. Fue creado por la Ley nº. 10.836 / 2004, con tres grandes ejes: la transferencia de renta, las condiciones y los programas complementarios.

El mando de esta política pública lo tuvo en un principio el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y se concebía como una parte esencial del Hambre Cero. El origen del programa estaba en numerosos estudios que indicaban que para atajar el hambre y la desnutrición, podría aportar mucho una política de transferencia de renta.

El Bolsa Familia ha dado buen resultado, como señala la investigación de Paiva, Bartholo, Mostafa, Agatte, Corrêa y Emura (2015, p. 40, énfasis añadidos) de que el Bolsa Familia:

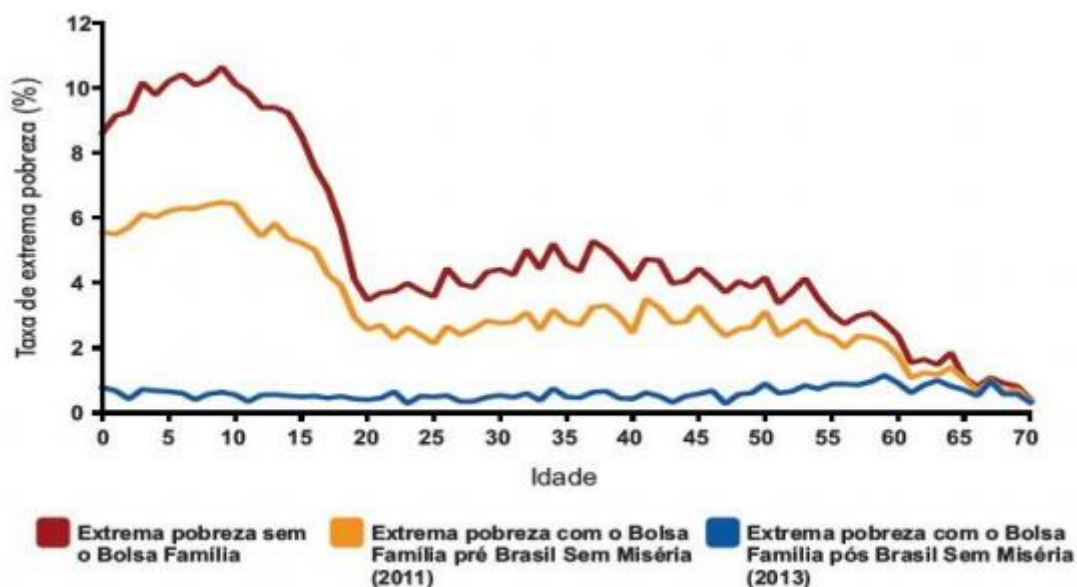
Hizo posible que llegara la **educación integral** a las escuelas donde la mayor parte de los niños eran beneficiarios del Programa Bolsa Familia, posibilitando la adecuación de los cursos de formación técnica al perfil de los más pobres y movilizarlos para su matrícula; llevó **cisternas** a quienes todavía no tenían agua potable para beber y energía eléctrica a los niños que todavía estudiaban bajo la luz de una linterna.

Algunos de los resultados logrados por este incremento en el Bolsa familia, se observa en la gráfica siguiente, donde se puede ver la línea de la



extrema pobreza en descenso hasta el año 2013, cuando fueron medidos los primeros resultados.

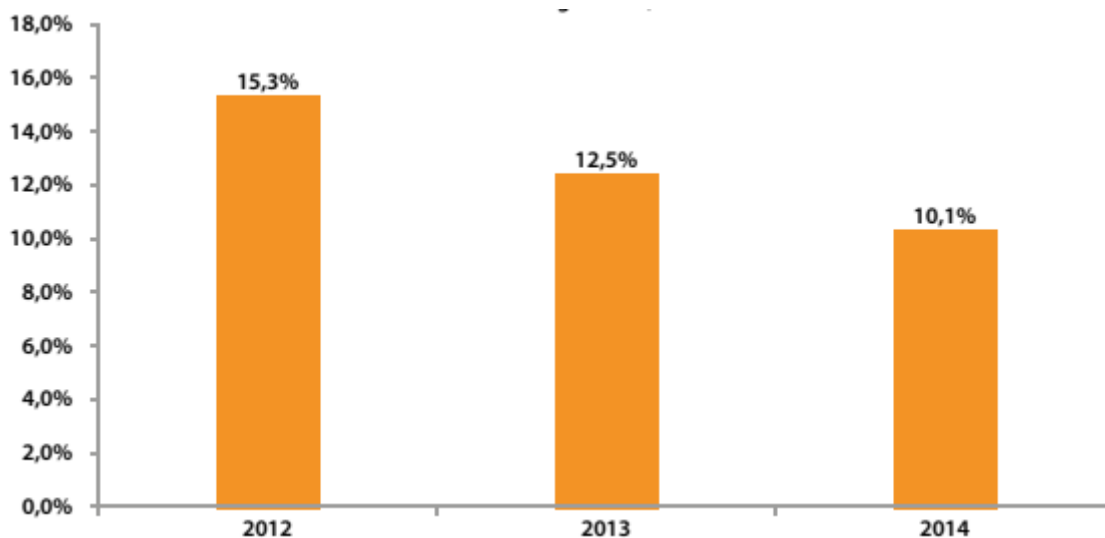
**Gráfica 4: Evolución de la tasa de la extrema pobreza en Brasil: línea roja: Sin el programa Bolsa Familia; línea naranja: Con el Bolsa Familia, antes del Plan; línea azul: situación después del Plan Brasil sil Miséria**



Fuente: MDS, 2014a, p. 9.

Con respecto a la disminución de la desnutrición crónica en niños de las familias beneficiarias del Bolsa Familia, los datos también muestran que ha habido logros, como se observa en la gráfica siguiente.

**Gráfica 5: Reducción de la desnutrición crónica en niños beneficiarios del programa Bolsa Familia**



Fuente: CAISAN, 2015, p. 26.

En esta gráfica, es posible observar un descenso de 15,3% a 10,1% en la desnutrición de niños que recibieron el Bolsa Familia en solamente dos años de incremento del programa.

En términos de combate a la extrema miseria, que era uno de los objetivos principales del Programa Hambre Cero original, la Bolsa Familia<sup>146</sup> ha cumplido su papel de ayudar a la consecución de este logro desde los mandatos del presidente Lula da Silva. También ha sido incrementado en el mandato de la presidenta Dilma Rousseff.<sup>147</sup> El programa Bolsa Familia también viene siendo visto por la comunidad internacional como modelo de política pública eficaz de transferencia de renta que puede ser replicado en otros países.

### ***2.10) El Plan Brasil sin Miseria de la presidenta Dilma Rousseff: los últimos avances en seguridad alimentaria en Brasil***

La última política pública que aún guardaba influencia del programa original Hambre Cero ha sido el Plan Brasil sin Miseria, elaborado ya en el gobierno de la expresidenta Dilma Rousseff.

Este Plan fue instituido por el decreto presidencial n.º 7.492 de 02 de junio de 2011 y pretende erradicar la extrema pobreza en el país. Ello lo quería hacer garantizando un ingreso familiar mínimo, mejorando el acceso a los servicios públicos de la salud y educación y fomentando la inclusión productiva que mejore las oportunidades laborales de las familias. Junto a él estaban el

---

<sup>146</sup> Conforme a MDS (2014a) la cantidad de familias beneficiadas con el programa Bolsa Familia en 2010 ha sido de 12,8 millones en todo el país, ya en 2011 cuando el plan fue creado, esa cantidad pasó a 13,4 millones y siguió una escala creciente alcanzando los 14,1 millones en 2014.

<sup>147</sup> No tenemos datos actuales sobre lo que va pasar con este programa con presente gobierno brasileño. Sin embargo, todavía sigue siendo ejecutado.

Programa Bolsa Familia, ya estudiado, y el Programa Brasil Cariñoso. Brasil sin Miseria ha sido ejecutado entre los años 2011 y 2014 y ha sido coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) a través de la Secretaria Extraordinaria para Superación de la Extrema Pobreza - SESEP. Aunque estaba directamente bajo la responsabilidad de dicho órgano, el Plan ha contado con la alianza de otros ministerios para su operacionalización.

En el eje de garantía de un ingreso mínimo a los ciudadanos brasileños, ha sido conseguido ampliando la financiación del programa Bolsa Familia (incluyendo un mayor número de familias atendidas) y creando el programa Brasil Cariñoso<sup>148</sup> y el programa Bolsa Verde<sup>149</sup>.

Al igual que para Lula da Silva, para la presidenta Dilma Rousseff<sup>150</sup>, la pobreza también ha sido un tema prioritario en su agenda. Como dijo en su campaña para la presidencia brasileña en 2010:

“(...) erradicar la pobreza absoluta y seguir reduciendo las desigualdades. Promover la igualdad, con garantía de futuro para los sectores discriminados de la sociedad. Más allá del crecimiento económico, la

---

<sup>148</sup>Brasil Cariñoso "consiste en la transferencia automática de recursos financieros para sufragar los gastos con el mantenimiento y desarrollo de la educación de la primera infancia, contribuir a las acciones de atención integral, seguridad alimentaria y nutricional, además de garantizar el acceso y la permanencia de los niños en la educación de la primera infancia". Información disponible en <http://www.fnnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso/apresenta%C3%A7%C3%A3o>

<sup>149</sup> Según el sitio web del programa, Bolsa Verde “está dirigido a familias en extrema pobreza, inscritas en el Registro Único del Gobierno Federal para Programas Sociales y que desarrollan actividades de conservación ambiental en las siguientes áreas: bosques nacionales, reservas extractivas federales y reservas desarrollo federal sostenible; proyectos de asentamientos forestales, desarrollo sostenible o asentamientos agroextractivos instituidos por INCRA (Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria); territorios ocupados por habitantes ribereños, extractivistas, pueblos indígenas, quilombolas y otras comunidades tradicionales; y otras áreas rurales definidas como prioridades por un acto del Poder Ejecutivo". Información disponible en <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-verde/Paginas/default.aspx>

<sup>150</sup>Del mismo partido de Lula, el Partido de los Trabajadores.

expansión del empleo y del ingreso, evaluar el salario mínimo, el Programa Bolsa Familia continuará teniendo un papel relevante en la inclusión social. (...) La erradicación de la pobreza beneficiará no solamente a los pobres sino al conjunto de la sociedad.” (texto de campaña de la candidata Dilma Rousseff, citado en Campello, Falcão y Costa, 2015, p.29)

La prioridad para Dilma fue la pobreza extrema, ya que podemos entender que los datos del hambre habían sido reducidos gracias al Hambre Cero muy considerablemente<sup>151</sup>.

El diagnóstico del Plan mostró los datos de pobreza existente en Brasil en 2010. El 59,07% de los extremadamente pobres brasileños estaban en el Nordeste, el 16,75% en el Sudeste, el 16,34% en la región Norte y en el Sur y Centro Oeste 4,40% y 3,43% respectivamente. El Plan consideraba extremadamente pobre<sup>152</sup> a todos los que percibían renta per cápita mensual de hasta R\$ 70,00<sup>153</sup>.

En el diagrama siguiente se muestran las principales estrategias y los instrumentos del Plan Brasil sin Miseria:

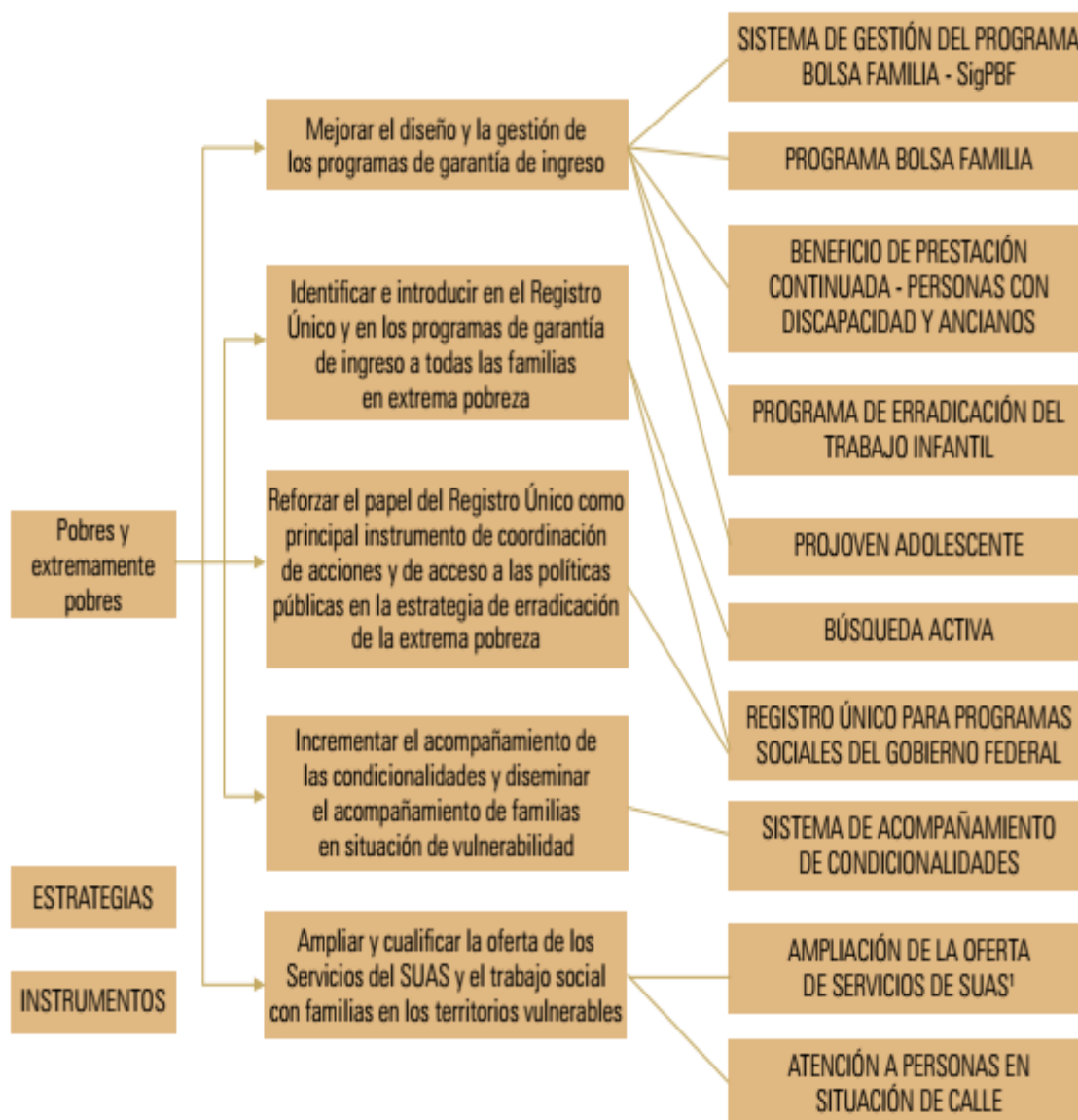
---

<sup>151</sup> O sea, el Plan Brasil sin Miseria sería un mejoramiento de los programas y políticas sociales que existían en Brasil, además de añadir objetivos más ambiciosos e incrementar con algunas propuestas de políticas públicas en otros sectores, como ha sido el caso del Brasil Cariñoso.

<sup>152</sup> Según Campello et al. (2015, p. 36), la definición de la línea de extrema pobreza cambió el compromiso de superar la extrema pobreza medible y permitió que hubiera una referencia para seleccionar el público-objetivo del Brasil sin Miseria. Posibilitó que las acciones del Plan fueran dirigidas, con el apoyo del Registro Único, para aquellas familias en situación de extrema pobreza que atendiesen a los diferentes criterios establecidos por las políticas que constituían el Brasil sin Miseria.

<sup>153</sup> Esta línea es la misma adoptada por el Programa Bolsa Familia. Y fue recientemente modificada por el decreto nº 8.232 del 30 de abril de 2014 y pasó a R\$ 77,00.

**Figure 1: Resumen de parte de las estrategias e instrumentos referentes a las acciones del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre en el Plan Brasil sin Miseria**



Fuente: Campello et al., 2015, p. 33.

En el Plan Brasil sin Miseria, también incluía acciones de apoyo al sector productivo rural, mejorando las políticas públicas existentes.

Se han previstos acciones de seguimiento individualizado y continuado de técnicos agrícolas, distribución de insumos y semillas para aumentar la calidad de la producción, mejora de los canales de comercialización de los productos

de la agricultura familia y facilitando el acceso al agua y a luz<sup>154</sup>. Se han considerados prioritarios para el plan los agricultores familiares, asentados de la reforma agraria, acampados, extractivistas, pescadores, quilombolas.

Específicamente, con relación a los resultados de incremento al PAA, tenemos que en 2010, los productores de bajos ingresos representaban el 32% del total de los beneficiados por el PAA. Entre 2011 y junio / 2014, su participación pasó al 53% (totalizando 301,6 mil operaciones realizadas por familias inscritas en el Registro Único). Además, de los productos de la agricultura familiar también se están comprados por los estados y municipios para abastecer restaurantes universitarios, hospitales públicos, entidades socio asistenciales y presidios de cuatro estados en el país. Se han contratado 41 millones de reales en productos de la agricultura familiar en esa modalidad<sup>155</sup>.

### **3.Breves conclusiones prácticas de este capítulo**

El objetivo de este capítulo era estudiar la experiencia de las políticas públicas de la estrategia de Hambre Cero de lucha contra el hambre y la extrema pobreza en Brasil. También se quería conocer las innovaciones aportadas por los programas que han logrado que Brasil haya salido del Mapa del Hambre de la FAO en 2014. Un logro que fue gracias a la eficiencia de las políticas públicas del Hambre Cero en Brasil.

A partir de esas experiencias internas, Brasil ha lanzado también el desafío internacional de poner fin al hambre algún día en el mundo. En 2005, Brasil y Guatemala han propuesto que el Programa Hambre Cero de Brasil

---

<sup>154</sup>Con el Programa Agua para Todos que construyó cisternas en el semiárido y el Programa Luz para Todos que proporcionó el acceso a la energía eléctrica para quien no tenía.

<sup>155</sup>MDS, 2014a, p.25

sirva como modelo para la América Latina. La propuesta fue aceptada por 29 países de la región y se creó la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre, con el objetivo de erradicar el hambre en la región completamente para el año de 2025.

La proyección internacional del Hambre Cero también ha incluido alianzas estratégicas con organizaciones y agencias internacionales, como la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (IFAD, de la sigla en inglés), el Department for International Development (del gobierno inglés), entre otros.

En esta dirección, la visión del Hambre Cero, nacida en Brasil y fuertemente defendida por la FAO, pasó a reflejarse en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, ayudando así a motivar el compromiso global y los esfuerzos para erradicar el hambre y la pobreza hasta 2030<sup>156</sup>.

Hambre Cero se inició como un programa nacional, con preocupaciones nacionales, internas de Brasil, pero aborda un problema que aflige a todo el mundo, sobre todo los países más pobres y en desarrollo.

En este capítulo, hemos visto todos los componentes de las políticas de seguridad alimentaria de Brasil. Es el programa Hambre Cero aplicado en 2003, pero es también el Programa de Adquisición de Alimentos, el Programa Nacional de Alimentación Escolar, el Bolsa Familia y el Plan Brasil sin Miseria. Todos ellos conforman varias políticas públicas que han dado logros en la seguridad alimentaria del país.

---

<sup>156</sup> Traducción de <http://www.fao.org/director-general/from-fomezero-to-zerohunger/pt/>

Entonces, en un mundo, donde el hambre es un fenómeno globalizado, ¿por qué no utilizar los mecanismos y estrategias de cooperación entre los países para lograr su fin? Algunos autores indican que la cooperación puede reducir los efectos negativos de la globalización (Levi-Faur y Vigoda-Gadot, 2004, p.9, traducido),

Así la experiencia brasileña de incorporar un abordaje múltiple de lucha contra el hambre, al fomentar la agricultura familiar, donación de alimentos, restaurantes populares, adquisición de alimentos por el gobierno para escuelas, hospitales y cárceles y la consulta a la sociedad civil, a través de los consejos estatales de seguridad alimentaria y conformación de sugerencias de políticas públicas por medio del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, podría configurarse como un modelo bien sucedido en las relaciones internacionales. Como el hambre es un problema mundial, los Estados pueden cooperar y aprender unos con los otros con este objetivo.

Por lo tanto, en el capítulo siguiente vamos a analizar en profundidad como Hambre Cero se ha proyectado internacionalmente influyendo a la creación de programas similares en otros países. Vamos a valorar también qué efectos ha tenido en la posición internacional de Brasil.



## **Capítulo III**

# **La proyección internacional del Hambre Cero: Estrategia de Política Exterior Brasileña**

## 1. Aspectos Introdutorios:

Gracias a los resultados positivos obtenidos en un periodo corto de tiempo, el programa Hambre Cero, en general, y los programas que constituían la estrategia Hambre Cero en Brasil han pasado a servir de modelo para otros países. Este hecho ha sido ampliado también por el papel jugado por actores que formaron parte de la creación del programa en Brasil, como el propio presidente Lula da Silva en sus numerosos viajes internacionales de diálogo con otros países y su participación en fóruns multilaterales, así como, posteriormente, por el señor José Graziano da Silva, al asumir la presidencia de la FAO en 2012.

En diversos eventos internacionales ocurridos a partir de 2004/2005, se pudieron conocer y difundir los resultados logrados en Brasil con el Hambre Zero. Y a partir de entonces, Brasil pasó a recibir propuestas de cooperación bilateral, triangular o multilateral para enseñar el *modus operandi* del programa a otros países interesados en conocer el modelo brasileño de combate al hambre y la extrema pobreza. También han mostrado interés las organizaciones internacionales, como la FAO o el PMA, por ejemplo, sobre todo para aprender de la iniciativa y ampliar el programa brasileño a otros países con el mismo problema de inseguridad alimentaria

En efecto, desde el conocimiento de los logros que se estaban alcanzando con la estrategia Hambre Cero nacionalmente, así como con los programas derivados de él, el *know how* del programa, así como las posibilidades de ampliarse en los procesos de cooperación Sur-Sur, han pasado a figurar en la agenda de política exterior brasileña. Este contenido,

más social y de desarrollo, ha sido un punto innovador de la administración Lula da Silva en términos de política exterior de Brasil, pues hasta su antecesor, el expresidente Fernando Henrique Cardoso, el enfoque de política exterior había sido exclusivamente comercial y direccionado hacia las grandes potencias, sobre todo los Estados Unidos.

Por lo tanto, en este capítulo, se discutirá, de manera general, en el primer apartado los cambios generados en la política exterior brasileña (PEB) a partir de la entrada del presidente Lula da Silva con la introducción de un enfoque social a la agenda exterior y de cooperación y una expansión de las relaciones internacionales con los países en desarrollo, del considerado sur global. Y en el segundo apartado se presentarán las actividades de cooperación formal e informal entre Brasil y otros países en el área de combate al hambre, proyectando el Hambre Cero, a través del fomento de políticas públicas para la agricultura familiar y promoción de la alimentación escolar.

Este capítulo tiene dos grandes partes, en términos metodológicos. Una primera teórica y general de análisis de la política exterior con los cambios introducidos bajo el gobierno Lula da Silva. Y, una segunda, la presentación de tres casos de estudio en los cuales el tema de la alimentación ha sido el objeto de la cooperación entre Brasil y otros países. Los tres casos que serán analizados son: el primer caso es la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (IALCH) y el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe (FPH-ALC), el segundo consiste de casos de cooperación multilateral y triangular directa con influencia de Brasil en América Latina (Chile, Perú y Colombia), y el tercero es la presentación de algunos casos de cooperación entre Brasil y algunos países africanos con el apoyo de diversas agencias

internacionales (serán los casos del *Purchase from Africans for Africa* – PAA Africa y la Estrategia *Zero Hunger* de los países de África Occidental).

## **2. La política exterior del gobierno Lula da Silva: la mirada hacia lo social**

En este apartado, vamos a utilizar dos bases teóricas: primero el análisis de política exterior (del inglés, *foreign policy analysis*) y, segundo, los análisis de autores sobre la política exterior brasileña (lo que se conoce en portugués como PEB). Estas dos líneas teóricas son importantes para detallar la trayectoria de la política exterior de Brasil desde el gobierno Cardoso al gobierno Lula da Silva y entender el significado de los cambios incorporados por el segundo para la proyección internacional de Brasil a partir del programa Hambre Cero y sus estrategias derivadas para el mundo.

A partir de esas dos herramientas teóricas, se intentará corroborar dos hipótesis: la primera de que el programa Hambre Cero, como principal estrategia nacional del gobierno Lula da Silva, tenía la intención de influenciar internacionalmente a otros países a partir de la construcción de una política exterior dirigida más a lo social (al menos en el primer mandato). La segunda hipótesis es que el éxito interno del programa Hambre Cero, con la disminución de las tasas de hambrientos y miserables, ha influido en que otros países pasasen a requerir la participación de Brasil como interlocutor en procesos de cooperación sobre temas de hambre y pobreza. Las dos hipótesis no son antagónicas, sino complementarias en el sentido de que ambas plantean una ampliación de los efectos del programa y discursos brasileños en el sistema internacional, sobre todo en los países en desarrollo y subdesarrollados.

Es importante esclarecer que la política exterior será tratada en este análisis como una política pública, porque involucra intención, coordinación, toma de decisión, implementación, evaluación y adopción de procedimientos de rutina, los rasgos propios de este análisis. También constatamos un aumento de interés y de debate público que pueden conducir a un proceso lento y gradual de ampliación de la atención e interés por la política exterior, el cual antes era más reducido sobre todo si se compara con otras políticas públicas, como la educación, la salud, la asistencia social, por ejemplo (Milani, 2012, p.38-39).

Tratar la política exterior como una política pública significa que importan los actores involucrados tanto en el proceso de elaborar la política, como en implementarla, así como sus motivaciones, el grado de institucionalización y los temas abordados. Tratamos de analizar “el Estado y el gobierno en su acción a nivel internacional” (Milani, 2012, p.332), o sea, hay que observar cómo son conducidas las acciones a nivel de Estado (si es, por ejemplo, tradicionalmente pacífico o no) y en el nivel del gobierno que lo administra en el periodo investigado (si es, por ejemplo, un gobierno que toca temas más comerciales o sociales).

Entonces, a partir de esa clarificación, estamos de acuerdo con Milani (2012, p. 334) para poder comprender mejor el lugar que ocupan los temas sociales en general, y específicamente el tema agroalimentario en la política exterior brasileña. Como dice el citado autor expresamente: “Al asumir la política exterior como una política pública, estamos, pues, trayendo la política exterior al terreno de la *politics*, o sea, reconociendo que su formulación e implementación se inserta en la dinámica de las elecciones de gobierno que, a

su vez, resultan de coaliciones, negociaciones, disputas, acuerdos entre portavoces de intereses diversos, que expresan, en fin, la propia dinámica de la política”.

Ahora bien, tenemos que aceptar que como política pública, la política exterior también podrá ser ambigua y ser objeto de *bargain* por los diversos grupos que componen la sociedad, así como de recibir influencia tanto nacional, como internacional. Lo que implica "entender cómo y por qué los gobiernos optan por ciertas acciones" (Souza, 2006, citado por Milani, 2012).

Por consiguiente, la política exterior como política pública debe ser investigada a partir de los actores involucrados en el proceso de *policy making*, de *decision making*, así como los que influyen en estos procesos y la reacción de la comunidad internacional a ellos.

### **2.1) Acercamiento general a la Metodología del Foreign Policy Analysis: una herramienta teórica para entender la Política Exterior Brasileña de Lula**

El análisis de política exterior (o del inglés *Foreign Policy Analysis* - FPA) es un instrumento metodológico del área de Relaciones Internacionales<sup>157</sup> que busca explicaciones del comportamiento de las acciones de los países en el sistema internacional, teniendo en cuenta la administración, los actores involucrados, los factores domésticos y los factores externos para que ellos hagan determinadas elecciones.

---

<sup>157</sup>Aunque su origen sea en las ciencias políticas, sin embargo actualmente ya se han incorporado como una subárea de las relaciones internacionales.

Sin embargo, antes de tratar sobre el propio análisis, es importante tener idea de lo que significa la política exterior de un país, pues es exactamente este el objeto que se comentará más adelante en el caso de la política exterior de Brasil. Para Hill (2003, p.3, énfasis añadidos), política exterior se define como: “the sum of **official external relations** conducted by an **independent actor** (usually a state) in international relations”.

De este concepto de Hill se anotan dos partes: una respecto del lugar donde se ejerce la política exterior, o sea, para fuera del territorio de un país – aunque se pueda discutir de que ella se forma dentro del país y por demandas de actores domésticos – y, quien la ejerce, es decir, quien lleva a cabo la política exterior. Para Hill y muchos autores, ese actor es predominantemente el Estado, pero a partir de fenómenos más actuales, también puede ser otro tipo de actor independiente como la Unión Europea.

Para Breuning (2007, p. 5), la política exterior es definida de forma más sencilla como “the totality of a country’s policies toward and interactions with the environment beyond its borders”. En un concepto más amplio que no se centra solo en un actor y que establece que la política exterior está al borde de la política interna y las relaciones internacionales.

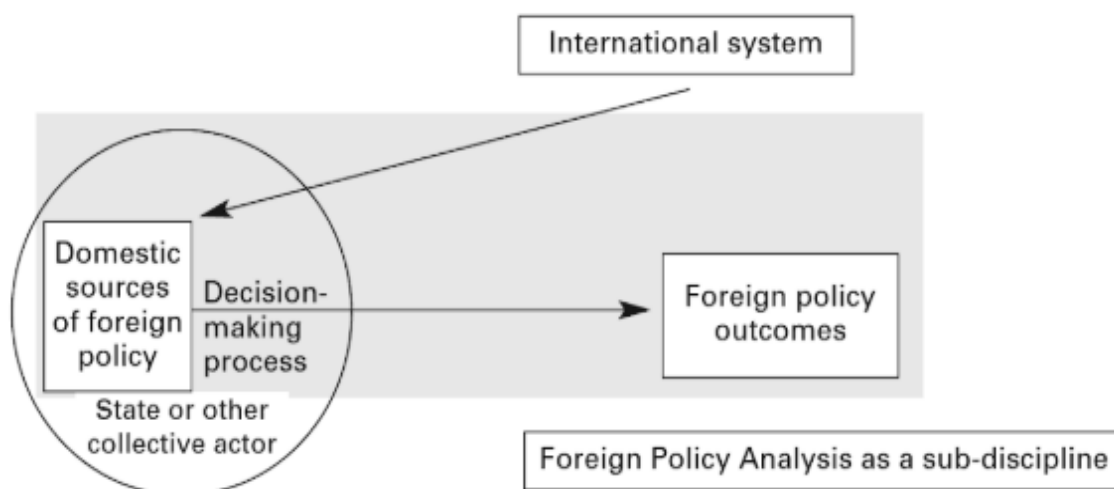
De otro lado, podemos encontrar otro concepto de política exterior. Por ejemplo lo concepto de Beach (2012, p.3) que literalmente indica que política exterior es: “(...) both the boards trends of behavior and the particular actions taken by a state or other collective actor as directed toward other collective actors within the international system. Foreign policy can be undertaken using a variety of different instruments, ranging from adopting declarations, making

speeches, negotiations treaties, giving other states economic aid, engaging in diplomatic activity such as summits, and the use of military force”.

Se nota que el concepto es más amplio y añade perspectivas y características de acción al objetivo de la política exterior, así como que no parte del principio de que el Estado es el actor único, sino un actor colectivo.

Entonces para hacer análisis de política exterior es relevante el significado del objeto – política exterior –, los niveles de análisis (factores domésticos y las restricciones internacionales – *international constraints*), los líderes, la burocracia y los actores (agencias, departamentos, entidades, etc.) involucrados en el proceso de política exterior o que, de alguna manera, influyen en él.

**Ilustración 37: Análisis de Política Exterior como una subdisciplina de Relaciones Internacionales**



Fuente: Beach, 2012, p. 4.

La ilustración anterior muestra la formación de la política exterior a partir de los *inputs* dentro de los Estados y los *outcomes*, que serían las acciones de la propia política exterior. Es importante notar que, para Beach (2012), el sistema internacional también influye en las decisiones nacionales que generan



política exterior, lo que es contrario a lo que creen, por ejemplo, los teóricos realistas<sup>158</sup> de relaciones internacionales acerca de la división entre lo internacional y lo nacional, y las decisiones de cada esfera no interferirían en la otra.

De acuerdo con Beach (2012), “the international system creates a set of constraints in which state foreign policy preferences are formed” (p.62). Es decir, cuando todas las condiciones sistémicas son similares, el comportamiento y los intereses en política exterior no pueden ser explicados por las teorías sistémicas (como es el caso del Neorrealismo de Waltz) y los factores domésticos pasarían a ser importantes en la ecuación de la política exterior. Los principales factores domésticos son la opinión pública, los grupos de interés, los actores gubernamentales, los partidos políticos y los grupos étnicos, principalmente.

Algunos factores considerados domésticos como la opinión pública y los grupos de interés, de acuerdo con Beach (2012, p.63), “can be understood as societal inputs into the political system: pressures which are then mediated by the jostling of political and bureaucratic actors within government to produce national foreign policy preferences”. Los grupos de interés, sobre todo los que están bien organizados, como los *lobbies* empresariales (apuntados en el primer capítulo en relación con la política agrícola internacional con la presión

---

<sup>158</sup> Ver argumentos de la escuela realista de las relaciones internacionales en las obras de Raymond Aron “Paz y guerra entre las naciones” (1966), Hans Morgenthau “Política entre las naciones” (1948) y en la obra neorrealista de Kenneth Waltz “Teoría de la política internacional” (1979).

de las empresas transnacionales del área), así como la opinión pública<sup>159</sup>, pueden jerarquizar las preferencias en la política exterior de un gobierno, logrando poner sus intereses en primer plano.

Este argumento es muy claro cuando analizamos los casos de subsidios llevados a la OMC, por ejemplo; las empresas, que se sienten perjudicadas con alguna práctica comercial en otro país, presionan a su gobierno y éste lleva el caso a la OMC, que juzga el caso a partir de investigaciones y pruebas presentadas por expertos en el asunto.

Para el análisis de la política exterior de un Estado también hay que tener en cuenta la relación con el sistema internacional. En este sentido, Hill considera que hubo tres acontecimientos contemporáneos que se convirtieron en un desafío para el análisis de la política exterior de los países al traer cambios al contexto internacional y que son: la globalización, el fin de la Guerra Fría y la "doctrina de la intervención humanitaria" (Hill, 2003). Para el objetivo de este trabajo, el fenómeno de la globalización es lo que más interfiere en el desarrollo de la política exterior brasileña, así como de otros países en desarrollo que no han sido claves para el fin de la Guerra Fría, ni objetivo de intervención, sea humanitaria o de otro tipo.

Siguiendo el argumento de Hill, él entiende la globalización como: "the creation of an integrated world capitalist market, and the putting in place of some of the sinews of a global civil society, through developments in information technology, travel and education" (2003, p.13). Con la globalización,

---

<sup>159</sup>La presión de la opinión pública es muy bien observada en el *policymaking* de política exterior de Estados Unidos, donde se ve claramente cuanto los medios de comunicación, por ejemplo, se organizan y demandan acciones políticas que les convengan.

se aumentó la interconexión entre los países y entre los individuos, lo que ha posibilitado, por ejemplo, que una práctica exitosa en un determinado lugar gane ecos internacionales y pueda ser replicada en otra parte del mundo, se utilicen los avances de la tecnología de comunicación, transportes, etc.

Pinheiro y Milani (2012, p.15-16) también apuntan el fenómeno de la globalización como un factor catalizador del desarrollo acelerado de los medios de comunicación y en la circulación de bienes y personas, lo que ha propiciado la colaboración entre la corporación diplomática y otros actores, exponiendo la conexión entre problemas internacionales y temas de naturaleza doméstica.

Otro ámbito muy importante para el estudio de la política exterior es el papel de las instituciones internacionales. Las instituciones internacionales son acuerdos explícitos, negociados entre actores internacionales, que prescriben, proscriben y autorizan comportamientos (Beach, 2012). O sea, estas instituciones pueden mitigar los efectos de la anarquía de la sociedad internacional, en el sentido de la ausencia de un orden internacional que someta a todos los estados y que estandarice comportamientos en ciertas áreas.

Para Alden y Aran (p.133, énfasis añadidos), las instituciones internacionales también llevan a cambios normativos en las políticas exteriores de los países, “**Change** in the conduct of **foreign policy** based on the structural impediments imposed **by international institutions** is one obvious effect (...) but it can **also induce normative change** in a particular state’s foreign policy through the **pressure** to subscribe to collective values in relation (...)”.

En las organizaciones internacionales<sup>160</sup> también es donde los países considerados más débiles en el sistema internacional pueden reunir sus fuerzas e intentar crear y difundir normas que los favorezcan, lo que solos, o en arreglos bilaterales con países más fuertes, no lograrían. Entonces, por medio de los fórums de estas instituciones, la política exterior de un país también puede influenciar la política internacional.

Las instituciones internacionales, en ese sentido, proveen fórums para la comunicación entre los actores, lo que permite que ellos encuentren intereses en común para cooperar. Como veremos más adelante, esta será una explicación para el caso de Brasil con el programa Hambre Cero que ha servido de modelo para otros países, principalmente a partir de la participación en fórums temáticos sobre alimentación y el fin del hambre en el mundo.

Con relación a los actores involucrados en el proceso de formulación y formación de política exterior y ejercicio de la política, son predominantemente estatales o vinculados a él. Sin embargo, cuando analizamos el actor Estado bajo un gobierno, no hablamos de un actor racional unitario. Como afirma Hudson (2014, p. 84-85, énfasis añadidos): “Given the prominence of organizations in the government’s ability to conduct foreign policy, it might be more useful at times to view the government as a **matrix of organizations**, or, in other words, as a national bureaucracy. There are **multiple actors in a national bureaucracy**, not one unitary actor.”.

---

<sup>160</sup>Aunque en la literatura de Relaciones Internacionales, los términos instituciones internacionales y organizaciones internacionales tienen, en general, diferentes significados - el primer tipo como condiciones que prevalecen a lo largo del tiempo, valores comunes de la sociedad internacional, y el segundo como la concreción de esos valores en una estructura física, con personal, con agendas, etc. - en este trabajo se utilizan de forma intercambiable.

Entonces, aunque el principal actor conductor de la política exterior de un país sea el propio estado/gobierno, hay en su entorno un conjunto de organizaciones que lo componen y le ayudan a conformar las preferencias en términos de política exterior. Hill (2014) también apunta que los estados son los principales actores en la conducción de la política exterior, pero no son los únicos: “The main 'actors' are conceived not as abstract entities but as the decision-makers who are formally responsible for making decisions for the units which interact internationally - that is, mainly but not exclusively states.” (p. 20).

Tener en cuenta esta multiplicidad dentro del que convenimos en nombrar “estado” es relevante para comprender como se da el *decisionmaking* en la política exterior: individual o colectivamente. En general, los autores de esa línea de investigación nos presentan las dos posibilidades: individualmente a través de la persona que está a cargo del país en el tema de política exterior (presidente, primer ministro) - los cuales tienen autonomía para ese fin, no obstante esos, a menudo, consultan a otros individuos que representan otros órganos del gobierno dentro de la burocracia nacional. Consecuentemente, la decisión final es colectivamente construida, pero individualmente asumida ante la sociedad tanto nacional, como internacional.

Para Hudson (2014, p. 40-41), por ejemplo, el control individual sobre la toma de decisiones de política exterior es más común en regímenes de gobierno dictatoriales, estilo de liderazgo (si el líder delega o toma las decisiones solo) en gobiernos administrados por líderes interesados en política exterior (como la autora cita el ejemplo del expresidente norteamericano George W. Bush en la cuestión con Irak de Saddam Hussein) y cuando hay situaciones de crisis internacionales, en las cuales se manejarán

invariablemente en los niveles más altos del poder del gobierno y los principales líderes estarán involucrados, independientemente de su nivel general de interés en asuntos exteriores.

Sobre la toma de decisiones en grupo o colectivamente, Hudson apunta que:

No matter how influential or mercenary, a single leader cannot make and implement foreign policy by himself or herself. In fact, in most countries, foreign policy decisions are always made in a group setting. And these policies are virtually always carried out by particular organizations or arrays of organizations (bureaucracies). (2014, p. 74)

En la toma de decisión en política exterior, este tipo de arreglo viene siendo el más común. El líder de un Estado usa un comité, que le aconseja y aporta informaciones sobre determinada situación y estas informaciones son recogidas a partir del trabajo de otras organizaciones/departamentos/agencias del gobierno. Hill ha nombrado este cuerpo de decisión en política exterior *The Foreign Policy Executive*, o sea, sería un grupo de actores responsables por pensar y formular la mejor decisión en este tema.

Sobre este tema, Hill (2014, p. 56, énfasis añadidos) apunta expresamente que:

In most political systems any given area of policy will be conducted at the highest level by a **combination** of the **head of government**, free of any particular portfolio, and **the departmental minister, the specialist**. This is **particularly the case with foreign policy**, where the expectations of head of government involvement, from inside and outside, are high and

where it is difficult for others to develop an equivalent level of expertise. (...) the **'foreign policy executive'**, consisting in the **first instance of the head of government and the foreign minister**, but **often widened** according to circumstances to include defence [sic], **finance, economics** and **trade ministers**. There may often also be **other ministers** without particular portfolios, close to the head of government. (...)

Generalmente, lo que tenemos en los países en términos de formulación y toma de decisiones en política exterior es que depende del contenido específico de lo que se está negociando internacionalmente. Por ejemplo, en el caso brasileño aquí delineado, era común que en todos los arreglos cooperativos estuvieran presentes representantes (no necesariamente los ministros) de los ministerios de agricultura, de desarrollo agrario y de desarrollo social, además de los tradicionales actores del ministerio de relaciones exteriores. Otros casos, como sobre un tema de comercio internacional, se hacen presente también representantes del ministerio de comercio exterior.

Sobre la participación de otros actores en la política exterior, Hill (2014, p.14) añade que los ministerios de asuntos exteriores no tienen más remedio que aceptar la participación directa de muchos más ministerios, al mismo tiempo que intentan reubicarse como coordinadores de alguna forma y expertos en "lo internacional" en su conjunto.

