



EL ROL DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN SUR-SUR EN SEGURIDAD ALIMENTARIA DE BRASIL¹

Juliana Martínez Nacarato

RESUMEN: La proyección internacional de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil colocó en la escena de la cooperación Sur-Sur nuevos actores, mismos que han protagonizado dicha política a nivel doméstico, como los ministerios y otros órganos del gobierno federal responsables por la política alimentaria, pero también la sociedad civil organizada, especialmente la representada en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). El Consejo se ha destacado como relevante actor interviniendo activamente en la construcción de la agenda política de cooperación brasileña, lo que se configuró como un aspecto muy innovador y distintivo de este tipo de cooperación. Así, el objetivo de este artículo es aproximarse al novedoso papel que ha desempeñado la sociedad civil, a través del CONSEA, en la agenda de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional a partir del gobierno de Lula da Silva; para ello hemos analizado documentos y discursos oficiales y también hemos realizado entrevistas personales con representantes del Consejo.

Palabras-Clave: política exterior brasileña; cooperación sur-sur al desarrollo; seguridad alimentaria y nutricional.

INTRODUCCIÓN

Con el ascenso de los temas sociales en la agenda política de Brasil, a partir del gobierno de Lula da Silva, la política externa pasó a expresar nuevas prioridades y también a promover las políticas sociales domésticas. Ello evidencia

¹ El presente artículo forma parte de los avances de investigación de la tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales.



la intrínseca relación entre la política exterior y las políticas sociales, e igualmente señala la emergencia del fenómeno de internacionalización de las políticas sociales brasileñas (MILANI Y PINHEIRO, 2013).

En ese sentido, el proceso de proyección internacional de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional colocó en la escena de la cooperación Sur-Sur nuevos actores, mismos que protagonizan dicha política a nivel doméstico, como los ministerios y otros órganos del gobierno federal responsables por la política de seguridad alimentaria. En ese sentido es de señalar el importante rol del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) del Ministerio de Educación; pero también de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y de la Coordinación-General de las Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME), ambas dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores como agencias promotoras de la internacionalización de las políticas sociales alimentarias del gobierno.

Sin embargo, es destacable el papel que ha jugado la sociedad civil organizada como relevante actor de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional (en adelante CSS-SAN), un aspecto muy innovador de este tipo de cooperación. Especialmente la representada en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que ha intervenido activamente en la construcción de la agenda política de cooperación brasileña, buscando orientar las acciones exteriores del gobierno en la temática de seguridad alimentaria. En ese sentido, el CONSEA ha hecho contribuciones significativas a la definición de marcos conceptuales y legales de la CSS-SAN, ha participado en distintas acciones de CSS implementadas por el gobierno e igualmente, ha actuado en los organismos especializados en el tema en Naciones Unidas incidiendo en las decisiones de la gobernanza global de la SAN junto al gobierno.



Así, para el presente artículo interesa especialmente hacer una aproximación al novedoso papel que ha desempeñado la sociedad civil, a través del CONSEA, en la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2010). Para tal tarea, buscamos identificar las principales características del Consejo, destacando su dimensión internacional y su contribución a la internacionalización de la política doméstica de seguridad alimentaria y nutricional. También, buscamos señalar en qué ámbitos internacionales ha participado, así como examinar cuál ha sido su rol en la definición de agenda de CSS-SAN.

Para la construcción de este artículo fueron utilizadas, por un lado, fuentes secundarias, como documentos oficiales, informes, leyes y publicaciones del gobierno brasileño durante el período 2003-2010; y por otro lado, entrevistas personales que realizamos directamente con dos consejeros representantes de la sociedad civil en el CONSEA (cuando referenciados en el texto, serán denominados "entrevistado 1" y "entrevistado 2"²), lo que nos ofreció material empírico que a nuestro entender enriqueció el análisis, ya que pudimos observar los relatos de los actores de la sociedad civil que intervienen directamente en la construcción de la agenda de cooperación en seguridad alimentaria.

De esta manera, el artículo se organiza en cinco partes: esta introducción; un apartado que describe brevemente algunas perspectivas teórico-conceptuales utilizadas en nuestro análisis; luego tratamos de la construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante el gobierno de Lula da Silva; para después analizar el rol del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en relación a los actores involucrados y su incidencia y participación en la agenda de CSS-SAN; para finalmente cerrar el artículo con algunas consideraciones.