Para Pinheiro y Milani (2012, p. 331), hay en este sentido, una evidencia de la "pluralidad de actores y agendas de la política exterior brasileña", y se deriva del hecho de que tanto el orden internacional como el doméstico, a pesar de las desigualdades y de las diferencias que conforman sus estructuras, dejan en abierto -y de modo no siempre previsible- varios espacios para la

acción política. Esta pluralidad acaba por desafiar nuestra capacidad analítica de localizar con precisión absoluta el locus institucional y el agente legítimo o tradicional de la decisión en materia de política exterior, lo que aumenta la complejidad del propio proceso decisorio.

Por tanto, las relaciones internacionales en la actualidad no sólo englobarían un conjunto más amplio de cuestiones que demandan conocimientos y experiencias particulares (como el medio ambiente, los derechos humanos, la internacionalización de la educación, la salud y la cultura, etc.), sino también implicarían de forma cada vez más densa e institucionalizada, una diversidad de actores involucrados en innumerables asuntos internacionales.

Con relación a la multiplicidad de actores, tenemos además del grupo gestor burocrático nacional, las empresas, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación social, los movimientos sociales y los organismos públicos de la esfera municipal o estatal. Estos actores pasan a actuar internacionalmente de manera más orgánica y articulada, actuando en muchas ocasiones contrarios al propio Estado, en nombre de intereses privados o en la defensa de causas políticas más diversas (Pinheiro y Milani, 2012, p. 15-16).

Por fin, Hill (2014, p.21) considera que:

The examination begins with the general issue of how domestic society relates to foreign policy, and which elements represent the most significant 'sources' of foreign policy, in the sense that actions 'begin at home' even if



they must be conducted abroad. Foreign policy is about mediating the two-way flow between internal and external dynamics.

En otras palabras, investigar temas de política exterior en la actualidad significa entender sus fuentes domésticas e internacionales, así como comprender que esa política pública se da a partir de un flujo bidireccional, o sea, es alimentado tanto nacionalmente, como desde los acontecimientos internacionales.

## ***2.2) Aplicación de la metodología de Análisis de Política Exterior para entender el curso de acción de la Política Exterior Brasileña de Lula da Silva en el tema alimentario***

En Brasil, de 2003 a 2010, bajo los dos gobiernos de Lula da Silva, hubo dos principales grupos de interés que participaron en las acciones de política exterior en tema el alimentario del país.

El primer grupo influyó sobre los procesos de cooperación con países de la América Latina y Caribe y estuvo más vinculado, en la época, con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), llegando hasta a participar de las estructuras de esos dos ministerios. Ese grupo estaba compuesto por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), las asociaciones y cooperativas de agricultores familiares y de pesca artesanal y el Movimiento de Trabajadores sin Tierras (MST).

Como ya presentamos en el segundo capítulo, el CONSEA era un órgano que representaba la sociedad civil dentro del gobierno cuando se trataba de directrices y debates en el tema alimentario. Por lo tanto, este grupo proyectó

directamente sus preferencias al que se estaba construyendo en términos de política exterior alimentaria brasileña bajo el gobierno Lula.

Luego, el segundo grupo de interés influyó sobre los procesos de cooperación con países africanos mantenía conexiones más estrechas con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento<sup>161</sup> (MAPA, del portugués) y estaba compuesto por la nombrada “bancada ruralista”<sup>162</sup> del Congreso Nacional brasileño, por representantes de algunas empresas del sector agroalimentario brasileño e internacional y por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa, del acrónimo en portugués para Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária).

Este segundo grupo logró conformar principalmente la agenda de investigación en sectores genéticos para producción y mejoramiento de semillas, así como en las transacciones comerciales de grandes empresas brasileñas del sector agroalimentario.

Tenemos aquí, entonces, una pregunta que nos pareció clave acerca del curso de acciones de política exterior brasileña: ¿Cuál sería la explicación de estos dos conjuntos de posibles acciones en PEB para con América Latina y África? (Teniendo en cuenta que serían acciones sobre el mismo tema y con el mismo objetivo del gobierno brasileño).

---

<sup>161</sup> Ese ministerio, a menudo, tuvo actuación controvertida en la política agrícola en Brasil, sobre todo a partir del gobierno Dilma Roussef, posterior al de Lula, cuando se pasó a priorizar la grand agricultura, y ha llegado al cume de la actuación ambigua bajo la administración de Michel Temer con la indicación de un ministro que pertenece a la familia que es dueña de una de las empresas del sector agroalimentario más importante de Brasil.

<sup>162</sup> La “bancada ruralista” está compuesta por parlamentarios que representan intereses del agronegocio en Brasil, con agendas, a menudo, contrarias a la pequeña agricultura, la agricultura familiar, distribución de tierras, y reconocimiento de los derechos de pueblos tradicionales.

La respuesta no es sencilla, tampoco única. Sin embargo, creemos que la respuesta está relacionada con dos caminos que se complementan. El primer es lo de que el origen de las preferencias de cada curso de acción es diferente para cada caso por causa de los tipos de actores involucrados en los dos grupos de interés. El segundo está relacionado con los países con los cuales se estaba cooperando: los países latinoamericanos están geográficamente más cercanos de Brasil, así como presentaban características económicas, sociales y políticas más parecidas con las de Brasil en la época.<sup>163</sup> Con los africanos, a pesar de compartir un pasado colonial e importantes aspectos relativos a la composición del pueblo brasileño, la relación fue diferenciada, aunque profundizada desde el gobierno Lula da Silva. La formación de los discursos para los dos continentes es de origen diverso, lo que generó acciones de política exterior también diversificadas.

El caso de la cooperación brasileña con países africanos en el tema agroalimentario<sup>164</sup> ha sido objeto de análisis de diversos expertos y es apuntada como más controvertida con respecto a otros procesos de cooperación al desarrollo. Por ese motivo, la cuestión de la formación de las preferencias es importante para entender este curso de acción. Sin embargo, hubo importantes avances en relación Brasil-África a partir de la administración de Lula, que objetivó la diversificación de las relaciones y ha priorizó la cooperación Sur-Sur.

---

<sup>163</sup>Es preciso recordar, por ejemplo, que en ese período hubo muchos gobiernos considerados de “izquierda” en la América Latina, sobre todo, en la América del Sur, los cuales se identificaban como “países hermanos”.

<sup>164</sup>En este trabajo, se ha optado por mantener el término agroalimentario porque en las prácticas internacionales brasileñas los dos segmentos siempre estaban juntos, sea por la agricultura familiar, se por el sector de agronegocio.

Con relación a los actores involucrados en el proceso de política exterior en Brasil, tenemos tres tipos: los legisladores, los que ejecutan y los que influyen en la formación de esta política.

Los legisladores, los parlamentarios de la cámara federal, son los responsables de crear leyes que pueden impactar en acciones exteriores (como es el caso del presupuesto) y sancionar acuerdos que hayan sido firmados por autoridades que representan el país, y, así, también ampliar a la población lo que está siendo ejecutado en exterior. Dentro del Congreso Nacional Brasileño hay una comisión específica que trata de ese tipo de asuntos y por lo cual toda acción internacional que requiera el aval de la cámara tiene que pasar por esa comisión. Es la llamada comisión de Relaciones Exteriores.

Además, en temas alimentarios, en el Congreso brasileño, también fue creado oficialmente en abril de 2009<sup>165</sup>, el Frente Parlamentario de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FPSAN). El FPSAN perseguía, entre otros aspectos, mejorar la legislación federal para asegurar a todos los brasileños el derecho fundamental a la alimentación, apoyar la implantación y consolidación del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) e incentivar la creación de entidades asimiladas en otros legislativos de estados federales y municipales, promoviendo el intercambio entre los mismos<sup>166</sup>. El FPSAN logró articular la aprobación de la Ley de Alimentación escolar de 2009 en Brasil,

---

<sup>165</sup>Sin embargo el pedido de registro remite a noviembre de 2005. Ver el documento que se encuentra en el website del Congreso Nacional Brasileño: [https://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente\\_Parlamentar/53606-integra.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53606-integra.pdf)

<sup>166</sup>Los demás objetivos pueden ser consultados en [http://parlamentarioscontraelhambre.org/file/frentes/bra/br\\_01.pdf](http://parlamentarioscontraelhambre.org/file/frentes/bra/br_01.pdf)

como indicamos en el capítulo dos. Además, el FPSAN<sup>167</sup> es uno de los frentes parlamentarios que compone el Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina, que será estudiado posteriormente en los casos de estudio.

Los actores que ejecutan la política exterior son los que están vinculados, directa o indirectamente, al gabinete del Presidente de la República. En este grupo están los ministerios, las agencias brasileñas, las universidades y los institutos de investigación federales, así como las organizaciones internacionales con las que se trabaja en cooperación. A todos estos actores se les da el poder de proyectar, negociar, firmar y ejecutar acuerdos de cooperación, porque actúan como auténticos representantes del gobierno brasileño y se supone que también siguen las directrices del gobierno que está al cargo.

Concretamente, en el marco de tales proyectos de cooperación en el área alimentaria, los principales actores son: Itamaraty (órgano diplomático brasileño), la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Ministerio de Desarrollo Agrario, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR), las agencias multilaterales como la FAO y el Programa Mundial de Alimentos. Pero también podemos citar el Banco Nacional de Desarrollo Económico y

---

<sup>167</sup>Es importante comentar que actualmente, en la 56ª legislatura en Brasil, el FPSAN está desarticulado, así como otros programas relacionados a la seguridad alimentaria en Brasil debido a elección de un presidente que no ha manifestado ni propuestas, ni preocupación con el tema alimentario en el país. Y, por el contrario, ha intentado implantar una agenda de reducción de derechos adquiridos en los últimos años, véase el cierre de las actividades del Consea, publicado a través de la medida provisional 870/19 publicada el 1 de enero de 2019, uno de los primeros actos del actual presidente brasileño. Todo el trámite de esta medida se encuentra en <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>

Social (BNDES) y la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (APEX/MDIC).

Itamaraty<sup>168</sup> es el principal articulador diplomático brasileño, donde se forman los diplomáticos y donde se concentran las actividades de diplomacia del país. Pertenece a la estructura del Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil. Y dada la mayor diversificación de los temas de la política internacional actual en general, y de la política exterior específicamente, y que como comentamos ocurre con la aparición de los temas agroalimentarios en la agenda internacional, ello ha llevado a este órgano brasileño a acoger estos temas. Sus portavoces ven la necesidad de que esta agencia busque conocimiento especializado en otras instancias, teniendo en cuenta la complejidad creciente y la multidisciplinariedad evidente de las relaciones exteriores (Pinheiro y Milani, 2012, p.19).

Para Pinheiro y Milani, esta diversificación de temas y actores también puede provocar renovación y "oxigenación" en el campo de la política exterior, haciendo que temas, áreas, nichos antes no identificados como recursos o instrumentos de política exterior empiecen a convertirse en temas de la agenda pública de debates e influencia internacional. En ese sentido, se sitúa el incremento en la actuación internacional brasileña en temas sociales, sobre todo en la lucha contra el hambre y la extrema miseria (2012, p. 21).

Debido a esta necesidad de buscar conocimiento especializado para conformar mejor las decisiones tomadas en política exterior, específicamente

---

<sup>168</sup>Para más informaciones sobre estructura, actividades específicas, etc., consultar el *website* del órgano: <http://www.itamaraty.gov.br/>

en el tema alimentario, se creó en Brasil en 2004 la Coordinación General de Cooperación Humanitaria y Combate al Hambre (CGFome, de la sigla en portugués). Este órgano se encargaba de coordinar las acciones del gobierno brasileño de combate al hambre en el ámbito internacional. Las actividades de CGFome estaban basadas en las acciones de cooperación internacional humanitaria, teniendo en cuenta el artículo 4º de la Constitución Federal de Brasil acerca de la conducción de las relaciones internacionales brasileñas, que afirma:

Art.4º La República Federativa del Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios: I - independencia nacional; II - **prevalencia de los derechos humanos**; III - autodeterminación de los pueblos; IV - no intervención; V - igualdad entre los Estados; VI - defensa de la paz; VII - solución pacífica de los conflictos; VIII - repudio al terrorismo y al racismo; IX - **cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad**; X - concesión de asilo político. [...]  
(Constitución Federal de Brasil, 1988, énfasis añadidos)

La CGFome era un órgano, también vinculado a la estructura del MRE, y que actuaba siguiendo la estrategia de FAO, comentada en el capítulo dos, de *twin track approach*, es decir, de búsqueda de un cambio estructural y de atención a la emergencia.

En contextos de emergencia, se responsabilizaba de apoyar las respuestas de la comunidad internacional, como los casos de crisis económicas, guerra, conflictos civiles y desastres ambientales, que provocasen

situaciones de inseguridad alimentaria y/o hambre crónica<sup>169</sup><sup>170</sup>. Por lo que respecta al cambio estructural, a este órgano le competía la administración y coordinación a medio y largo plazo de programas articulados para mejorar la calidad de vida de la población local, buscando ser sostenible, como por ejemplo en el supuesto de *Purchase from Africans for Africa* (PAA – Africa), que será analizado posteriormente en el tópico sobre la cooperación de Brasil con países africanos<sup>171</sup>.

Un tercero tipo de actores son los que indirectamente influyen en la creación y ejecución de la PEB. Entre este grupo de actores se encuentran los formadores de opinión, como los medios de comunicación, los *lobbies* (principalmente de empresas), los *think tanks*, las organizaciones religiosas, entre otros. Las organizaciones religiosas, como por ejemplo los “evangélicos” en Brasil, se constituyen hoy como una importante fuerza de presión política, llegando hasta a formar un frente parlamentario<sup>172</sup>. De otro lado, la organización en *lobbies* es ilegal en Brasil, aunque consigue, de hecho, tener

---

<sup>169</sup>Como ha sido regulado en la siguiente parte de la Ley 11.451: "Asistir a países o poblaciones que se encuentren en situaciones de emergencia, calamidad pública, convulsiones sociales, catástrofes naturales o causadas por el hombre, conflictos armados, inseguridad alimentaria aguda, riesgo inminente o grave amenaza a la vida, a la salud, a la garantía de los derechos humanos o humanitarios, aliando acciones preventivas, emergentes y estructurantes." Ley 11.451, 7/7/2007

<sup>170</sup>Datos del MRE en 2014, la actuación de emergencia de Brasil bajo la coordinación de CGFome, indicaron que han sido donados (de 2004 hasta 2014) 310 mil toneladas de alimentos, con una inversión de 149 millones de dólares americanos, ayudando a 2 millones de personas en 37 países.

<sup>171</sup> Después del golpe de estado que sacó del poder a la presidenta electa Dilma Rouseff en mayo de 2016, la CGFome fue extinguida y se encerró a sus actividades oficialmente en 2017. Actualmente, no hay un órgano específico que administre ese tipo de actividad de Brasil, lo que hay es una Coordinación General de Cooperación Humanitaria (CGCH), vinculada a la Agencia Brasileña de Cooperación, para tratar de temas variados. Para más informaciones ver: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/cooperacao/11937-cooperacao-humanitaria-brasileira>

<sup>172</sup>La llamada “Bancada Evangélica” (compuesta por diputados que se identifican con la religión evangélica brasileña), que se articuló y logró reunir votos para elegir su candidato al gobierno federal de Brasil en 2018, Jair Messias Bolsonaro.



repercusión tanto dentro del parlamento (presionando, aportando información), como influyendo en la elección de personas clave para cargos en el poder ejecutivo.

En consecuencia, la política exterior sigue los procesos de toma de decisión propios de las políticas públicas y que son característicos de los regímenes democráticos modernos. Principalmente, estos son: la relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo, la posibilidad de intervención del Poder Judicial, la existencia de trámites burocráticos (y una política burocrática) y la participación de la sociedad civil, de los operadores empresariales y sindicales (Milani, 2012, p.40-41). En caso de la política exterior alimentaria brasileña, la sociedad civil ha estado representada por la participación del CONSEA en la toma de decisiones sobre el progreso de la política alimentar brasileña para otros países, e incluso ha servido de modelo para ampliar la colaboración de la sociedad civil en otros países.

Milani (2012, p. 39) nos presenta un resumen sobre la configuración de actores domésticos involucrados en la formulación e implementación de la política exterior brasileña. Los actores están clasificados en dos niveles: nivel gubernamental y nivel no gubernamental. Los actores gubernamentales son el poder ejecutivo federal, las agencias que actúan nacionalmente, las agencias que actúan en nivel regional y local (con posibilidad de actuar internacionalmente), los entes subnacionales (estados federados y municipalidades) y los poderes legislativo federal (Senado y Cámara de diputados) y judicial. Entre los actores no gubernamentales están los partidos políticos, las ONGs, las organizaciones empresariales, los sindicatos, la prensa

y la opinión pública, los *think tanks*, los grupos de investigación, las organizaciones religiosas y los grupos étnicos.

A continuación, hemos elaborado una tabla en la que se ven los tipos de actores involucrados en la política exterior brasileña, sus formas de actuar, los indicadores que podemos usar para medir sus impactos en la PEB, así como cuáles serían las posibles limitaciones a sus actividades:

Tabla 4: Tipo de actores y cómo actúan en PEB<sup>173</sup>

<b>Tipo de actores</b>	<b>Modos de Acción (¿Cómo actúan?)</b>	<b>Medidas (¿Cómo pueden tener sus actividades medidas?)</b>	<b>Limitaciones (¿Qué limitan sus actividades?)</b>
<b>Legisladores: Parlamentarios del Congreso Nacional Brasileño</b>	Elaboración, sanción o rechazo de las leyes, jerarquización de temas en la agenda de votación, presión en el gobierno central	Cantidad de leyes aprobadas, número de parlamentarios aliados al gobierno central, temas de leyes aprobadas	No implementan las leyes, acceso a negociaciones externas, tipo de liderazgo del presidente
<b>Ejecutan la PEB: MRE, Itamaraty, Ministerios especializados, agencias gubernamentales</b>	Negociación, planificación, estudios de casos, proyectos de cooperación bilateral, multilateral y triangular.	Tamaño del presupuesto, clasificación de la importancia del tema objeto, impactos económicos, opinión pública, reelección del gobierno	Reglamentos internacionales y de los países objeto, presupuesto, poco impacto en países poderosos
<b>Influyen en la configuración de la PEB: Empresas, opinión pública, think tanks, organizaciones religiosas.</b>	Presión en el gobierno central, <i>lobbying</i> , dar o retirar apoyo al gobierno central, imagen del gobierno internacionalmente	Impacto en los medios de comunicación, temas negociados, aumento o disminución de ingresos, tamaño, recursos financieros	No implementan políticas, presupuesto, tipo de liderazgo del presidente

Fuente: Elaboración propia.

<sup>173</sup> No estamos considerando en este trabajo la actividad conocida como paradiplomacia que es cuando otros entes de una federación (como estados y ciudades), como es el caso de Brasil, también actúan como agentes diplomáticos tradicionales, negociando e implementando política exterior. Eso debido a que la política exterior brasileña en términos agroalimentarios haber sido conducida por el gobierno central, vinculado al presidente de la república.

### **2.3) La influencia del entorno nacional e internacional en la elaboración de la PEB de Lula**

En términos del entorno nacional e internacional, específicamente bajo el período de la administración Lula da Silva, de 2003 a 2010, tenemos que indicar que nacionalmente el país estaba con tasas de crecimiento económico en elevación, o al menos estabilizadas, comparadas al resto de los países del mundo. Con todo, hay que tener en cuenta que el punto de partida del gobierno Lula no era positivo. El índice Gini<sup>174</sup>, que mide la desigualdad, mostraba en diciembre de 2002 (último mes del gobierno de Fernando Henrique Cardoso) un nivel de 0,545, la tasa de pobreza también era del 42,5%, lo que daba 18,5 millones de habitantes en marzo de 2002<sup>175</sup>. Así que internamente, Brasil iba a crecer económicamente, pero tenía un lastre de amplia desigualdad.

Internacionalmente, Brasil pudo contar con un entorno optimista y de crecimiento económico, sobre todo de grandes países como China y Estados Unidos, los cuales demandaban muchos productos brasileños, principalmente las *commodities*. Además, Brasil, por sus recursos naturales en abundancia, también pasó a ser clave en los sectores energético, mineral y de biocombustibles, lo que le proporcionó más autonomía al país y más posibilidades de participar de grandes mercados.

---

<sup>174</sup> El índice de Gini es una medida de desigualdad desarrollada por el estadístico italiano Corrado Gini y publicada en 1912. Es comúnmente utilizada para calcular la desigualdad de distribución de la renta, pero puede ser usada para cualquier distribución. Se trata de un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la completa igualdad de ingreso (donde todos tienen la misma renta) y 1 corresponde a la completa desigualdad (donde una persona tiene toda la renta, y las demás nada tienen).

<sup>175</sup>Datos de: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desigualdade-social-e-a-menor-desde-2002-aponta-ipea.413529>

Regionalmente, también encontramos un campo positivo para la acción internacional de Lula. Casi a la par de la elección de Lula da Silva como presidente de Brasil, otros gobiernos considerados de “izquierda”<sup>176</sup> estaban siendo elegidos en la América Latina. Esto favoreció que tuviesen buena acogida por la preocupación común la inclusión social, el combate a pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo. Sobre estas cuestiones había un clima de entendimiento político. Ahora bien, no creamos que hubo una convergencia plena entre los dominios ideológico, político y económico, como ocurrió, según Cervo (2013, p.233) en el periodo del neoliberalismo en América Latina en los años 1990.

Ya sabemos que la ola neoliberal en el continente latinoamericano también dio como resultado diversas crisis económicas: Brasil (1999); Argentina (2001, 2002), México (1994), por ejemplo<sup>177</sup>. Esta crisis fue causante del aumento de la desigualdad y la pobreza en Brasil antes indicada.

Siguiendo de nuevo a Cervo (2013), se ve claro que tales efectos negativos del neoliberalismo en lo social en los países latinoamericanos fueron el combustible para retorno y refuerzo del papel del Estado y por una mayor preocupación por el social. Son rasgos que definen el perfil complejo del giro a la izquierda en tal período. Esos líderes empezaron a gobernar con la

---

<sup>176</sup>Es importante comentar lo que Cervo ha considerado como “las izquierdas” en el continente (2013, p.233): Brasil: Lula, Argentina: Kischner (Néstor y Cristina), Chile: Ricardo Lago y Michelle Bachelet, Venezuela: Hugo Chávez, Bolivia: Evo Morales, Ecuador: Rafael Correa, Uruguay: Tabaré Vázquez, Paraguay: Fernando Lugo. Además de apuntar también a Alan García en Perú y Álvaro Uribe en Colombia por sus preocupaciones con lo social, y Vicente Fox Quesada en México por una voluntad de cambio político.

<sup>177</sup>De acuerdo con Cervo, las crisis presentaron algunas características comunes, tales como: “debilidad del núcleo central de las economías nacionales, enajenación de los activos nacionales a empresas extranjeras por mecanismos de privatización, déficit del comercio exterior, elevado endeudamiento externo, estancamiento económico, desempleo de masa, aumento de la pobreza” (2013, p.235).

propuesta de implantar un proyecto social nacional, un conjunto de políticas públicas destinadas a remediar la suerte de los menos favorecidos (Cervo, p.236-237). Lula le quiso dar una proyección internacional a esas políticas.

Al asumir la presidencia de Brasil, Lula da Silva tenía, por lo tanto, un escenario nacional de crecimiento económico, pero con un nivel de partida de pobreza y de desigualdades sociales alto. Internacionalmente, había un escenario positivo con intereses similares en países vecinos, así como una demanda creciente por los productos primarios brasileños, sobre todo de China, E.E.U.U. y Unión Europea.

En conclusión, el entorno interno e internacional eran favorables a una política exterior de Lula da Silva que incluyera la preocupación con el social, como el combate al hambre, la seguridad alimentaria y el desarrollo.

#### ***2.4) La Política Exterior de Lula da Silva: dos visiones sobre los procesos de cooperación al desarrollo de Brasil***

Objetivamos en este apartado discutir las visiones sobre la política exterior de Lula da Silva sobre procesos de cooperación en el tema social contextualizar de forma más adecuada los casos que van a ser presentados en el próximo punto.

a) Cooperación técnica al Desarrollo de Brasil: exponente de una política exterior solidaria

La cooperación al desarrollo con Lula da Silva aumentó considerablemente. Puede pensarse que la motivación de esta acción internacional es la solidaridad. Creemos que es importante conocer el concepto de cooperación al desarrollo que se utiliza en Brasil.

Concretamente, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) indica que: “La cooperación técnica internacional constituye un **importante instrumento de desarrollo para Brasil**, ayudando al país a promover cambios estructurales en los campos social y económico brasileño, con capacitación de instituciones nacionales de los tres niveles de la federación, vía **transferencia de tecnología y conocimiento**<sup>178</sup>.”

Esta definición puede completarse con los rasgos apuntados por Visentini (2014, p.98), a partir de un documento de la Presidencia de la República de Brasil sobre esa cuestión y que expresamente indica:

El enfoque de la cooperación [técnica] (...) es la transferencia de conocimientos y de experiencias a través de entrenamientos, de consultorías, de capacitación institucional y de la ejecución de proyectos piloto. De esta forma, se atiende a dos objetivos principales: mejorar las condiciones de vida en los locales apoyados y generar capacidad técnica que permita internalizar los resultados de la cooperación.

Asimismo, otra importante definición de cooperación al desarrollo es la que indica el Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil (IPEA, 2010, p 17)<sup>179</sup> que dispone literalmente que:

(...) la totalidad de recursos invertidos por el gobierno federal brasileño, **totalmente a fondo perdido**, en el gobierno de otros países, en nacionales de otros países en territorio brasileño, o en organizaciones

---

<sup>178</sup>Sobre el concepto, se puede ver más en <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>

<sup>179</sup>Para el propósito de este trabajo y a partir de las definiciones de autores y órganos brasileños, la cooperación técnica y la cooperación al desarrollo tiene el mismo significado.

internacionales con el propósito de **contribuir al desarrollo internacional**, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones internacionales y de grupos o poblaciones de otros países para **la mejora de sus condiciones socioeconómicas**.<sup>180</sup>

Estos tres conceptos son complementarios e incluyen las notas principales de la cooperación, tales como objetivos, estrategias, locales de ejecución, financiación de la cooperación técnica. Básicamente, en esencia, para órganos brasileños ligados a política exterior, la cooperación técnica al desarrollo tiene como objetivo principal el desarrollo internacional a través de estrategias de difusión de *know how* y de las experiencias brasileñas sin esperar beneficios económicos a cambio.

Por tanto, teniendo en cuenta las definiciones presentadas anteriormente, hay una corriente de analistas internacionales (sobre todo brasileños) que ven el proceso de cooperación técnica al desarrollo brasileña con otros países en temas como seguridad alimentaria, salud, educación, fin de la extrema pobreza, promoción cultural, entre otros, como una diplomacia solidaria, cuyo objetivo final es la promoción del desarrollo de los países receptores (IPEA, 2010).

Así, de acuerdo con Ventura (citando a LEITE et al, 2013, p. 100), la diplomacia solidaria es un tipo de acción internacional que responde a las demandas de países en vías de desarrollo, que busca transferir la experiencia local en beneficio de estos países, que no impone condicionalidades, no está vinculada a intereses comerciales o fines lucrativos y no injiere en asuntos

---

<sup>180</sup>Énfasis añadidos en todas las citas.



internos de los países receptores. Este término fue acuñado cuando Brasil asumió el liderazgo de las tropas de paz en Haití en 2004.

Ventura se ha dedica a analizar el tema específico de la cooperación Sur-Sur en materia de la salud, preocupándose en ver si la PEB en este tema es una estrategia de diplomacia solidaria. En este sentido, la autora concluye en su estudio que:

La consolidación de una diplomacia solidaria de salud depende tanto de la prevalencia de la óptica de los derechos humanos sobre otros intereses de nuestra política exterior, como de la voluntad política de los gobiernos de completar el movimiento iniciado con la reforma sanitaria, construyendo un sistema de salud gratuito y de calidad, como deber del Estado, derecho de todos y baliza de la acción internacional de Brasil. (Ventura, 2013, p.111).

Del mismo modo, Ayllón Pino (2010, p.3, énfasis añadidos) en otro estudio también afirma literalmente que:

Esta perspectiva de la cooperación de Brasil, subordinada a los intereses nacionales, ha sido **acentuada en el gobierno Lula**, dado el carácter prioritario otorgado al **eje sur-sur de la política exterior**. El discurso político acompañó esta práctica de la cooperación brasileña, elaborando el concepto de **“diplomacia solidaria”**, según el cual se ponen a **disposición** de otros países en desarrollo las **experiencias y conocimientos de instituciones nacionales especializadas**, sin condiciones ni injerencias, en áreas consideradas relevantes por los países socios, con respeto a su soberanía.

Este enfoque de la política exterior brasileña como diplomacia solidaria está presente en el área de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre. Como ejemplos principales de la diplomacia solidaria en general del gobierno de Lula, podemos citar las siguientes estrategias de cooperación con países latinoamericanos y africanos<sup>181</sup>:

- Fomento del ingreso de afrodescendientes en los cuadros diplomáticos brasileños (acción afirmativa con ayuda financiera y beca de ayuda de coste de preparación para el concurso y reserva de plazas)<sup>182</sup>;
- Becas para estudiantes africanos a través del Programa de Estudiantes-Convenio de Graduación (PEC-G)<sup>183</sup> que “ofrece a estudiantes de países en desarrollo con los cuales Brasil mantiene convenio educativo, cultural o científico y tecnológico la oportunidad de realizar sus estudios de graduación en Instituciones de Educación Superior (IES) brasileñas”;
- Creación de las Universidades de Integración: UNILAB (Universidad de Integración Internacional de la Lusofonia Afrobrasileña) – que reserva plazas para estudiantes de países africanos y de lengua portuguesa; y UNILA (Universidad Federal de Integración Latinoamericana) que está ubicada en la ciudad brasileña de Foz de Iguazú, donde se localiza la triple frontera con

---

<sup>181</sup>Los cuales serán objetos de análisis más profundizado en el tópico posterior de este capítulo.

<sup>182</sup>Con eso se pretendía que el cuerpo diplomático brasileño reflejara la diversidad que hay en la población brasileña.

<sup>183</sup>Más informaciones en <http://www.dce.mre.gov.br/es/PEC/PECG.php>

Argentina y Paraguay. Ambas universidades fueron creadas en 2010, con un propósito de diplomacia solidaria.

Estos ejemplos y otros mecanismos institucionales han posibilitado el desarrollo de relaciones internacionales más amigables con los vecinos sudamericanos y con otros países en desarrollo. Ese incremento ha hecho posible la consolidación de una política exterior más proactiva. Además, entre 2003 y 2010, Brasil ha abierto embajadas en 18 países africanos, doblando la cantidad de embajadas que hasta entonces existían en dicho continente. Al mismo tiempo, muchos países de este continente también trataron de abrir sus representaciones diplomáticas en Brasilia.

Podemos estimar por tanto que la promoción del desarrollo ha sido uno de los factores de importancia para este estrechamiento en las relaciones de Brasil con países en desarrollo: las políticas públicas relativamente exitosas llevadas a cabo en el país llamarían la atención de organismos internacionales y, de países africanos y sudamericanos, los cuales se enfrentaban a problemas socioeconómicos a los que hacía frente Brasil con aquellas políticas públicas y que ahora podrían ser materia de cooperación al desarrollo (Alves y Maffra, 2017, p. 4).

Por lo tanto, esta es la primera visión de la PEB, como diplomacia solidaria.

b) La Política Exterior Brasileña de Lula como instrumento de promoción y prestigio internacional

La segunda visión trata la política exterior brasileña bajo la administración Lula da Silva como una forma de imperialismo *soft* o diplomacia de prestigio y puramente comercial<sup>184</sup>.

Esta visión de que la PEB ha sido conducida en realidad como un tipo de imperialismo *soft* o diplomacia de prestigio ha sido defendida por Visentini (2010) al estudiar la relación Brasil-África. Este autor enfatiza que en la relación afrobrasileña, hay solamente los intereses económicos y financieros inmediatos, dejándose de lado las metas políticas y estratégicas a largo plazo.

En un sentido similar, Cervo y Lessa (2014) resaltan que el modelo de cooperación al desarrollo brasileño iba en realidad a facilitar la inserción de Brasil en el continente africano. Destacan estos autores que la visión diplomática brasileña no se basaba en ninguna ingenuidad de fomentar la cooperación solidaria volcada solo hacia el combate al hambre y la inseguridad alimentaria con los países africanos. De acuerdo con Alves y Maffra (2017, p.11), la esencia era hacer un contrapeso a la expansión china e india en África.

Además, hay que ver que la PEB en el período del gobierno de Lula también fue diplomacia comercial, a partir de la cual Brasil buscaba insertarse internacionalmente a través de la expansión de sus empresas nacionales. Por medio de proyectos de cooperación al desarrollo, las empresas brasileñas eran normalmente las favorecidas para llevar a cabo, por ejemplo, obras de

---

<sup>184</sup>Los abordajes de imperialismo *soft* y diplomacia comercial son dos visiones diferentes, pero teniendo en cuenta el objetivo de este trabajo, serán discutidos como un bloque en oposición a la visión de la PEB como diplomacia solidaria.

construcción civil, adquisición de máquinas agrícolas, concesiones de obras públicas, la explotación de petróleo, entre otros.

En ese sentido, las empresas brasileñas tuvieron un papel importante durante el gobierno de Lula, pues para fortalecer los lazos con los países africanos fueron sustancialmente favorecidas por la política diplomática presidencial. Empresas como Vale, Petrobrás, Odebrecht, Camargo Côrrea, Mendes Junior, aumentaron la cartera de actividades en prácticamente todos los países africanos, pero sobre todo en Mozambique y Angola. La empresa explotadora de petróleo de Brasil, Petrobrás, expandió sus acciones e inversiones en Tanzania (2004), Libia (2005), Mozambique (2006) y Senegal (2007) (Visentini, 2014, p. 2011-212).

c) La Política Exterior de Lula: ¿exclusiva preocupación por la seguridad alimentaria mundial y el desarrollo social internacional o solamente una estrategia diplomática de inserción o prestigio internacional?

Antes de dar una respuesta a la pregunta planteada en el título de este apartado, debemos tener en cuenta cuáles son las fuentes de financiación de proyectos de cooperación solidarios/humanitarios internacionales. Generalmente, se financian ese tipo de proyectos de tres formas: primero, por medio de los presupuestos nacionales de un país; segundo, de convocatorias de organizaciones internacionales para subsidiar proyectos en contextos específicos; y, tercero, por medio de entidades financieras internacionales, tales como bancos de desarrollo, fundaciones y fondos internacionales.

Los proyectos de cooperación brasileños de combate al hambre y extrema pobreza (a través de fomento a la producción de la agricultura familiar

y de ampliación o implementación de la alimentación escolar) han sido financiados por las tres vías indicadas. Ahora bien, siempre había un importe considerable del gobierno brasileño a los proyectos, y eso sin considerar la parte de los aportes técnicos del personal y de costes de capacitación.

Esta dedicación de esfuerzos nos hace pensar que lo esencial era la diplomacia solidaria. Pero, al mismo tiempo, en la práctica se veía que todos los beneficios y la ejecución de los proyectos eran concedidos a las empresas brasileñas, lo que hace pensar que lo primordial era la diplomacia de prestigio, la influencia del país en otros lugares, la "diplomacia de negocios"<sup>185</sup>, una especie de imperialismo *soft*, en el que sólo se buscaba aumentar los mercados para los productos brasileños y explotar los recursos de aquel continente.

En conclusión, creemos que la respuesta más adecuada es la existencia de una lógica dual. Ambas diplomacias coexisten y son complementarias. Es decir, la dinámica solidaria de cooperar para ayudar a nuestros hermanos africanos a desarrollarse y también, a la vez, había la presencia de intereses económicos, principalmente provenientes de las transacciones con las empresas brasileñas en el continente. Incluso podemos estimar que los beneficios económicos eran relevantes para continuar la ayuda y cooperación técnica al desarrollo en las áreas con menor posibilidad de obtener ingresos económicos, como es el caso de la educación, salud y combate al hambre, pues muchos de los proyectos de cooperación en esas áreas eran financiados

---

<sup>185</sup>Las tres expresiones son usadas por analistas sobre la política exterior brasileña hacia África para calificarla. Las dos últimas (de prestigio y de negocios) son más utilizadas en tonos de críticas.

por los presupuestos públicos exclusivamente, sin el aporte de organismos financieros internacionales.

Además también estamos de acuerdo con Visentini (2014, p.28) que literalmente indica que "la reciente evolución política demuestra que los gobiernos africanos se están volviendo más proactivos en la defensa de sus intereses. Y Brasil no está en posición de imponer algo que los africanos no desean". Se puede valorar positivamente que Brasil ejecutó proyectos bien apreciados por los países africanos, sobre todo en área de lucha contra el hambre y agricultura.

En consecuencia, la política exterior brasileña de Lula da Silva se ha inclinado tanto a la cooperación solidaria y de desarrollo internacional, como a la diplomacia comercial con el objetivo de aumentar la inserción y prestigio internacional de Brasil. Lo que queremos resaltar es que una estrategia no imposibilita la otra, y que eran complementarias.

Pero, una cuestión es clara, la esencia de la política exterior brasileña bajo el gobierno de Lula era apoyar la cooperación al desarrollo y la lucha contra el hambre como instrumento de inserción y liderazgo de Brasil en la escena internacional.

Lula lo dijo claro en un discurso de balance final de su gobierno el 15 de diciembre de 2010 (Presidencia, 2010, p. 4, énfasis añadidos, traducido): "Hemos venido para cambiar el lugar de Brasil en el mundo, para conquistar el respeto que nuestro país merece y poder influir fuertemente en la solución de problemas internacionales, buscando la paz y la convivencia armoniosa entre las naciones."

En este pasaje del discurso del expresidente Lula, refiriéndose al papel del Brasil en el mundo, se nota un tono de pragmatismo en las relaciones internacionales, o sea, que buscaba lo necesario para que Brasil tuviera su estatus de potencia reconocido, mientras también manifiesta su preocupación por los problemas internacionales, entre ellos el hambre y la extrema pobreza, adoptando un tono más solidario y fraterno con los países que padecían este tipo de molestias.

### ***2.5) La internacionalización de políticas públicas como estrategia de inserción internacional brasileña: La Política Exterior de Lula impulsada por la actual interdependencia de las relaciones internacionales y sus impactos en las políticas públicas***

No cabe duda de que este papel de liderazgo que Brasil quería jugar en las relaciones internacionales está impulsado por el fenómeno de la interdependencia. Ésta profundiza la conexión entre los países y la entrada de temas sociales y económicos en la agenda internacional, lo que viene siendo estudiado desde la década de 1970.

La interdependencia es definida por Keohane y Nye como “dependencia mutua caracterizada por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países”<sup>186</sup>. En este sistema de "interdependencia", los Estados cooperan porque es de su propio interés común y el resultado directo de esta cooperación es la prosperidad y la estabilidad en el sistema internacional.

---

<sup>186</sup> Traducción libre de “mutual dependence characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries”. En KEOHANE, Robert. NYE, Joseph. 1977. Power and Interdependence. New York: Longman. (p.8)



Esta interdependencia tiene impactos en términos nacionales o domésticos. Así, Ventriss se pregunta “¿Qué significa esta nueva interdependencia para la administración pública?”<sup>187</sup>. Este autor apunta que muchas complejidades para el gobierno son planteadas por la interdependencia global (1989, pp. 899-900), o sea, crea muchos desafíos para las políticas públicas nacionales. Es necesario, segundo Roberge “(...) a truly holistic view of the emerging global order” (2005, p.1) con el objetivo de comprender mejor esos desafíos y como son o no incorporados a la administración pública de los países.

Siguiendo también a Ventriss y Luke (citados por Ventriss, 1989, p. 900), los Estados tienen, en el contexto de interdependencia, “(...) significantly reduced capacity (...) to effectively act unilaterally without considering broader economic and political issues.” Esto significa que los Estados y por ellos sus órganos nacionales, ante el fenómeno de la interdependencia, tienen pocas oportunidades de crear políticas públicas efectivas y propias si no toman en cuenta la influencia y el contexto internacional de forma ampliada. Esta necesaria mirada hacia los acontecimientos internacionales es destacada por muchos teóricos. Como se observa en los siguientes fragmentos de los autores: “(...) power is disbursed and shared by a multiplicity of public as well as domestic and international policy actors. (Henderson, 1982; Luke, 1982; citados por Ventriss, 1989, p. 900)”; “(...) enacted policies in an intersectoral and transnational environment (Ventriss, 1989, p.900); y “In a truly globalizing environment, politics cannot focus solely on the state. Scholars across the

---

<sup>187</sup> Traducción libre de “What does this new interdependence mean to public administration?”

discipline have moved away from studying governments to studying governance within both a national and international context” (Roberge, 2005, p. 1).

Es verdad que esta interacción internacional/interna no es nueva. Sin embargo, anteriormente era escasa y no tenía tanta fuerza estratégica e influencia en el *policy making* nacional o doméstico. Ventriss (1989, p. 900) ha llegado a llamarlo la *new reality of intermestic politics*, que es una unión de dos términos del inglés: *international* y *domestic*, resultando en una política que es tanto internacional, como doméstica.

En suma, podemos afirmar también que las políticas o la administración públicas se internacionalizan. Ello es un componente esencial impulsado por la globalización<sup>188</sup> (Roberge, 2005, p. 1) y como “*la transferencia de las prácticas de gestión pública de un sistema político/social nacional a otro*”<sup>189</sup> (Ohemeng, 2010, p. 460).

Así, en términos de análisis de política exterior, los estudios de Pinheiro y Milani (2012) han mostrado como las políticas públicas de Brasil estaban empezando a ser internacionalizadas, en el contexto de los procesos de globalización de la economía<sup>190</sup>.

Para estos autores, la difusión de estas políticas públicas brasileñas no era mera exportación, sino que serían un movimiento de internacionalización. La diferencia entre una y otra modalidad se encuentra en el hecho de que la

---

<sup>188</sup> Traducción libre de “An essential component of globalization is that it is driving the internationalization of public policy.”

<sup>189</sup> Traducción libre de “the movement of public management practices from one national political/social system to another”, al referirse a una definición de *International Public Sector Management*.

<sup>190</sup> Lo que, para los autores citados, corrobora la mundialización de la política y replantea las jerarquías (high y low politics, por ejemplo).

internacionalización, al contrario de la exportación, presupone un alto grado de aceptación y legitimidad, una práctica en general estimulada por una afinidad real o construida entre los actores involucrados (una experiencia más común entre países del Sur), y no como imposición de experiencias desde fuera hacia adentro (Pinheiro y Milani, 2012, p. 335-336).

Roberge (2005, p. 10) también estudia la trayectoria de la internacionalización de una política pública, desde su creación hasta su implementación, además de señalar los actores involucrados en ese proceso y las influencias que sufren a lo largo del recorrido. Como literalmente indica este autor:

In an international environment where there is multi-level governance, the policy agenda is set by a mixture of transnational and national policy communities; the elaboration of policy is done through, usually, intergovernmental relations, though it could also be done through a community of experts in a policy field, or through national governments; the implementation of policy is normally done by national authorities with the support of the expert community, though technically nothing prevents the policy from being implemented by a supra-national level of governance. (Roberge, 2005: 10)

Ciertamente, este fragmento corrobora lo que se ha citado anteriormente de que hay una doble vía en la elaboración de políticas públicas: una, que la creación de ellas está influenciada tanto por actores nacionales, como internacionales; y otra que las políticas públicas nacionales pueden ser, al final, implementadas por actores supranacionales, o internacionalizadas e implementadas en otros sitios o países.

Para completar todo este panorama, hay que tener en cuenta el actual enfoque de la gobernanza multinivel en las relaciones internacionales. Y, en ese sentido, el abordaje que Roberge (2005) utiliza para la internacionalización de las políticas públicas se observa bastante adecuado porque asigna elementos relevantes en el análisis, que es complejo en su origen. El abordaje de gobernanza multinivel, según el autor, tiene que ser definida, en primer lugar, a través de las dos palabras que la componen:

The expression multi-level refers to a juxtaposition of authorities from the local, to the national, to the regional, to the international levels all having jurisdictional powers, though of varying degrees, in a policy field. In other words, multi-level refers to vertical institutional relationships between different levels of political authority towards the end of solving a policy problem. (p.11-12)

(...) governance activities are not only carried out by the public sector, but also by private actors, (...) governance is not solely about formal arrangements, (...) for governance arrangements to matter, they must lead to compliance (p.12)

El autor utiliza en el debate las dos expresiones con el objetivo de demostrar su propia definición de *Multi-Level Governance* (p.13), que es literalmente la siguiente: "Multi-level governance refers to two or more levels of authority arranged vertically through formal or informal agreements, from public or private sources or both, established in a policy field so as to regulate and normalize activity in that field."

Con esta definición, contamos, según Roberge, con una herramienta muy útil para el análisis de la internacionalización de las políticas públicas, pues permite al investigador analizar una amplia variedad de mecanismos de gobernanza y señalar los niveles de gobernanza, la división del poder entre los actores y si hay o no la participación del sector privado (p. 14).

En consecuencia, gracias a este contexto internacional, y a estos conceptos explicativos, vemos cada vez más que los países están conectados y dependen mutuamente uno del otro. Desde la década de 1990, vemos también que se incluyen los temas sociales en la agenda internacional como estratégicos, que es común la cooperación entre los países clasificados como de renta media con países más vulnerables y pobres, transfiriendo sus políticas públicas nacionales como modelos a esos últimos.

Esto ocurrió como una forma de ofrecer a estos países más pobres una alternativa a la tradicional cooperación Norte-Sur, la cual a menudo exige muchas contrapartidas a costos más altos, también darles la posibilidad de participar efectivamente del proceso de cooperación, y no ser solamente receptores de la misma.

Así, por ejemplo, según Pinho (2013, p. 107, énfasis añadidos) es habitual que en la cooperación: “se plantean acciones deliberadas para **compartir conocimientos y experiencias de forma horizontal** con los países que presentan **problemas y desafíos semejantes** para el desarrollo en este escenario global cada vez más complejo y en mutación.”

También, de acuerdo con Oliveira (2005, p. 263), la propuesta de actuación brasileña en el gobierno de Lula era una adecuación al momento

coyuntural de las relaciones internacionales de la época. Lo que se buscaba era la formación de un frente, entendido como un proceso de Cooperación Sur-Sur, para discusión y defensa conjunta de intereses relativamente mutuos entre esos países frente a los desarrollados, como una alternativa a las relaciones tradicionalmente verticales entre el norte desarrollado y el sur subdesarrollado.

En verdad que el investimento de Brasil en cooperar internacionalmente en materia social no era una simple preocupación con el desarrollo social internacional, sino un reconocimiento de su capacidad nacional para proyectarse internacionalmente a través de temas que podrían ofrecer a la comunidad internacional un abordaje de solución de problemas (*problem solving*) alternativa, principalmente para países subdesarrollados y en desarrollo. Porque efectivamente habíamos superado esos problemas nacionalmente y por eso podríamos cooperar a partir de nuestras propias experiencias. Como no podíamos destacar en las áreas tradicionales de las relaciones Internacionales, como la defensa y seguridad, primero porque no era la prioridad del gobierno y segundo por el tradicional comportamiento de las administraciones brasileñas en las relaciones Internacionales de mantenerse apartado de conflictos, y, para el gobierno Lula da Silva, los temas sociales como era el caso de combate al hambre y a la pobreza extrema, se presentaban como una forma de mostrar al mundo la capacidad nacional de superar esos problemas y aún ser un modelo para el mundo, al ponerse como líder de los países en desarrollo. En los procesos de cooperación internacional de Brasil en temas agroalimentarios, se puede observar un papel importante de la personalidad y forma de liderar de Lula da Silva, pues los temas escogidos

para enfocarse eran personalmente queridos y llevan a una mayor proyección internacional.

Por nuestra parte, creemos que es interesante ilustrar esta estrategia de inserción internacional brasileña bajo el gobierno Lula da Silva y la internacionalización de políticas públicas, estudiando casos concretos de cooperación internacional brasileña en materia agroalimentaria con América Latina y África. Entendemos que son los casos más destacados. En concreto, son: Iniciativa América Latina Sin Hambre, la influencia en Chile, Colombia y Perú, el Programa de Adquisición de Alimentos de África y la Estrategia *Zero Hunger* de los países de África Occidental. Son los ejemplos más paradigmáticos de transferencia de las políticas públicas de Hambre Cero de Brasil. Antes, creemos que es importante conocer el contexto de la relación Brasil con América Latina que facilitó estos procesos de cooperación.

### **3. La América Latina en la Política Exterior Brasileña (2003 - 2010): la búsqueda de soluciones para problemas comunes en materia agroalimentaria**

Como comentamos en el apartado anterior, el entorno regional fue favorable a la política exterior del presidente Lula da Silva con la ascensión de gobiernos considerados por los analistas como “hermanos”, con ideología más a la izquierda y con una mayor preocupación por las cuestiones sociales. Inicialmente en sus propios países, esto ha posibilitado un ambiente amigable en la región para que Brasil pudiera ampliar sus intereses internacionales.

Por ejemplo, para Cervo (2013, p. 234), el proyecto de inclusión social, común a esos países, fue en un primer momento conducido de modo introspectivo, nacional, al margen de los procesos de integración internacional. Para el autor, no había un paradigma común “de desarrollo o de relaciones internacionales latinoamericanas en el siglo XXI” como por el contrario si lo hubo en “la independencia del neoliberalismo”. O sea, inicialmente, los gobiernos estaban enfocando sus esfuerzos hacia mejorar la situación de sus nacionales antes de pensar en una mayor integración con sus vecinos. Sin embargo, este hecho no impidió que los países latinoamericanos se identificasen y buscaran soluciones para problemas comunes.

En ese sentido, con la diversificación de los temas en política exterior y la búsqueda de soluciones para problemas crónicos en países latinoamericanos, tales como la pobreza, el subdesarrollo, la salud precaria, el hambre, entre otros, todas estas cuestiones han pasado a ser retos de la política exterior. Ellos pasaron a exigir que los formuladores de estas políticas tuvieran un conocimiento más amplio y una experiencia asociada a estos temas a fin de dar cuenta de la complejidad técnica y científica de muchas de las nuevas cuestiones internacionales (Milani, 2012, p.40).

Algunos estudios han mostrado en detalle cómo se produjeron los cambios de la política exterior brasileña desde Cardoso a Lula, constatándose este mayor giro a lo social y dando entrada a la lucha contra el hambre para conseguir un liderazgo internacional. Este es el caso, por ejemplo del estudio de Almeida (2004) que analiza los diferentes enfoques de la PEB de los dos gobiernos para temas como “OMC, negociaciones comerciales multilaterales y



cooperación Sur-Sur”<sup>191</sup>, “Terrorismo” y los “Instrumentos diplomáticos” utilizados.

Es muy interesante ver el enfoque de los presidentes acerca de la temática del “Terrorismo”. El autor nos presenta fragmentos de discursos de los expresidentes brasileños que demuestran la visión de cada uno sobre el tema y el papel de Brasil en él. En resumen, Cardoso ha reconocido el terrorismo como una amenaza global, así como el derecho de los países a autodefenderse, sin que esta amenaza afecte a la agenda de cooperación entre los países. Para Lula, por el contrario, la respuesta al terrorismo estaba en acabar con la pobreza mundial. Para él: “El verdadero camino de la paz es el combate sin tregua al hambre y la miseria, en una formidable campaña de solidaridad capaz de unir el planeta en lugar de profundizar las divisiones y el odio que rodean a los pueblos y siembran el terror.” (citado en Almeida, 2004, p.12).

Y por último, el tema “Instrumentos diplomáticos”, Almeida (2004, p.14) declara que para Cardoso, el Itamaraty era el principal responsable de la política diplomática brasileña y las prioridades en las negociaciones eran económicas. Había un comportamiento de aceptar el mundo como es. Se dialogaba con el G-7 y había una agenda compartida con la OCDE. En contrapartida, para Lula, la conducción de la política diplomática se quedó a

---

<sup>191</sup> Sobre la temática de la “OMC, negociaciones comerciales multilaterales y cooperación Sur-Sur” (Almeida, 2004, p.12), para la administración CARDOSO ha significado participación plena y activismo moderado en los foros de la OMC, interdependencia económica y mayor apertura a la inversión directa extranjera, y diálogo pero sin verdadera coordinación con los países del Sur. Ya para el primer año de gobierno Lula, hubo participación plena y fuerte activismo en los foros multilaterales en general, discursos de soberanía económica nacional y políticas sectoriales de desarrollo (principalmente hacia los sectores de agricultura y empleo), y alianzas estratégicas (formación de G-20, G-3, con África del Sur e India).

cargo del Itamaraty junto con nuevos asesores presidenciales. Las prioridades de la política exterior eran un sentimiento de necesidad de cambiar el mundo (Hambre Cero Mundial) y la transferencia de las políticas públicas consideradas exitosas.

Con respecto a América Latina específicamente, Lula da Silva en su discurso de inauguración de gobierno declaró que:

Apoyamos los arreglos institucionales necesarios, para que pueda florecer una verdadera identidad del Mercosur y de América del Sur. Varios de nuestros vecinos viven hoy situaciones difíciles. Contribuiremos, cuando se nos solicite y en la medida de nuestras posibilidades, para encontrar soluciones pacíficas para tales crisis, con base en el diálogo, en los preceptos democráticos y en las normas constitucionales de cada país. El mismo compromiso de cooperación concreta y de diálogos sustantivos tendremos con todos los países de América Latina. (Presidencia Brasil, 2003, p. 10, traducido del portugués)

O sea, había la intención de promover y profundizar las relaciones con sus vecinos, basadas en el diálogo, en los preceptos democráticos y en las normas de cada país. Como muchos de los países latinoamericanos estaban en el período saliendo de crisis económicas, como ya se ha comentado anteriormente, la situación en términos de pobreza, inseguridad alimentaria, muerte prematura de recién nacidos, muerte de mujeres embarazadas, desigualdades, estaban empeorando en la región. Estos problemas hicieron que los vecinos latinoamericanos fueran receptivos a estas ideas de Lula.

El gobierno que asumió la presidencia de Brasil en el año de 2003 quería acabar con esos problemas. Así, Brasil cambió desde país receptor de ese tipo de programa internacional a país promotor y líder de programas de reducción de las desigualdades. Es decir, Brasil ha pasado, por lo tanto, a “internacionalizar” políticas públicas consideradas por la comunidad internacional como exitosas; sobre todo las de combate al hambre y extrema pobreza a través del fomento de la agricultura familiar y campesina en el país, de ayuda a ingresos a familias miserables y promoción de la salud básica.

#### **4. Estudios de caso de transferencia de las políticas públicas brasileñas contra el hambre**

##### ***4.1) Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre y el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe***

El primer caso identificado y que puede ser relacionado como proyección internacional de la estrategia Hambre Cero de Brasil fue la creación de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre y, posteriormente, del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe.

La región de América Latina y Caribe (ALC) ha tenido una posición innovadora al desafiarse a cumplir la meta de erradicación del hambre en su territorio para fines de 2025. Y para ello, los jefes de Gobierno y Estado de la región se reunieron en 2005 en Guatemala y crearon la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre hasta 2025 (IALCSH) durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica en septiembre. De esta Cumbre, José

Graziano da Silva (entonces director de la FAO América Latina y Caribe) fue su principal promotor<sup>192</sup>.

Con ocasión del cierre de la citada Cumbre donde se lanzó la Iniciativa, el presidente brasileño Lula da Silva<sup>193</sup> declaraba que:

El **hambre** está dejando de ser sólo un problema de los pobres y hambrientos. Se convierte en un desafío para nuestros gobiernos y nuestras sociedades. Pasa a ser percibido como una cuestión verdaderamente **política**.

En esta conferencia, asumimos el **compromiso** de unir esfuerzos para erradicar ese genocidio silencioso. Estamos dando voz a aquellos que ni siquiera tienen fuerzas para exigir sus derechos. Estamos desafiando la indiferencia de los que no saben lo que es pasar hambre.

Lula da Silva sigue el discurso hablando acerca de su experiencia personal con el tema y sobre el programa Hambre Cero en Brasil:

Hice de esa lucha [contra el hambre] mi objetivo de vida, la prioridad mayor de mi gobierno. El hambre, en mi país, significa, ante todo, la exclusión social. Es sinónimo de falta de empleo, de renta, de educación, de salud, de condiciones dignas para decenas de millones de brasileños. El hambre invalida la ciudadanía que nuestras constituciones conceden a todos los hombres y mujeres de nuestros países. (...) El Programa Hambre Cero, que adoptamos en Brasil en sociedad con la sociedad civil y más de 100 ONGs, busca la emancipación ciudadana, habilitando a

---

<sup>192</sup>Información disponible en el website de la IALCSH en 2005.

<sup>193</sup>Presidencia Brasil, 2005, traducido, énfasis añadidos.

todos a vivir del fruto del propio trabajo. Él articula un conjunto de acciones gubernamentales.

Más que distribuir alimentos, estamos fortaleciendo la agricultura familiar, estimulando la formación de cooperativas, creando infraestructura, generando empleos formales y dando acceso a la educación nutricional. Con incentivos fiscales, microcréditos y seguro agrícola, alianzas con empresas y entidades, estamos asegurando condiciones de competitividad al pequeño productor. (...)

Y finalizó el discurso, clamando para que la comunidad internacional hiciese más caso del problema de hambre y pensase en eliminar sus causas y no solamente en medidas provisionales:

Se estima en decenas de miles de millones de dólares los costos directos del hambre mundialmente. El mundo gasta cantidades aún más amplias para protegerse de inseguridades e inestabilidades, lo que es potencializado por el ciclo vicioso de pobreza, injusticia y violencia.

Tiene más sentido emplear esos recursos en la eliminación de sus causas. Tiene más sentido invertir en la cooperación solidaria y esclarecida.

Necesitamos un sistema de comercio internacional más justo y equitativo. Los escandalosos subsidios concedidos a los agricultores de los países industrializados suman 300 mil millones de dólares. Con un adicional de 50 mil millones de dólares anuales sería posible cumplir las Metas del Milenio. (...)

Quiero invitar a todos aquí presentes a hacer de la lucha contra el hambre y la pobreza, en sus múltiples dimensiones, un compromiso a la vez personal y universal, un proyecto de vida colectiva.

Así, durante el año de 2005, diversos gobiernos de América Latina y Caribe decidieron apoyar la IALCSH tras ratificar el compromiso. También la llevaron a la Asamblea General de las Naciones Unidas de aquel año durante la Cumbre Extraordinaria de presidentes y la Iniciativa fue presentada por el vicepresidente de Guatemala, Eduardo Stein.

El compromiso con la IALCSH fue reafirmado también en el discurso del presidente de Brasil, Lula da Silva, debido a la conmemoración del 60º aniversario de la FAO y del Día de la Alimentación. En el discurso<sup>194</sup> del presidente brasileño fue señalado que:

(...) la lucha contra **el hambre y la pobreza** está hoy en el **centro de la agenda internacional**. Y eso sólo ha sido posible porque muchos de nosotros, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil estamos comprometidos en esta lucha, haciendo que pase a ser una **cuestión política y no sólo una estadística**. (...) En el ámbito regional, al final de la Conferencia Latinoamericana sobre el Hambre Crónica, celebrada en la Ciudad de Guatemala hace pocas semanas, asumí el compromiso de anunciar aquí en Roma el lanzamiento de la **iniciativa "América Latina sin Hambre"**.

Desde 2006, la IALCSH se tornó una línea prioritaria de trabajo de la FAO ALC a partir de la 29ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el

---

<sup>194</sup>Presidencia de Brasil, 2006b, traducido y con énfasis añadidos.

Caribe. A partir del año 2006, la Iniciativa también pasó a recibir apoyos regionales e internacionales importantes y compromisos de hacer efectivos la agenda. Como fueron los apoyos de España en 2006, de la Secretaría General Iberoamericana en 2006, del Mercosur en 2007, de la Unión Europea en 2008, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños en 2013, de la FAO en 2014 y de la propia ONU en 2015 con el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible)<sup>195</sup>.

La principal idea de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre era hasta el año 2025, “poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año”<sup>196</sup>.

Y los principales indicadores a ser utilizados para acompañar la meta serían: 1) prevalencia de la subalimentación; 2) prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o severa en la población; 3) experiencia de inseguridad alimentaria. La conducción y el seguimiento de las metas de la IALCSH se realizan a través del Grupo de América Latina y el Caribe ante las Naciones Unidas (GRULAC), del Grupo de Trabajo 2025 (GT2025) y del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), donde se reúnen académicos, representantes de los gobiernos y de la sociedad civil con el objetivo de hacer observación del cumplimiento y del control de los indicadores.

---

<sup>195</sup> Cronología disponible en <http://ialcsh.org/historia/>

<sup>196</sup> Información presente en el website de la Iniciativa.

En el año de 2009, a partir de la estructura de debates y reuniones en la IALCSH y con el apoyo de la FAO y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se creó el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC). El FPH-ALC es una “una plataforma plural que reúne a legisladores regionales, subregionales y nacionales interesados en promover el derecho a la alimentación y combatir el hambre.”<sup>197</sup>

Según la base de datos del FPH-ALC, hay en la actualidad 19 frentes parlamentarios en el nivel nacional<sup>198</sup> y 4 en el nivel regional<sup>199</sup>. El FPH-ALC colabora con otros actores como la FAO, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Organización Panamericana de la Salud – Organización Mundial de la Salud OPS-OMS, Observatorio del Derecho a la Alimentación (ODA), entre otros. Institucionalmente, el Frente se conforma a partir de cinco instancias de funcionamiento: la Secretaría Técnica (responsable de los asuntos administrativos); el Consejo Consultivo (grupo de consulta compuesto por exlegisladores vinculados al FPH); la Comisión Coordinadora Ampliada (encargada de tomar las decisiones y coordinar las acciones del Frente); Comisión Coordinadora Ejecutiva (responsable de coordinar las acciones del Frente con las pautas emanadas de las reuniones de la Comisión Coordinadora Ampliada); y las Coordinaciones Nacionales de los

---

<sup>197</sup> Disponible en <http://parlamentarioscontraelhambre.org/quienes-somos/>

<sup>198</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, y Uruguay.

<sup>199</sup> Frente Parlamentario contra el Hambre del Parlamento Andino (PARLANDINO), Frente Parlamentario contra el Hambre del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL).



Frentes (responsable por representar cada frente nacional delante al FPH-ALC).

Internacionalmente, el FPH-ALC colabora con sus congéneres de las Cortes Españolas, del Parlamento Europeo y del Parlamento Panafricano. En efecto, a finales de octubre de 2018, se reunieron en Madrid el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la FAO y el Senado Español en la nombrada Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición. El objetivo de esa Cumbre era el de acompañar los trabajos que habían sido hechos con el propósito de erradicar el hambre por los parlamentarios, puesto que con el FPH-ALC, colabora de forma financiera la Unión Europea, la AECID, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), y la FAO.

En la declaración final de la Cumbre se hace una retrospectiva de la actual situación de la nutrición en el mundo, hablando tanto de personas que todavía padecen de hambre (821 millones de personas), como de los altos índices de obesidad que alcanzó 672 millones de adultos en 2016. Desde la declaración, se ha apuntado también que:

(...) nuestro papel vital como parlamentarios para lograr el Hambre Cero y hacer realidad el derecho a una alimentación adecuada para todos a través de la legislación, la supervisión de las políticas y las asignaciones presupuestarias, así como la sensibilización sobre estos temas y sus causas en nuestras circunscripciones. Recordando la importancia de favorecer el diálogo parlamentario a nivel nacional, regional y mundial para compartir las experiencias, las buenas prácticas y los desafíos a los

que nos enfrentamos, así como de fomentar una colaboración más amplia y fortalecer la cooperación con aliados estratégicos, como las agencias de cooperación, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los centros de investigación y las empresas, para lograr el Hambre Cero y hacer realidad el derecho a una alimentación adecuada. (FAO, 2018a, p. 3)

En el documento, también se observa la preocupación con el rol de los parlamentarios en la lucha contra el hambre, principalmente en lo que se refiere a creación de legislaciones (en ámbito nacional) para apoyar a la agricultura familiar, la producción sostenible de alimentos, la reducción de la pobreza, la equidad de género, empleo y medidas de protección social a los más vulnerables como medios para lograr el Hambre Cero y el derecho a una alimentación adecuada (FAO, 2018a).

Hasta el año de 2019, la IALCSH y el Frente lograron celebrar la articulación de leyes relacionadas a la seguridad y soberanía alimentaria en 10 países de la región. Estas se resumen en el cuadro a seguir:

<b>PAÍS</b>	<b>LEGISLACIONES IMPULSADAS</b>
<b>ARGENTINA</b>	Ley “Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina” <sup>200</sup> – 2015
<b>BOLIVIA</b>	Ley de Alimentación Complementaria Escolar en el marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural <sup>201</sup> - 2014 Ley de Promoción de Alimentación Saludable <sup>202</sup> - 2015
<b>BRASIL</b>	Ley de alimentación escolar <sup>203</sup> - 2009

<sup>200</sup> Disponible en <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/arg140755.pdf>

<sup>201</sup> Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project\\_b/bolivia/LEY\\_ACE\\_n622.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_b/bolivia/LEY_ACE_n622.pdf)

<sup>202</sup> Disponible en <http://box.cnc.bo/cir2016/C2016-004.pdf>

<b>CHILE</b>	Ley de Etiquetado de alimentos <sup>204</sup> - 2012
<b>ECUADOR</b>	Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales <sup>205</sup> - 2016 Ley de etiquetado de alimentos <sup>206</sup> - 2015
<b>EL SALVADOR</b>	Ley de Programa de Vaso de Leche Escolar <sup>207</sup> - 2013
<b>GUATEMALA</b>	Ley de Alimentación Escolar <sup>208</sup> - 2017
<b>HONDURAS</b>	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional <sup>209</sup> . Promovida por el FPH - 2011 Ley Credimujer <sup>210</sup> - 2015
<b>MÉXICO</b>	Enmienda constitucional <sup>211</sup> reconociendo el derecho a la alimentación, modificación de los artículos 4 y 27 de la Constitución – 2011 Ley General de Desarrollo Social <sup>212</sup> – 2014, 2016
<b>NICARAGUA</b>	Ley Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional <sup>213</sup> - 2009
<b>PERÚ</b>	Ley marco para la promoción y desarrollo sostenible de la agricultura familiar <sup>214</sup> - 2015

<sup>203</sup> Disponible en <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11947-16-junho-2009-588910-normaatuizada-pl.pdf>

<sup>204</sup> Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041570>

<sup>205</sup> Disponible en [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasamblea\\_nacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/36-ley-tierras/RO-LEY%20DE%20TIERRAS-RO-SUP-711-14-03-2016.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasamblea_nacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/36-ley-tierras/RO-LEY%20DE%20TIERRAS-RO-SUP-711-14-03-2016.pdf)

<sup>206</sup> Disponible en <https://www.controlsanitario.gob.ec/reglamento-sanitario-de-etiquetado-de-alimentos-procesados-para-el-comsumo-humano/>

<sup>207</sup> Disponible en [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_073318433\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073318433_archivo_documento_legislativo.pdf)

<sup>208</sup> Disponible en <http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentaciónJudicial/cds/CDs%20leyes/2017/pdfs/decretos/D16-2017.pdf>

<sup>209</sup> Disponible en [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20de%20Seguridad%20Alimentaria%20y%20Nutricional%20\(2,2mb\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20de%20Seguridad%20Alimentaria%20y%20Nutricional%20(2,2mb).pdf)

<sup>210</sup> Disponible en <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Ley%20para%20el%20Programa%20Nacional%20de%20Credito%20Solidario%20para%20la%20Mujer%20Rural.pdf>

<sup>211</sup> Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/DEC13102011.doc>

<sup>212</sup> Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf)

<sup>213</sup> Disponible en [http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/B58490A0C8DAB2AD06257657006A573D?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/B58490A0C8DAB2AD06257657006A573D?OpenDocument)

<sup>214</sup> Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02\\_2011\\_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/80650a0928bb962d05257d5100753ab8/\\$FILE/PL03803120914.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/80650a0928bb962d05257d5100753ab8/$FILE/PL03803120914.pdf)

	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Perú <sup>215</sup> – 2015 Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes <sup>216</sup> - 2013
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>	Ley 589-16 sobre Soberanía Alimentaria y Nutricional por el Derecho a la Alimentación <sup>217</sup> - 2016
<b>SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS</b>	Fondo Parafiscal Desafío Hambre Cero – 2016
<b>URUGUAY</b>	Creación Comisión Especial con Fines de Asesoramiento sobre Derecho a la Alimentación <sup>218</sup> en Parlamento Uruguayo – 2015 Ley 19.292 de compras públicas a la agricultura familiar y pesca artesanal <sup>219</sup> - 2014 Ley de Alimentación Saludable en los Centros Educativos <sup>220</sup> - 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recuperados de <http://parlamentarioscontraelhambre.org/resultados/>, datos presentados en IX Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (octubre de 2018) e investigación propia.

A partir del cuadro anteriormente enseñado se puede percibir que la legislación relacionada con la temática es de Brasil, aunque la de Nicaragua sea del mismo año, la de Brasil se remonta a la década de 1960, como se ha comentado en el capítulo dos, con la adición del porcentual mínimo de compras públicas para la alimentación escolar del 30% de la agricultura familiar.

En el último foro evaluativo del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe, el IX, ocurrido en Madrid en el día 28 de octubre de 2018, se han presentado resultados de la ampliación de los frentes nacionales, de leyes nacionales relacionadas con la temática alimentar (como el caso de la sanción a la ley de donación de alimentos de Argentina, el avance de un 60%

<sup>215</sup> Disponible en

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/A12985332EE2AA5105257E420061F3F3/\\$FILE/INCLUSI%C3%93N\\_SOCIAL\\_3981.4014.4133.4181.4374-2014-CR\\_Txt.Fav.Sust.Unanimidad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/A12985332EE2AA5105257E420061F3F3/$FILE/INCLUSI%C3%93N_SOCIAL_3981.4014.4133.4181.4374-2014-CR_Txt.Fav.Sust.Unanimidad.pdf)

<sup>216</sup> Disponible en <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Ley-de-Promocion-de-la-Alimentacion-Saludable-para-Ninos-Ninas-y-Adolescentes.pdf>

<sup>217</sup> Disponible en <https://plataformacelac.org/ley/200>

<sup>218</sup> Disponible en <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/comisiones/1117>

<sup>219</sup> Disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4430224.htm>

<sup>220</sup> Disponible en <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/uru154756.pdf>

del proyecto de Ley de Alimentación Escolar de Ecuador, los avances en los proyectos de ley de agricultura familiar y etiquetados de Guatemala, entre otros)<sup>221</sup>.

De esa compleja red también forma parte el Observatorio del Derecho a la alimentación de América Latina y el Caribe (ODA-ALC), creado en 2011 y compuesto por más de 50 universidades miembros con el objetivo de apoyar desde la academia la construcción de políticas públicas orientadas a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. El ODA-ALC colabora activamente con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe, el Frente Parlamentario Contra el Hambre Capítulo Nacional Costa Rica, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Parlamento Latino - Americano (PARLATINO), el Observatorio del Derecho a la Alimentación de España.

De acuerdo con Alberto Ramirez Fiora, funcionario de la FAO – escritorio América Latina en Santiago, en entrevista concedida en 25 de abril de 2018, la idea de creación del frente de parlamentarios ha sido imaginada e influenciada por José Graziano da Silva cuando era director de esta organización. Para él, el frente sería un vínculo directo con el poder legislativo nacional y con la sociedad civil, garantizando su voz y participación.

Según el coordinador del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe, Luis Lobo, en entrevista concedida en 03 de mayo de 2018, en Santiago – Chile, hasta 2005 los proyectos de FAO se han enfocado en los aspectos técnicos del fin de hambre, como tasas de desnutrición, muertes de

---

<sup>221</sup> Datos presentados en el Foro.

niños, de nutrientes, etc. Y, para él, desde Brasil ha venido el valor político atribuido al hambre, es decir, con Brasil se ha reconocido que el hambre era un problema político y no de producción u otras variables técnicas. Por eso, hubo una especie de llamada por Brasil y Guatemala y se creó la IALCSH en 2005.

Otra funcionaria de FAO que también estuvo de acuerdo con el señor Luis Lobo fue Emma Siliprandi, que es brasileña y, en el día de la entrevista (03 de mayo de 2018) era la coordinadora del proyecto de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO ALC. Ella declaró que la FAO hasta 2005 priorizaba los proyectos con abordaje técnico al problema de hambre, principalmente como una cuestión de producción, y Brasil ha llevado la experiencia de tratar el tema a partir de una perspectiva multidisciplinar.

De acuerdo con FAO<sup>222</sup>, en el marco del Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO, entre 2010 y 2016, fueron ejecutados 15 subproyectos en beneficio de 11 países (Haití, República del Congo, Mozambique, Angola, Guinea-Bissau, Chile, Nicaragua, Paraguay, Bolivia, Honduras y El Salvador), y apoyadas actividades puntuales en Haití, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. Todos estos subproyectos integraban la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre.

Estas iniciativas de cooperación humanitaria se implementaron bajo la coordinación de la CGFOME, coordinación que, en esas fechas, integraba el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MRE). Tras la extinción de la

---

<sup>222</sup>Ver más informaciones en <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/cooperacion-humanitaria/es/>

CGFOME, el programa de cooperación humanitaria establecido con la FAO pasó a ser coordinado por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) (FAO).

Dentro de la IALCSH, los subproyectos de cooperación Brasil-FAO y países socios<sup>223</sup> han objetivado “contribuir a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y Superación de la Pobreza de la población más vulnerable de los países socios, favoreciendo el restablecimiento de las condiciones de resiliencia frente a desastres o amenazas a su seguridad alimentaria y nutricional.” (FAO).

Este informe de FAO sobre los proyectos bajo la IALCSH finaliza afirmando la importancia de la cooperación Sur-Sur, como un instrumento fundamental en el proceso de desarrollo de los países de la región:

La estrategia del Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO propone que iniciativas que articulen estos aspectos, vinculados al **rol** que juegan hoy los **Gobiernos, los Parlamentos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil**, sean un real avance para la implementación y gestión de los **programas y políticas de la seguridad alimentaria** de la Región. (...) De esta manera, la **Cooperación Sur-Sur** se constituye en una de las **herramientas fundamentales** en proceso de desarrollo entre los países de la Región, por lo cual será uno de los mecanismos pilares de su accionar<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup>Término utilizado por la FAO al referirse a los países receptores de los proyectos de cooperación.

<sup>224</sup>FAO, énfasis añadidos.

#### **4.2) Chile, Colombia y Perú: cooperación directa e indirecta con Brasil en temas agroalimentarios**

En este apartado, discutiremos tres casos de países sudamericanos que han cooperado directa o indirectamente con Brasil en temas agroalimentarios. La elección de Chile ha sido por la oportunidad de hacer una estancia de investigación en el país por ocasión de una beca del Banco Santander España<sup>225</sup>. Mientras los otros dos países (Perú y Colombia) han sido sugerencias de personas entrevistadas por la probable facilidad de acceso a materiales y datos.

##### **4.2.1) La influencia brasileña sobre la creación del programa de compras públicas de la agricultura familiar en Chile<sup>226</sup>: un estudio de caso de cooperación sin acuerdo formal**

###### **El doble papel de la agricultura familiar y campesina en Chile**

Chile es un país con características peculiares. Es un país con más de 4200 km de largo, pero con un ancho máximo de 375 km, tiene su frontera este cercado por las cordilleras de los Andes y de la Costa, al norte su frontera es el desierto de Atacama, al sur la Patagonia chilena, y al oeste el Océano Pacífico, además de muchas islas.

Estos paisajes proporcionan climas completamente diferentes a lo largo de todo el territorio chileno, que “van desde los de tipo desértico en el norte,

---

<sup>225</sup> La beca era del programa Santander de Investigación para países iberoamericanos, y la universidad elegida ha sido la Universidad de Chile, bajo la dirección de la profesora Dra. Sofía Boza, del departamento de Economía Agraria y del Instituto de Estudios Internacionales. La estancia ha sido de cuatro meses, entre enero y mayo de 2018.

<sup>226</sup> Por ser el país en el cual hice la estancia, este apartado será el mayor entre todos exactamente por la extensa coleta de datos de ese país y sus programas agroalimentarios.

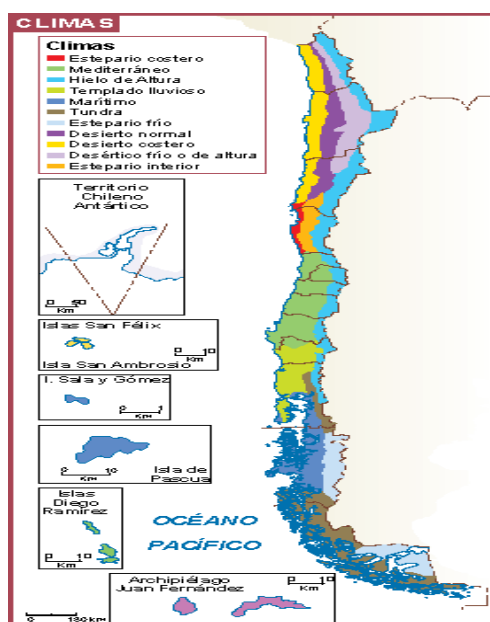


con precipitaciones promedio de menos de 1 mm/año, a los templados lluviosos fríos en el extremo sur, con lugares cuyas lluvias superan los 5.000 mm/año” (ODEPA<sup>227</sup>, 2015, p.11) y, por lo tanto, posibilidades diversas para la agricultura.

Según ODEPA (2015, p.20),

A pesar de las dificultades geográficas y climáticas para la actividad agropecuaria y forestal en amplias zonas del país, existen explotaciones agrícolas en todos los sectores geográficos, encontrándose el 54% de éstas en las regiones de La Araucanía, del Bío Bío y del Maule. Por otro lado, entre el extremo norte del país y la Región de Coquimbo sólo se localiza el 8,4% de las explotaciones, cifra que no supera el 1,8% en Aysén y Magallanes.

**Ilustración 38: Mapa de climas de Chile**



Fuente: <http://www.netmaps.net/netmaps/chile-mapa-clima>

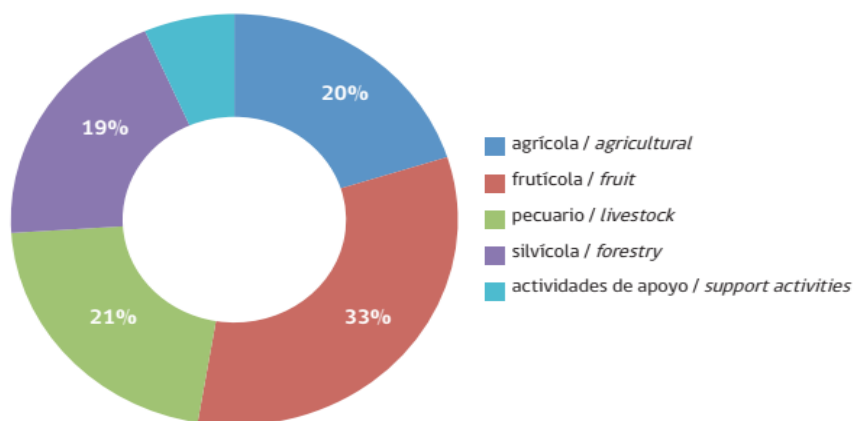
<sup>227</sup> ODEPA: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ligada al Ministerio de Agricultura de Chile.

Con relación al tamaño de las empresas que explotan la agricultura en Chile, sobre el 90% son consideradas como microempresas, y respecto al rango de tamaño de las propiedades, cerca de 40 % de las tierras cultivadas están entre 0,1 y 4,9 ha (Aedo y Alvear, 2010 y ODEPA, 2015). Y de acuerdo con datos de FAO, la tenencia de la tierra en Chile está concentrada en el 1% de las explotaciones sobre 70% de la superficie.

En términos de financiación de proyectos agrícolas, se estima que en el período de 10 años (2005-2015), hubo un incremento de 167% y entre los emprendimientos que solicitaran más créditos está la fruticultura, con un 138% (ODEPA, 2015). A nivel nacional, en ese mismo estudio, los cultivos que se destacan son trigo, maíz, avena, papa, raps y arroz.

Es importante subrayar que, en Chile, las frutas son el cultivo que más aumentó en la superficie del país, de “221.092 hectáreas en el año 2004 a 296.587 hectáreas en el año 2014, con un crecimiento del 34% en el período” (ODEPA, 2015, p.64). Así que las frutas son el principal cultivo contribuyente al PIB silvoagropecuario chileno, como se observa en el gráfico que sigue.

**Gráfica 6: Contribución de los rubros al PIB silvoagropecuario chileno**  
Contribución de los rubros al PIB silvoagropecuario  
Contribution of areas to the agriculture, livestock and forestry GDP



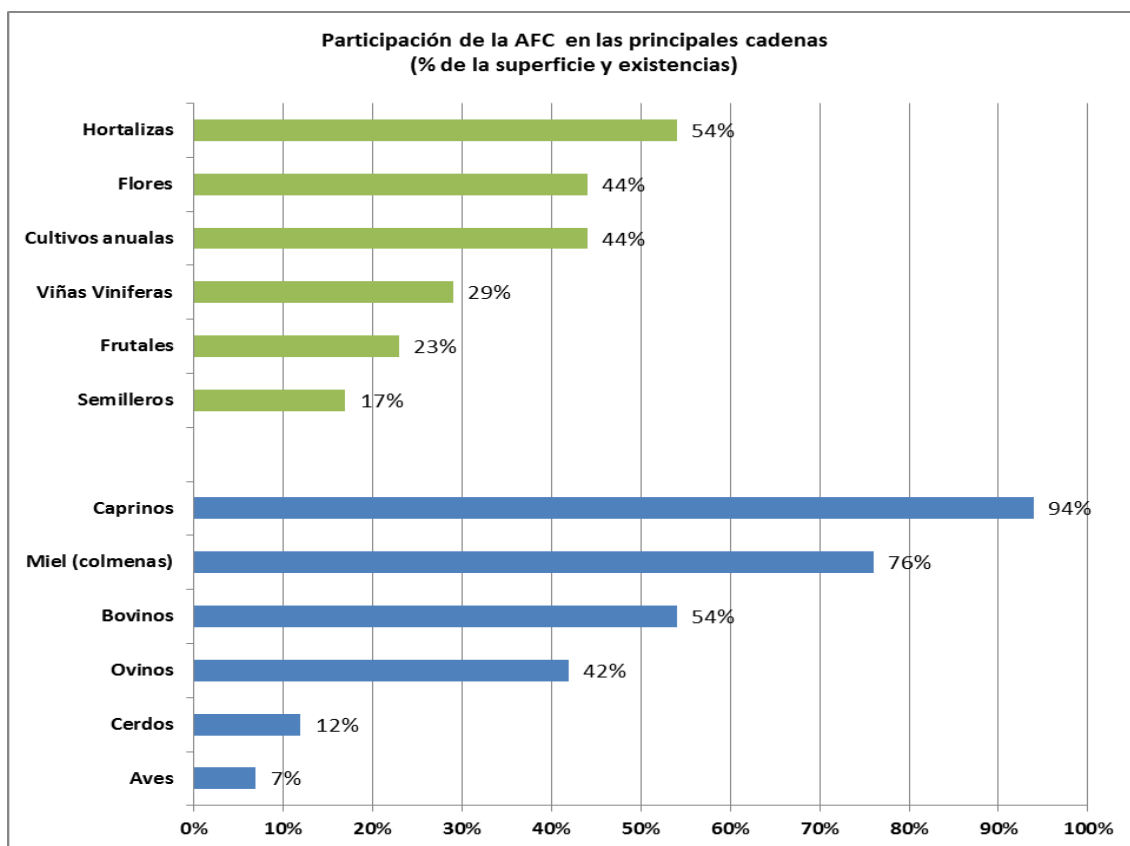
Fuente: ODEPA (2015). Panorama de la Agricultura Chilena. Santiago, p.39.

Se observa que, en las exportaciones chilena, las frutas frescas continúan siendo el principal rubro y que cultivos como arándanos, cerezas y semillas se han sumado a las tradicionales exportaciones de uvas y manzanas. Y los productos alcohólicos derivados de las frutas, como vinos y piscos, han aumentado su importancia en un 13%, debido principalmente, en el caso de vinos, a los vinos con denominación de origen. (ODEPA, 2015)

Como una gran parte de la producción de la agricultura chilena es para la exportación debido a los precios que son más atractivos, queda, en general, el mercado interno para ser abastecido por las empresas agrícolas más pequeñas, y entre ellas las de agricultura familiar campesina (AFC). Sin embargo, los agricultores familiares todavía tienen un espacio restringido para vender su producción: las ferias libres, por ejemplo, aunque frecuentemente a través de intermediarios.

En Chile, hay 262.000 explotaciones campesinas, que aportan 61% del empleo agrícola, utilizan 44% de la superficie agrícola útil y representan un 22% del valor de la producción agrícola (INDAP, 2017). Así que la AFC chilena ha contribuido con los siguientes cultivos y cadenas:

**Gráfica 7: Participación de la AFC en las principales cadenas**



Fuente: INDAP (2018). INDAP en cifras - año 2017. (p.10)

A pesar de su importancia para proveer los alimentos internamente, la AFC chilena todavía tiene problemas como la alta informalidad, dificultades en el acceso a sistemas de riego, la discontinuidad de la oferta, bajo acceso a tecnologías de información y productivas, entre otros; hecho que complica el acceso a los mercados también (Boza et al., 2015, 2016).

De acuerdo con un estudio de ODEPA (2016, p.31),

Las principales problemáticas asociadas al desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) corresponden, principalmente, al acceso a mercados para la venta de sus productos. Dentro de los productores entrevistados en este estudio pertenecientes a esta categoría se alude también a la ausencia de espacios para la venta; la falta de asociaciones

comerciales como cooperativas, que permitan asegurar una mejor integración al mercado; continuidad de las fuentes de financiamiento para mejorar la producción; y la disminución de las barreras para acceder a los créditos.

Acerca de la temática de mercados para la producción de la AFC, se discutirá mejor en el próximo apartado. Sin embargo, han tenido en los últimos 5 años iniciativas desde el sector público para incentivar el consumo de productos de la agricultura familiar. Dos de las iniciativas fueron la creación del “Sello Manos Campesinas” y las tiendas Mundo Rural.

El sello fue resultado de una iniciativa conjunta entre el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), las organizaciones campesinas y la Universidad de Chile. El Sello Manos Campesinas funciona como un proceso de acreditación de productos y servicios generados por pequeños agricultores del país, bajo estándares establecidos de calidad, origen de la producción e inocuidad, asegurando que a los consumidores lleguen productos “campesinos, artesanales, justos y sanos”<sup>228</sup>. Los objetivos son dar visibilidad a ese tipo de producto y fomentar el desarrollo económico y social local de las familias campesinas.

Las Tiendas Mundo Rural<sup>229</sup> siguen el mismo objetivo del sello y ser un canal comercial para la oferta de los productos de la agricultura familiar campesina, además de proveer al consumidor de productos campesinos, en general, más baratos por la utilización del esquema de circuitos cortos. Los

---

<sup>228</sup> Ver más en <https://www.indap.gob.cl/introducci%C3%B3n-sello-manos-campesinas> y en <http://www.manoscampesinas.cl/>

<sup>229</sup> Más informaciones en <https://www.indap.gob.cl/Tiendas-Mundo-Rural>

circuitos cortos son una modalidad de venta en que hay como máximo un intermediario y, por lo tanto, permitiendo que los precios sean más justos.

**Ilustraciones 39: Logotipos del sello Manos Campesinas y de las tiendas Mundo Rural**



Los principales productos de origen de la AFC son las hortalizas y frutas, así como productos poco procesados, como quesos y mermeladas, pero en cantidades más pequeñas. Entre lo que se oferta de la agricultura en Chile, “la agricultura familiar campesina [...] representa más del 90% del total de las explotaciones del país y contribuye, de manera significativa al valor de la producción agrícola y a la generación de empleo.” (Sáez *et al*, 2015, p.47). Como se observa en la tabla siguiente, las explotaciones con producción de frutales, hortalizas o leguminosas divididas por las macrozonas del país y por el tamaño de las explotaciones, las de pequeña agricultura comercial y de subsistencia concentran la gran parte del territorio chileno.

De acuerdo con Sáez *et al* (2015, p. 55), la producción de las llamadas frutas de huerta está vinculada a la agricultura familiar debido principalmente a las características de fragilidad de los productos que impiden que sean exportadas con facilidad, como los melones, las sandías y las fresas, lo que implica que, en general, se destinan al mercado interno.

Igualmente, las hortalizas se cultivan en todo el país, tanto al aire libre como en invernaderos, alrededor de 85.000 hectáreas. Entre las ofertas, se destacan “lechuga, tomate, cebolla de guarda, zapallo y zanahoria, y entre las especies destinadas a la agroindustria sobresalen maíz (o choclo), tomate, poroto verde, espárrago, arveja verde, alcachofa y pimiento” (ODEPA, 2015, p.71).

Para la exportación, se destina 60% de la producción frutícola nacional, con especial aumento, constatado en el estudio de ODEPA (2015, p. 66-67), de los arándanos y el avellano europeo, con más de 900% de crecimiento en la última década, principalmente por causa de “apertura de nuevos mercados y la extensión de los mercados tradicionales, a través de tratados de libre comercio, han tenido un rol fundamental en la permanencia de la industria frutícola chilena en los mercados externos” (Ibid, p.67).

En ese mismo estudio, también se discute la participación de la agricultura orgánica en la producción agrícola de Chile. Se apunta que la producción orgánica ha sido incrementada significativamente en los últimos años, “alcanzando 19.932 hectáreas de cultivos en junio de 2015. [...] Los principales cultivos orgánicos son uva vinífera, manzanos, kiwis, arándanos, frambuesas, moras, plantas medicinales y aromáticas, así como diversas hortalizas.” (ODEPA, 2015, p.92-93).

En respecto a la producción de carnes, la producción de carne porcina fue la que más aumentó en la última década, alrededor de 3,4% anualmente, principalmente para los mercados japoneses, chino y surcoreanos (ODEPA, 2015).

En cuanto al consumo de los chilenos, en 2014 el consumo de leche alcanzó 142 litros per cápita, representando un leve descenso con relación al año 2013 (-3%), cuando casi se llegó a 147 litros, la tasa más alta de consumo de leche hasta entonces registrada (ODEPA, 2015, p.81). Según el mismo estudio (2015, p. 76), la carne más consumida en Chile es la de ave con una disponibilidad por año (en 2014) de 37,2 kilos por habitante. Lo que sigue por debajo de la tasa de consumo de carne divulgada por un estudio OCDE-FAO en AL (2016), que es de 58 kilos/persona/año.

Lo que puede explicar también el aumento del número de obesos, ya que hay una prevalencia de consumo de productos azucarados y grasos y poca proteína. Y como explica un estudio de revisión bibliográfica en el área de nutrición de Rosado y Monteiro (2001, p. 147), el aumento de consumo de proteína de 75g a 100g/día, podría generar un aumento calórico de 50 kcal/día. Las autoras también añaden que la proteína es el macronutriente que más promueve reducción del consumo energético total.

En consonancia está la cita de Representante Regional da FAO América Latina y Caribe (FAO LAC), Raúl Benítez, en el lanzamiento del informe anteriormente mencionado de OCDE y FAO: “Este hecho pone de relieve la creciente tasa de obesidad y sobrepeso regional. La región ha hecho grandes esfuerzos para erradicar el hambre, pero aún enfrenta un problema de malnutrición”<sup>230</sup>, refiriéndose al dato del mismo informe de que el consumo per cápita del azúcar y del aceite vegetal seguiría creciendo en América Latina (AL) (OCDE-FAO, 2016, p. 33-34) y la región es la que concentra el mayor consumo

---

<sup>230</sup>Adaptado y traducido de <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/423039/>



per cápita de azúcar y llegará a 45 kilos / persona / año en 2025, casi el doble del promedio mundial (25 kilos / año) (2016, p. 34).

En ese contexto, Chile es el país que posee la población más obesa de la AL. Según la Encuesta Nacional de la Salud (MINSAL, 2017), un 74,2% está por encima del peso corporal normal<sup>231</sup> (o sea en las categorías sobrepeso, obeso y obeso mórbido) – de los cuales, una media de 45% son niños y niñas, con una prevalencia entre los niños en la categoría obesidad<sup>232</sup>. Hay todavía una categoría preocupante que es la obesidad severa, que entre las niñas y los niños aflige a entre 7 y 8%, llegando a una tasa de 10,3% entre los niños del primer básico.

Además, la encuesta también presenta que 86,7% de la población está sedentaria (que no hizo ejercicio físico en el último mes) y un 27,6% de los chilenos presentan sospechas de Hipertensión Arterial y un 12,3% de diabetes. (MINSAL, 2017). Otros datos indican que cuatro de cada diez chilenos consumen comida rápida <sup>233</sup> y la mayoría de los chilenos considera que lleva una vida saludable, sin embargo, la gran mayoría presenta índices de masa corporal que evidencian sobrepeso, como ya se ha mostrado anteriormente. Se demuestra aún que solamente 15% de los chilenos consumen la porción indicada de frutas y verduras (5 porciones al día).

---

<sup>231</sup> Categorías utilizadas están basadas en el IMC – Índice de Masa Corporal (se calcula dividiendo los kilogramos de peso por el cuadrado de la estatura en metros (IMC = peso [kg]/ estatura [m<sup>2</sup>]). Las categorías de la encuesta fueran: Enflaquecido: IMC < 18,5; Normal: IMC 18,5-24,9; Sobrepeso: IMC 25-29,9; Obesidad: IMC 30-39,9; Obesidad mórbida: IMC ≥ 40.

<sup>232</sup> Según el Mapa Nutricional (2017) elaborado por la JUNAEB anualmente desde 2001. Entre los estudiantes investigados, se dividió en categorías de nivel escolar: Prekinder, Kinder, Primero Básico y Primero Medio.

<sup>233</sup> GFK (2015). ¿Cuánta comida rápida consumen los chilenos? Santiago.

Esos datos representan una situación alarmante en Chile que es la obesidad, o sea, el país sufre con la malnutrición por exceso. Estratégicamente, las iniciativas gubernamentales para fomentar la agricultura familiar campesina pueden tener un rol duplo. El primer rol es de la AFC como proveedor de alimentos más sanos y frescos – lo que tendría impactos positivos en la dieta diaria de los chilenos. Y el segundo es impulsar el desarrollo económico y social local a través de la facilitación de mercados para la AFC.

El gobierno chileno tiene buscado soluciones para el problema de obesidad, sobre todo entre los niños, de forma interdisciplinar e interministerial. Una de las iniciativas fue la creación del Plan Contrapeso de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)<sup>234</sup>, ligada al Ministerio de la Educación.

Conforme a la entrevista concedida en el día 17 de abril de 2018, Fernando Concha, coordinador del Plan Contrapeso, hizo una retrospectiva histórica de la actuación de JUNAEB, que fue creada inicialmente para combatir la desnutrición entre los niños en las escuelas, con un modelo de entrega de alimentos, a través de 52 programas y 20 becas escolares. Sin embargo, con los años Chile ha pasado de una condición de desnutrición hacia un estado alarmante de malnutrición por exceso. Luego la necesidad de pensar en estrategias para disminuir las altas tasas de obesidad entre los chilenos y a partir de varias reuniones con expertos de áreas diversas, surgió la idea de

---

<sup>234</sup> JUNAEB, es un organismo de la Administración del Estado, creado en 1964 por la Ley N° 15.720, responsable de administrar los recursos estatales destinados a velar por los niños, niñas y jóvenes chilenos en condición de vulnerabilidad biopsicosocial, para que ingresen, permanezcan y tengan éxito en el Sistema Educativo. Ver: <https://www.junaeb.cl/quienes-somos>

lanzar un gran plan que reunió a varios Ministerios de Chile (Salud, Educación, Deporte, Desarrollo Social, Agricultura) “con una meta de reducción de un 2% de obesidad al 2020”<sup>235</sup>.



Contrapeso se concreta a través de 50 medidas en cinco ejes fundamentales: alimentación, actividad física, educación alimentaria (cambio de comportamientos), innovación y tecnología (a favor de buenos hábitos) y monitoreo. Algunas medidas son, por ejemplo (JUNAEB, 2016):

- ✓ Medida N° 01: Reducción del azúcar en el menú del Programa de Alimentación Escolar (PAE);
- ✓ Medida N° 04: Entrega de alimentos sin sellos negros;
- ✓ Medida N° 07: Compras a proveedores locales: Las empresas prestadoras del PAE deberán comprar un mínimo del 15% a productos locales (de la región) o 10% en zonas rezagadas, o bien, una combinación proporcional. Se busca así abastecer de alimentos frescos a las escuelas.

A modo de resumen de los ejes citados anteriormente, se apunta abajo lo que hay de concreto en el plan.

---

<sup>235</sup> Ver: <http://contrapeso.junaeb.cl/plan/>

**Ilustración 40: Medidas ya alcanzadas del programa Contrapeso**



Fuente: JUNAEB. Mapa Nutricional 2017 – Resumen Estado Nutricional

Específicamente, en las medidas n° 04 y n° 05 se enseñan dos aspectos muy importantes sobre la posibilidad de los agricultores familiares participasen más de los mercados, abasteciendo a la población chilena con alimentos más frescos y saludables. La medida n° 04 dispone sobre alimentos que no tengan las etiquetas que son parte de la Ley 20.606, conocida como “Ley de los Etiquetados” (2012). Resumidamente, la ley facilita información a los consumidores para favorecer decisiones informadas de compra de alimentos, a través de la disposición de etiquetas en alimentos ricos en sodio, grasa, azúcares y en calorías.

**Ilustración 41: Etiquetas que llevan los alimentos mínimamente procesados en Chile**



Fuente: <http://www.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/>

Por otro lado, la Ley de los Etiquetados y su normativa también prohíben publicidad dirigida a menores de 14 años y la venta de alimentos que contienen los sellos negros en las escuelas, incentivando la compra de alimentos más saludables y ayudando en la planificación de la alimentación familiar y el cuidado de los niños. Los sellos negros van puestos en alimento a los que se añade un ingrediente externo; en caso de los alimentos ultra procesados en general, pero no en caso de miel y maní (que tienen alto contenido en azúcar y grasa, respectivamente, de origen de los propios alimentos), por ejemplo, que la propia AFC puede producir. Así que, utilizando la información que hay en las etiquetas, la población podría decidir mejor y elegir alimentos más sanos. Por lo tanto, la AFC proveería ese tipo de alimento.

De igual forma, la medida nº 05 también proporciona la participación de los agricultores familiares, sin embargo, ahora directamente en la medida, obligando a los responsables de la alimentación en las escuelas a comprar de 10 a 15% de proveedores locales de alimentos.

### **Compras Públicas de alimentos en Chile: la participación de la AFC y comparación con Brasil**

El mercado público de compras de alimentos en Chile es todavía complejo para los agricultores familiares, principalmente por el número de exigencias y estándares a ser cumplidos. Sáez et al (2015) elaboraron un gran análisis sobre los mercados públicos de alimentos en Chile, así como recomendaciones para mejorar la inclusión de la AFC.

Primeramente, apuntan el funcionamiento del mercado como un todo, sus modalidades, quienes ofertan, quienes demandan, las dificultades enfrentadas

por la agricultura familiar y recomendaciones para que esa situación mejore, contiene también un breve apartado con diversas experiencias internacionales sobre el tema en América Latina.

Sobre el mercado de compras públicas en Chile, no es un mecanismo nuevo y ya está bastante desarrollado, incluso la Ley 19.886 trae el cuadro de las modalidades de compra por las instituciones. Las modalidades se recopilan en la tabla siguiente.

**Tabla 5: Modalidades de compras públicas en Chile**

<b>Trato directo</b>
Adquisición igual o inferior a 10 UTM (Debe presentar 3 cotizaciones)
Adquisición inferior a 3 UTM (Debe presentar 3 cotizaciones)
Adquisición producto de una licitación privada declarada desierta sin oferente
Confianza y seguridad de los proveedores, derivados de su experiencia
Licitación pública previa sin ofertas, o con ofertas inadmisibles
Si solo existe un proveedor del bien o servicio
<b>Proveniente de convenio marco</b>
<b>Proveniente de licitación pública</b>
<b>Otra forma de contratación</b>
Bienes o servicios para proyectos de investigación docencia o extensión
Contratación con cargo a gastos de representación
Contratación con titulares de derecho de propiedad intelectual o industrial
Contratación de proveedor por seguridad e integridad de las autoridades
Emergencia, urgencia o imprevisto
Costo de evaluación desproporcionado, y por monto de contratación inferior a 100 UTM
OC para informar, Art. 3° y 20° Ley de Compras
Proveniente de licitación privada
Remanente de contrato por incumplimiento de proveedor u otras causales
Reposición o complementación de accesorios compatibles con modelos ya adquiridos
Servicios especializados inferiores a 1000 UTM
Prórroga de un contrato de suministro o servicio o contratación de servicios conexos

Fuente: Sáez et all (2015, p.12)

En cuanto a las instituciones demandantes de alimentos en Chile, las principales son las Fuerzas Armadas y de Orden (FFAA); hospitales de la red pública; los centros dependientes del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y Gendarmería – que demandan materias primas e ingredientes para

preparación de sus propios alimentos; y la JUNAEB – que contrata empresas para entrega de raciones listas o raciones servidas para sus programas de alimentación escolar (PAE) y para los jardines infantiles (Sáez et al, 2015, p.19).

Sáez et al. (2015, p.20) señalan que los ofertantes son de dos grupos: uno que entregan raciones listas o raciones servidas y que son los proveedores de centros hospitalarios y de la JUNAEB, comprando sus materias primas a distintos agricultores. Y el segundo son los intermediarios o empresas agrícolas que entregan ingredientes *in natura* y materias primas para preparación de alimentos.

De acuerdo con la demanda, la JUNAEB es la institución “que presenta la mayor demanda de servicios de alimentación, para los Programas de Alimentación Escolar (PAE) hacia colegios, los Programas de Alimentación de Párvulos (PAP), con el apoyo de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y Fundación INTEGRAL, y la BAES para los beneficiarios de la educación superior” (Sáez et al, 2015, p.23).

Conforme se apuntó anteriormente, la JUNAEB externaliza los servicios de preparación de la alimentación escolar. En ese punto, hay una gran diferencia respecto al programa brasileño de alimentación escolar, el PNAE, ya discutido en el capítulo dos. En el PNAE, las escuelas reciben directamente del productor o cooperativa, o con un intermediario que sería el propio ayuntamiento o un órgano a su mando, además de que las escuelas prepararen los alimentos que serán ofertados a los niños, con menú elaborado por las nutricionistas responsables.

Esa es una diferencia también observada con respecto al Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil, en el cual se observa la entrega de alimentos directamente a las instituciones que preparan los alimentos para servir, como hospitales, cárceles, guarderías, asilos, etc.

Otro aspecto que llama atención es la legislación pertinente. En ambos países, observamos dificultades de adaptación de los agricultores familiares al marco legal, principalmente a los estándares sanitarios y fiscales. Como aclaran Sáez *et all* (2015, p.59-60, énfasis añadidos):

En una primera etapa, la AFC enfrenta dificultades para la comercialización a través de **contratos formales**, ya que, en su mayoría, las ventas se realizan de manera informal a través de intermediarios que visitan los predios (...) por cuanto **carecen de estrategias** o información de mercado para gestionar las transacciones. [...] Las cifras además muestran que las **dificultades para obtener financiamiento** están vinculada a la **informalidad** de las explotaciones, particularmente en el régimen tributario, lo cual dificulta la posibilidad de vínculos formales con la banca u otra vía de financiamiento privado. [...] En la misma línea, las ventas al sector público presentan una dificultad adicional relacionada con el **flujo financiero**, ya que mientras que las transacciones informales son pagadas de manera íntegra contra la entrega de producto, **la venta al Estado** sería en unidades menores, **parcializadas en el tiempo**, lo que genera **incertidumbre** no solo sobre la capacidad de poder vender todo el producto, sino también sobre las fechas en que las ventas se concretarán, y por tanto, los pagos asociados.



La problemática de la informalidad está presente en ambos casos. Brasil todavía, tras más de 50 años de existencia y con casi dos décadas de compras de la AFC, tiene dificultades debido a las inequidades regionales con la formalización de los agricultores y también la asociatividad. A modo de ejemplo, en la región Nordeste de Brasil, cuestiones como el cooperativismo (o negociar como cooperativa) son complicadas, donde se nota una tradición individualista muy fuerte, factor que es parecido a lo que ocurre en Chile. Los agricultores prefieren negociar individualmente o por familias, a diferencia del sur de Brasil, donde es más común llevar a cabo negociaciones a través de la cooperativa. Vía cooperativa, en general, se logran negociar mejores condiciones de precios y entrega de los alimentos.

Por otro lado, el problema del flujo financiero con las ventas al Estado debido a la discontinuidad en la oferta y a la incertidumbre con el recibimiento de los pagos, en Brasil ha sido superado. Efectivamente, para el técnico extensionista, Gustavo Lima<sup>236</sup>, inicialmente el mayor problema para la adhesión de los agricultores al programa fue el pago, que tardaba de 3 a 4 meses para ser hecho. A pesar del precio por encima del mercado pagado por el PAA, los agricultores eran desconfiados debido a esta cuestión del retraso en el pago. A partir de 2012, la cuestión de los pagos mejoró y hasta hoy se hace en hasta 30 días después del suministro de los productos. Esto generó una mayor participación de los agricultores y posibilitó la estructuración de las familias. "La demanda de participación fue tanta que hubo un momento en el año 2012 que tuvimos que dejar de inscribir a las familias proveedoras.". En

---

<sup>236</sup> En entrevista concedida en la ciudad de Saloá, Pernambuco, Brasil, en el Instituto Agronómico de Pernambuco, órgano responsable por el PAA en el estado.

contraste, en Chile, esa problemática aún es relevante, sin embargo, hay que considerar el tiempo de implantación de ambas políticas, que en Brasil ya lleva más tiempo implantada.

Finalmente, una característica importante a aclarar entre los dos casos es la inclusión de la AFC como proveedor en las normas jurídicas, de forma obligatoria y de que fomente su desarrollo. En Brasil, como ya se ha señalado anteriormente, en el reglamento de PNAE, hay un párrafo que establece que un mínimo 30% de las compras de alimentos para las escuelas debe venir de la producción de los agricultores familiares. En Chile, no hay ese tipo de norma que establezca esa obligatoriedad y sí un poder discrecional del gobierno central para cada licitación que se haga para compras de alimentos.

No obstante, a partir del segundo gobierno de la presidenta Michele Bachelet, en 2014, se dio un nuevo énfasis y aumentó la preocupación por la comercialización de los productos campesinos, un problema que hacía mucho que había sido apuntado como un reto del sector (Boza *at all*, 2016; ODEPA, 2016; Sáez *et all*, 2015).

En el discurso de la celebración del día del campesino, 28 de julio de 2014 (año que fue considerado por la FAO “Año Internacional de la Agricultura Familiar”), la presidenta Bachelet expresaba en extractos de su discurso abajo:

(...) se ha iniciado el trabajo en tres líneas prioritarias para los pequeños productores agrícolas: enfrentar la sequía; mejorar los **canales de comercialización** y fomentar la organización campesina. (...) En cuanto a la comercialización de los productos, quisiera destacar la creación del

sello “Producto Campesino”<sup>237</sup>, un distintivo que destacará las características de los productos de la agricultura familiar, frente a la oferta gigantesca pero muchas veces estandarizada que podemos encontrar en los supermercados. (...) Pero sabemos también que para mejorar la comercialización, **debemos reducir las trabas de acceso a los nuevos mercados**, y corresponde que **partamos por casa**, abriendo a estos productos el mercado público. ¿Qué quiero decir con esto? Que de manera creciente, **instituciones** como la JUNAEB, la Red de Hospitales o las Fuerzas Armadas **se abastezcan a través de productos generados por la Agricultura Familiar Campesina**. También habrá apoyo para la realización de más ferias municipales y regionales, más fiestas costumbristas y para fomentar nuevas alianzas con la agroindustria. La experiencia nos demuestra que los mayores avances los logramos cuando trabajamos juntos y nos organizamos para lograr objetivos comunes. Por eso **fomentaremos la organización campesina a través del aumento de recursos de INDAP** destinados a apoyarla. (Énfasis añadidos)

A partir del discurso de Bachelet es posible identificar que la mejora de los canales de comercialización de los productos campesinos era una meta por alcanzar. En consecuencia, surgieron programas y políticas con ese objetivo, como el sello “Manos Campesinas”, las tiendas Mundo Rural, y se instalaron proyectos piloto de compras públicas de alimentos producidos por la AFC, administrados por INDAP y JUNAEB. Los proyectos piloto fueron pensados

---

<sup>237</sup> Ya discutido anteriormente.

para “prepararse para la entrada en vigor de la nueva Política de Compra Local de JUNAEB” (INDAP-JUNAEB, 2017, p.2), incluyendo conocer los modelos de abastecimiento de las concesionarias, las necesidades de la AFC para ser integrada y ampliar la información de los mercados públicos a los agricultores familiares comerciales interesados. La nueva Política de Compra Local de JUNAEB entró en vigor en 2017 y pasó a exigir a las Concesionarias una cuota de compra local: en general, 5,25% del total anual facturado – 15% de los gastos en alimentos.<sup>238</sup>

Actualmente, se encuentran activos 5 proyectos piloto y con los siguientes productos de abastecimiento a las concesionarias: Coquimbo (frutas y hortalizas: tomates), O'Higgins (frutas y hortalizas: Limones, naranjas y zapallo de guarda), Maule (frutas y hortalizas: tomate y pepino dulce), Araucanía (frutas: manzanas) y Los Lagos (frutas y hortalizas). Todas las entregas son para el Programa de Alimentación Escolar (PAE) (INDAP-JUNAEB, 2017, p.2). Esta política de JUNAEB estaba prevista para implementarse de forma gradual, conforme a la tabla abajo, en los plazos y por las regiones chilenas:

Año	Regiones	Entrada en vigor
2017	Atacama, 1/3 RM, O'Higgins, Biobío y Aysén	Agosto 2017: O'Higgins y Biobío Marzo 2018: Atacama, Aysén y 1/3 RM
2018	Coquimbo, Valparaíso, 1/3 RM, Araucanía y Magallanes	Agosto 2018: Coquimbo, Valparaíso, 1/3 RM y Araucanía Marzo 2019: Magallanes
2019	Arica-Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, 1/3 RM, Maule, Los Ríos y Los Lagos	Por definir

Fuente: Melillo, s.f.

<sup>238</sup> Otros casos serían: 3,5% del total anual facturado, si la compra se realiza en zonas rezagadas - 10% de los gastos en alimentos; y porcentaje intermedio cuando se trata de una compra mixta (zonas no rezagadas y rezagadas).

Hasta el momento en el cual se está escribiendo este texto (mediados de 2018), el programa trabaja con seis concesionarias y once asociaciones de productores. Se decidió favorecer a los grupos de productores organizados para facilitar el proceso de compra. Cuando se encuentre en régimen, se espera que el valor de las compras locales de las concesionarias Junaeb alcance los 28.000 millones de pesos (45 millones USD).

El programa de compras públicas de INDAP define cinco categorías de productos prioritarios: hortalizas y papas, frutas frescas, legumbres, quinua y miel. Sin embargo, en las licitaciones para la alimentación escolar se ha podido avanzar en hortalizas y en frutas. En el caso de legumbres y granos resulta difícil que los pequeños agricultores puedan competir con el precio que a las concesionarias les ofrecen otros proveedores que en gran medida importan, y en la miel no se ha logrado visualizar cómo insertarla de forma eficiente en el menú escolar. Por otro lado, las bases de las licitaciones no excluyen de la contabilidad, para cumplir con el porcentaje de compra local requerido, otros productos distintos a los de la AF, como pescado, productos elaborados o incluso pan. En general, el modelo de compras de las concesionarias les ha dificultado en cierta medida insertar las compras a la AF, dado que en la mayor parte de los casos éstas se encuentran centralizadas. Las decisiones se toman para grandes volúmenes, con lo que se aprovechan las economías de escala. De hecho, dado que Junaeb no ha incrementado especialmente el precio que paga por ración, las concesionarias no pueden permitirse aumentar sus costos si pretenden mantener su margen habitual de ganancia.

Aunque los volúmenes de compraventa que las nuevas licitaciones de la Junaeb son capaces de dirigir hacia la AF son tanto, en términos absolutos

como en relativos, mucho más bajo de lo que sucede en Brasil, pero es un paso clave para generar conciencia acerca de las compras institucionales como herramienta de desarrollo territorial. Por otro lado, más allá del beneficio directo a la AF, existe un aprendizaje a nivel institucional. En todo caso se trata de un programa muy nuevo, por lo que aún está en una fase emergente.

### **Análisis de la influencia brasileña en la política de compras públicas chilena**

En las Relaciones Internacionales, es común hasta hoy el debate acerca del término *soft power* desde que fue pensando por el académico Joseph S. Nye. Nye define *soft power*, de forma amplia, como “la capacidad de un país para persuadir a otros a hacer lo que quiere sin la fuerza o la coacción” (1990, traducción libre). Es decir, un tipo de poder que no implicaría el uso de la fuerza física y sí la capacidad de convencimiento de otro actor – país.

Cuando se habla de influencia de un país sobre otro se está presuponiendo también persuasión, o sea, una forma de *soft power*. Y algunos ejemplos de cómo reconocérselo serían la atractividad cultural (¿cuánto un país amplifica su cultura? ¿O cuántas personas siguen aquella cultura?), los resultados políticos de una votación en la ONU – u otro organismo internacional (¿quién tiene derecho a voto? ¿O con quién me puedo aliar para salir ganando?), nuevas voces (principalmente de actores no estatales, como ONGs), la preponderancia de una historia o la historia más aceptada (ver ¿qué historias son más prevalentes o más aceptadas entre dos versiones, entre dos programas, entre dos países?), entre otros.

En el primer ejemplo, es muy fácil de reconocer el poder de amplificación cultural de los Estados Unidos. Las personas “consumen” alimentos, perfumes, películas, discursos, *tv shows*, productos electrónicos, forma de hablar, etc. Es más evidente también porque los E.E.U.U. siguen siendo la potencia mundial y ese tipo de poder viene con ese atributo, o se amolda, intensificándose.

En ese estudio, la forma como Brasil puede haber influenciado el establecimiento de la política de compras públicas en Chile se ajustaría al ejemplo del predominio de una historia, en este caso de una política pública bien sucedida, de un país que comparte más características comunes con Chile que un país del norte desarrollado. Por eso, también se habla de cooperación Sur-Sur, porque son, en general, países que comparten similares problemas, contexto político, hábitos, ¿y por qué no soluciones para aquellos problemas? De modo que es importante apuntar y describir cómo ese ambiente fue generado, y asimismo cómo se ha generado el intercambio de informaciones.

La forma en que el ambiente ha inspirado a Chile, y a otros países latinoamericanos, a mejorar o instituir sus políticas de compras públicas, se ha hecho en el primer apartado; igualmente como se está estableciendo en Chile, en el segundo apartado. En esa sección, se identificará cuál fue el trayecto o cuáles fueron los canales por dónde se establecieron los flujos de informaciones, que generaron la influencia.

Reich y Lebow (2014, p.6, traducido) apuntan que,

La influencia efectiva se basa en la persuasión (...) La persuasión depende de los valores compartidos y las prácticas aceptables, y cuando

funciona, ayuda a construir identidades comunes que pueden hacer que la cooperación y la persuasión sean más probables en el futuro. La influencia de este tipo también se beneficia de las capacidades materiales, pero no es una función de ellos. Está restringida a objetivos comunes y requiere habilidades políticas considerables. Depende de líderes y diplomáticos sofisticados, discursos compartidos con los Estados destinatarios, defensa de políticas que se basan en precedentes y voluntad de permitir que otros ayuden a dar forma y poner en práctica iniciativas.

Es importante subrayar a partir de la cita anterior lo siguiente: primero que la acción de influenciar a alguien es vía persuasión, convencimiento, o sea, a través del diálogo. Segundo, que hay una condición previa al mecanismo de persuadir que es la base de valores comunes (se puede pensar el pasado común – todos los países suramericanos fueran colonias –, contextos económicos semejantes, coyunturas políticas, etc.), además de prácticas aceptables, admisibles (ciertamente no es aceptable tortura, fin de derechos, entre otras.). Así que, a partir de esa condición, de esa base común de valores y de prácticas plausibles, la probabilidad de generar arreglos cooperativos duraderos y estables en el tiempo es más grande. Por ese motivo, los autores emplean el término “construcción de identidades comunes”, porque se requiere el paso del tiempo, las identidades tardan generaciones en ser construidas.

Otro aspecto es el papel de las capacidades materiales, es decir, del nivel de recursos financieros, naturales (lo que se puede disponer materialmente, físicamente), que sí es relevante, pero la influencia no se muestra a partir de ellos. Influenciar demanda destreza, capacidad política (manejo político) y esa



característica viene de los líderes políticos o sus representantes. Aparte de la necesidad de compartir discursos con los países “receptores”, ayudando a que la influencia tome forma y se concrete en una política pública, por ejemplo.

Según los *websites* de Ministerio de Relaciones Exteriores de ambos países sobre las relaciones entre los dos,

Brasil y Chile tienen una identidad latinoamericana común y comparten como valores fundamentales para sus pueblos y gobiernos su vocación democrática y libertaria; su compromiso irrenunciable con los derechos humanos; su firme voluntad por combatir la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. También coinciden en los enormes esfuerzos que llevan adelante para potenciar la concertación política e integración regional y para fortalecer las instituciones internacionales multilaterales.<sup>239</sup>

Las relaciones entre Brasil y Chile se caracterizan por la intensidad y el dinamismo del intercambio comercial y empresarial. En la coordinación política, área en la que ambos países buscan profundizar su articulación, el buen entendimiento y la adopción de posiciones comunes han sido frecuentes tanto en el ámbito regional como en el multilateral.<sup>240</sup>

Ambas descripciones sobre las relaciones entre Brasil y Chile parecen intercambiables, exactamente porque apuntan los mismos valores, como la democracia, compromiso con la defensa de los derechos humanos, el multilateralismo, comercio. Y esos valores son la base de la relación entre esos

---

<sup>239</sup> Disponible en <https://chile.gob.cl/brasil/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales>

<sup>240</sup> Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/10959-republica-de-chile>

dos países, lo que configura terreno propicio para que haya cooperación y apertura a la persuasión.

Por ende, el intercambio de información y de experiencias entre países es muy común, principalmente si se analizan temáticas más técnicas, que no exigen, por ejemplo, posicionamientos polémicos o que tengan virtud humanitaria (combate al hambre). Este es el caso de políticas que benefician la agricultura familiar.

Como ya se ha alegado en el primer apartado, Brasil logró salir de una situación de extrema miseria (a comienzos de los años 2000) y hambre crónica hacia una situación de erradicación del hambre crónica y desigualdades amenizadas<sup>241</sup>. Chile logró también erradicar el hambre, que era un problema común en AL, sin embargo, hoy se encuentra en la condición opuesta, la de malnutrición por exceso, la obesidad. Igualmente, en ese proceso, Brasil ha conseguido aumentar la participación de la AFC en la economía brasileña, lo que fue esencial para la disminución de las desigualdades entre las regiones del país y proporcionó alimentos más frescos para los niños en las escuelas (con los PAE). Brasil, entonces, se tornó en un modelo para sus vecinos y para países más distantes.

Existen varias ocasiones, encuentros, comitivas, fórums, redes académicas, eventos durante los cuales Chile ha tenido la posibilidad de entrar en contacto con la gestión, logística y funcionamiento de programas brasileños que fomentan la participación de la agricultura familiar en la economía

---

<sup>241</sup> Brasil salió del Mapa de Hambre de FAO en 2014 y logró cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio con cuatro años de antelación. (FAO)

brasileña. Además, por supuesto, de la coordinación de los países en grupos de cooperación e integración (Mercosur, Aladi, etc.), así como la participación en Organizaciones Internacionales, donde el intercambio es parte del día a día.

El primer momento es la constitución de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF<sup>242</sup>) en 2004, que es un fórum donde se encuentran productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región para compartir experiencias y cambiar conocimientos. En ese año, el gobierno de Lula da Silva completaba un año y ya había puesto en marcha ese tema en Brasil. Desde entonces, ha habido algunos eventos donde los países han podido dialogar y mostrar sus prácticas en el tema.

A partir de un entendimiento entre los ministros que participaron del encuentro XIV REAF Mercosur en noviembre de 2010, se estableció el programa regional "Intercambio de experiencias sobre modelos de gestión de las políticas de compras pública de la agricultura familiar", financiado por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Este programa fue dividido en seminarios y visitas de comisiones a países que tenían experiencias que aportar.

(...) los ministros de la REAF firmaron una declaración sobre el tema en el que coincidieron en la importancia de las compras públicas como eje para el fortalecimiento de la agricultura familiar e (sic) campesina y como un componente de las estrategias nacionales y regionales para la seguridad

---

<sup>242</sup> Ver em <http://www.reafmercosul.org/acerca-de/la-reaf/que-es-la-reaf>

alimentaria y la nutrición, con estas políticas a la condición de una de las prioridades de trabajo de la REAF<sup>243</sup>.

Se ha dividido el programa en cuatro módulos: el primer en el estado de Goiás, Distrito Federal y Pernambuco, Brasil en agosto de 2011<sup>244</sup>; el segundo en Mendoza y San Juan, Argentina en abril de 2012; el tercero en Montevideo, Uruguay, en junio de 2013; y el cuarto se realizó en Brasilia, Brasil en noviembre de 2013.

Según documento de la REAF<sup>245</sup>:

Este primer proyecto de cooperación técnica centró sus actividades en el intercambio de experiencias, contribuyendo a aumentar la conciencia de los gestores públicos y organizaciones de la agricultura familiar en la importancia estratégica de la implementación de estas acciones en todos los países del bloque.

Chile recibió la segunda versión de ese mismo programa en diciembre de 2014, después ocurrió en Quito, Ecuador, en 2015, tercero en Venezuela en 2015. En 2016, ese programa fue finalizado con el “Taller REAF MERCOSUR: Balance del I y II Programa de Intercambio Regional de las Compras Públicas de la Agricultura Familiar de la Agricultura Familiar”, en diciembre en Asunción, Paraguay.

En cuanto al análisis de la REAF, Brasil “tiene la Ley más antigua de compras públicas a la agricultura familiar en la región, además de contar con

---

<sup>243</sup>REAF, 2016, p. 3.

<sup>244</sup> La visita que hubo al estado de Pernambuco será analizada más adelante en ese mismo apartado.

<sup>245</sup>2016, p.5.

varios programas exitosos, como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA); el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)” y Chile está “trabajando en el diseño de un modelo de abastecimiento para experiencias de compras públicas y Agricultura Familiar Campesina que se implementan en forma piloto durante este año (2016) (...) se busca abrir nuevos mercados paralelos pequeños agricultores, para que vendan más, con mejores precios”<sup>246</sup>.

De acuerdo con Juan Guido Vidal y Juan Jiménez<sup>247</sup>, representantes de Chile en REAF, Brasil ha llevado el tema de compras públicas de alimentos de la agricultura familiar a la agenda de discusión en REAF y Chile lo toma como tema y lo trae para ser discutido internamente. Los entrevistados también añadieron que se mira hacia Brasil para observar su experiencia con el registro de los agricultores familiares y la juventud rural.

Sobre la visita de una comitiva de REAF Mercosur al estado de Pernambuco del 11 a 13 de agosto de 2011, fue una parte estratégica del programa de “Intercambio Regional de las Compras Públicas de la Agricultura Familiar” pues permitía que las autoridades y especialistas de los países pudieran ver *in loco* como los programas brasileños funcionaban, así como su logística, entrega de alimentos por los productores y sus percepciones sobre los programas.

La agenda de la comitiva incluía visitas a entidades beneficiarias del programa, al centro de recibimiento y distribución de los alimentos, al consejo

---

<sup>246</sup> Disponible en <http://www.reafmercosul.org/index.php/comunicacion-y-media/noticias/item/305-compras-publicas-a-la-agricultura-familiar>

<sup>247</sup> Em entrevista concedida en día 27 de abril de 2018.

de los agricultores, a una unidad productiva, y conversación con los agricultores. Los representantes de la comitiva chilena fueron Martín Otero y Leticia Rojas<sup>248</sup>. El objetivo<sup>249</sup> de la visita era conocer como el programa de compras de la agricultura familiar funcionaba en Brasil.

El proyecto incluía subsidiar con informaciones a los miembros de la comitiva del Mercosur que visitan las acciones del Programa de Adquisición de Alimentos, en Pernambuco, operacionalizadas por el Instituto Agronómico de Pernambuco, órgano vinculado a la Secretaría de Agricultura, responsable por la prestación de servicios de investigación, asistencia técnica y extensión, prioritariamente a los agricultores familiares del Estado. (...) visitar entidades socio asistenciales que preparan los alimentos donados para la oferta de comidas a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, en los municipios más pobres.

Brasil es considerado una referencia para los países del Mercosur y de otras regiones. Durante esa visita de REAF Mercosur al Brasil, el viceministro de Agricultura de Paraguay, Andrés Werhle, destacó que "la experiencia brasileña ciertamente es una referencia para ser evaluada" y subrayó que "en toda América Latina, a pesar de las diferencias, las cuestiones como la soberanía alimentaria, la comercialización y los atravesadores están presentes." (IPA, 2011) La comitiva fue formada por 25 representantes de Chile, Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil. La indicación del estado territorial

---

<sup>248</sup>No hay información cual órgano representaban.

<sup>249</sup> Documentos facilitados por Danusa Correia de Araújo en marzo de 2018, coordinadora del PAA en Pernambuco.

destinatario de la visita fue hecha por el Ministerio del Desarrollo Social, teniendo en cuenta los buenos resultados alcanzados en Pernambuco.

Según Faret y Stevens (2014, p.19),

Incorporar en los procesos de asistencia técnica los importantes avances en la región en el desarrollo de políticas públicas de SAN: En una región donde los países buscan principalmente referentes regionales, manifestando en diferentes espacios la necesidad de buscar soluciones cada vez más adaptadas a las realidades de América Latina y el Caribe, y donde las capacidades son cada vez más amplias, permitiendo la generación de diferentes y variadas soluciones institucionales y de políticas frente a la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, la necesidad de incorporar en los procesos de cooperación técnica la experiencia de otros países de la región, tanto desde el punto de vista de contenidos como de los procesos políticos desarrollados, se hace aún más pertinente, generándose una oportunidad para que la FAO se constituya en un animador y un facilitador de la cooperación Sur-Sur.

Los autores señalan importantes aspectos sobre la importancia y las ventajas de cooperar con un país en el mismo nivel económico, social, con características parecidas. La búsqueda de soluciones de América Latina para la América Latina. De esta forma, se observan las experiencias exitosas de sus vecinos para tomar como lección, discutir y planear un camino nacional que se adapte a la realidad del país, teniendo en cuenta lo que ha pasado allá y lo que se puede sacar para mejorar aquí.

Sobre el problema de la obesidad, que es el caso de Chile, también se plantea un importante reto para la coordinación internacional de políticas, porque países que hoy aún se enfrentan a problemas de desnutrición pueden en el futuro también “caer en la trampa” de la llamada “doble carga de la malnutrición”, que es preocuparse por que las personas tengan alimentos para acabar con la condición de hambre, pero sin observar la calidad y los nutrientes de aquel alimento; y, en algunos años, la población pasar de un estado de desnutrición a uno de malnutrición por exceso, como le pasa a Chile actualmente (Faret *et al*, 2014).

Otro punto que se puede indicar como un canal para la influencia brasileña sobre la política de compras públicas de la AFC de Chile son los estudios ejecutados por los expertos. Uno es el trabajo de Luis Sáez Tonacca, profesor del Departamento de Gestión Agraria de la Facultad Tecnológica de la Universidad de Santiago de Chile (USACH), que por demanda del gobierno en la época y del movimiento conocido como *Slow Food*, con financiamiento de la Fundación Ford, coordinó la elaboración del libro “Mercados Públicos de Alimentos en Chile y Recomendaciones para la inclusión de la Agricultura Familiar Campesina” en 2015. El libro recorre desde las modalidades de compras públicas, las principales instituciones compradoras, las características de la Agricultura Familiar en Chile, hasta recomendaciones de cómo mejorar el acceso de la AFC a los mercados públicos.

En esa obra, se hicieron entrevistas con responsables, coordinadores o personas de organismos internacionales (sobre todo FAO) que presentaban el funcionamiento de los programas de compras públicas en Brasil y la participación de la AFC. Los autores también dedicaban un anexo para



describir experiencias internacionales en el tema, incluso de Brasil y afirman que es uno de los “principales países en la inclusión de la AFC en el proceso de compras públicas.” (Sáez *et all*, p.142).

En entrevista concedida en día 02 de mayo de 2018, el profesor Luis Sáez destacó que Brasil es un referente en ese tema, sin embargo, “Chile ha llegado a esa parte [ver cómo funcionaba el programa en Brasil], pero después no logramos traducir del portugués”, refiriéndose al hecho de que Chile no logró transformar el tema en una política pública concreta.

Por lo tanto, hay tres tipos de actores importantes involucrados en ese proceso de influencia de Brasil sobre la incipiente política de compras públicas en Chile y que sirven como “termómetro” de las percepciones sobre él. El primer tipo son las personas que trabajan en organizaciones internacionales, en este caso, sobre todo en la FAO: son personas que transitan entre los niveles de gobierno, entre sus departamentos y entre los países, llevando y trayendo sus conocimientos y visiones y con poder de proponer políticas a los gobiernos. El segundo tipo son los funcionarios que trabajan en el gobierno nacional: son las personas responsables por concretizar las políticas, proporcionando asistencia técnica. El tercer tipo son los académicos: en general, es un actor que no está comprometido con el político, generan conocimientos y también transitan e intercambian experiencias con colegas de otros países.

Todos esos actores juegan un papel relevante cuando se trata de discutir influencia, pues, muchas veces, es a través de ellos que los intercambios ocurren, sean de conocimiento, de experiencias, de opiniones, de visiones o de técnicas. Además, se hace necesario investigar sus visiones sobre los

procesos de cooperación en que ellos están insertos, participan y ayudan a construirlos.

En este estudio sobre el caso de la recién implantada política de compras públicas de la AFC en Chile, se ha adoptado el término influencia porque no hubo la firma de ningún acuerdo o convenio de cooperación, como hubo en otros casos de América Latina (por ej. con Perú, Ecuador, Paraguay, Colombia, entre otros). Lo que se ha observado es que no hubo firma de un documento entre Brasil y Chile con el objetivo de fomentar el modelo brasileño de compras públicas, por ejemplo, a través de eventos académicos y técnicos sobre el tema, ni a través de sus agencias técnicas, ni a través de sus gobiernos directamente. No obstante, se han detallado algunas ocasiones en que existió contacto entre representantes de los dos países sobre esa temática.

Como algunos de los entrevistados apuntaron, la influencia brasileña se hace muy presente al dictar la agenda, o más conocido por su término en inglés *agenda setting*. Esa característica se refiere a la capacidad de un actor de indicar un tema (*an issue*) para ser debatido entre otros actores. En Relaciones Internacionales, es muy común tener siempre un *agenda setter* en los fórums, encuentros, conferencias, etc. En general, es un país suficientemente “fuerte” en un determinado tema, quien logra impulsarlo en la discusión, poniéndolo en primer plan.

De esta manera, a pesar de no haber aún evaluaciones sobre la política de compras públicas en Chile, el tema está puesto, fue internalizado, debatido, diseñado y creada una estrategia para concretarlo. Luego Brasil cumplió su papel de *agenda setter* en el tema de compras públicas.

## 4.2.2) Los proyectos de cooperación de Brasil con Colombia y Perú vía FAO

### 4.2.2.1) Cooperación Brasil-Colombia en materia de seguridad alimentaria: desarrollo y paz

Las relaciones entre Brasil y Colombia son tradicionales y pacíficas. Se remontan a inicios del siglo XX con la firma de acuerdos de frontera. Más contemporáneamente, la era de acuerdos de cooperación empezaron en la década de los 70, pero sin avances hasta 2003 cuando asumió el poder Luis Inácio Lula da Silva en Brasil. A partir del gobierno de Lula, las relaciones entre los dos países se profundizaron y se diversificaron en términos de temas de los acuerdos.

En el registro sobre Colombia en el *website* del Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil, consta la siguiente información:

**Brasil apoya el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC<sup>250</sup>**, actualmente en curso en La Habana, y entiende que su conclusión en buen término constituirá un importante avance político para la región. Como **contribución brasileña** efectiva al proceso de paz, está siendo fortalecida **la cooperación bilateral prestada por el Brasil en el área de desarrollo rural**. La cuestión agraria es uno de los principales temas de las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC, pues está entre las causas estructurales del conflicto. La **contribución**

---

<sup>250</sup>El Gobierno de Colombia y las FARC han logrado un acuerdo de paz en el 12 de noviembre de 2016, pero para muchos analistas, el acuerdo no es definitivo y aún estaba bajo muchas críticas. Ver en [https://elpais.com/internacional/2016/11/12/colombia/1478980675\\_158573.html](https://elpais.com/internacional/2016/11/12/colombia/1478980675_158573.html) Consultado en el 10 de abril de 2019.

**brasileña** se concentra, sobretodo [sic], en la **transferencia de la tecnología social del Programa de Adquisición de Alimentos**, que tiene como objetivos principales fortalecer la agricultura familiar y promover el acceso a la alimentación a las poblaciones **en situación de inseguridad alimentaria**. Otra importante acción brasileña de apoyo al proceso de paz, también en el área de pos-conflicto [sic], es la participación de militares brasileños, hace varios años, en el esfuerzo colombiano de retirada de minas humanitaria<sup>251</sup>. (énfasis añadidos)

Como establecido en el fragmento anterior, el gobierno brasileño ha cooperado con Colombia principalmente en sector de desarrollo rural, a través del fomento de la agricultura familiar por medio de las compras públicas, como es el caso del Programa de Adquisición de Alimentos, así como de apoyo al reordenamiento del campo en situación posconflicto.

Como apunta Fillol Mazo (2018, p. 380), en situaciones de conflictos, se puede “perturbar y restringir el comercio y los movimientos de bienes básicos, como los alimentos (...) el sistema alimentario se ve afectado a largo plazo”. Y la autora añade que, en el caso específico de Colombia, se ha demostrado que “la interrupción de los flujos comerciales internos, a causa del conflicto, también se sitúa entre las principales causas de la inseguridad alimentaria”.

La decisión de Brasil de cooperar en el área de promoción de la seguridad alimentaria se muestra, entonces, estratégica si observamos que el país también tenía interés en el fin del conflicto interno en el país vecino, el cual

---

<sup>251</sup> Datos en español recuperados de: <http://www.itamaraty.gov.br/es/component/content/article?id=10968:republica-de-colombia>

tiene con Brasil una frontera de 1.644,2 kilómetros y, por lo tanto, se podría ver afectado en caso de agravarse el conflicto. Esta decisión también está de acuerdo con lo que afirma Fillol Mazo sobre la importancia de promover la seguridad alimentaria para la sostenibilidad de la paz:

Los esfuerzos por reactivar el sector agrícola y mejorar la seguridad alimentaria, incluso a través de la protección social, tienen efectos positivos en la sostenibilidad de la paz. Son importantes “dividendos de la paz”. Esto lo reconoce, por ejemplo, el Gobierno de Colombia, que considera la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria como piedras angulares del proceso de paz y de la cohesión social que debe construirse en la fase posterior al conflicto

A diferencia de Chile, comentado en el apartado anterior, entre Brasil y Colombia, hay diversos acuerdos firmados en materia de promoción de la agricultura familiar, por ejemplo. Uno de los acuerdos es el proyecto de cooperación trilateral con participación de FAO nombrado “Fortalecimiento de los espacios de diálogo entre FAO, gobiernos y sociedad civil: nuevos mecanismos de construcción de políticas públicas, apoyo a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional”<sup>252</sup>, bajo la denominación de GCP/RLA/173/BRA.

Este proyecto finalizó en el 30 de abril de 2019 y empezó en primero de septiembre de 2008, aún con la administración de Lula da Silva en Brasil. Se objetivaba con el proyecto:

---

<sup>252</sup> Traducido del portugués: “Fortalecimento dos espaços de diálogo entre FAO, Governos e Sociedade Civil: novos mecanismos de construção de políticas públicas, apoio à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional”

(...) ampliar el alcance de algunas de las actividades del Proyecto GCP / RLA / 173 / BRA para, además del MERCOSUR, incluir también las regiones de América Central, el Caribe y los Países Andinos, especialmente con relación al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el establecimiento de espacios de diálogo, favoreciendo las políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar<sup>253</sup>.

Otro proyecto de cooperación entre Brasil y Colombia en esa materia ha sido el BRA/13/008-A176 “Estrategia de cooperación Brasil-Colombia para el fortalecimiento de la Agricultura Familiar en los territorios rurales”, con el objetivo de “construir una agenda conjunta trilateral que contribuya a la formulación y el perfeccionamiento de políticas públicas para el desarrollo territorial rural y la agricultura familiar en Colombia”<sup>254</sup>. Este proyecto finalizó en 30 de diciembre de 2018.

Con relación al tema de seguridad alimentaria específicamente, Brasil cooperó con Colombia en tres proyectos: BRA / 04 / 044-S449 – “Apoyo técnico para el fortalecimiento de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia” (22/06/2012 - 22/06/2014); GCP / RLA / 193 / BRA – “Apoyo a las Estrategias Nacionales y subregionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y de Superación de la Pobreza en países de América Latina y el Caribe” (iniciado en 01/07/2012 y programado para finalizar en 31/12/21019); y BRA / 04/044-SanColombia – “Apoyo Técnico al Fortalecimiento de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia” (01/08/2012 - 01/08/2014). El primer y el tercer proyectos son del tipo Cooperación Sur-Sur y el segundo del

---

<sup>253</sup> Descripción traducida del portugués disponible en [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)

<sup>254</sup> Escopo del proyecto disponible en portugués en [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)

tipo cooperación trilateral con una organización internacional, en este caso la FAO. Los tres proyectos tienen en común la labor del Ministerio de Desarrollo Social y combate al hambre (MDS) de Brasil como actor articulador del intercambio de experiencias con Colombia.

En el primer encuentro entre los presidentes de Brasil, Lula da Silva, y de Colombia, Álvaro Uribe, en la época de la primera elección de Lula, en el 7 de marzo de 2003, el presidente brasileño le declaraba al presidente colombiano:

La idea básica es que **separados**, cada uno tratando de resolver su problema individualmente, en ese mundo globalizado, tendremos muchas **más dificultades** que si **trabajamos juntos**, recorriendo las diferencias que tenemos entre los dos países y estableciendo los puntos comunes que pueden guiar la actuación del proceso, Brasil y Colombia. Quiero terminar diciendo al presidente Uribe que puede salir de Brasil con la certeza viva de que mi Gobierno quiere acabar con esa relación meramente sentimentalista. **Necesitamos ayuda mutua**. Necesitamos que nuestra economía crezca. Necesitamos generar riquezas. **Necesitamos generar empleos**, necesitamos, sobre todo, **acabar con la miseria** que existe en nuestro continente y en nuestros países<sup>255</sup>. (énfasis añadidos)

Y nuevamente, en otra ocasión, en un nombrado encuentro de trabajo, con los presidentes de Colombia, Venezuela y España<sup>256</sup> en marzo de 2005, Lula da Silva declaraba la importancia de se cooperar con otros países como

---

<sup>255</sup>Presidencia, Brasil, 2003, p. 2, traducido del portugués.

<sup>256</sup> Respectivamente en la época los presidentes eran: Álvaro Uribe, Hugo Chávez y José Luis Rodríguez Zapatero.

forma de acabar con la pobreza: “(...) somos conscientes de que parte de nuestra pobreza será resuelta, no individualmente, sino junto con otros países de América del Sur” (Presidencia, Brasil, 2005, p. 5, traducido del portugués).

En este sentido, Buelvas y Piñeros (2013, p. 644-645) señalan que:

La cooperación bilateral reforzada está involucrando mecanismos y programas conjuntos tanto en temas tradicionales (comercio, seguridad fronteriza, tecnología militar) como en **nuevos asuntos** (educación, medioambiente, tecnologías limpias, políticas de género, integración socio-económica en la frontera, intercambio cultural) desde un punto de vista **simétrico** (transferencia mutua y voluntaria) y **no desde un enfoque subordinante**, considerando las grandes brechas políticas, económicas y militares entre ambos países.

Este argumento de que las relaciones entre Brasil y Colombia no son verticales, como los tradicionales arreglos cooperativos entre Norte-Sur y a partir de las palabras del expresidente brasileño, sobre todo en temáticas sociales como un todo (incluso el tema agroalimentario), sustenta nuestra hipótesis comentada en la sección teórica de este capítulo, en la cual afirmamos que Brasil utiliza los procesos cooperativos en temas orientados al desarrollo social internacional como estrategia importante de inserción internacional, porque es un área en que el país se destacó a lo largo del gobierno del expresidente Lula.

#### **4.2.2.2) Cooperación Brasil-Perú en seguridad alimentaria:**

Según la descripción del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Perú y Brasil cooperan, entre otros temas en: “integración de infraestructura, la



cooperación (sobre todo en temas sociales y en materia de seguridad), la integración fronteriza y económico-comercial”<sup>257</sup>. En cooperación técnica en temas sociales, y específicamente de seguridad alimentaria, Brasil viene cooperando con Perú vía arreglos trilaterales principalmente, con FAO como tercer actor.

Bajo la administración Lula da Silva, la utilización del instrumento de cooperación internacional como estrategia de política exterior estuvo presente desde los primeros días de gobierno y el propio presidente evocaba el término en muchos de sus discursos en eventos o visitas internacionales. Como podemos observar en fragmentos del discurso proferido en la Reunión de Trabajo sobre Cohesión Social - III Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea, en Guadalajara – México en 28 de mayo de 2004:

La **cooperación internacional** no sólo tiene la generosa dimensión solidaridad, beneficia económicamente a todos. Tengo la convicción de que es necesario **unir cooperación internacional a la voluntad y al esfuerzo nacional** en la lucha que **estamos dedicados en Brasil para erradicar el hambre y reducir la pobreza**. (...) La solidaridad tiene que asumir la forma de una **asociación global** capaz de movilizar la determinación política y el apoyo financiero, de energizar gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras y comerciales internacionales. Debe **reorientar prioridades y políticas de desarrollo**. Debe buscar **reducir las asimetrías económicas y comerciales**, a través de la eliminación de las distintas formas de

---

<sup>257</sup> Más informaciones, ver en <http://www.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/11662-republica-del-peru>

subsidio que perturban el libre comercio. **La lucha por la inclusión social no es una batalla solitaria.** La convocatoria para **la cooperación internacional ha partido**, afortunadamente, de un número creciente de encuentros y ha inspirado importantes iniciativas<sup>258</sup>. (énfasis añadidos)

Como se puede inferir a partir de esos fragmentos de un discurso de Lula en un evento internacional, la retórica de la necesidad de utilizar la cooperación internacional como instrumento para reducir las desigualdades entre los países estaba frecuentemente presente, así como el llamamiento a otros países y otros organismos internacionales para asumir la responsabilidad sobre estos problemas.

A esta estrategia brasileña de inserción internacional, también se le puede añadir el interés de construir un imagen de referencia al mundo cuando se trata de desarrollo social, al menos de combate al hambre y a la pobreza extrema. Es decir, por un lado, Brasil expande su influencia sobre los países en desarrollo al cooperar con ellos en los asuntos en que es considerado un modelo (lucha contra el hambre y la miseria, sanidad, enfermedades crónicas – como la SIDA, entre otros), y por otro, gana espacio para plantear una agenda que le es conveniente, como fue el caso de la frecuente demanda por la ampliación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>259</sup>, en el cual reclamaba un asiento permanente a Brasil,

---

<sup>258</sup>Presidencia, Brasil, 2004, p. 2-3.

<sup>259</sup> El Consejo de Seguridad es un órgano de las Naciones responsable por tomar las decisiones consideradas más importantes en área de seguridad y defensa internacionales, que se compone actualmente por cinco miembros permanentes (Estados Unidos, China, Rusia, Inglaterra y Francia) y diez miembros con mandatos de dos años (actualmente: Alemania, Bélgica, Côte d'Ivoire, Guinea Ecuatorial, Indonesia, Kuwait, Perú, Polonia, República Dominicana y Sudáfrica) – ver más en <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/current-members> . La importancia de ser un miembro permanente es el poder de veto en las

obviamente, como representante de los países en desarrollo, y la democratización de las organizaciones financieras internacionales y de la OMC.

Con Perú, específicamente en materia de seguridad alimentaria, los principales proyectos de cooperación con Brasil son: GCP/RLA/193/BRA - Apoyo a las estrategias nacionales y subregionales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), y de superación de la pobreza en países de América Latina y el Caribe, GCP/RLA/173/BRA - Fortalecimiento del diálogo entre FAO, Gobiernos y Sociedad Civil (como Colombia también en esos dos) y GCP/RLC/180/BRA - Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el ámbito de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. Eses tres proyectos son a partir de arreglo cooperativo con la FAO.

Entre esos tres proyectos citados, nos gustaría centrar un breve análisis en el referente al fortalecimiento del diálogo entre FAO, gobiernos y sociedad civil. Este proyecto, como se comentó anteriormente, tiene como objetivo fortalecer “la capacidad de los países y de la sociedad civil para desarrollar políticas públicas participativas de apoyo a la agricultura familiar campesina”<sup>260</sup>.

Como contribuciones apuntadas por FAO de este proyecto específico, se indica: “consolidación de la REAF como espacio de diálogo político sobre Agricultura Familiar” y el fomento de la mayor participación de organizaciones

---

decisiones. La campaña brasileña de ampliación del número de miembros permanentes también ha recibido el apoyo de otros países con la misma intención, como Alemania, Japón y Sudáfrica, sin embargo, también ha suscitado oposiciones, como de Argentina, China, entre otros.

<sup>260</sup>Descripción disponible en <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/sociedad-civil/es/>

de la sociedad civil “en el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas de desarrollo rural y seguridad alimentaria en la región”<sup>261</sup>.

Desde el punto de vista de Emma Siliprandi<sup>262</sup>, una de las principales contribuciones de Brasil a las políticas alimentarias de países de la América Latina ha sido el modelo de participación civil a través de los consejos nacionales y estatales de seguridad alimentaria implantados en el país (en el nivel federal, el caso del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), comentado en el capítulo dos). Para Emma, la experiencia del CONSEA ha sido relevante debido a su papel de articulación de intereses de diversos niveles y actores (los gubernamentales, los agricultores, los consumidores).

En este sentido, el gobierno peruano viene trabajando para implantar la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Perú desde 2015 y que, entre otros aspectos, tenía prevista:

(...) la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), el cual tiene por objetivo convertirse en un sistema intersectorial e intergubernamental, constituido por el conjunto de principios, normas, instrumentos, procedimientos y reglas, aprobados con la finalidad de dirigir las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria para garantizar el DHAA de la población (Artículo 7º). Su órgano rector es el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONASAN, instancia máxima de toma de decisiones y

---

<sup>261</sup> Disponible en <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/sociedad-civil/es/>

<sup>262</sup> En entrevista concedida en la sed de FAO América Latina y Caribe, en Santiago, Chile, en el día 3 de mayo de 2018.

coordinación intersectorial e intergubernamental con una secretaría técnica a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego. La ley prevé también la constitución de consejos regionales y locales de seguridad alimentaria (CORESAN, COPROSAN), que formularán e implementarán las políticas, planes y programas, proyectos y directivas relacionados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) (Artículo 16<sup>o</sup>)<sup>263</sup>.

Otro aspecto que está vinculado a ese proyecto específico y parece estar siendo incorporado nacionalmente en Perú es el intento de contribuir a la instalación de una agenda regional enfocada en políticas de género. De acuerdo con la propuesta de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se propone la creación de una Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional a partir de diversos enfoques, uno de ellos es el enfoque de género, que plantea:

(...) procurar el equilibrio en la participación de varones y mujeres, cerrar las brechas de inequidad. Para ello, se deberá promover la participación de ambos géneros en la toma de decisiones, considerando que “las políticas, programas y proyectos de desarrollo impactan a hombres y mujeres en forma diferente y fracasan cuando suponen iguales condiciones de vida y oportunidades para hombres y mujeres y no tienen en cuenta las particulares condiciones de vida de las mujeres”<sup>264</sup>.

Reiteradamente, según Emma Siliprandi, que es funcionaria de FAO y se dedicaba en Brasil al área de política inclusivas de género para la agricultura,

---

<sup>263</sup> Informe sobre el derecho a la alimentación en el Perú, 2015, p.22.

<sup>264</sup> Nota al proyecto de Ley disponible en:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/A12985332EE2AA5105257E420061F3F3/\\$FILE/INCLUSI%C3%93N\\_SOCIAL\\_3981.4014.4133.4181.4374-2014-CR\\_Txt.Fav.Sust.Unanimidad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/A12985332EE2AA5105257E420061F3F3/$FILE/INCLUSI%C3%93N_SOCIAL_3981.4014.4133.4181.4374-2014-CR_Txt.Fav.Sust.Unanimidad.pdf) Consultado el 15 de abril de 2019.

una importante contribución también de Brasil a la política alimentaria internacional ha sido la elaboración de la “Guía alimentaria para la población brasileña” (del portugués: Guia alimentar para a população brasileira<sup>265</sup>) que sirvió de modelo para muchos países de la región. La guía alimentaria trae aspectos innovadores, que en la visión de Emma Siliprandi han sido importantes para replantear el modo como se abordaba la cuestión alimentaria en el país, tales como: no se usó un lenguaje técnico (lo que facilitó que la guía pudiera ser usada en todos los ambientes, como en las escuelas por ej.), adecuación a las políticas direccionadas a las mujeres (principalmente la trabajadora del campo), entre otros. Para ella, ese tipo de material no existía en otros países y Brasil lo puso en conocimiento en sus proyectos de cooperación alimentaria.

---

<sup>265</sup> La última edición elaborada por el Ministerio de la Salud de Brasil ha sido de 2014. Disponible en portugués en: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf) Consultado el 15 de abril de 2019.

## **5. La internacionalización de la estrategia del Hambre Cero al continente africano: la ampliación de la influencia internacional de Brasil en temas sociales**

Las relaciones Brasil-África se remontan al siglo XIX con la esclavización de africanos en territorio brasileño a través del tráfico. Esa relación fue temporalmente interrumpida con la abolición de la esclavitud en Brasil en 1888 y sería retomada a partir de la independencia de los países africanos tras la segunda ola de colonización del siglo XX y alcanzó su punto máximo a partir del gobierno de Lula da Silva con su política exterior “activa y afirmativa” (Visentini, 2014).

A pesar de haber sido creadas iniciativas importantes de cooperación con países africanos durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (como la ruptura de los derechos de patente de los medicamentos para el SIDA, epidemia que asolaba al África Austral), solamente a partir del gobierno de Lula la cooperación Brasil-África pasó a ser estratégica en la política exterior brasileña, convirtiéndose en el principal foco de la llamada cooperación Sur-Sur.

El discurso diplomático y sus prácticas, en el gobierno Lula, llevaron a la formación de alianzas prioritarias con socios de la esfera Sur-Sur. En ese sentido, el continente africano representa una de las áreas de influencia más relevantes en los planes diplomáticos brasileños, detrás sólo de los países sudamericanos.

Se puede hablar de una "institucionalización" de la importancia adquirida por el continente africano en el gobierno de Lula cuando observamos las

diversas acciones pensadas y ejecutadas bajo esta administración. Entre esas acciones podemos citar la creación de más divisiones y departamentos dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil dedicados a África, la apertura de 16 nuevas embajadas brasileñas en países africanos y el fortalecimiento de mecanismos de cooperación creados en gobiernos anteriores, pero que no estaban siendo utilizados a plena capacidad, como era el caso de acuerdos de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS).

Estos mecanismos de integración, antes subutilizados, pasaron a ser resignificados durante la gestión de Lula, asignándoseles más recursos y visibilidad en la sociedad brasileña. De acuerdo con Visentini, ellos posibilitan “unir grupos de naciones que, entre temas generales y específicos, son capaces de promover objetivos comunes en foros globales” (2014, p.208).

Simultáneamente, en 2001, los líderes de los países africanos se reunieron en Zambia y crearon una iniciativa para acelerar el desarrollo de África a través de la erradicación de la pobreza y del crecimiento económico y el desarrollo sostenibles: la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD en portugués).

De acuerdo con Chissano<sup>266</sup>, la Nueva Asociación para el Desarrollo de África fue una iniciativa innovadora porque buscaba nuevas formas de hacer asociaciones entre los países africanos y entre éstos y el resto de los países, con el objetivo de “establecer asociaciones mutuamente ventajosas entre todos los segmentos de la sociedad, sin ningún tipo de exclusión” (2004, p. 22). En

---

<sup>266</sup> Joaquim Alberto Chissano fue presidente de Mozambique de 1986 a 2005.



cuanto a las posibilidades de cooperación entre Brasil y los países africanos en el marco de la NEPAD, él afirmó que tendría tres dimensiones: política, económica y cultural.

Para el expresidente mozambiqueño, la experiencia de desarrollo político, económico, tecnológico y social de Brasil era bastante relevante para África y veía con satisfacción la cooperación de Brasil con el continente africano como prioridad del gobierno brasileño. Y, particularmente, del presidente Luiz Inacio Lula da Silva. Para él, Brasil podría ayudar a ampliar las relaciones entre África y América Latina como un todo, convirtiéndose en un ejemplo de cooperación Sur-Sur. Brasil, así, se constituiría como un “socio clave en la operacionalización y expansión de la estructura de socios de la NEPAD” (Chissano, 2004, p.26).

En concreto, la asociación Brasil-África en las áreas de agricultura, agroindustria, salud y educación era vista como estratégica por el expresidente en su discurso, pues Brasil “ha hecho progresos notables en esas áreas y su experiencia es de gran interés para África” (Chissano, 2004, p.29). Así como también asumía que ambas partes estaban comprometidas con las metas de desarrollo del milenio y declaró que los países africanos iban a apoyar a la entonces iniciativa brasileña de crear un fondo internacional de combate al hambre<sup>267</sup>. Este fondo se ha concretizado, posteriormente, a finales del año de 2003 con la primera donación de Lula da Silva<sup>268</sup>.

---

<sup>267</sup> El presidente Luiz Inacio Lula da Silva propuso el 25 de enero de 2003 un "pacto mundial por la paz y contra el hambre", cuyo primer paso sería la creación de un "fondo internacional para el combate a la miseria y el hambre en los países del tercer mundo, constituido por los países del G-7 y estimulado por los grandes inversores internacionales. La

Por lo tanto, a partir de 2003, con el inicio de la administración de Lula da Silva, Brasil se aproximó de forma estratégica a países africanos, enfocándose en la cooperación técnica, la cooperación Sur-Sur y en la diplomacia solidaria. Según Milani et al (2014), hubo un aumento significativo de inversión del presupuesto público brasileño a partir de 2003 en proyectos de cooperación al desarrollo.

El propio expresidente Lula da Silva reconoció los progresos logrados por la NEPAD y comentaba las diversas posibilidades de cooperación Sur-Sur en un discurso para el presidente Omar Bongo de Gabón en julio de 2004<sup>269</sup>, así como agradecía al presidente de Senegal Abdoulaye Wade en abril de 2005 en Dakar el apoyo del país a la decisión brasileña de poner el combate al hambre y la pobreza como prioridad en la agenda mundial<sup>270</sup>.

En otro discurso importante, de inauguración de una oficina de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA, en portugués), al final de su segundo mandato ante de la presidencia de Brasil, Lula da Silva

---

propuesta fue presentada durante el discurso de Lula en sesión plenaria del encuentro anual 2003 del Foro Económico Mundial.

<sup>268</sup> El presidente Luiz Inacio Lula da Silva entregó el 25 de septiembre de 2003 la primera donación al fondo mundial de combate a la miseria y el hambre al secretario general de la ONU Kofi Annan. Lula entregó al secretario de la ONU un cheque por valor de 55 mil dólares que recibió del gobierno español por el premio Príncipe de Asturias. "En mi discurso en el plenario de la ONU, propusimos la creación del Fondo Mundial para combatir el hambre. Estamos empezando con esa contribución, lo que es poco, pero, ante las necesidades, es un gesto simbólico, y creo que ese dinero "El problema del hambre no es sólo en Brasil, está en otros países en peor situación que Brasil", subrayó Lula. Fuente: Empresa Brasil de Comunicação. Disponible en <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-09-25/lula-entrega-onu-primeira-doacao-para-fundo-mundial-contra-fome-que-propos>, adaptado y traducido por la autora.

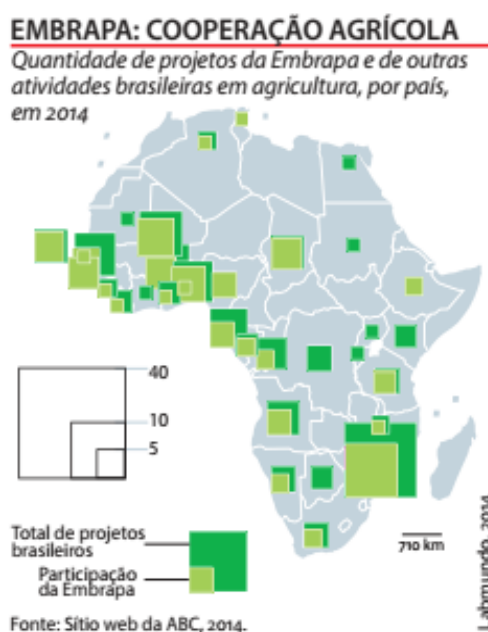
<sup>269</sup>Discurso disponible en portugués en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/27-07-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-jantar-de-gala-oferecido-pelo-presidente-omar-bongo/view>

<sup>270</sup>Discurso disponible en portugués en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/13-04-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-jantar-oferecido-pelo-presidente-do-senegal-abdoulaye-wade/view>

ha recordado toda la labor de la EMBRAPA en investigación de mejoramiento de cultivos, del aumento de las inversiones en agricultura y ganadería durante su gobierno, convirtiendo Brasil en líder del comercio mundial de carne de vacuno, de pollo, de azúcar, café, jugo de naranja, tabaco y alcohol; además de apuntar los proyectos de cooperación en los cuales EMBRAPA había actuado como actor con países africanos con el objetivo de “vencer el hambre, reducir la pobreza y combatir la desigualdad”<sup>271</sup>.

De forma gráfica, presentamos a continuación la cantidad de proyectos de agricultura de EMBRAPA en países africanos en el año de 2014:

**Ilustración 42: Cooperación agrícola EMBRAPA y países africanos**



Fuente: Milani et al., 2014, p.116

De acuerdo con datos oficiales publicados por el IPEA y la ABC (citados por Milani, 2014, p. 112), la cooperación internacional para el desarrollo

<sup>271</sup>Discurso disponible en portugués en:  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/10-05-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-inauguracao-do-embrapa-estudos-estrategicos-e-capacitacao/view>

brasileña aumentó de 158 millones en 2005 hasta cerca de 923 millones de dólares en 2010. Sólo en 2010, cerca del 68% de la cooperación fue para América Latina, el 23% para África, el 4,5% para Asia y Oriente Medio, el 4% para Europa y el 1% para América del Norte. En el caso de América Latina, los top-5 que constituyen el 80% de toda la cooperación de Brasil con la región, incluyen Haití (47%), Chile (16%), Argentina (9%), Perú (4,5%), Paraguay (4%). En el caso de África, los países que hablan el idioma portugués representan el 76,5% de toda la cooperación para la región: Cabo Verde es el primero (24%), seguido de Guinea Bissau (21%), Mozambique (13%), Santo Tomé y Príncipe (10%) y Angola (7%).

Específicamente, las principales modalidades de cooperación Sur-Sur brasileña en área de seguridad alimentaria y nutricional son: 1. Fortalecimiento de la agricultura familiar y de pequeño porte (20% del total de proyectos - con proyectos en la República Democrática del Congo, en Kenia, entre otros); 2. Producción y procesamiento de alimentos (18% de los proyectos, como en Cabo Verde y Ghana); 3. Acceso a alimentos en situación de emergencia (16% del total): son proyectos de nutrición de emergencia para niños menores de cinco años (de Angola), o de asistencia alimentaria para refugiados (en Namibia); 4. Alimentación escolar (14%), con proyectos de fortalecimiento de programas de alimentación escolar (en Liberia, Níger, Malawi, Senegal, Ruanda, Ghana, Costa de Marfil, etc.); 5. Otros, como el acceso a los alimentos desde las compras locales de la agricultura familiar (caso del PAA África en Senegal, Malawi, Mozambique, Níger y Etiopía), pesca (como el proyecto de organización y desarrollo de la cadena productiva de la pesca y la acuicultura en Mauritania), regulación de alimentos (caso de la consolidación de Arfa como

agente regulador de los sectores farmacéutico y alimentario de Cabo Verde)  
(Muñoz y Carvalho, 2016, p.42).

En esa dirección, aunque Brasil tuviera importantes proyectos de cooperación con países africanos en agricultura, educación y salud, son los sectores de desarrollo agrícola y de alimentación en los que Brasil ha desempeñado un papel relevante, presentándose como potencia agrícola poseedora de importante *know how*, cuyos avances en la lucha contra el hambre en la última década son reconocidos internacionalmente.

Los flujos de la cooperación brasileña con países africanos en la actividad de políticas públicas en general en el año de 2014, incluido la de seguridad alimentaria y transferencia de renta, pueden ser observados en la ilustración 43.

**Ilustración 43: Cooperación brasileña en África: Políticas públicas y país socio en 2014**



Fuente: Milani et al., 2014, p. 117.

En este sentido, la cooperación técnica se ha mostrado como un instrumento esencial de la acción internacional brasileña, la cual privilegió la transferencia de conocimiento, la capacitación, el empleo de mano de obra local y la concepción de proyectos que reconocían la realidad de cada país e identificaban de sus demandas (Visentini, 2014, p. 214).

Como ejemplos de la estrategia de la acción internacional brasileña en África, podemos citar: la implantación de centros de formación profesional (a través de la Agencia Brasileña de Cooperación - ABC y del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial - SENAI) en Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Santo Tomé y Príncipe y Mozambique y la instalación de una Oficina Regional de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria en Accra (Ghana), que ha facilitado la exportación de los procesos de transferencia de tecnologías forestales y agropecuarias para los países que han recibido proyectos de cooperación de esta empresa.

Sólo en el año 2008 fueron aproximadamente 115 las acciones de cooperación entre Brasil y países africanos en diversas áreas, tales como educación, salud, medio ambiente y con especial destaque en el área de agricultura. Brasil cooperó con los países miembros del Cotton-4<sup>272</sup> (Benin, Burkina Faso, Tchad y Malí) a través de un acuerdo de cooperación técnica entre Embrapa, la Agencia Brasileña de Cooperación y los países mencionados.

---

<sup>272</sup>Actualmente, Brasil continúa siendo socio del proyecto Cotton-4, a pesar de la coordinación del proyecto estar a cargo de la FAO.

La experiencia nacional en Brasil de combatir el hambre crónica, reconocida por la FAO, se ha convertido en referencia para la cooperación con otros países, definida como intercambio de prácticas y transferencia de políticas públicas. Es el caso del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que dio origen al PAA-África (acrónimo en inglés para *Purchase from Africans for Africa*) desarrollado en asociación con la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en cinco países africanos: Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal. En este sector, el Centro de Excelencia de la Lucha contra el Hambre, fue articulado entre el PMA y el gobierno brasileño, beneficiando a países como Ghana, Guinea-Bissau, Costa de Marfil, Malawi, Malí, Mozambique, Níger, Kenia, Senegal, Ruanda, Tanzania, Togo, Zambia y Zimbabue.

### **5.1) El Programa de Adquisición de Alimentos en África: *Purchase from Africans for Africa* / PAA-Africa**

Según FAO, el PAA-Africa es: “a multi-stakeholder initiative aimed at promoting smallholder farmers’ food security and access to institutional markets, and enhancing the food security of school pupils through the provision of regular school meals”<sup>273</sup>. Así como el modelo brasileño de compras públicas de la agricultura familiar, el programa de adquisición de alimentos en África tiene el mismo objetivo que es garantizar la seguridad alimentaria, principalmente de niños y niñas en las escuelas, a través del fomento de programas de alimentación escolar.

---

<sup>273</sup>Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i7448e.pdf>

La sigla del programa equivalente africano es, en verdad, una referencia a *Purchase from Africans for Africa*, lo que logra tener la misma sigla del programa brasileño, con un significado del inglés para Compras de Africanos para África, sin embargo con el mismo significado del PAA brasileño: comprar a agricultores locales para usar localmente, sobre todo alimentos. De acuerdo con el sitioweb de FAO, “Purchase from Africans for Africa (PAA Africa) – a pilot project inspired by the Brazilian learning on institutional food procurement (...)”<sup>274</sup>.

De acuerdo con un discurso en la Cámara de Parlamentarios en Brasilia, el disputado Décio Lima (del Partido de Trabajadores de Santa Catarina) comunicando sobre números y éxitos del PAA en Brasil y como serviría como modelo para la iniciativa con los países africanos, afirmaba:

El diálogo que busca el intercambio de experiencias entre Brasil y los cinco países africanos está marcado para ocurrir durante toda esta semana, durante el Seminario Internacional del PAA-África, en el Palacio de Itamaraty, en Brasilia. Las delegaciones también harán visita de campo al Municipio de Arapiraca, en Alagoas, donde tendrán la oportunidad de conocer in situ el PAA.

O sea, hubo, además, de negociaciones entre los gobiernos y organizaciones internacionales, viajes de delegaciones de los países que serían objetos de la cooperación para observar cómo el funcionaba programa, la logística de distribución de los productos, el almacenamiento, etc. Este tipo de experiencia es importante para se

---

<sup>274</sup> Disponible en <http://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/281611/>



comprender las especificidades del programa y percibir las visiones y opiniones de las personas ligadas al programa.

*Ilustración 44: Logotipo del programa*



El PAA – Africa fue el resultado de una iniciativa conjunta de cooperación entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y los gobiernos de Brasil, de Reino Unido, Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal. El programa apoyó iniciativas piloto de compra de alimentos a nivel local de pequeños agricultores familiares para suministrar en programas de alimentación escolar.

El estatus de Brasil en el proyecto inicial era de donante, como se puede observar en los datos apuntados en la tabla siguiente:

<b>Título completo del proyecto</b>	Promoción de compras locales de alimentos para la asistencia alimentaria en el continente africano: compras de africanos para África
<b>Áreas objetivo</b>	Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger, Senegal; <b>Destinatario:</b> Regional África; <b>Donante:</b> Brasil
<b>Contribución:</b>	USD 3 666 963
<b>Período:</b>	14/02/2012-31/12/2013
<b>Código del proyecto:</b>	SRO / RAF / 202 / BRA
	Contribuir a la seguridad alimentaria y la

<b>Objetivo:</b>	generación de ingresos de los pequeños agricultores mediante la implementación de iniciativas locales de compra de alimentos para la alimentación escolar que complementen el trabajo ya realizado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a través del Programa de Compras para el Progreso (P4P).
<b>Socios clave:</b>	Representaciones de la FAO, PMA, ministerios nacionales de agricultura y educación, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África.
<b>Beneficiarios alcanzados:</b>	5.516 pequeños agricultores y 128.456 alumnos.
<b>Actividades implementadas:</b>	Se adquirieron judías rojas, legumbres, maíz, mijo y arroz de los pequeños agricultores locales en Etiopía, Malawi, Mozambique, el Níger y el Senegal para ser utilizados en las comidas escolares; Las capacidades de las partes interesadas involucradas en las operaciones de compras y alimentación escolar han sido desarrolladas; Se apoyó la creación de capacidad para almacenar, manipular y servir alimentos de origen local a nivel escolar.
<b>Impactos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han asegurados insumos agrícolas y apoyo de capacitación a 5.516 pequeños agricultores.</li> <li>• Las comidas de 128.456 alumnos en 420 escuelas han sido complementadas con 1.025 toneladas de alimentos adquiridos localmente.</li> <li>• Se ha incrementado la productividad promedio en 114,5 por ciento y se ha garantizado la venta del 37 por ciento del total de alimentos producidos por los agricultores apoyados.</li> <li>• Contribuyó a la programación e implementación de iniciativas locales de compra de alimentos sostenibles, en particular para la alimentación escolar.</li> </ul>

Fuente: Basado en informaciones disponibles en:

[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/emergencias/docs/projects/OSRO%20RAF%20202%20BRA%20Project%20Highlights.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencias/docs/projects/OSRO%20RAF%20202%20BRA%20Project%20Highlights.pdf)

A partir de la tabla anterior, se puede observar que la que fue llamada primera fase del PAA – Africa fue un piloto para proyectar lo que el programa original brasileño podría contribuir para el área de compras institucionales de países africanos.

La fase II del programa fue implementada entre primero de enero de 2014 a 31 de enero de 2016 y el informe apuntaba el papel de Brasil de nuevo como donante de la cantidad de USD 2.888407,00 y el que principal articulador desde Brasil era el *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG), un foro mundial para el diálogo Sur-Sur sobre políticas innovadoras de desarrollo guiado por un acuerdo de asociación entre el Gobierno de Brasil, representado por el Ministerio de Economía y el Instituto Brasileño de Investigación Económica Aplicada (Ipea), y el Reino Unido y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>275</sup>.

Conforme el informe del IPC-IG, la fase II del PAA – Africa, “a total of 2,697.82 tonnes of food (including cereals, legumes, fruits and vegetables) has been purchased from PAA Africa beneficiary farmers and used in school feeding programmes. PAA Africa benefited 15,998 smallholder farmers and over 37,110 schoolchildren”<sup>276</sup>.

Con relación a los resultados por países y número de agricultores y agricultoras participantes y de alumnos atendidos, así como los principales productos fornecidos a los gobiernos, tenemos los datos de la Tabla 6:

---

<sup>275</sup> Más informaciones, ver en <https://www.ipc-undp.org/about-us>

<sup>276</sup> Datos disponibles en: <https://www.ipc-undp.org/pub/eng/OP343 Phase II of the PAA Africa programme.pdf>

**Tabla 6: Resultados del PAA- Africa, fase II**

Country	Number of farmers	Percentage of women	Quantity of food (MT)	Commodities	Number of pupils
Ethiopia	2,815	30.2%	333.45	Wheat, maize, fava and haricot beans	9,700
Malawi	3,773	57.9%	361	Cereals, pulses, vegetables, fruits and meat	10,065
Mozambique	672	38.7%	40.57	Vegetables <sup>1</sup>	8,557
Niger	7,738	40.5%	1776.8	Millet and black eyed beans	N/A <sup>2</sup>
Senegal	1,000	47.7%	186	Rice	8,788 <sup>3</sup> - 21,605
<b>Total</b>	<b>15,998</b>	<b>-</b>	<b>2,697.82</b>	<b>-</b>	

Fuente: [https://www.ipc-undp.org/pub/eng/OP343\\_Phase\\_II\\_of\\_the\\_PAA\\_Africa\\_programme.pdf](https://www.ipc-undp.org/pub/eng/OP343_Phase_II_of_the_PAA_Africa_programme.pdf)

## **5.2) La estrategia Zero Hunger en Africa**

El programa Hambre Cero de Brasil sirvió como modelo para la creación de la iniciativa ECOWAS *Zero Hunger* (de la sigla en inglés para Economic Community of West African States, o Comunidad Económica de los Estados del África Occidental) en septiembre de 2012. En una reunión, los 15 países de África Occidental adoptaron la Declaración sobre la Iniciativa Hambre Cero y a través de la Comisión de la ECOWAS comenzaron a traducir esa decisión política en acciones concretas, con la Iniciativa Hambre Cero para África Occidental con el apoyo financiero de la cooperación alemana y aplicada con asistencia técnica de la FAO.

Esta Iniciativa Hambre Cero, que fue formalmente lanzada en 2014, tenía como objetivo facilitar la participación de todos los actores y apoyar su disposición y capacidades para erradicar el hambre y la desnutrición en África occidental para 2025.

De acuerdo con un folleto de divulgación por la FAO, la iniciativa *Zero Hunger* de los países occidentales africanos: “It is not a programme but an invitation to action. It unites all who are working for food security and an end to hunger, encourages them to identify how they can contribute effectively from their own perspective, and stimulates a dramatic scale-up of collective efforts. There are many pathways to achieving Zero Hunger.”<sup>277</sup>

Entre los caminos apuntados estaban la construcción de una estructura de lucha contra el hambre (con un marco común para asignar recursos, monitorear el progreso y garantizar la rendición de cuentas), programas de protección social y de agricultura (como el fomento a proyectos de transferencia de renta que tendrían impactos positivos en el ámbito rural), y el incentivo a una producción agrícola de alimentos saludables y nutritivos<sup>278</sup>.

**Ilustración 45: Países miembros de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental**



Fuente: Disponible en <https://guardian.ng/opinion/ecowas-at-40-a-griots-tale/>

<sup>277</sup>Disponible en:

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/news/140224\\_ecowas/leaflet\\_ecowas\\_en.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/news/140224_ecowas/leaflet_ecowas_en.pdf)

<sup>278</sup>Traducido y adaptado de:

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/news/140224\\_ecowas/leaflet\\_ecowas\\_en.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/news/140224_ecowas/leaflet_ecowas_en.pdf)

En la primera parte del documento de la Comisión de la ECOWAS acerca de la implementación de la iniciativa, denominada “*Towards local-level food security in West Africa: ‘Zero Hunger in West Africa’*”<sup>279</sup>, se demostró la preocupante situación de crisis alimentaria y nutricional que estaban pasando esos países, especialmente en el Sahel, ya la necesidad de se buscar soluciones que realmente abordasen las causas de los problemas de hambre y desnutrición en la región.

En ese mismo documento se analiza cómo la experiencia brasileña del programa Hambre Cero podría inspirar a la región a luchar contra el hambre y la mala nutrición (“[...] it also shows how the Brazilian “Zero Hunger” experience, could inspire the region in its fight against hunger and malnutrition [...]”)<sup>280</sup>, exponiendo de forma concisa, sin embargo muy elaborada, los pilares principales del programa brasileño. Entre los aspectos citados están la construcción de una base legal que incluye temas como seguridad alimentaria y nutricional, la inclusión del derecho a la alimentación en la constitución y sobre la agricultura familiar; una reforma en la gobernanza en materia de seguridad alimentaria, con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) a través de la labor intermediara del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA)<sup>281</sup>; la utilización de un abordaje multidimensional (con una combinación de medidas de emergencia con medidas a largo plazo, por ejemplo); y presupuesto estatal en mayoría.

---

<sup>279</sup> Documento disponible en [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Faim\\_Zero\\_EN.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Faim_Zero_EN.pdf)

<sup>280</sup> Towards local-level food security in West Africa: ‘Zero Hunger in West Africa, p.4.

<sup>281</sup> Temas abordados en el segundo capítulo de esta tesis.

Según el documento de la Iniciativa ECOWAS Hambre Cero, la principal lección de la experiencia brasileña:

(...) concerns the overall coherence: (i) a strong political will, supported by (ii) a social movement, well organized and committed, (iii) an organization that allows the State to operationalize the strategy, (iv) in a governance framework structured at different territorial levels, (v) with a strong participation of the civil society and responsibilities clearly determined vis-à-vis the government and finally, (vi) actions targeted on the various causes of hunger and malnutrition and hinged together, and (vii) consistency between the financial resources used and the target.

(...) From the detailed analysis of lessons learnt follows the identification of opportunities to build on this experience and engage a resolute fight against hunger and malnutrition in West Africa. The dialogue between the region and Brazil, within the Centre of Excellence against Hunger (Brasilia) will allow to deepen lessons learnt from this experience and to refine the content of the Zero Hunger strategy in West Africa<sup>282</sup>.

O sea, es muy claro que los países de la región de África Occidental vieron una oportunidad de aprender de la experiencia brasileña de lucha contra el hambre mediante la cooperación (*“Organization of a high-level policy dialogue with partners of the international community, with support from the Brazilian cooperation”*<sup>283</sup>) y los caminos que podrían ser útiles para el pueblo africano, como ha sido expuestos anteriormente.

---

<sup>282</sup>Towards local-level food security in West Africa: ‘Zero Hunger in West Africa, p.9.

<sup>283</sup>Towards local-level food security in West Africa: ‘Zero Hunger in West Africa, p.16.

De acuerdo con un estudio<sup>284</sup> elaborado por consultores de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), la cooperación Sur-Sur y triangular se ha tornado muy importante para los países de África occidental y cita como un ejemplo de ese aumento de interés a estos tipos de cooperación, los contactos de la ECOWAS con Brasil en el marco de la iniciativa Hambre Cero, que serían un medio de intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de seguridad alimentaria<sup>285</sup>.

Aunque las dos experiencias africanas presentadas en ese texto fueron implementadas posteriormente al final del segundo mandato del presidente Lula da Silva y ya bajo el gobierno de su sucesora, Dilma Roussef, los procesos de cooperación con los países africanos en la temática agroalimentaria habían sido iniciadas por el cuerpo diplomático y técnico del primero. Y el curso que siguieron los programas (discusión entre los actores involucrados, implementación nacional, resultados e impactos, etc.) no son objeto de análisis de esta tesis, sino la influencia que tuvieron los programas brasileños en la discusión de estrategias similares o la creación de programas similares a nivel nacional.

Efectivamente, esta influencia brasileña sobre diversos proyectos, programas y estrategias, algunas presentadas en este capítulo, tanto latinoamericanas, como africanas, representa una línea de actuación del gobierno de Brasil entre 2003 y 2010 con el propósito de aumentar su inserción

---

<sup>284</sup>ECOWAS regional integration processes and international cooperation. Disponible en: [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/01\\_Informe%20CEDEAO\\_AECID\\_ENG\\_FINAL.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/01_Informe%20CEDEAO_AECID_ENG_FINAL.pdf)

<sup>285</sup><sup>285</sup>ECOWAS regional integration processes and international cooperation, p. 54.



internacional. Ese aumento le propiciaría a Brasil una mayor participación en fórums multilaterales, así como más prestigio en las relaciones internacionales, tornándose en modelo de políticas públicas de seguridad alimentaria.

Especialmente en relación con los países africanos, dos eventos fueron posibles debido a su amplio apoyo a Brasil: las elecciones para directores presidentes de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de Roberto Azêvedo en 2013 y para la Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y Agricultura (FAO) de José Graziano da Silva en 2012. En ambos casos, los votos de países africanos fueron expresivos y en la época, el propio, entonces expresidente, Lula da Silva atribuyó la vitoria de Azêvedo para comandar la OMC al voto expresivo de los países africanos, afirmando que "ayudar a financiar a los países africanos tiene que ser una estrategia de desarrollo para el país", ya que "asociarse con países africanos es muy bueno para África, pero también para Brasil". En el mismo discurso, el entonces ex presidente de Brasil aseguraba que "podemos aumentar tanto nuestra cooperación social como nuestras inversiones en África"<sup>286</sup>.

La visión de Lula da Silva de la importancia que ha tenido el apoyo de los países africanos al empeño brasileño de aumentar su inserción internacional es compartido por diplomáticos e intelectuales (Mello, P. C.; Krause, F.; Vianna, C. S.; Lima, R., 2017).

---

<sup>286</sup> Extractos del discurso de Lula da Silva en un evento para empresarios industriales en Brasilia en mayo de 2013. Adaptado y traducido de: <https://exame.abril.com.br/brasil/lula-apoio-africano-foi-fundamental-para-vitoria-na-omc/> Ver también: <https://oglobo.globo.com/economia/dilma-leva-azevedo-afrika-para-agradecer-votos-na-omc-8486325>

Efectivamente, en esta tesis intentamos demostrar que la trayectoria de influencia de Brasil en temas alimentarios se ha consolidado con la elección de José Graziano para director presidente de FAO, la principal organización internacional que actúa en el tema. Por ese motivo, en el próximo capítulo se abordará el establecimiento de una gran configuración internacional de lucha contra el hambre crónico y desnutrición con la implantación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y la labor de José Graziano al frente de FAO.

## Capítulo IV

# **Del Hambre Cero Brasileño al *Zero Hunger Mundial: Éxitos* y Límites actuales**

El programa Hambre Cero de Brasil consiguió resultados muy positivos en la disminución de la pobreza extrema y del hambre en el país a finales de 2010. A partir de ese éxito nacional, el Hambre Cero pasó a ser utilizado como modelo para otros países, adaptándose naturalmente a la realidad de cada país. En ese sentido, el gobierno brasileño de la época ejerció un papel importante como hemos visto en el capítulo 3, principalmente a través de estrategias de política exterior, utilizando la cooperación Sur – Sur consiguiendo además aumentar la inserción internacional del país con liderazgo mundial.

También hemos destacado en el capítulo anterior el papel jugado por Lula da Silva y su comité en las negociaciones internacionales de las políticas públicas que estaban ligadas al programa Hambre Cero, así como las iniciativas y prácticas de política exterior durante su período de gobierno. Además, hemos analizado también algunos estudios de caso de países de América Latina y de África donde se ejecutaron así como de dos acuerdos o arreglos regionales que tomaron como ejemplo la estrategia brasileña de lucha contra la inseguridad alimentaria para crear políticas nacionales a su semejanza o bajo su inspiración.

En este capítulo, avanzaremos un poco más en las discusiones acerca de cómo la estrategia Hambre Cero de Brasil se transformó en un legado brasileño al mundo. Analizaremos, en consecuencia, la actuación de José Graziano da Silva al frente de FAO y veremos la influencia que ejerció sobre la internacionalización del Hambre Cero, primero desde la oficina regional América Latina y Caribe y después desde la dirección general de esa organización mundial con sede en Roma, llegando hasta la transformación de

este Hambre Cero en un Objetivo de Desarrollo Sostenible, el número dos, específico, de los más importantes, de alcance mundial con metas de incentivos a la agricultura familiar y seguridad alimentaria, por ejemplo.

Por último, se abordan también, en la segunda parte de este capítulo, los límites actuales y la reducción a la influencia brasileña en la política internacional alimentaria, indicando los desarrollos contemporáneos de nuevos actores y las nuevas influencias en dicha política, con el nuevo papel de China y los impactos de la pandemia del nuevo Coronavirus.

## **1. Del “Fome Zero” al “Zero Hunger” en el mundo**

### **1.1) Elección de Graziano para la dirección de FAO y la influencia en el Sistema de las Naciones Unidas**

El crucial papel de José Graziano da Silva en la creación del Programa Hambre Cero en Brasil ya ha sido anteriormente comentado en el capítulo 2. Él junto a un equipo de académicos de la Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) fueron los responsables de dar la estructura teórica y de los aportes de modelos económicos para que el programa pudiera tener éxito. Además, él fue quien estuvo al mando del primer año de existencia del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentar en 2003, coordinando toda la implantación del programa nacionalmente, en todo Brasil.

A partir del año de 2004, con una estructura ya consolidada del Hambre Cero en Brasil y con nuevos desafíos en el horizonte regional, Graziano fue designado por el gobierno brasileño como representante regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para América Latina y el Caribe, para la posición de subdirector general de la organización y permanecería en el cargo entre los años 2005 y 2011.

Durante su gestión en la oficina de la FAO para América Latina y el Caribe (ALC), Graziano logró llegar a un consenso entre los países de la región sobre la creciente importancia de la alimentación y la agricultura familiar, y así se creó la Iniciativa Proyecto América Latina y el Caribe Sin Hambre, que ya ha sido mencionado y analizado anteriormente, incluso con la importante participación del gobierno brasileño.

Es interesante conocer una entrevista conducida por Vasconcellos (2018, p. 81) con un alto empleado brasileño de la oficina regional de FAO sobre el papel de Graziano en este período. En ella, se muestra la enorme importancia que todas las instancias de la FAO América Latina daban a que Brasil lograra en tan poco tiempo reducir las altas tasas de hambrientos y de miserables. La experiencia de Brasil se veía con gran valía. Era la inspiración del programa de la FAO ALC bajo la dirección de Graziano. La idea era tocar unos instrumentos de política pública, con foco en la pequeña y mediana agricultura, la agricultura familiar, con un marco legal sólido, el fomento de las compras públicas, etc. Esta entrevista también destaca que el mandato de Graziano fue muy positivo y que reforzó la idea de que el problema del hambre era una cuestión, sobre todo, de acceso a los alimentos, lo que debía resolverse políticamente.

El propio Graziano da Silva (2017, p. 310) señala que en el período que estuvo como jefe de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, intentó proyectar la experiencia brasileña en diversos proyectos Sur-Sur destinados a combatir la pobreza y el hambre en la región, y que el programa Hambre Cero de Brasil compartía la visión y era complementario con el enfoque siempre seguido por la FAO para la erradicación de la pobreza y del hambre. Debían ser aliados naturales. De acuerdo con Graziano da Silva, en sus propias palabras:

Brasil ha desarrollado un contingente robusto de técnicas nacionales, la colaboración entre la FAO y Brasil se ha convertido en una alianza en la que los socios se complementan para enfrentar desafíos nuevos o existentes, tanto nacionales como internacionales. La FAO trabaja ahora en estrecha colaboración con Brasil para combatir el hambre y la pobreza

en todo el mundo, a través de una serie de iniciativas Sur-Sur que se benefician de la sinergia entre las amplias competencias de la FAO y la experiencia de los propios programas de Brasil de desarrollo agrícola y social, como el Hambre Cero (Graziano da Silva, 2017, p. 308, traducido<sup>287</sup>)

Ya en 2011, Graziano fue designado por la entonces presidenta Dilma Rousseff para postularse para el cargo de director general de la FAO, lo que logró, siendo así elegido el primer director general latinoamericano de la agencia. Desde un primer momento tuvo clara la idea de seguir con el hambre cero, ahora a nivel mundial. Podemos imaginar que influyó fuertemente en el secretario general de entonces de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, quien hablando en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20, año 2012, lanzó públicamente al mundo el "Desafío del Hambre Cero.

Naturalmente, Graziano fue una voz activa en el apoyo de este "*Zero Hunger Challenge*"<sup>288</sup>, un programa inspirado en la experiencia brasileña del Programa Hambre Cero.

En una entrevista concedida a la revista Dinheiro Rural el 1 de diciembre de 2011<sup>289</sup>, se le preguntó a José Graziano da Silva qué propuestas o

---

<sup>287</sup> Originalmente en português: "(...) desenvolveu um robusto contingente de técnicos nacionais, a colaboração entre a FAO e o Brasil evoluiu para uma aliança em que os parceiros se complementam para enfrentar desafios novos ou existentes, tanto nacionais como internacionais. A FAO trabalha agora em estreita colaboração com o Brasil no combate à fome e à pobreza em todo o mundo, através de uma série de iniciativas Sul-Sul que se beneficiam de sinergia entre as amplas competências da FAO e a experiência dos próprios programas do Brasil de desenvolvimento agrícola e social, como o Fome Zero."

<sup>288</sup> En dicho discurso del secretario general se dice también que es un desafío urgente y que consta de cinco elementos, al que llamó eliminación del hambre y la malnutrición en todas sus formas. Específicamente citó a Brasil como un ejemplo a seguir por otros países (Graziano da Silva, 2017, p. 311-312)



programas se habían presentado para su elección al cargo de director general de la FAO en Roma. Él les contestó que era una propuesta basada en cinco pilares. Su primer pilar era la erradicación del hambre. El segundo pilar estaba en relación con la promoción de patrones más sostenibles de producción y consumo de alimentos. Los otros dos siguientes pilares eran la creación de un sistema de gobernanza de la seguridad alimentaria mundial más eficiente y culminar la reforma interna de la FAO. En tanto que el quinto pilar, por su parte, era la ampliación de alianzas y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, formada por América Latina, el Caribe, África y algunos países de Asia, Medio Oriente y Oceanía.

Tras dos años al frente del cargo de director general de FAO en 2014, Graziano volvió a declarar en otra entrevista<sup>290</sup> que logró crear un consenso entre países desarrollados y en desarrollo para un programa de trabajo y presupuesto para la institución, renovación general del personal con contratación basada en habilidades específicas, mayor descentralización de la organización con el fortalecimiento de la presencia de la institución en el terreno<sup>291</sup>

---

<sup>289</sup> Disponible en <https://www.dinheirorural.com.br/secao/entrevista/quem-e-e-o-que-pensa-jose-graziano-da-silva-o-brasileiro-que-vai-comandar-a-fao-e-tem-us-1-bilhao-para-combater-a-fome-no-mundo>)

<sup>290</sup> En entrevista a Hélio Campos Mello y Luiza Villaméa (19/09/2013 - José Graziano: Un brasileño contra el hambre. Disponible en <https://institutolula.org/jose-graziano-um-brasileiro-contr-a-fome-no-mundo> . Seguía diciendo que apoyaba la retroalimentación de proyectos resultantes de las principales conferencias temáticas de la FAO, creación de la regla de imposibilidad de nominación para puestos gerenciales seis meses antes de las elecciones para el cargo de director general, establecimiento de la metodología denominada AMIS (*Agriculture Marketing Information system*) que acompaña al gestión global de los precios de los alimentos y fortalecimiento del desempeño de la organización a través del enfoque de doble vía (twin track approach).

<sup>291</sup> Según el propio Graziano, AMIS “es un sistema de seguimiento de los precios de mercado de las materias primas, que permite anticipar subidas y bajadas de precios en función

Durante su mandato impulsó también la reestructuración de la FAO. El mismo Graziano (2017, p. 314) indicaba que con ello seguía una evaluación externa independiente de 2007 que recomendaba a la Organización adoptar una política de “reforma con crecimiento” centrada en sus principales competencias. La FAO inició un proceso de racionalización y reorganización a largo plazo, con el objetivo de ser más ágil, más eficaz y atenta a las necesidades de sus miembros. Así en 2012, la FAO propuso un nuevo Plan Estratégico, que fue adoptado por la Conferencia de la FAO en 2013. Ese Plan reorientó las actividades de la Organización en torno a cinco Objetivos Estratégicos, siendo la idea fuerza más importante y principal la erradicación, que no la mera reducción, del hambre. El hambre cero era su preocupación fundamental

Además, hay que reconocerle el mérito de conseguir que esta prioridad se situase en lo más alto de la organización. Según los informes de la propia FAO, Graziano logró implementar muchas de sus propuestas, casi todas basadas en experiencias brasileñas, y logró fortalecer los lazos de cooperación en el eje Sur-Sur, y es responsable de cambios drásticos en el paradigma de la reducción de la pobreza rural y la lucha contra el hambre en nivel mundial (Vasconcellos, 2018, p. 82).

En una entrevista más reciente<sup>292</sup>, Graziano de Silva volvió a recalcar la importancia que había tenido y debía seguir teniendo la asociación entre la

---

de las expectativas de cosecha. Esto permite a los países planificar mejor y no dejarse sorprender si el precio de un producto básico, como el trigo o el arroz, sube repentinamente”.

<sup>292</sup> Entrevista disponible en <https://www.dinheirorural.com.br/secao/entrevista/quem-e-e-o-que-pensa-jose-graziano-da-silva-o-brasileiro-que-vai-comandar-a-fao-e-tem-us-1-bilhao-para-combater-a-fome-no-mundo>)

FAO y el gobierno brasileño, principalmente a partir de la cooperación Sur- Sur, por medio de la cual Brasil y otros países en desarrollo pueden hacer una importante contribución para mejorar la producción agrícola y la seguridad alimentaria en el mundo, no solo como nuevos donantes, sino como socios de otros países. Brasil y la FAO trabajan juntos en proyectos regionales en áreas como comidas escolares, agricultura sostenible, pesca y acuicultura, silvicultura, reducción de la pobreza y desarrollo rural sostenible (Graziano da Silva, 2017).

La relación entre la FAO y Brasil siempre ha sido productiva y de alta colaboración. La postura del gobierno brasileño en su relación con FAO ALC ha sido, según Luis Lobo, coordinador del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe, muy respetosa en el sentido de no imponer las visiones de Brasil y siempre intentando mantener diálogo e intercambio político, enfocándose en una verdadera alianza con FAO.

Alberto Ramírez Fiora, funcionario de la FAO – oficina América Latina en Santiago, en entrevista concedida en 25 de abril de 2018, nos declaró que hay sobre todo tres aspectos que contribuyeron para que el Programa Hambre Cero representara un hito para la cuestión alimentaria en la época. Primero, que se puede atribuir a Lula da Silva una mayor visibilidad del tema hambre, puesto que él mismo ha reconoció que el hambre es un problema público y político y que la solución ha de encontrarse en decisiones políticas. Por ello, cobra gran importancia la “ingeniería social” de las políticas que habían sido implantadas en Brasil, porque tenían, para entonces, un carácter altamente innovador frente a lo que se practicaba en el mismo período en otros países. Y

tercero, el hambre cero favorecía que se crearan arreglos o acuerdos institucionales que objetivaban una coordinación de las diversas políticas públicas de disminución de la pobreza extrema y de erradicación del hambre nacionalmente, en todo el Estado. El diseño de estos arreglos o acuerdos entre todos los actores también fue señalado como innovador por el entrevistado.

Las ideas presentadas por Alberto Fiora están de acuerdo con algunos de nuestros argumentos que sustentan nuestra hipótesis de que Brasil configuró la política alimentaria internacional de acuerdo con lo vivido internamente en sus políticas de erradicación del hambre. Es decir, el país presentó sus experiencias nacionales para que sirvieran de ejemplo y fueran trasladables a otros países, siendo una política internacional.

El primer argumento es exactamente el reconocimiento del hambre como un problema político, lo que hizo Lula da Silva de forma pública y explícita. O sea, el hambre no es un problema de producción de alimentos, hay alimentos para todos. El hambre, visto sobre todo como problema de acceso a los alimentos, también fue la visión que intentó implantar en la FAO Graziano da Silva. Esta dirección se ve claramente en la declaración de Graziano a la Agencia de Noticias de la ONU<sup>293</sup> en julio de 2019. En sus palabras, éste fue el principal desafío al que ha enfrentado en su cargo en la FAO. Él quiso “reorientar a la FAO para que se fijase más en el acceso a los alimentos y no solo en la producción. Más del lado del consumidor, la calidad nutricional de los productos, fue el cambio más importante que creo que la FAO ha hecho en los

---

<sup>293</sup> Disponible en <https://news.un.org/pt/interview/2019/07/1680601>

últimos años”<sup>294</sup>. También está muy de acuerdo con esta declaración Luis Lobo, quien defiende que Graziano fue un elemento clave dentro de FAO, llevando a cabo con empuje una visión de políticas públicas y de enfoque multisectorial al problema del hambre mundial.

Igualmente, el segundo argumento que apoya nuestra hipótesis es que los programas brasileños objetivan la erradicación del hambre, abordando este problema de una manera multidimensional y multicausal. Además de proveer soluciones de emergencia, buscan soluciones a largo plazo ofertando, por ejemplo, canastas de alimentos y planeando acciones de largo plazo. Ese tipo de abordaje no era común y ha sido un factor importante para el proceso de internacionalización del programa Hambre Cero, pues los países, principalmente los más pobres y los en desarrollo, se identificaron con la propuesta ejecutada en Brasil.

Y el tercer argumento presentado por Alberto Fiora, de FAO ALC, refuerza también nuestra hipótesis de que para poner en acción las políticas públicas creadas en el ámbito del Hambre Cero se crearon diversos mecanismos institucionales que apoyan y permiten la consecución de esas políticas. Esto tiene también un carácter novedoso. Esos arreglos o acuerdos institucionales han sido todo el aparato jurídico que ha dado forma legal a las políticas, así como la creación del CONSEA (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria) y los órganos que coordinaban las políticas en el nivel local. Toda

---

<sup>294</sup> Traducida del portugués originalmente: “reorientar a FAO para olhar mais para o acesso dos alimentos e não apenas para a produção. Mais o lado do consumidor, a qualidade nutricional dos produtos, foi a grande guinada que eu acho que a FAO deu nesses últimos anos.”

esa estructura ya ha sido discutida en el capítulo 2. Todo este mecanismo institucional es un ejemplo internacional en la materia.

El hito de la influencia de las políticas brasileñas en la lucha contra el hambre y la reducción de la pobreza en los proyectos de FAO y, consecuentemente, en la política internacional, fue sobre todo en los mandatos de José Graziano al frente de FAO, tanto en la oficina regional para la América Latina y Caribe, como en la sede general en Roma. Su experiencia en la coordinación e implantación del programa Hambre Cero en Brasil le permitió un contacto directo con todos los aspectos propios del programa, así como la adaptabilidad del programa a las diversas situaciones, llevando en consideración el tamaño y las diferencias regionales de Brasil.

El 28 de junio de 2019<sup>295</sup>, en una conferencia de la FAO, al finalizar su mandato como presidente de esta institución, Graziano rindió homenaje al expresidente Lula da Silva, declarando que él: “demostró al mundo que el compromiso y el liderazgo son estrategias claras para que las naciones reduzcan rápidamente la incidencia del hambre”. Graziano también afirmó que, al hacerlo, los países también pueden "acelerar la reducción de las desigualdades". En su discurso, también destacó que el programa Hambre Cero, creado por Lula en 2003, es un ejemplo que se había seguido a nivel mundial.

El papel de Lula da Silva en la difusión del Hambre Cero es evidente y de esta manera, pero la FAO desempeñó un papel importante en la

---

<sup>295</sup> Disponible en <https://pt.org.br/ao-deixar-mandato-diretor-geral-da-fao-presta-homenagem-a-lula/>

internacionalización del Programa, lo que se produjo primero en América Latina, luego en África y ya después globalmente. Además, cabe decir que el papel de la Seguridad Alimentaria en la política exterior de Lula explica en gran medida los esfuerzos del Gobierno para involucrar a José Graziano en Hambre Cero en la dirección de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, y posteriormente como Director General de la FAO, actuando en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en todo el mundo (Maluf, 2014).

Hay que destacar también el rol de la FAO en la promoción de la cooperación Sur-Sur, sobre todo gracias también a Graziano. Según Faret y Stevens (2014, p. 129) esta influencia se encuentra en:

(...) por un lado, sistematizar y ofrecer información desde una perspectiva regional sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas de políticas de seguridad alimentaria y nutricional; y por otro, conformar una verdadera red de actores locales, nacionales, subregionales y regionales para articular las necesidades de cada país con las oportunidades de cooperación ofrecidas por otros gobiernos y organismos especializados.

La influencia de Graziano en la FAO ha sido importante en muchos aspectos. Es interesante ver el estudio de Vasconcellos (2018, p. 83-84), y eso que los cambios iniciales realizados por Graziano en la FAO tenían inicialmente como objetivo reducir el personal. Estos cambios no fueron bien recibidos por el personal de la organización al principio. Según este autor, tuvo más éxito en su forma de trabajo. Los temas liderados por Graziano en su labor en la FAO están influidos por la experiencia que él había obtenido en Brasil. Aquí,

creemos que es donde más ha brillado el hambre cero. Otra visión como la aportada por Alberto Fiora manifiesta que Graziano llevó a su mandato al frente de FAO influencias tales como: el buen diálogo con el poder legislativo de cada país (“vínculo directo con el poder legislativo”) y la promoción de la sociedad civil con una voz importante en el proceso de ejecución de las políticas públicas.

La cuestión de la promoción del abordaje multisectorial a partir de la llegada de Graziano a FAO aparece también en otras opiniones como las de Emma Siliprandi. Esta señora era en la época de la entrevista, que le hicimos en mayo de 2018, la coordinadora del proyecto de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO ALC. Para Emma, la conjunción de las áreas de salud, educación, agricultura, planeamiento y finanzas resultó en una política de seguridad alimentaria innovadora desde Brasil, en la cual la inseguridad alimentaria fue considerada un problema de desarrollo y puso el mundo rural y mundo urbano bajo la misma estrategia. Este mismo pensamiento es el que ha llevado para FAO Graziano da Silva.

Emma también añadió que Graziano llegó a FAO con el respaldo del éxito del Hambre Cero. Para ella, Graziano llegó para “cambiar la cara de FAO”, para trabajar y hacer efectiva la labor de la organización que, según Emma, “no mandaba en nada en la época”. Y, por último, Emma señaló que la postura de Graziano era de cuestionamiento y de severa crítica al entonces sistema de donaciones de alimentos procedentes principalmente de países ricos y que la cooperación Sur-Sur podría modificar esa lógica en las relaciones alimentarias entre los países.



Esta postura crítica de Graziano también la podemos encontrar en un extracto de una entrevista que le hicieron en otro medio de comunicación<sup>296</sup> al contestar la pregunta de si Brasil serviría de modelo de políticas públicas a otros países. Su respuesta fue que:

El país ha demostrado que, con voluntad política y políticas articuladas, podemos avanzar rápidamente hacia la reducción del hambre y la pobreza extrema. Brasil ha **disipado los mitos** de que invertir **en los más pobres es caro y mera asistencia**. Bolsa Família, por ejemplo, beneficia a más de 13 millones de familias a un costo de menos del 0,5% del PIB. La combinación de fortalecer la red de protección social y estimular la producción en sectores como la agricultura familiar ha ayudado a Brasil a enfrentar crisis recientes. Este ejemplo inspira a otros países. (énfasis añadidos)<sup>297</sup>

Por lo tanto, en conclusión, es razonable inferir que la trayectoria de Graziano da Silva en la dirección de FAO fue exitosa, al lograr transformar la actuación de la organización en estrategias de más largo plazo, con inversiones en proyectos de agricultura familiar, la generación de ingresos en el campo y la priorización de políticas de seguridad alimentaria. La FAO obtuvo un reconocimiento internacional a lo largo por la gestión de Graziano y ello,

---

<sup>296</sup> Disponible en <https://www.dinheirorural.com.br/secao/entrevista/quem-e-e-o-que-pensa-jose-graziano-da-silva-o-brasileiro-que-vai-comandar-a-fao-e-tem-us-1-bilhao-para-combater-a-fome-no-mundo>

<sup>297</sup> Traducido originalmente del portugués: “O País mostrou que, com vontade política e políticas articuladas, podemos avançar rapidamente na redução da fome e da pobreza extrema. O Brasil desfez os mitos que investir nos mais pobres é caro e mero assistencialismo. O Bolsa Família, por exemplo, beneficia mais de 13 milhões de famílias a um custo inferior a 0,5% do PIB. A combinação do fortalecimento da rede de proteção social e do estímulo produtivo a setores como a agricultura familiar tem ajudado o Brasil a enfrentar as crises recentes. Esse exemplo inspira outros países”.

sobre todo, quedó plasmado en la relevancia de su participación en el diseño de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Vasconcellos, 2018, p. 174), particularmente en el objetivo número dos, de hambre cero.

Efectivamente, tras la evaluación de los resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, fue lanzada una nueva serie de objetivos para que los países pudieran cumplir en 2030. La nueva Agenda 2030 o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han incorporado de manera más explícita la preocupación con el medio ambiente y la cuestión económica. Sin embargo, estos tienen que atender necesariamente a la cuestión del hambre en el mundo, que persiste. Y para ese reto se estableció el Hambre Cero como el ODS número 2 para ser cumplido por los países. No se trata de una mera reducción, sino de la erradicación del hambre en el mundo, el hambre cero, lo cual podemos entender que está inspirado en la política brasileña.

### ***1.2) Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y la erradicación del hambre en el mundo***

Viendo los buenos resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en seguridad alimentaria, sobre todo en región latinoamericana y específicamente en Brasil, se pensó en que la erradicación del hambre debía pasar a ser un reto para toda la comunidad internacional. La influencia brasileña del hambre cero está necesariamente presente.

Hay un texto editado en el sitio web de la FAO que describe la trayectoria de los exdirectores generales de la organización, así como sus biografías y principales logros. En el editorial de Graziano, hay un tema específicamente

llamado “Do Fome Zero al *Zero Hunger*”<sup>298</sup>, en el que se describe brevemente el programa brasileño, los logros nacionales, su utilización en 2005 como inspiración para crear la Iniciativa América. Latina Sin Hambre, y finalmente, en 2015, en su legado y reflejo en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 2.

De acuerdo con Rondo (2008), Brasil fue un referente ya en los primeros años de los ODM, con demostrados avances en la reducción del hambre y la pobreza a través de las políticas inclusivas que se estaban implementando en el país, incluido el programa Hambre Cero.

Aunque las metas de los ODM de reducir a la mitad la proporción de personas que viven en pobreza extrema y sufren de hambre se han cumplido, o casi cumplido, el mundo todavía está lejos de alcanzar la meta de los ODM de erradicarlos. Se estima que, en 2015, 825 millones de personas todavía viven en pobreza extrema y 800 millones todavía sufren de hambre. Erradicar la pobreza y el hambre sigue siendo un tema central de la agenda para el desarrollo después de 2015. (ONU, 2015, p. 23)

La cita anterior muestra los análisis de consecución del ODM 1 dentro del balance de los ODM's en 2015 de acuerdo con las Naciones Unidas. O sea, el gran objetivo de erradicación del hambre estaba todavía por ser cumplido por los gobiernos en conjunto con la comunidad internacional. Seguía siendo un reto necesario para el futuro.

A partir de la experiencia conseguida con la implementación y, principalmente, el monitoreo y evaluación de los Objetivos de Desarrollo de

---

<sup>298</sup> Disponible en <http://www.fao.org/director-general/former-dg/director-general/from-fomezero-to-zerohunger/pt/>

Milenio<sup>299</sup>, del 25 al 27 de septiembre en Nueva York, 150 jefes de Estado y Gobierno se reunieron en la Cumbre del Desarrollo Sostenible, en la cual aprobaron la llamada Agenda 2030. En esta Agenda se contienen los 17 objetivos de desarrollo sostenible con sus 169 metas. Son muchos más de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio con sus 21 metas. Aunque, ciertamente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) “son herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y buscan ampliar los éxitos alcanzados con ellos, así como lograr aquellas metas que no fueron conseguidas.” (ONU, 2015)

Como es conocido, los ODS, en concreto, son los siguientes: 1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2) Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; 3) Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades; 4) Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; 5) Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; 6) Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos; 7) Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos; 8) Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; 9) Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; 10) Reducir la desigualdad en y entre los países; 11) Lograr que las ciudades y los

---

<sup>299</sup> Se ha dedicado una sección en el informe evaluativo de las Naciones Unidas de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para afirmar la importancia de la medición de los datos para consolidar los índices y saber cuál sería el punto de partida para nuevas evaluaciones, fue nombrado “Medir lo que valoramos: datos sostenibles para el desarrollo sostenible” (ONU, 2015, p. 10-13).

asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12) Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; 13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; 14) Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; 15) Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica; 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; y 17) Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

**Ilustración 46: Resumen gráfico de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible**



Fuente: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/news/communications-material/>

De forma parecida a lo que ocurría con los ODM's, en los ODS, el fin del hambre es un objetivo específico (ODS 2), pero también hay que tener en cuenta que está vinculado a otros objetivos. De hecho, la Agenda 2030 es un

complejo instrumento en la cual todos los objetivos están directamente conectados unos con otros. Por ejemplo, no se podrá alcanzar el hambre cero sin poner fin a la pobreza (ODS 1) o sin que las mujeres tengan oportunidades iguales (ODS5), así como sin acceso al crédito en el campo o sin que se valoricen sistemas productivos más sostenibles y sin que se tenga en cuenta la calidad de los alimentos y su consumo responsable (ODS 7, 12 y 3).

Pero lo importante es que el ODS busca, en su segundo objetivo, el hambre cero, la eliminación total, cuando el ODM número uno era más modesto y solo perseguía reducir a la mitad el número de personas hambrientas en el mundo. Hay un cambio cualitativo en ello indudablemente. Es bueno ver con detalle las metas del ODS 2, son ocho (cinco directamente relacionadas con el objetivo y tres relativas a mejorar el comercio internacional de alimentos). A saber, literalmente son: 1) compromiso de poner fin al hambre para el 2030 y asegurar el acceso a alimentos sanos, nutritivos y en cantidad suficiente para todas las personas, en particular las pobres y en situación de vulnerabilidad; 2) para el 2030, acabar con todas las formas de malnutrición; 3) Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores. La cuarta trata, para 2030, de garantizar sistemas de producción de alimentos más sostenibles, en tanto que la quinta quiere que, para 2020, se mantenga la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional (ONU, 2015).

Las tres últimas metas están relacionadas con medidas para facilitar el flujo, la calidad y la garantía de precios justos para los productos alimentarios. Nos encontramos así con el sexto que quiere aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo. La séptima busca corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes; por último, la octava pretende adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados (ONU, 2015).

La Agenda 2030 ha sido construida principalmente a partir del nivel internacional por los gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, sin embargo, en todos los ODS se invoca la participación de la sociedad civil en el logro de los objetivos. En el caso de lo ODS 2, por ejemplo, en un documento de las Naciones Unidas en un formato más pequeño y con contenido presentado de forma más didáctica y sencilla, se llama a la sociedad civil para ayudar a alcanzar el fin del hambre:

¿Qué podemos hacer para ayudar? Se pueden hacer cambios en la vida cotidiana —en el hogar, en el trabajo y en la comunidad—, apoyando a los agricultores o a los mercados locales y tomando decisiones sostenibles sobre la alimentación, apoyando la buena nutrición para todos y luchando contra el

desperdicio de alimentos. También podemos utilizar nuestro poder como consumidores y votantes, exigiendo que las empresas y los gobiernos tomen las decisiones y realicen los cambios que hagan posible lograr el objetivo del Hambre Cero. Podemos participar, ya sea en las plataformas de las redes sociales o en nuestras comunidades locales.<sup>300</sup>

Como los resultados de los ODS se analizarán en 2030, el factor tiempo ahora es importante, pues es necesario hacer el control y monitoreo de los logros hasta la fecha final establecida para ese fin. Durante los quince años de la ejecución de la agenda, se harán diversos fórums de seguimiento de las dificultades, de los retos y logros de dichos ODS.

En el caso de Brasil, se necesitaron doce años de una clara dirección política, con una asignación de recursos y esfuerzos para lograr el resultado deseado. El proceso de inclusión mediante la reducción de la desigualdad debe ser progresivo. Por otro lado, el deterioro de las condiciones económicas y sociales o los retrocesos importantes en políticas más amplias pueden conducir a una rápida regresión, como lo demuestran los datos recientes de la FAO sobre el aumento de la prevalencia de la malnutrición (Takagi, 2019, p.166).

Por otro lado, según análisis de Takagi (2019, p.167) basado en el informe anual de FAO denominado “*The State of Food Security and Nutrition in the World*” de 2018:

Mediante un análisis más profundo por región y subregión, el informe llega a la conclusión de que la exposición a fenómenos y fenómenos

---

<sup>300</sup> ONU (2015). Hambre Cero: Por qué es importante. Disponible en [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/2\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/2_Spanish_Why_it_Matters.pdf)



climáticos extremos más complejos, frecuentes e intensos está contribuyendo a revertir los avances logrados para acabar con el hambre y la malnutrición, al igual que el aumento de situaciones de conflicto en algunos países de Asia y África subsahariana. África sigue siendo el continente con mayor prevalencia de desnutrición, que afecta al 21 por ciento de la población. La situación está empeorando también en América del Sur. Factores como las sequías, los fenómenos climáticos extremos, el aumento de los precios de los alimentos, la desaceleración del crecimiento del producto interno bruto (PIB) real per cápita y la persistencia de los bajos precios de los principales productos básicos de exportación, en particular las materias primas, están agravando la situación.

Además de las condiciones indicadas anteriormente, han surgido olas de gobiernos ultraliberales y conservadores en el mundo todo y, específicamente en América Latina, lo que ha ocasionado grandes disminuciones en los presupuestos de programas sociales y de priorización de agendas de lucha contra la pobreza y el hambre. En concreto, ese ha sido el caso de Brasil desde principios de 2019 cuando asumió el poder Jair Messias Bolsonaro. Aunque la administración Bolsonaro tenga dos años, ya se pueden computar las pérdidas en las políticas de combate a la inseguridad alimentaria así como del liderazgo mundial obtenido en ello, lo que veremos someramente con posterioridad.

### **1.3) La Necesidad de impulso y de un fuerte liderazgo para conseguir el Zero Hunger Mundial: la actual perspectiva negativa de su cumplimiento**

Es evidente que para que el Hambre cero mundial, *Zero Hunger Challenge*<sup>301</sup>, pueda conseguirse se necesita un gran impulso y ponen en práctica realmente muchas de las ideas del original “Fome Zero” brasileño.

Ya algunos estudios de hace unos escasos años, citados por Miguel Ángel Martín (2016, p. 295), señalaban que sería necesario, como mínimo, una inversión adicional de doscientos setenta y siete mil millones de dólares para que este nuevo objetivo pudiera tener realmente futuro. Se necesita hacer más de lo que hasta ahora se está haciendo, esto es un cambio sustancial y mantener la intensidad de la acción sin caer en la inercia.

Como antes indicamos, la iniciativa “Zero Hunger” la lanzó el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki Monn, en 2012, quedando plasmado en una fotografía junto a Graziano Da Silva, su impulsor, y otras personalidades. Esta fotografía sigue en la página web de las Naciones Unidas. La iniciativa quedó plasmada en el ODS número dos, aprobado en 2015, como antes indicamos.

A fecha actual, no obstante, y según los últimos datos hay casi 811 millones de personas hambrientas en el año 2020, según el último informe, de julio de 2021, sobre el Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (State of Food Security and nutrition in the world). Suben más de 100 millones con respecto a 2019 de acuerdo con los datos del anterior informe. La

---

<sup>301</sup> <https://soundcloud.com/unfao/sofi2020>

pandemia del coronavirus también ha contribuido a empeorar del número de personas que padecen hambre en el mundo.

Habría que seguir pidiendo impulsos para que el Zero Hunger no se quede en algo meramente nominal o en un lema sin contenido. Ha de haber un contenido riguroso que permita su cumplimiento. Bien es curioso señalar que la página web de Naciones Unidas sobre el Zero Hunger Challenge news no ha recibido ninguna nueva noticia sobre este cambio desde el 29 de noviembre de 2016. Incluso el twitter de Zero Hunger Challenge no recibe nueva actualización desde el 31 de octubre de 2019. Se está perdiendo el impulso<sup>302</sup>. La idea de que el hambre debe estar en lo más alto de la agenda política de los Estados y organizaciones internacionales está debilitándose. La voluntad política es lo principal, pero va decayendo.

El titular del último informe sobre el Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, de julio de 2020, antes citado, pone en duda seriamente la consecución del objetivo de hambre cero para el 2030. El prólogo de este informe firmado por sus directores ejecutivos lo deja bien claro. Como indican sus palabras literales expresas: “five years after the world committed to end hunger, food insecurity and all forms of malnutrition, we are still off track to achieve this objective by 2030”.

---

<sup>302</sup> Es cierto que hay también otra página web sobre Hambre Cero, parece compartida entre varias organizaciones internacionales que abordan la temática, como FAO, IFAD y PMA. Es [www.zerohunger.world/web/guest/home](http://www.zerohunger.world/web/guest/home). Aunque tampoco demuestra una gran actividad.

## **2. Pérdida del liderazgo y limitaciones actuales de la influencia brasileña en la política internacional agroalimentaria y de lucha contra el hambre**

Después de más de una década de participación proactiva de Brasil en proyectos, programas y arreglos institucionales como líder o socio, el país empezó a perder prestigio internacional en diversas áreas, pero sobre todo en temas sociales, los cuales, como hemos ido viendo, han sido la más grande contribución brasileña al sistema internacional y a la cooperación al desarrollo.

En la escala temporal, se puede indicar ese inicio de la caída de la influencia brasileña a partir de la mitad del mandato de Dilma Rousseff, y continua hasta la salida de la expresidenta del poder en agosto de 2016. Ello se agudizó al asumir el poder el sucesor de Rousseff Michel Temer, quien inició los recortes de los programas sociales vigentes, incluidos los que formaban parte de la estrategia Hambre Cero, como el Programa de Adquisición de Alimentos. La situación de las políticas públicas sociales de Brasil ya empeoraría muy considerablemente cuando Jair Messias Bolsonaro asumió la presidencia en enero de 2019, disminuyendo los presupuestos a casi cero.

A esa condición interna de Brasil, se pueden añadir también aspectos internacionales que han acelerado la caída de la influencia brasileña en la política internacional. En este apartado, por lo tanto, precisamente vamos a centrarnos en ello, aportando al debate algunos factores que limitan actualmente la influencia brasileña en la política internacional alimentaria. Como primer factor, discutiremos la actual administración al frente del gobierno

brasileño que viene presentando tendencias liberales y ninguna priorización de las áreas sociales en la preparación y diseño de sus políticas públicas.

El segundo factor que debatiremos será el aumento de la participación china en la agenda agroalimentaria internacional, que culminó con la elección como director general de FAO a Qu Dongyu en junio de 2019. Y, por fin, el impacto del surgimiento de la pandemia del nuevo Coronavirus (SARS-COV2) a finales de 2019 y principios de 2020 que ha supuesto un agravamiento del hambre mundial.

### ***2.1) Retroceso en las políticas agroalimentarias brasileñas con la elección de Jair Bolsonaro***

“Decir que hay hambre en Brasil es una gran mentira. Se enferma, no se come bien. Con relación a eso, estoy de acuerdo. Ahora, hambre, no hay”<sup>303</sup>. Decidimos comenzar este apartado con esta frase pronunciada por Jair Bolsonaro en una conferencia de prensa para los periódicos extranjeros en Brasilia el 19 de julio de 2019, ya que representa bien la forma por la cual el gobierno ha estado tratando este tema en el país.

Jair Messias Bolsonaro fue elegido en la segunda vuelta el 28 de octubre de 2018 para ser el 38º presidente de Brasil. Las principales promesas de la campaña fueron privatizaciones, reforma previsional, ampliación de la posesión civil de armas y un polémico anuncio del pago de una 13ª parte del beneficio Bolsa Família (única referencia a un programa social)<sup>304</sup>.

---

<sup>303</sup> Traducción del portugués: “Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira. Passa-se mal, não come bem. Ai eu concordo. Agora, passar fome, não”

<sup>304</sup> La idea de la 13ª entrega de Bolsa Família fue, en primer lugar, marcar una posición entre los beneficiarios de que este programa no terminaría en su gobierno y, en segundo lugar,

Al asumir el poder el 1 de enero de 2019, Jair Bolsonaro, al promulgar su primer acto administrativo (MP 870 de 1 de enero de 2019), extinguió la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario de la Casa Civil de la Presidencia de la República, transfiriendo sus responsabilidades al Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, también fusionó los Ministerios de Desarrollo Social, Deporte y Cultura, creando el Ministerio de Ciudadanía. Es de destacar que las áreas entre ellas no tienen afinidad para poder agruparse en un solo ministerio, lo que dificulta el proceso de toma de decisiones de cada área y da como resultado una superposición de agendas.

En el área de seguridad alimentaria, en el mismo acto administrativo mencionado anteriormente, Bolsonaro extinguió el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y extinguió el contrato a los empleados de la Secretaría Nacional de la SAN (SESAN) el 6 de febrero de 2019. A los efectos de nuestro análisis aquí, esta eliminación es la decisión que más representa el lugar que este tipo de agenda contra el hambre y la seguridad alimentaria tiene para el actual gobierno brasileño.

El rol de CONSEA era reconocido incluso a nivel internacional como un organismo reputado creado para hacer políticas en esta área y para facilitar la interlocución y coordinación entre los actores de diferentes niveles e intereses involucrados en la seguridad alimentaria. Además, se encargaba también de la realización de investigaciones en el área, de la emisión de informes y opiniones, del seguimiento de políticas, además de actuar en la representación

---

acumular votos entre la población más vulnerable del país. Esta cuota adicional se pagó en diciembre de 2019, sin embargo la Medida Provisional (MP 898) que hacía permanente este pago perdió vigencia el 24 de marzo de 2020, ya que no fue votada en la legislatura brasileña para convertirse en ley.

de Brasil en varios foros y organizaciones internacionales (Menezes, 2010; Maluf, 2010; Burlandy, 2011; Sonnino, Torres y Schneider, 2014; Mendonça, 2018).

Surgieron varias reacciones a la ley de extinción del CONSEA, mostrando su queja, provenientes de actores de la sociedad civil, academia, entidades científicas, entidades médicas y de nutrición, hasta de organismos internacionales (Castro, 2019; FAO, 2019).

Una de las defensas más emblemáticas pidiendo el regreso del consejo fue un artículo redactado por el diario *Le Monde Diplomatique* (en portugués) por los ex presidentes de CONSEA, el 11 de enero de 2019. En el artículo titulado “Extinção do Consea: comida de verdade e cidadania golpeadas”<sup>305</sup>, Elisabetta Recine, Maria Emília L. Pacheco, Renato S. Maluf y Francisco Menezes describen toda la trayectoria del consejo y su importancia, así como la de otros consejos, en el período de redemocratización en Brasil, atribuyendo a la colectividad su origen y teniendo un papel destacable de foro para diversos sectores de la sociedad civil.

También destacaron cómo la actuación de CONSEA contribuyó a que el país se convirtiera en un ejemplo mundial en el ámbito de la seguridad alimentaria y que el trabajo del consejo ya había sido objeto de estudio por parte de varios organismos internacionales y países. Y concluyen dejando claro el mensaje de que la extinción es un serio revés para la construcción de un

---

<sup>305</sup> En español, podría ser traducido por Extinción de Consea: comida de verdad y ciudadanía afectadas.

espacio público que sirva al debate de la sociedad civil y al control social de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

Tras una intensa presión social, el Consejo fue reinstaurado en el texto final de la medida provisoria aprobada por el Congreso, incorporándolo al Ministerio de Ciudadanía (así como el de Desarrollo Social, mencionado anteriormente). Pero incluso ante eso, cuando dicho texto se transformó en la Ley N ° 13.844 / 2019, el presidente Bolsonaro volvió a vetar la parte que volvía a crear el CONSEA. Además, en abril del mismo año, se levantó otro obstáculo a la participación social con la extinción de varios consejos y comités<sup>306</sup> que formaban parte de la Política Nacional de Participación Social, entre ellos el Grupo Asesor del PNAE y el Comité Asesor del PAA (Schottz, 2019, p. 93-94).

Un ejemplo emblemático de esta lúgubre conjetura que se ha instalado con los recortes en los programas sociales desde el gobierno de Michel Temer<sup>307</sup> fue el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Los datos del Gráfico 8 a continuación muestran que el presupuesto del PAA pasa de poco más de 1 millón y 100 mil reales en 2014, a más o menos la mitad (R \$ 526 mil) en 2016 y en 2019 alcanza apenas 275 mil reales. Un programa que fue uno de los pilares de la estrategia original Hambre Cero en Brasil, ya que fue uno de los responsables de promover la agricultura familiar y brindar a los mercados locales alimentos más saludables a través de canales cortos de venta. Es un

---

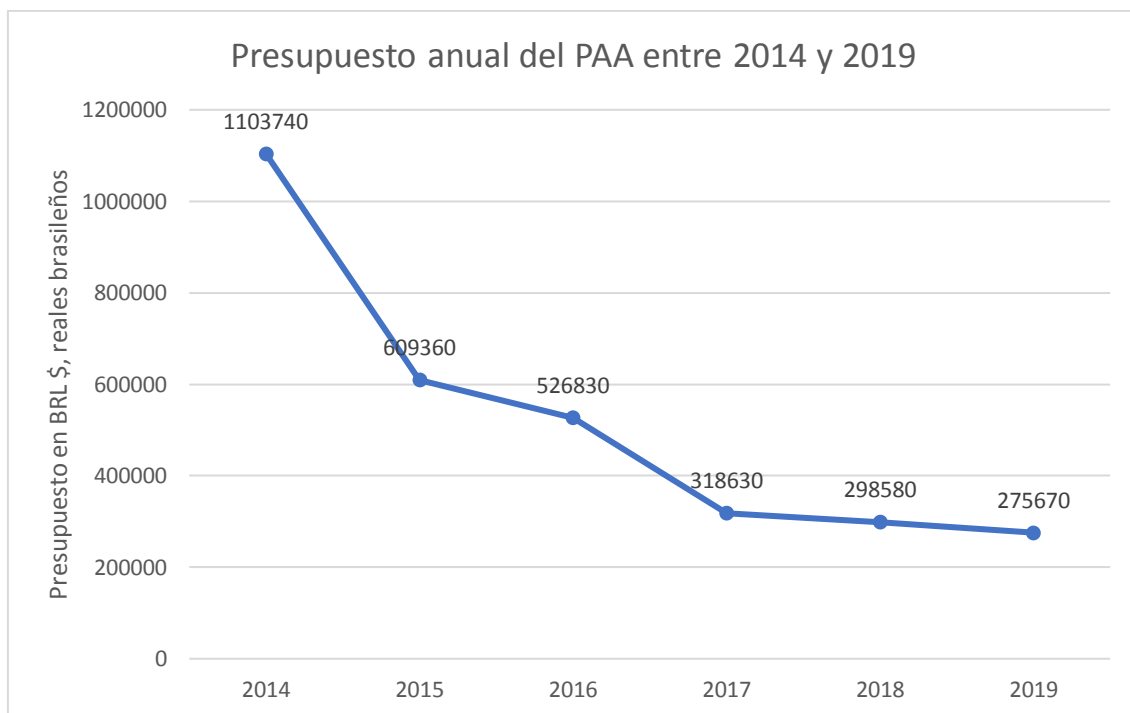
<sup>306</sup> A pesar de que esta decisión sigue siendo cuestionada en los tribunales en los niveles superiores de la Justicia brasileña, ya no hay ningún espacio político-institucional en el que puedan actuar estos consejos sociales, ya que ya no reciben financiamiento y, principalmente, no hay más espacio para actuar.

<sup>307</sup> Michel Temer ha asumido el poder en Brasil en agosto de 2016 tras un golpe jurídico-parlamentario que se concreta y logra sacar del cargo la presidenta Dilma Rousseff.



programa que había servido de modelo a nivel internacional, como ya comentamos en el capítulo 3.

**Gráfico 8**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>

En este sentido, existe una clara falta de financiación, prestigio y priorización de toda la agenda de seguridad alimentaria en la administración de Bolsonaro. En la ilustración que sigue también podemos ver cómo el área social ha ido perdiendo estructura institucional (en los ministerios de gobierno) desde que Michel Temer llegó al poder en 2016.

Ilustración 47: Estructuración institucional en el área social de 2003 a 2019

Lula 2003	Lula 2007	Dilma 2011	Dilma 2015	Temer 2017	Bolsonaro 2019
Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades
24. Trabalho e Emprego	23. Trabalho e Emprego	26. Trabalho e Emprego	29. Trabalho e Emprego	21. Trabalho	-
25. Previdência Social	24. Previdência Social	27. Previdência Social	30. Previdência Social	-	-
26. Assistência e Promoção Social	25. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	28. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	31. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	22. Desenvolvimento Social e Agrário	19. Cidadania
27. Saúde	26. Saúde	29. Saúde	32. Saúde	23. Saúde	20. Saúde
28. Educação	27. Educação	30. Educação	33. Educação	24. Educação	21. Educação
29. Cultura	28. Cultura	31. Cultura	34. Cultura	25. Cultura	-
30. Esporte	29. Esporte	32. Esporte	35. Esporte	26. Esporte	-
31. Desenvolvimento Agrário	30. Desenvolvimento Agrário	33. Desenvolvimento Agrário	36. Desenvolvimento Agrário	-	-
32. Segurança Alimentar e Combate à Fome	-	-	-	-	-
33. Secretaria Especial Direitos Humanos	31. Secretaria Especial Direitos Humanos	34. Secretaria Direitos Humanos	37. Secretaria Direitos Humanos	-	22. Mulher, Família e Direitos Humanos
34. Secretaria Especial Políticas para as Mulheres	32. Secretaria Especial Políticas para as Mulheres	35. Secretaria Políticas para as Mulheres	38. Secretaria Políticas para as Mulheres	-	-
-	33. Secretaria Especial Políticas de Promoção da Igualdade Racial	36. Secretaria Políticas de Promoção da Igualdade Racial	39. Secretaria Políticas de Promoção da Igualdade Racial	-	-

Fuente: Cardoso Jr., José Celso. (2019, p.157).

A partir de la Ilustración anterior, es posible identificar un retroceso en la representación institucional en términos del Ministerio o Secretaría de Estado en casi todos los temas sociales desde el mandato de Temer, principalmente en los temas que nos interesan en este texto. Cabe señalar que el término “Combate à Fome” (Combate al Hambre) desaparece del Ministerio de Desarrollo Social bajo el gobierno de Temer, de hecho en 2016. Y el término Desarrollo Social en sí deja de existir bajo el gobierno de Bolsonaro, convirtiéndose en un “área de actividad” del Ministerio de la Ciudadanía. Otro ejemplo es el Ministerio de Desarrollo Agrario, que se extinguió por completo entre estas dos administraciones.

Respecto a este desmantelamiento de las políticas para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria en el país, desde 2017 Naciones Unidas y sus agencias alertan sobre la posibilidad de que Brasil regrese al mapa del hambre<sup>308</sup>. Y en un informe difundido el 11 de septiembre de 2018, un grupo de agencias de Naciones Unidas afirmó que la lucha contra el hambre en Brasil se había estancado y que el número de personas en situación de inseguridad alimentaria era el mismo que en años anteriores (ONU, 2018).

El problema del hambre en Brasil, por lo tanto, pasa por un claro momento de no tratamiento, que posiblemente se agravará con los impactos de la actual pandemia que vivimos y la incapacidad de la actual administración para hacer frente a los efectos socioeconómicos que quedarán después, y en consecuencia, un aumento del número de personas en situación de inseguridad alimentaria en el país.

---

<sup>308</sup> Disponible en <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/10/17/jose-graziano-fao-onu-mapa-da-fome-brasil-obesidade.htm>

Al final de su mandato, las decisiones de Bolsonaro impactan a nivel nacional la vida de los más pobres e internacionalmente la imagen de Brasil. El país pasa de tener una posición de modelo de políticas públicas (principalmente las de seguridad alimentaria y agricultura familiar) con liderazgo, y que influye en otros países a través del poder blando, a ser ahora un paria internacional, distanciándose de sus aliados tradicionales, como es el caso de los países vecinos, para alinearse incondicionalmente con Estados Unidos y subestimar las estructuras multilaterales.

## ***2.2) “China’s rising”: aumento de la participación china en el “mercado del hambre” y su mayor influencia tras la elección del actual director-presidente de FAO***

Otro factor que se puede indicar sobre la disminución de la influencia brasileña en la política internacional alimentaria son los cambios internacionales y mayor apertura para proyección de países no hegemónicos en el sistema internacional, específicamente y de forma cada vez más contundente de China.

Conforme a lo mencionado en el primer apartado de este capítulo, José Graziano da Silva estuvo al frente de la FAO de 2012 al 31 de julio de 2019. El primero de agosto de 2019, asumió la dirección general de FAO, el chino Qu Dongyu. De acuerdo con el perfil de Qu Dongyu en el sitio web de la organización<sup>309</sup>, este señor tiene formación en ciencias hortícolas, fitomejoramiento y genética y un doctorado en ciencia ambiental.

---

<sup>309</sup> Datos disponibles en <http://www.fao.org/director-general/biography/en/>

La elección de Qu Dongyu en la dirección de FAO marcó una importante posición de la política exterior china. Desde la década de 2000, con la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) se empezó una mayor inversión del país asiático en aumentar su participación e influencia en el sistema internacional. Ese también es el argumento de Altemani de Oliveira (2002) al afirmar que: “[el] acceso [a la OMC] ha aumentado la posibilidad de participación en la definición del orden internacional no sólo en términos de seguridad internacional, a través de la ONU y el Consejo de Seguridad, sino también ahora de las reglas del comercio internacional y su relación con las inversiones y los flujos financieros”<sup>310</sup>.

Es decir, China aumentó su participación en las relaciones internacionales a partir de la entrada en el sistema multilateral de negociaciones. Aunque recurrentemente el país cuestiona las reglas y la forma en que las instituciones multilaterales funcionan, reclamando que esos aspectos favorecen a los países occidentales, China utiliza su actividad en organismos multilaterales para obtener socios para cumplir con sus objetivos de política exterior. Así, el país promueve la cooperación multilateral en base a una visión que describe cómo respetar la diversidad de países y no imponer soluciones políticas, supuestamente como un equilibrio frente al enfoque estadounidense (Przychodniak, 2019).

En consecuencia, la forma de participación china en el sistema multilateral de las relaciones es considerada pragmática, ya que utiliza esta participación

---

<sup>310</sup> Traducido del portugués: “(...) acesso amplia a possibilidade de participação na definição da ordem internacional não só no plano da segurança internacional, via ONU e Conselho de Segurança, mas também agora das regras do comércio internacional e sua relação com os investimentos e fluxos financeiros.”

como apoyo para su propio crecimiento económico y dentro de sus intereses de política exterior, lo ve además como una herramienta para cambiar el orden mundial a su manera.

En esa dirección, podemos indicar también una creciente presencia china en el continente africano, principalmente en las áreas de infraestructura y agroalimentaria. Corkin (2014) analiza la retórica china ante la creciente influencia del país en el continente africano. Al igual que en el caso brasileño, la autora afirma que la política exterior china también busca posicionarse como un socio diferenciado para estos países. Además, China también enfatiza la importancia de fortalecer las políticas dirigidas al poder blando dentro del Sistema Internacional. Al mismo tiempo, este país sigue buscando mantener sus relaciones con tradicionales alianzas, como con Estados Unidos y la Unión Europea.

La actuación china en África es considerada pragmática por diversos autores (Corkin, 2014; Alves y Maffra, 2017; Scoones, Amanor, Favareto *et al.*, 2016). Una de las principales razones para considerar pragmática la presencia de China en África es que, en negociaciones internacionales, no exige ninguna contrapartida, ni condiciones previas del país con el cual está negociando. De acuerdo con Alves y Maffra (2017, p.12), ese pragmatismo chino en los procesos de cooperación “no requiere la reproducción de premisas ideológicas (*“no strings attached”*), hace que a Beijing no le preocupe si está estableciendo alianzas con un país democrático o no, que respeta los derechos humanos o

no, o cualquier otro requisito que muchos países de Occidente tienden a requerir con respecto a los destinatarios de la cooperación”<sup>311</sup>.

Así, la forma de cooperar china se basa en ofrecer a los socios alternativas tanto en términos de financiación de proyectos y programas, como en la no exigencia de condicionalidades para que la negociación ocurra. Eso ha acelerado la presencia de China en el mundo, principalmente en los países del denominado Sur Global, países en desarrollo y países pobres, pues para esos países es ventajoso negociar con un país que no demanda diversos cambios internos para dar el dinero.

Amanor y Chichava (2016) en estudio de caso sobre cooperación Sur-Sur de China y Brasil con Gana y Mozambique en el tema de agricultura, señalan que la expansión de los intereses chinos en Ghana ha sido lenta debido a “los límites al acceso a la tierra y a los desafíos de asegurar las ubicaciones de inversión que ha obstaculizado las inversiones en agronegocios” y que “la agroindustria china ha hecho grandes avances en agroquímicos, donde dominan los mercados de todo el país.” (2016, p. 18, traducido).

Con Mozambique, la cooperación china se basa, según los autores, en proyectos de más largo plazo y como prioridad “en hacerse cargo de las antiguas granjas estatales y fomentar la agricultura por contrato de una variedad de cultivos, con el objetivo de abordar los déficits alimentarios locales.” (Amanor y Chichava, 2016, p. 20, traducido). Observamos que la

---

<sup>311</sup> Traducción del portugués: “não exige a reprodução de premissas ideológicas (“no strings attached”), faz com que Beijing não se preocupe com o fato de estar estabelecendo parcerias com um país democrático ou não, que respeita ou não os direitos humanos ou qualquer outra exigência que muitos países do ocidente costumam fazer em relação aos receptores de cooperação”.

postura china se adaptará a lo que el país socio tiene como recursos y entorno y lo que China intenta con la cooperación.

De acuerdo con Buckley (2013), hay dos grandes narrativas predominantes sobre la “cooperación” China – África en el desarrollo agrícola. La primera narrativa destaca el compromiso de China como una amenaza para el desarrollo de África, especialmente en compromisos relacionados con la tierra y los recursos, como la agricultura y como una forma de derrocar el tradicional control occidental sobre el continente africano. La segunda retrata el país como “en un acaparamiento egoísta y explotador de recursos para alimentar su rápido crecimiento.” (Buckley, 2013, p. 4, traducido).

Sin embargo, la autora defiende una tercera vía para analizar la cooperación sino-africana en materia de agricultura. Ese abordaje incluiría el denominado “socios para el desarrollo”, un marco de estudios a partir de la cooperación Sur-Sur, enfatizando “el valor de la experiencia de desarrollo de China para transformar África a través de los esfuerzos de colaboración Sur-Sur” (Buckley, 2013, p. 5). Es decir, un abordaje muy parecido del que ha sido estudiado antes sobre la cooperación internacional brasileña en este ámbito. Aunque la presencia china en países africanos se considera controvertida, es un hecho. Y el aumento de las inversiones en el continente lo demuestra.

China como un nuevo *player* en la arena global modifica la coordinación y articulación internacionales también de la cooperación (al desarrollo, Sur-Sur, etc.), así como la forma de ejecutarla. Con China en el escenario, pasa a haber más alternativas de prácticas de cooperación, de formas de financiación y de cómo hacer la misma.



Por ese motivo es importante señalar que el aumento de la participación china en los procesos de cooperación en el tema agroalimentario es un indicador también del espacio dejado por otros países. Y, claro, que podemos apuntar que es Brasil el principal país que abre espacio para China porque es donde más influencia tenía en esos temas hasta entonces, no siendo además un país desarrollado.

La dinámica de cooperación con socios desarrollados no es tema de nuestra preocupación en nuestro estudio. Esa dinámica no cambia con la mayor participación china en los arreglos cooperativos, pues China trae el discurso de que ofrece estrategias alternativas a sus socios, al contrario de los tradicionales socios del Norte desarrollado. Lo que cambia es exactamente los *players* que están más o menos involucrados en las negociaciones de temas de interés para los países en desarrollo o subdesarrollados.

Y acá cabe el argumento realista de la balanza o equilibrio de poder (*balance of power*) entre los países que están disputando más espacios periféricos de influencia en el sistema internacional como lo conocimos. Brasil ha sido por mucho tiempo, al menos hasta la mitad de la década de 2010, un prominente jugador entre los países en desarrollo, con cierto liderazgo reconocido. Especialmente cuando discutimos influencia a partir del *soft power* y, sobre todo, a partir de experiencias bien exitosas nacionalmente en temáticas sociales, como el Fome Zero, y, consecuentemente, cómo podía replicarse este conocimiento para otros países por medio de la persuasión.

De acuerdo con Maffra y Boza (2020, p. 78),

la acción de influenciar es vía persuasión, convencimiento, o sea, principalmente a través del diálogo. Segundo, hay una condición previa al mecanismo de persuadir que es la base de valores comunes (que se pueden fundamentar en el pasado común, (...) además de en prácticas aceptables y admisibles (...)). Así que a partir de esa condición, (...), la probabilidad de generar arreglos cooperativos duraderos y estables en el tiempo es más grande. Otro aspecto son las capacidades materiales, es decir, el nivel de recursos disponibles. Si bien es relevante, la influencia no se muestra a partir de ellos. Aparte está la necesidad de compartir discursos con los países “receptores”, ayudando a que la influencia tome forma y se concrete en una política pública, por ejemplo.

Es decir, durante casi dos décadas la influencia brasileña fue construida a partir de ese tipo de práctica, en la cual se identificaban qué valores comunes podrían existir entre los socios, la adaptabilidad de experiencias para la realidad de los socios destinatarios, así como la existencia de recursos financieros y la compatibilidad de discursos entre los participantes.

Sin embargo, a partir del segundo mandato de Dilma Rousseff, como ya comentamos previamente, Brasil pasó a destinar menos y menos recursos a los proyectos de cooperación internacional en temas sociales, y en especial agroalimentarios. Aunque la temática nacionalmente todavía era prioritaria, ella ya empezó a que dejara de serlo internacionalmente debido a la grave crisis política y económica que pasaba el país. Y a partir del gobierno Temer en 2016, toda la estructura institucional que aún resistía fue extinguida y los presupuestos casi anulados. Y, finalmente, desde 2019, con la administración

Bolsonaro, la temática social como origen de influencia brasileña en el mundo simplemente desaparece.

Toda esa trayectoria en decadencia de la influencia brasileña se corresponde con la trayectoria creciente de China justamente en el mismo plano temporal y espacial. A saber, a través del avance de negociaciones chinas con países africanos y latinoamericanos (más resistentes, pero sí, los chinos están cada vez más presentes en la región) – con la construcción de reservas alimentarias en esos países, con el avance de compras de tierras en esos territorios, etc. – y, llegando al ápice con la elección del chino Qu Dongyu para comandar la organización internacional responsable de la coordinación internacional de los proyectos de alimentación y agricultura de la FAO.

Se necesita margen de tiempo para analizar los logros y analizar si va a haber influencia de la política exterior de China sobre el mandato de Qu Dongyu al frente de FAO, como ha sido demostrado en el caso de Graziano que llevó a cabo la organización de la experiencia brasileña y la transformó en un objetivo a ser alcanzado mundialmente.

Y, para finalizar la contextualización de los límites actuales al logro del gran objetivo de hambre cero en el mundo, discutiremos en el próximo apartado el surgimiento del nuevo coronavirus y cómo la pandemia está siendo apuntada como un causante de una nueva ola de aumento del hambre mundial.

### **2.3) Pandemia del coronavirus y el inminente aumento del hambre mundial**

A este contexto de creciente influencia china en el tema agroalimentario a nivel mundial, se añadió a finales de 2019 que un nuevo virus estaba llevando muchas personas a la muerte y que era altamente contagioso, inicialmente en una provincia china llamada Wuhan.

El nuevo virus nombrado SARS-CoV-2, nuevo coronavirus que causa la COVID-19 (*coronavirus disease 19*<sup>312</sup>, o enfermedad del coronavirus) fue informado por primera vez mundialmente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) entre los días 9 y 10 de enero de 2020 en varias publicaciones en la red social *Twitter*<sup>313</sup>, señalando los diversos tipos de coronavirus, sobre la frecuencia de apareamiento y las formas básicas de protegerse, además de alertar sobre los riesgos de viajes para y desde la provincia de Wuhan en China que estaba en un considerado *outbreak* (brote)<sup>314</sup> de un nuevo coronavirus.

A partir de entonces, la situación pasó a ser seguida de cerca por la OMS que continuó utilizando el *Twitter* como herramienta para las comunicaciones periódicas de la organización. A partir de la segunda quincena de febrero de 2020, el número de casos aumentó rápidamente. Y en 11 de marzo, Tedros Adhanom, director general de la OMS, declaró públicamente que, tras más de

---

<sup>312</sup>El 19 se refiere a 2019 cuando ha sido informada a las autoridades internacionales de salud la existencia de la enfermedad.

<sup>313</sup> La secuencia de publicaciones se puede ver en <https://twitter.com/WHO/status/1215320529059688449>

<sup>314</sup> El 5 de enero, la Organización informó que había sido contactada por China el 31 de diciembre con los informes. La neumonía, aún sin causa, había afectado a 44 personas: 11 pacientes en estado grave, mientras que los 33 restantes se encontraban en condición estable. Disponible en <https://twitter.com/WHO/status/1213795226072109058>

118.000 casos en 114 países y 4.291 personas que ya habían muerto en la época, la COVID-19 pasaba a ser tratada como una pandemia<sup>315</sup>.

**Ilustración 48: Tweet de la OMS anunciando que la COVID-19 pasó a ser considerada una pandemia**



Fuente: Twitter. Disponible en: <https://twitter.com/WHO/status/1237777021742338049>

A partir de entonces los brotes se inician en países europeos (primero Italia y después España), llevando a la OMS a declarar a Europa como el nuevo epicentro de la enfermedad en 13 de marzo, y después en países americanos (Ecuador, Brasil y Estados Unidos), expandiéndose para todo el mundo.

El monitoreo ha sido ejecutado por la universidad estadounidense Johns Hopkins, la cual recibía datos diariamente de los países y mantiene una gran base de datos en línea<sup>316</sup>. El ranking cuenta con E.E.U.U. en primero lugar en número de personas infectadas, seguido de India y Brasil. Sin embargo, los

<sup>315</sup> Para ver el discurso completo de Tedros Adhanom, ver en: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

<sup>316</sup> Disponible en <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

números cambian a medida que la base consolidaba los datos recibidos de los países.

En el intento de contener la propagación del virus al principio (y que se mantuviese posteriormente), la Organización Mundial de la Salud hizo diversas recomendaciones. Las recomendaciones incluían lavarse las manos, cubrirse la boca o la nariz al toser o estornudar, cocinar bien los alimentos como carne y huevos antes de comer, evitar el contacto con personas con enfermedades respiratorias y animales salvajes. Posteriormente, fueron añadidas las recomendaciones del uso de mascarillas (para personas infectadas, inicialmente y después para todos), aislamiento y distanciamiento social para todos los grupos de personas (antes solamente para los que se encontraba en grupos de riesgos – mayores de 60 años, con histórico de enfermedades respiratorias y/o crónicas, con sobrepeso, etc.).

A partir de las recomendaciones de la OMS, muchos países adoptaron medidas restrictivas para el desplazamiento de la población, de viajes dentro del propio territorio y desde afuera, así como el cierre de sitios con actividades consideradas no esenciales en aquel momento; los que podían permanecer abiertos eran los de comida (para llevar o para entregar) y relacionados con la salud (hospitales, clínicas de urgencia, farmacias y clínicas veterinarias).

Con esas medidas para la contención del nuevo coronavirus, otros aspectos fueron evidenciados, principalmente en países pobres. Uno de ellos fue el acceso a agua limpia. Según datos de la OMS y del UNICEF (Fondo das

Naciones Unidas para la Infancia) de 2019<sup>317</sup>, 1 en cada 3 personas en el mundo no tiene acceso a agua potable. El informe sigue afirmando que aproximadamente 2,2 mil millones de personas en todo el mundo no tienen servicios de agua tratada, 4,2 mil millones de personas no tienen servicios de saneamiento adecuados y 3 mil millones no tienen instalaciones básicas para la higiene de manos. También se afirmó que en países que no hay aguas residuales tratadas, la tasa de morbilidad es alta por enfermedades relacionadas (los países apuntados son Angola, Benin, Burkina Faso, Camboya, Chad, China, Côte d'Ivoire, Eritrea, Etiopía, Filipinas, Ghana, Yemen, India, Indonesia, Madagascar, Mozambique, Nepal, Níger, Nigeria, Pakistán, Kenia, República Democrática del Congo, Sudán, Sudán del Sur, Tanzania y Togo).

El acceso precario al agua limpia y saneamiento en las ciudades es un impedimento muy claro para situaciones en las cuales el agua es esencial como en la actual de pandemia para enfrentar el nuevo coronavirus. Como una de las recomendaciones es lavar siempre las manos y los objetos comprados, la población que vive en zonas sin agua limpia tiene más dificultades en seguir los protocolos de higiene recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

Y, de acuerdo con un informe de FAO, la COVID-19 refuerza la necesidad de acceso a agua potable para la salud y la seguridad alimentaria y

---

<sup>317</sup> Los números y el informe se pueden ver en <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/1-em-cada-3-pessoas-no-mundo-nao-tem-acesso-agua-potavel-dizem-unicef-oms>

nutricional<sup>318</sup>. El informe sigue recordando que el acceso a agua potable y saneamiento es necesario para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6. Esa conexión entre agua limpia y la seguridad alimentaria y nutricional también es presentado como un problema más del causado por el coronavirus.

En países donde no se tiene el acceso facilitado y amplio a agua limpia, es donde estamos observando más casos de personas afectadas por la COVID-19 y con mayor potencial de tener aumento de la tasas de personas que pasan hambre. Esto es porque, las personas están siendo confinadas en casa, en muchos países, sin empleos garantizados y que, por tanto, han quedado ahora desempleadas. En sus casas, sin poder buscar empleo y, en general, sin ahorros, las familias pobres han pasado a depender de donaciones de alimentos o de políticas públicas de ayudas financieras para poder sobrevivir.

Algunos estudios de casos ya señalan el aumento de hambrientos como un efecto colateral, aunque previsible, de la pandemia del nuevo coronavirus. Rashid, Theobald y Ozano (2020), por ejemplo, apuntan que Bangladesh aunque ha logrado mucho en las últimas décadas, con mayor disponibilidad de alimentos debido al aumento de la producción, 40 millones de personas (una cuarta parte de la población) siguen padeciendo inseguridad alimentaria y 11 millones padecen hambre aguda. Además, los autores añaden que estas cifras empeorarán tras el impacto de la COVID-19 y que la pandemia es una adición más a una lista ya larga de desafíos de salud que enfrentan.

---

<sup>318</sup> Disponible en <http://www.fao.org/land-water/overview/covid19/access/en/>



Mishra y Rampal (2020) analizan el aumento de la inseguridad alimentaria en India como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Para los autores, lo que estamos experimentando es una doble crisis: inseguridad alimentaria y COVID-19, pues las personas están perdiendo su empleo e ingresos, y las cadenas de suministro se interrumpen. Específicamente sobre India, los autores coinciden con la situación de Bangladesh citada anteriormente, alegando que para los pobres de India, la elección ha sido entre la muerte por COVID-19 o el hambre.

Sin embargo, Mishra y Rampal (2020) también apuntan posibles lecciones y soluciones que el gobierno Indio podría sacar de la pandemia para mitigar el crisis de hambre, fortaleciendo los factores de oferta y demanda relacionados con el mercado de alimentos. En el corto plazo, la primera solución es aumentar de inmediato el apoyo público efectivo para mantener la asequibilidad de los alimentos y proporcionar alimentos subsidiados de sus existencias. Y la segunda es que los gobiernos estatales y centrales deben brindar asistencia inmediata para cosechar y vender los cultivos, lo que puede respaldar el funcionamiento de los mercados locales de alimentos y los sistemas de cadenas de valor.

Si bien el estudio de Paslakis, Dimitropoulos y Katzman (2020) intenta debatir el tema a partir de un sesgo más global, también presenta la situación de Estados Unidos. Los autores indican que resultados de dos grandes *surveys* nacionales en el país muestran que la pandemia de COVID-19 ha provocado tasas de inseguridad alimentaria mucho más altas en los hogares con niños que en años anteriores. En términos generales, los autores reivindican un

mejor enfoque, mentalizarse y comprender el impacto de la inseguridad alimentaria en la patología alimentaria en niños y adolescentes.

En Brasil, todavía no tenemos una base de datos consolidada sobre los impactos de la pandemia de Coronavirus en el aumento de la inseguridad alimentaria en el país. Sin embargo, muchos expertos en la materia (como los ex presidentes de CONSEA - Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional) ya advierten del regreso del país al mapa del hambre de la FAO, así como del agravamiento de la crisis económica nacional, lo que se traduce en un aumento del número de personas que se enfrentan al problema en el país.

Por lo tanto, a finales de la segunda década del siglo XXI, el problema del hambre continúa siendo un desafío para la humanidad. Aunque haya tenido avances, principalmente en países en desarrollo (América Latina y Asia), algunos factores permanecen y nuevos aspectos de esa amenaza de enfrentamiento al hambre indican que estamos a punto de entrar en una nueva crisis mundial de hambre. Los factores, que todavía son los mismos de antes, son: altas tasas de desigualdades, dificultades en el acceso a los alimentos (problemas logísticos, precios altos, insumos caros), poco incentivo a la pequeña agricultura (la cual es la que produce más alimentos y de forma diversificada). Además de estos factores, vivemos en tiempos de una gran crisis sanitaria y de salud, que empeora las condiciones de la población más pobre del mundo. Brasil ha perdido el liderazgo que tanto trabajo le costó conseguir y tendría que volver a empezar desde el principio.

# CONCLUSIONES

A la continuación se sintetizan las principales conclusiones de la investigación realizada.

## **I) Hambre Cero como modelo internacional de combate al hambre:**

Queda demostrada a lo largo de la presente investigación la hipótesis principal de que el programa brasileño Hambre Cero se ha conformado en un referente internacional siendo replicado en los planes de combate al hambre realizados por los Estados a nivel nacional y, sobre todo, ha servido de inspiración para todas las iniciativas posteriores en este campo llevadas a cabo por las organizaciones internacionales con competencia en la materia, en particular en el caso de la organización de Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO). Varios factores han contribuido a facilitar esta proyección internacional del programa, destacando los buenos resultados y logros conseguidos, así como por el impulso de la propia política exterior brasileña que puso en marcha proyectos de cooperación al desarrollo de transferencia de saber hacer en esta materia. Ha influido también la elección y desempeño de personas clave en el programa en puestos destacados en tales organizaciones internacionales, como es el caso sobre todo de Graziano Da Silva como director general en la FAO. En suma, todo ello ha contribuido a que Brasil se constituya en un actor clave internacional en este campo, donde se aprecia el ejercicio de un liderazgo indiscutible.

## **II) La inserción del tema agroalimentario en la agenda internacional:**

El predominio de la Política Alimentaria internacional ha estado tradicionalmente en el aspecto comercial con escasa atención a los aspectos

de seguridad alimentaria y combate al hambre. Solo más recientemente se ha empezado a entrar en estas cuestiones en la agenda internacional y, desde luego, no es algo que esté en lo más alto de dicha agenda, quedando como un aspecto secundario. La prioridad está en el comercio internacional, plasmado en el Acuerdo sobre la agricultura y los debates que al respecto se realizan en el seno de la Organización mundial del comercio. También es determinante en este campo la influencia de los actores transnacionales, en especial las empresas del sector con un peso esencial en la toma de decisiones en estas materias. Para llegar a esta conclusión, hemos podido comprobar que ello vino facilitado por la inexistencia hasta entonces de una política coherente y completa sobre la alimentación a nivel internacional en las últimas décadas. Solamente se ha favorecido un aspecto concreto que ha sido el puramente comercial. Ello queda constatado en todo el tratamiento que la alimentación ha recibido desde las discusiones del GATT, sobre todo el Acuerdo de la Agricultura, y después con las negociaciones en ámbito de la OMC. Históricamente hemos observado que el fenómeno de *commodification*<sup>319</sup> de los alimentos sigue presente en la agenda internacional y prioritario en las negociaciones tanto bilaterales, como multilaterales. El tratamiento multilateral del tema agroalimentario también viene disminuyendo, lo que desfavorece a los países subdesarrollados en las negociaciones bilaterales. la última ronda de la OMC, por ejemplo, ocurrió en 2015 en Nairobi<sup>320</sup>. Además, toda esa situación generó el ascenso en la escena internacional de las grandes corporaciones. Así, hemos visto que estas corporaciones condicionan la agenda y guían las

---

<sup>319</sup>El término viene del inglés y significa transformar un bien, servicio y hasta una idea o información en una mercancía (*commodity*), o sea, que se puede comprar y vender.

<sup>320</sup>Como se puede ver en [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm)

negociaciones en su favor, garantizando el poder de *agenda setting* dentro del debate de las relaciones internacionales. Los temas de seguridad alimentaria y de lucha contra el hambre han sido más marginales, solamente la FAO ha tenido programas que incluía esta preocupación. Fue reconocido en la Cumbre de Roma en 1996, pero seguía como una cuestión de *low politics* en la agenda internacional, no teniendo prioridad en las relaciones internacionales que se veían muy verticales.

### III) **El programa Hambre Cero de Brasil:**

En este contexto, fue toda una innovación el programa Hambre Cero impulsado por el expresidente brasileño Lula da Silva en el primer mandato a partir de 2003. Hambre Cero surgió como una política nacional que colocó hincapié en la cuestión del hambre crónica en el país y que sería el principal reto por enfrentar por aquel gobierno. El programa Hambre Cero como un conjunto de políticas funcionó durante un año, sin embargo, permanecieron subprogramas del Hambre Cero original que cumplían los ejes principales con buen resultados y que eran el acceso a los alimentos (principalmente de emergencia y de forma continua, como la alimentación escolar – como era el caso del Programa Nacional de Alimentación Escolar; la promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar(caso del Programa de Adquisición de Alimentos (de la agricultura familiar); la generación de renta (como ha sido el caso del programa Bolsa Família); y por fin el eje de la articulación, movilización y control social, con el importante rol del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) como gran articulador y líder del control social dentro de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En consecuencia, los principales éxitos del programa Hambre Cero fueron la capacidad y eficiencia en articular varios sectores, a través del liderazgo del CONSEA que representaba la sociedad civil, además de tener abordado el problema del hambre en su complejidad y con múltiples acciones coordinadas. La cuestión del control y liderazgo de la sociedad civil ha tenido un impacto muy positivo pues era la garantía de que el programa daba resultados.

#### **IV) El funcionamiento de la estrategia de combate al hambre en Brasil:**

Con el objetivo de mostrar la dinámica de funcionamiento de esos programas que han compuesto el Hambre Cero y para entender las percepciones de los agricultores, las claves de éxito y las posibilidad de replicación hemos hecho dos estudios de caso en dos lugares de Brasil: uno en la región Nordeste y otro en la región Sur. El primero del 12 al 16 de marzo en Pernambuco y el segundo del 20 al 21 de septiembre de 2018 en Rio Grande do Sul. En Pernambuco, tenía como foco el intercambio de experiencias relacionadas a compras públicas de la agricultura familiar de Brasil y Chile. El segundo estudio de caso fue en Rio Grande de Sul para observar experiencias de cooperativismo entre los agricultores locales y formas de venta. Los principales hallazgos fueron que 1) había diferencia en las formas de organización de la agricultura familiar en las dos localidades; 2) en Pernambuco se hacía poca o ninguna manufacturación de los rubros cosechados. Por el contrario, en Rio Grande Sul se ha visto más productos de origen de producción local, tales como mermeladas, jarabes, cremas, champús, pasteles, panes, jugos embotellados, etc.; 3) la cuestión del cooperativismo estaba muy presente en el cotidiano de los agricultores del Sur de Brasil, incluso ellos han apuntado las muchas ventajas de asociarse, pero por el contrario, los agricultores de Nordeste, en el

caso de Pernambuco, no era común y la asociación era vista con desconfianza. En consecuencia, hay que ver cada caso concreto, pues la agricultura en Brasil es diversa y se produce una variedad de rublos a depender de la región, sin embargo, los resultados son positivos cuando hay presupuesto y apoyo a los agricultores.

**V) Estrategias de “exportación” del programa Hambre Cero de Brasil:**

El programa Hambre Cero se convirtió claramente en un modelo de referencia para otros países con problemas parecidos, sobre todo porque ha logrado en poco tiempo resultados factibles. La “exportación” del programa Hambre Cero ocurrió de forma bilateral y multilateral. Bilateralmente, algunos países procuraban directamente a los órganos brasileños involucrados en esa política pública, como ha sido el caso inicialmente del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio del Desarrollo Agrario, de las agencias vinculadas a la presidencia y del propio presidente brasileño, en sus viajes internacionales, que siempre presentó el programa y los éxitos alcanzados a nivel nacional. El programa Hambre Cero también logró horizontes multilaterales al ser llevado como base de proyectos y líneas de acción de la FAO, inicialmente fue FAO América Latina y Caribe con el nombramiento de Graziano da Silva como representante regional en 2006 y después para FAO en Roma como director general en 2011 y asumiendo en 2012. Es importante destacar también la labor de difusión del Hambre Cero a través de la Iniciativa América Latina Sin Hambre y el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe.

## **VI) Estudios de caso internacionales que han tomado el programa Hambre**

### **Cero como referencia:**

Los estudios de caso realizados ratifican claramente que el modelo brasileño ha ejercido una influencia determinante en el diseño concreto de los programas sobre esta materia desde entonces, convirtiéndose en el modelo de referencia en la materia para los programas nacionales de los países así como para otras iniciativas regionales de combate al hambre impulsadas sobre todo por las organizaciones internacionales. Uno de ellos ha sido la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre y, posteriormente, del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe. La idea principal de la Iniciativa era reunir capacidades entre todos sus miembros para hasta el año de 2025 poner fin al hambre en la región. El Frente Parlamentario fue creado con el objetivo de promover nacionalmente entre los países miembros el derecho a la alimentación y combatir el hambre. El caso de la cooperación con Chile ha sido de forma indirecta por no haber tenido, por ejemplo, un acuerdo firmado formalmente, por eso hemos afirmado que la influencia era indirecta sobre todo para un programa que ha implantado Chile de compras públicas de alimentos de la agricultura familiar. Sin embargo es el caso que más hemos profundizado porque hice una estancia de investigación en dicho país. Con Colombia, Brasil ha contribuido con su *know how* al proceso de paz en aquel país a través de la cooperación bilateral en el área de desarrollo rural, por medio de la transferencia de la tecnología social del Programa de Adquisición de Alimentos. La cooperación Brasil- Perú ha sido vía arreglo trilateral, teniendo FAO como tercero actor. El Hambre Cero también ha servido de modelo para iniciativas africanas de enfrentamiento al hambre, como ha sido el caso del *Purchase*



*from Africans for Africa / PAA-Africa*, basado en el programa brasileño de adquisición de alimentos con el objetivo de comprar alimentos de agricultores locales para usar localmente. Otro proyecto influenciado por el programa brasileño ha sido la iniciativa ECOWAS *Zero Hunger* (Economic Community of West African States - Comunidad Económica de los Estados del África Occidental) creada en septiembre de 2012, con el objetivo de facilitar la participación de todos los actores africanos y apoyar su disposición y capacidades para erradicar el hambre y la desnutrición en África occidental para 2025.

## **VII) Política Exterior Brasileña al tema de combate al hambre:**

El interés internacional que ha recibido el programa Hambre Cero llamó a la atención de las autoridades brasileñas en el período para la posibilidad de usar ese hecho como recurso de política exterior y pasaron a planear las acciones internacionales sobre esa temática de combate al hambre, aumentando su prestigio internacional. Para este fin, el gobierno brasileño, entonces, creó la Coordinación General de Cooperación Humanitaria y Combate al Hambre en 2004, para concertar las acciones brasileñas de combate al hambre en el ámbito internacional. Este órgano estaba vinculado a la estructura del Ministerio de las Relaciones Exteriores y actuaba por medio del *twin track approach* (una estrategia de FAO), que buscaba un cambio estructural, pero sin dejar de actuar en situaciones de emergencia. Eso nos ha demostrado que la política exterior brasileña, durante la administración Lula da Silva, tenía intención, estaba direccionada a un público (la mayoría los países pobres y en desarrollo), estaba ampliamente planeada y por esos motivos la consideramos una política pública. La política exterior bajo Lula da Silva tampoco era ingenua

ya que también buscaba incrementar sus ganancias por medio de las transacciones comerciales, mientras que negociaba acuerdos de cooperación que no que no tenían contenido comercial. Ese ha sido el caso principalmente de las negociaciones con algunos países africanos

#### **VIII) José Graziano como personaje clave en el alcance mundial del Hambre Cero:**

Como registro del éxito internacional del Hambre Cero brasileño, tenemos, además, la nominación de José Graziano da Silva como director general de la FAO en Roma en 2012. Al frente de la FAO, Graziano (que ya vino del mando de la FAO América Latina y Caribe en Santiago de Chile) era pintado por sus compañeros como una “inspiración” de liderazgo sobre el tema de combate al hambre. La experiencia de Graziano, como uno de los mentores intelectuales del Hambre Cero en Brasil y como el primer ministro del Ministerio (Extraordinario) de Combate al Hambre, como director regional de la FAO América Latina y, por fin, como director general de FAO, ha sido muy enaltecida por los entrevistados en esta investigación doctoral. O sea, la presencia de Graziano como el más alto representante de la organización internacional que está involucrada en el tema agroalimentario ha sido considerado un “divisor de aguas” en aquella institución al llevar y conseguir implantar diversos proyectos, líneas de acción y programas que hacían parte del programa Hambre Cero en Brasil. Entre ellos el incentivo a la agricultura familiar, la promoción de la participación de la sociedad civil y el enfoque multisectorial al problema del hambre mundial fueron apuntados como los principales logros y contribuciones de Graziano a la política internacional alimentaria.

**IX) La configuración del ODS número 2 como importante huella internacional del Hambre Cero de Brasil:**

Otra importante huella internacional dejada por la influencia del abordaje del programa Hambre Cero ha sido la acogida en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 2. Los ODS, o la Agenda 2030, han sido un nuevo reto que los países negociaron en 2015 como resultado de la evaluación positiva de los Objetivos del Milenio, principalmente alcanzados por los países en desarrollo, como fue el caso de Brasil. Dentro de las negociaciones de las Naciones Unidas, la experiencia brasileña fue recordada y exaltada como positiva y bien exitosa en la lucha contra el hambre. Así, el legado de Hambre Cero de Brasil reflejó en el *Zero Hunger* del Objetivo de Desarrollo número 2. Sin embargo, hemos observado desde la gran crisis económica de 2008 y con actual crisis sanitaria y los impactos económicos con la pandemia del coronavirus, el desplome del multilateralismo. Este es muy importante para cuestiones de *low politics* en las relaciones internacionales es crucial, pues que la búsqueda de soluciones es más sencilla y con la mayor participación de países en desarrollo y subdesarrollados y que logran así influir en la agenda internacional, tornándose una negociación más “democrática”. En consecuencia, el reto de Hambre Cero mundial firmado por los países en el ámbito de las Naciones Unidas nos parece actualmente más nombre (búsqueda por ofrecer una respuesta, por lo menos, virtual, de que los países están haciendo algo para solucionar ese problema) que de contenido y acciones eficaces y que, realmente, están dirigidas a solución concreta del hambre en el mundo.

**X) Desafíos actuales al papel jugado por Brasil en el ámbito de lucha contra el hambre:**

El papel jugado por Brasil actualmente en la política internacional alimentaria, principalmente a partir del inicio del gobierno de Jair Bolsonaro en 2019, también ha disminuido. Lo que ha ocurrido es que, nacionalmente, la agenda social, en general, y la agenda alimentaria, en específico, no ha recibido atención prioritaria y, como consecuencia, la situación nacional de hambre, miseria y otros indicadores sociales han empeorado, sea por falta de presupuesto, sea por falta de interés político en el tema. Eso afectó directamente las acciones de política exterior de Brasil en esos temas, dejando de ser negociados nuevos acuerdos de cooperación y los antiguos programas internacionalizados. Brasil ya no es más el líder de los acuerdos, dejando la dirección a cargo de agencias internacionales, otros países o fondos o agencias de financiamiento internacional. Sin embargo, la semilla del Hambre Cero ahora bien ya estaba implantada y resultó en una estructura de política internacional basada en los éxitos del programa brasileño, principalmente la importancia de la participación de la sociedad civil y enfrentar el problema del hambre a partir de múltiples abordajes. Si Brasil quiere recuperar un papel relevante en las Relaciones Internacionales es fundamental que impulse internacionalmente lo que había de novedoso internamente que era efectivamente la agenda social de combate al hambre.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### DOCUMENTOS:

ABISA. (2015) Informe sobre el derecho a la alimentación en el Perú. Disponible en <https://www.spda.org.pe/wp-content/uploads/2015/08/Abisa-OK.compressed.pdf> Consultado en 14 de abril de 2019.

AG. (1974) Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. Nueva York.

AG. (1966) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nueva York.

AG. (2000) Declaración del Milenio. Nueva York. Disponible en <http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/docs/Declaraci%C3%B3n%20del%20Milenio.pdf>

BID. (2004) Los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe: retos, acciones y compromisos. Disponible en <https://www.cepal.org/mdg/docs/iadbpublicdoc.pdf>

Brasil. (2003) Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Disponible en <https://goo.gl/aUzQA9>

Brasil. (2003a) Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do programa Fome Zero e instalação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Disponible en <https://goo.gl/5qKsuS>

Brasil. (2003) Lei nº 10.696/2003 – Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília.

Brasil. (2005) Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento da Conferência Latino-Americana contra a Fome. Disponível em <https://goo.gl/oamUsY>

Brasil. (2006) Lei Orgânica de Segurança Alimentária e Nutricional – LOSAN. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)

Brasil. (2006a) Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)

Brasil. (2006b) Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de celebração do 60º aniversário da FAO.

Brasil. (2007) Decreto n.º 6.273, de 23 de novembro de 2007. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6273-23-novembro-2007-564159-publicacaooriginal-88179-pe.html>

Brasil. (2009) Lei nº 11.947/2009 – PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília.

Brasil. (2011) I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em <http://mds.gov.br/caisan-mds/caisan-nacional/plano-nacional-plansan-1>

Brasil. (2015) Constituição do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

Brasil. (2017) II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan\\_Nacional/BalancoPLANSAN2016\\_2019.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/BalancoPLANSAN2016_2019.pdf)

CAISAN. (2011) Resolução nº 09 – Caisan de 13 de dezembro de 2011, DOU de 16/12/2011, 184-185. En “Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN”. Primeira edição – Brasília, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/caderno1\\_sisan.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno1_sisan.pdf)

CAISAN. (2015) Indicadores e Principais Resultados do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN 2012/2015. Brasília.

CAISAN. (2016) II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em <http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANSAN-2016.pdf>

FAO. (1996) Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/X2051s/X2051s00.htm>

FAO. (1996a) Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>

FAO. (2000) Agricultura, comercio y seguridad alimentaria: cuestiones y opciones de la OMC desde la perspectiva de los países en desarrollo. Roma, FAO.

FAO. (2002) Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Disponible en <http://www.fao.org/worldfoodsummit/english/documents.htm>

FAO. (2006) Towards the Summit commitments. <http://www.fao.org/docrep/006/j0083e/j0083e05.htm>

FAO. (2009) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/pdf/012/i0876s/i0876s.pdf>

FAO. (2013) El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. Cuadernos de Trabajo sobre el Derecho a la Alimentación. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3448s.pdf>

FAO. (2015) World Hunger Map. Disponible en <https://www.wfp.org/content/hunger-map-2015>

FAO, (2015a) Disponible en <https://nacoesunidas.org/fao-acoes-do-brasil-para-sair-do-mapa-da-fome-devem-ser-aplicadas-a-populacoes-mais-vulneraveis/>

FAO. (2018) Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición. Disponible en <http://www.fao.org/about/meetings/global-parliamentary-summit/es/>

FAO. (2018a) Declaración de la Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición. Disponible en <http://www.fao.org/3/CA2259ES/ca2259es.pdf>

FAO. (2018b) World Hunger Map. Disponible en <https://www.wfp.org/content/2018-hunger-map>



FAO. (2018c) Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018. Santiago.

FAO (Food and Agriculture Organization) (2019). “FAO participa de debate sobre a extinção do Consea, na Câmara dos Deputados.” Notícia disponível em <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1192253/>

Conab (2016). Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar-PAA. Disponible en [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16\\_06\\_17\\_10\\_22\\_53\\_cartilha\\_ep.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_06_17_10_22_53_cartilha_ep.pdf)

FPH- ALC. (2009) Frente Parlamentario Contra el Hambre. Documentos disponibles en <http://parlamentarioscontraelhambre.org>

Fome Zero. (2001) Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Instituto Cidadania Disponible en [http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc\\_sintese.pdf](http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf)

IACSH. (2005) Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre. Documentos disponibles en <http://ialcsh.org/>

IATP. (2005) WTO Agreement on Agriculture: A Decade of Dumping. Disponible en <https://goo.gl/T4rt7b>

IBGE. (2001) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Disponible en <https://goo.gl/vTL56t>

IPEA. (2010) Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005- 2009. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / Agência Brasileira de Cooperação.

MDA. (2003) PAA. Disponible en <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>

MDA. (2014) Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Disponible en [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/CARTILHA\\_PAA\\_FINAL.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf)

MDS. (2014) PAA: Manual Operativo - Modalidade Compra com Doação Simultânea. Disponible en [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/manualPAA.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualPAA.pdf)

MDS. (2014a) Brasil sem Miséria - resultados. Disponible en [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf)

ONU. (2000) Millennium Goals. Disponible en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

ONU. (2015) La Agenda 2030. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

ONU. (2017) Carta da ONU. Disponible en <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>

ONU (Organização das Nações Unidas) (2018). “FAO: fome aumenta no mundo e afeta 821 milhões de pessoas.” Notícia disponível em <https://nacoesunidas.org/fao-fome-aumenta-no-mundo-e-afeta-821-milhoes-de-pessoas/>

OXFAM. (2011) El hambre: La auténtica crisis económica. Disponible en <https://blogs.oxfam.org/es/blog/12-04-11-hambre-autentica-crisis-economica>

TWN. (2003) TWN statement on agriculture at the UN ECOSOC high-level session. Disponible en <http://www.twn.my/title/twninfo36.htm>

WTO. (1995) Agreement on Agriculture. Disponible en [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf)

WTO. (1995a) Domestic support in agriculture: The boxes. Disponible en [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/agboxes\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm)

WTO. (1995b) The global challenge: opportunities and choices in the multilateral trading system – Renato Ruggiero discourse. Disponible en [https://www.wto.org/english/news\\_e/sprr\\_e/harvar\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/sprr_e/harvar_e.htm)

WTO. (2015) Agriculture negotiations. Disponible en [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm). Acceso en mayo de 2017.

WTO. (2017) Committee on Agriculture. Disponible en [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_work\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_work_e.htm) Acceso en mayo de 2017.

WTO. (2017a) Conferencias Ministeriales. Disponible en [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/minist\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/minist_s.htm) Acceso en mayo de 2017.

WTO. (2018) The WTO. Disponible en [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/thewto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm)

WTO. (2018a) Lo que propugnamos. Disponible en [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/what\\_stand\\_for\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/what_stand_for_s.htm)

## **LIBROS Y ARTÍCULOS CIENTÍFICOS:**

Acharya, Amitav. (2004) How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, Vol. 58, Spring, pp. 239-275.

Almeida, Paulo Roberto de. (2004) Um exercício comparativo de política externa:FHC e Lula em perspectiva. *Revista Meridiano* 47. Brasília: UNB, n.º 42/43, Janeiro/Fevereiro.

Alden, Chris. Aran, Amnon. (2017) *Foreign Policy Analysis: New approaches*. Second edition. New York, NY: Routledge.

Altemani de Oliveira, Henrique (2002). A China na Organização Mundial do Comércio. *Carta Internacional*. Disponible en [http://www4.pucsp.br/geap/China\\_OMC.pdf](http://www4.pucsp.br/geap/China_OMC.pdf)

Alves, José Augusto Lindgren. (2001) *Relações Internacionais e Temas sociais: a década das conferências*. Editora FUNAG e Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília.

Alves, Gustavo J.F. Maffra, Lourrene. (2017) A decadência da influência brasileira na agenda social internacional. Disponible en [http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1497811843\\_ARQUIVO\\_GustavoAlves\\_LourreneMaffra\\_PainelABRI.pdf](http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1497811843_ARQUIVO_GustavoAlves_LourreneMaffra_PainelABRI.pdf)

Amanor, Kojo S. y Chichava, Sérgio (2016). South–South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique. *World Development*. Volume 81.

Aranha, Adriana Veiga. (2010) Fome Zero: Um projeto transformado em estratégia de governo. En: Graziano, José. Fome Zero: A experiência brasileira/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); Brasília: MDA.

Arce, A. Marsden, T.K. (1993) The social construction of international food: a new research agenda. *Economic Geography*, vol. 69.3.

Ayllón Pino, Bruno. (2010) La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente. Disponible en <https://bit.ly/2m6IFdy>

Baldwin, Robert E. (1982) Gottfried Haberler's Contributions to International Trade Theory and Policy. *The Quarterly Journal of Economics*, 97(1), 141-148.

Banerjee, Abhijit V. Duflo, Esther. (2015) Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Taurus: Madrid. Traducción de F. Javier Mato Díaz.

Beach, Derek. (2012) *Analyzing Foreign Policy*. London: Macmillan Education UK.

Bennett, Andrew. (2004) "Case study methods: design, use and comparative advantages". In: Sprinz, Detlef; Wolinsky-Nahamias, Yael. (eds.): *Models, numbers, and cases: methods for studying international relations*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Breuning, Marijke. (2007) Foreign policy analysis: a comparative introduction. New York: Palgrave Macmillan.

Buckley, Lila. (2013). Narratives of China-Africa Cooperation for Agricultural Development: New Paradigms? *Working Paper 053*. Disponible en [https://www.future-agricultures.org/wp-content/uploads/pdf-archive/FAC\\_Working\\_Paper\\_053.pdf](https://www.future-agricultures.org/wp-content/uploads/pdf-archive/FAC_Working_Paper_053.pdf)

Buevas, Eduardo Pastrana & Piñeros, Diego Vera. (2013) Las relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada en Suramérica y en un mundo multipolar emergente. *Pap. Polít. Bogotá (Colombia)*, Vol. 18, No. 2, 613-650, julio-diciembre.

Burlandy, Luciene (2011). "A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão." *Ciência & Saúde Coletiva* 16(1): 63-72.

Campello, Teresa. Falcão, Tiago y Costa, Patrícia Vieira da. (org) (2015) *Brasil Sin Miseria*". Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Brasília. Disponible en [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria/BSM-espanhol.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/BSM-espanhol.pdf)

Carlson, Jonathan. (1985) Hunger, agricultural trade liberalization, and soft international law: addressing the legal dimensions of a political problem. Originally published in *Iowa Law Review* 70, 1187.

Castro, Inês Rugani Ribeiro de (2019). "A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição." *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 2.

Cervo, Amado Luiz. (2013) *Relações Internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Cervo, Amado e Lessa, Antônio. (2014) “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151.

Chissano, Joaquim Alberto. (2004) *Cooperação África e Brasil no âmbito da nova parceria para o desenvolvimento da África (NEPAD): Aula Magna UFRGS*. Porto Alegre: UFRGS Editora.

Corkin, Lucy (2014). China’s rising soft power: the role of rhetoric in constructing China-Africa relations. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, p. 49-72.

Cunha, Wellington Alvim da. Freitas, Alan Ferreira de. y Salgado, Rafael Junior dos Santos Figueiredo. (2017). Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 55(3), 427-444.

Dagnino, Renato. Thomas, Hernán. (2001) *Planejamento e Políticas Públicas de Inovação: em direção a um marco de referência latinoamericano*. Brasília: Revista do Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas – IPEA, nº 23, jun.

Delgado, Guilherme C., Conceição, Júnia Cristina P. R. da., y Oliveira, Jader José de. (2005) *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Texto para discussão nº 1145, Brasília. IPEA.

Eide, Asbjørn. (2000) El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. En FAO. El Derecho a la Alimentación: en la teoría y en la práctica. Roma.

Faret, Pablo. Stevens, Caroline. (2014) (Edición general) Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. FAO. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3529s.pdf>

Fillol Mazo, Adriana. (2018). La seguridad alimentaria en el marco de la paz y seguridad internacionales. Tesis doctoral presentada en el programa de Doctorado en Derecho en la Universidad de Sevilla.

França, Caio Galvão de y Soriano, Joaquim. (2010) Territórios da Cidadania: Inovação na trilha do Fome Zero. En: Graziano, José. Fome Zero: A experiência brasileira/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); Brasília: MDA.

Fraudorfer, Markus. (2013) Fome Zero para o mundo – A difusão global brasileira do programa Fome Zero. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.2, n.4, p.97-122.

Graziano, José. (2010) Fome Zero: A experiência brasileira/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); Brasília: MDA.

Griza, Catia y Porto, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. En: Griza, Catia. Schneider, Sergio (compiladores). (2015) Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS.



Griza, Catia y Schneider, Sergio. (2015) Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146.

Hill, Christopher. (2003) The Changing Politics of Foreign Policy. Palgrave: New York.

Hudson, Valerie. (2014) Foreign policy analysis: classic and contemporary theory. Second edition. New York: Rowman & Littlefield.

KEOHANE, Robert. NYE, Joseph. 1977. Power and Interdependence. New York: Longman.

Krause, Felipe. (2017) O Brasil precisa de uma agência para o desenvolvimento internacional? En: Westmann, Gustavo (org.) Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira. São Paulo: Ed. Contexto.

Lee, Richard (2007) Food Security and Food Sovereignty. Disponible en [http://people.ku.edu/~anirtak/foodsov\\_vs\\_foodsec.pdf](http://people.ku.edu/~anirtak/foodsov_vs_foodsec.pdf)

Leite, Cristiane Kerches da Silva y Peres, Ursula Dias. (2015) Paradigmas de Desenvolvimento e Disseminação de Políticas: Raízes Locais da Criação do

Levi-Faur, David. Vigoda-Gadot, Eran. (2004) The International Transfer and Diffusion of Policy and Management Innovations: Some Characteristics of a New Order in the Making, En: Levi-Faur, David. Vigoda-Gadot, Eran. (editores) International Public Policy and Management Policy Learning Beyond Regional, Cultural, and Political Boundaries. New York: Marcel Danker.

Lima, Roberta. (2017) Por um novo paradigma: a diplomacia brasileira para o desenvolvimento sustentável. En: Westmann, Gustavo (org.) Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira. São Paulo: Ed. Contexto.

Machado, Mick Lennon. (2017) Avaliação Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Disertación de Maestría - Programa de Postgrado en Nutrición, Universidad Federal de Santa Catarina. Florianópolis. Disponible en <https://goo.gl/QyTPFw>

Madeley, John. (2000) Hungry for trade. How the poor pay for free trade. Zed Books: London.

Maffra, Lourrene. (2011) O papel do Banco Mundial na formação da agenda de reformas em C&T e Ensino superior: a experiência da Argentina e Brasil com comunidades epistêmicas. Disertación de Maestría. São Paulo: USP. Disponible en <https://goo.gl/FRbtyf>

Maffra, Lourrene, & Boza Martinez, Sofía. (2020). Influencia de Brasil en la Política Alimentaria Latinoamericana: el programa de compras públicas a la agricultura familiar de Chile. Estudios internacionales (Santiago), 52(195), 65-85. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.57250>

Maluf, Renato (2010). "O Consea na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional." pp. 265-287 em: Graziano da Silva, José; Del Grossi, Mauro Eduardo e França, Caio Galvão de (org.). Fome Zero: A experiência brasileira. Brasília: MDA.

Martin Lopez, Miguel Angel. (2017) El papel de la comunicación social en la aplicación del derecho a la alimentación y la lucha contra el hambre mundial. En: Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación. Vol. 37. Pag 1-8

Martin Lopez, Miguel Angel. (2016) El Derecho a la Alimentación ante los riesgos del futuro. En: Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Vol. 36. Núm. 2. Pag. 295-314. 10.12795/araucaria.2016.i36.13

McMichael, Philip. (2016) Regimes alimentares e questões agrárias. Tradução Sonia Midori. São Paulo; Porto Alegre: Editora UNESP: Editora da UFRGS.

McNiel, Dale. E. (2000) Furthering the Reforms of Agricultural Policies in the Millennium Round. Minn. J. Global Trade, vol. 9:41.

Melo, Patrícia Campos. (2017) O recuo do Brasil na África: o desmantelamento da ofensiva de *soft power* do governo Lula. En: Westmann, Gustavo (org.) Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira. São Paulo: Ed. Contexto.

Mendonça, Daniel Barbosa (2018). De dentro para fora: uma análise sobre a internacionalização da agenda do Consea entre 2003 e 2010. Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica, Brasília.

Meneses, Francisco (2010). “Participação Social no Fome Zero: A experiência do CONSEA.” pp. 247-264 em: Graziano da Silva, José; Del Grossi, Mauro Eduardo; França, Caio Galvão de (org.). Fome Zero: A experiência brasileira. Brasília: MDA.

Milani, Carlos *et. al.* (2014) Atlas da política externa brasileira. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ.

Milani, Carlos R. S. (2012) Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. En: Pinheiro, Leticia y Milani, Carlos R. S. (org.) Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Mishra, Khushbu y Rampal, Jeevant. (2020). The COVID-19 pandemic and food insecurity: A viewpoint on India. *World Development*, Volume 135.

Morales, Hada Desiree de. (2008) La Nueva Dinámica del Mercado de los Commodities. Disponible en <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/611872653.pdf>

Muñoz, Enara Echart, y Carvalho, Tássia Camila de Oliveira. (2016). A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA COM A ÁFRICA NO CAMPO DA ALIMENTAÇÃO: uma política coerente com o desenvolvimento? Caderno CRH, 29(76), 33-52.

Murphy, Sophia. (2001) Food Security and the WTO. Brussels: CIDSE.

Nau, Henry R. The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas. *International Organization*, Vol. 32, No. 3, The Global Political Economy of Food (Summer, 1978), pp. 775-809.

Ohemeng, Frank. 2010. The dangers of internationalization and “one-size-fits-all” in public sector management. In: *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 23, nº 5, p. 456-478.

Oliveira, Henrique Altemani de. (2005) Política Externa Brasileira. São Paulo: Saraiva.

Onyejekwe, Kele. (1993) GATT, Agriculture, and Developing Countries. Hamline Law Review 17, HAMLIN L.R. 77. Disponible en [www.NationalAgLawCenter.org](http://www.NationalAgLawCenter.org)

Paiva, Luis Henrique. Bartholo, Leticia. Mostafa, Joana. Agatte, Juliana Picoli. Corrêa, Celso Lourenço Moreira y Emura, Walter Shigueru. (2015) El programa Bolsa Familia y la lucha por la superación de la extrema pobreza en Brasil. En: Campello, Teresa. Falcão, Tiago y Costa, Patrícia Vieira da. (org) (2015) Brasil Sin Miseria". Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Brasília.

Paslakis, Georgios; Dimitropoulos, Gina; Katzman, Debra K. (2020) A call to action to address COVID-19–induced global food insecurity to prevent hunger, malnutrition, and eating pathology. *Nutrition Reviews*. <https://doi.org/10.1093/nutrit/nuaa069>

Peraci, Adoniram Sanches y Bittencourt, Gilson Alceu. Agricultura familiar e os programas de garantias de preços no Brasil: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). En: Graziano, José. (2010) Fome Zero: A experiência brasileira/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); Brasília: MDA.

Phillips, Lynne. (2006) Food and Globalization. Annual Review of Anthropology, Vol. 35, pp. 37-57.

Pimbert, Michel. (2009) Towards Food Sovereignty. IIED, London.

Pinheiro, Letícia y Milani, Carlos R. S. (org.) (2012) Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Pinho, Carlos Eduardo Santos. (2013) Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo: Las relaciones Brasil-África en la promoción de las políticas públicas (2003-2012). In: *América Latina Hoy*, 63, pp. 91-112.

Pinto, João N. (2008) Sociedade Civil e Segurança Alimentar nos PALOP: desafios da articulação em redes. IFSN - International Food Security Network/ ActionAid, IFSN/SC/06/13.

Prabhu Pingali, Megan Witwer, C M Abraham. (2016) "Getting to Zero Hunger: learning from the MDGs for the SDGs: goal 2. International Society and Sustainable development goals, p. 173-200.

Preto, Alessandra Falcão. (2006) "O Conceito de Diplomacia Presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa". Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP.

Przychodniak, Marcin (2019). The Significance of International Organisations in China's Policy. *Bulletin of The Polish Institute of International Affairs*. No. 89 (1335), 4 July. Disponible en <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=870878>

Rashid SF; Theobald, S y Ozano, K. (2020). Towards a socially just model: balancing hunger and response to the COVID-19 pandemic in Bangladesh. *BMJ Global Health*. doi:10.1136/ bmjgh-2020-002715

Ritchie, Mark. Impact of GATT on World Hunger. Speech to the International Symposium on Food Self-Sufficiency Tokyo, Japan, August 1988.

Ritchie, Mark y Dawkins, Kristin. (2000) WTO Food and Agricultural Rules: Sustainable Agriculture and Human Right to Food. Minn. J. Global Trade, vol. 9.

Roberge, Ian. 2005. The Internationalization of Public Policy and the Prospects for a Theory of Multi-Level Governance. Disponible en [www.ssoar.info/ssoar/handle/document/47003](http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/47003)

Sáez, L.; Bustos, S.; Caro, J.C.; Mualim, J.F. y Pérez, S. (2015). Mercados Públicos de Alimentos en Chile y Recomendaciones para la inclusión de la Agricultura Familiar Campesina. Santiago: INDAP.

Schanbacher, William D. (2010) The Politic of Food: the global conflict between food security and food sovereignty. California: Praeger.

Schottz, Vanessa (2019). “A incorporação de princípios de segurança alimentar e nutricional ao programa nacional de alimentação escolar: trajetórias e perspectivas” Raízes: Revista De Ciências Sociais E Econômicas, 39(1), 80-98.

Scoones, I; Amanor, K; Favareto, A; Qi, G. (2016). A new politics of development cooperation? Chinese and Brazilian engagements in African agriculture. *World Development*, v. 81, p. 1-12.

Sen, Amartya. (1981). Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements. *The Quarterly Journal of Economics*, 96(3), 433-464.

Sonnino, Roberta, Torres, Camilo Lozano e Schneider, Sergio (2014). “Reflexive governance for food security: The example of school feeding in Brazil.” *Journal of Rural Studies* 36, pp. 1-12.

Takagi, Maya. (2010) A implantação do programa Fome Zero em 2003. En: Graziano, José. Fome Zero: A experiência brasileira/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); Brasília: MDA.

Takagi, Maya (2019) Zero Hunger: From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals. En: Graziano da Silva, J. (Coord.). From Fome Zero to Zero Hunger: A global perspective. Rome, FAO.

Tomazini, Carla Guerra y Leite, Cristiane Kerches da Silva. (2016) Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? Revista Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun.

Vaz, Dorian y Balsadi, Otavio Valentim. (2004) As Propostas de Inclusão Social e de Desenvolvimento Local do Programa Fome Zero. Disponible en <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/868963/1/Aspropostasdeinclusao.pdf>

VENTRISS, Curtis. 1989. The Internationalization of Public Administration and Public Policy: Implications for Teaching. In: Policy Studies Review, vol. 8, nº 4. Summer, 898-903

Ventura, Dayse. (2013) Saúde pública e política externa brasileira. SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos. V.10, n. 19, dez. (p.99-117) Disponible en <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur19-port-deisy-ventura.pdf>

Vía Campesina. (1992) Quienes somos. Disponible en <https://viacampesina.org/es/quienes-somos/que-es-la-via-campesina/>



Vía Campesina. (1996) The right to produce and access to land. Declaración presentada en la Cumbre sobre la Alimentación en Roma. Disponible en <http://www.voiceoftheturtle.org/library/1996%20Declaration%20of%20Food%20Sovereignty.pdf>

Vianna, Candice Sakamoto. (2017) Para uma nova geopolítica da fome: a segurança alimentar e nutricional na política externa brasileira. En: Westmann, Gustavo (org.) Novos olhares sobre a Política Externa Brasileira. São Paulo: Ed. Contexto.

Vizentini, Paulo Fagundes. (2008) Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula. 3.ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Visentini, Paulo Fagundes. (2010) South-south cooperation, prestige diplomacy or “soft imperialism”? Lula’s government Brazil-Africa relations. SÉCULO XXI, Porto Alegre, V. 1, Nº1, jan-dez. Disponible en <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1706/31>

Visentini, Paulo Fagundes. As relações Brasil - África: da indiferença à cooperação. En: Visentini, Paulo Fagundes. Ribeiro, Luiz Dario Teixeira. Pereira, Analúcia Danilevicz. (2014) História da África e dos Africanos. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

Yasbek, Maria Carmelita. (2004) O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo em Perspectiva, 18(2).

**ARCHIVO ADJUNTO**

## Entrevistas realizadas (por orden de aparición en los capítulos)

### a) Capítulo I:

Fecha	Local	Personas	Preguntas – Temas de discusión
Feb/2016	Córdoba, España	José Esquinas (ex funcionario de FAO)	Funcionamiento de FAO; Visión acerca del programa Hambre Cero de Brasil; Percepción sobre el liderazgo José Graziano da Silva

### b) Capítulo II:

Fecha	Local	Personas	Preguntas – Temas de discusión
13/03/2018	Garanhuns/ Pernambuco, Brasil	Isis Mesquita, Gustavo Lima y Célia Holanda – extensionistas del Programa de Adquisición de Alimentos; Josimar Gurgel, investigador del Instituto Agronómico de Pernambuco; y Danusa Correia, coordinadora del PAA	Adhesión al programa; Dificultades en la participación de los agricultores; Funcionamiento del programa; Etapas del registro en el PAA; La importancia de la participación de mujeres en el programa; Percepciones generales sobre el PAA.
14/03/2018	“Comunidade Castanha” (localidad de Garanhuns)	Antônio Gomes – agricultor proveedor del Programa de Adquisición de Alimentos	Rubros que entrega al programa; ¿cómo es la participación en el PAA?
15/03/2018	Saloá/ Pernambuco, Brasil	Agricultores proveedores del PAA – representados por Orlando Araújo de Lima	Percepciones de los agricultores sobre el Programa de Adquisición de Alimentos.
20/09/2018	Itati/ Rio Grande do Sul, Brasil	Bruno Justin – agricultor representante de una cooperativa de agricultores familiares	¿Cuál es la importancia de la cooperativa para los agricultores?; ¿Cómo ha ayudado a los agricultores a participar del Programa de Adquisición de Alimentos?
20/09/2018	Itati/ Rio Grande do Sul, Brasil	Telmo Witt, agricultor	Importancia de la participación en el PAA; como la familia ha diversificado los productos con la agroecología.
18/09/2019	Brasília/DF, Brasil	Elizabetta Recine (profesora Universidade de Brasília y en la época presidenta del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - Consea)	Concepto innovativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional brasileño; Coyuntura actual de los programas brasileños de alimentación; Experiencia al frente del Consea.

### c) Capítulo III:

Fecha	Local	Personas	Preguntas - Temas de discusión
25/04/2018	Santiago, Chile	Alberto Ramirez Fiora, funcionario de la FAO América Latina y el Caribe	Creación del frente de parlamentarios (contra el hambre A. Latina); Liderazgo de Graziano da Silva al frente de FAO ALyC; ¿Cuál es su punto de vista sobre el Programa Hambre Cero? ¿El Hambre Cero de Brasil ha sido un modelo?
03/05/2018	Santiago,	Luis Lobo, coordinador del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe	¿Cuál es su percepción acerca de la influencia de Brasil, en específico del Programa Hambre Cero, sobre los

	Chile		programas de FAO América Latina?
03/05/2018	Santiago, Chile	Emma Siliprandi, funcionaria de la FAO América Latina y el Caribe	Percepciones de cambios de FAO después de la experiencia brasileña de combate al hambre con el Programa Hambre Cero; Abordaje multisectorial del hambre en la FAO con la llegada de Graziano da Silva; Éxito del Hambre Cero; Liderazgo de Graziano da Silva al frente de FAO.
17/04/2018	Santiago, Chile	Fernando Concha (Plan Contrapeso de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) - Chile)	Histórico de creación de la JUNAEB; Funcionamiento de los programas de alimentación escolar en Chile.
27/04/2018	Santiago, Chile	Juan Guido Vidal y Juan Jiménez (representantes de Chile en la Reunión Especializada en Agricultura Familiar - REAF)	Modelo brasileño de compras públicas de la agricultura familiar en REAF e importancia para Chile; Experiencia brasileña también con el registro de los agricultores familiares y la juventud rural.
02/05/2018	Santiago, Chile	Profesor Luis Sáez Tonacca (Universidad de Santiago de Chile)	Influencia de Brasil en los programas alimentarios de Chile, sobre todo en el programa de compras públicas de la agricultura familiar.