² Aunque hayan autorizado la utilización de sus entrevistas para esta investigación, preferimos preservar su identidad.



Apuntes conceptuales

Para el abordaje analítico del fenómeno de internacionalización de la PNSAN en Brasil se hace necesario comprender la política exterior como política pública, lo que implica percibirla como una política de gobierno, misma que se construye en medio de negociaciones, conflictos y coaliciones entre los diferentes actores que participan en su formulación e implementación –percepción que ablanda la idea tradicional de la política exterior como política de Estado (MILANI Y PINHEIRO, 2013).

Además, a partir del referencial empírico mencionado, la política exterior puede ser comprendida como la sumatoria de las “relaciones oficiales externas” llevadas a cabo por un actor independiente en las relaciones internacionales, según señala Christopher Hill. Sin embargo, cabe destacar que esta definición no limita al Estado como único actor en la política exterior, pues abarca también las ciudades, regiones, ONGs, entre otros como posibles actores que actúan en las RRII –aunque por su capacidad de movilización política, el Estado sigue siendo el actor más relevante (HILL, 2003).

Igualmente, consideramos que para el estudio de los elementos que inciden en la política externa y en las relaciones internacionales, es elemental examinar los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales que la componen (PUTNAM, 1988); como también para el análisis de la construcción de la agenda (*agenda building*) es fundamental reconocer que su naturaleza está fuertemente influenciada por los asuntos que están en disputa y sus definiciones, asimismo por la incidencia generada por los interlocutores que actúan en el proceso (DORANTES, 2008).

De esa manera, en la construcción de la agenda pública, los grupos sociales y gubernamentales que han tenido la capacidad de plantear una propuesta y la definición del problema, son los mismos que inciden en la decisión: “quien define es quien decide”. Así, otro elemento crucial es saber “quién es quién en la definición del problema”, lo que posibilita conocer los actores que detentan



incidencia decisoria en un área de asuntos. Es decir, nos permite observar si los actores que tienen injerencia decisoria poseen un “pensamiento de grupo que analiza o decide de acuerdo con un mapa cognitivo compartido” (AGUILAR VILLANUEVA, 1993, p. 52).

En ese sentido, los abordajes teórico-conceptuales mencionados anteriormente nos ayudan a comprender el fenómeno de la internacionalización de la política de seguridad alimentaria brasilera, con énfasis en la participación de la sociedad civil organizada en la construcción de la agenda de CSS-SAN.

1 La Construcción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a partir del gobierno de Lula da Silva

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

Así, con la victoria de Lula a la presidencia, el problema del hambre volvió a la agenda de gobierno y pasó a ser entendido como un tema político y no natural, basándose en la perspectiva de Josué de Castro, el “maestro” inspirador de las políticas alimentarias del país. Su solución estaría en combatir a la miseria y la desigualdad social, con la necesaria construcción de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) que garantizase el derecho humano a la alimentación y a la soberanía alimentaria de Brasil (MDA, 2010).

En el marco de tal directriz, fue creado el *Fome Zero* que se conformó como una estrategia de combate al hambre que enlazaba diversas acciones del gobierno con cuatro ejes articuladores: a) ampliación del acceso a los alimentos, b) fortalecimiento de la agricultura familiar, c) promoción de procesos de inserción productiva y generación de renta, y d) articulación, movilización y control social.

De ese modo, la construcción de la institucionalidad de la PNSAN y la implementación de la estrategia *Fome Zero* fueron transformadas a partir de



2003 en la gran bandera del gobierno. Para tal tarea, inicialmente fue creado el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), con José Graziano da Silva a la cabeza, que funcionó como instancia temporaria de los programas de seguridad alimentaria y nutricional –luego absorbido por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) en 2004, que pasó a concentrar las políticas sociales de asistencia social y de seguridad alimentaria, lo que posibilitó una mayor centralización y coordinación de las acciones.

En enero de 2003 fue instituido el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que antes había sido extinto por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso³. Este quedó directamente vinculado a la Presidencia de la República para cumplir un papel consultivo y de asesoría con el mandato de proponer las directrices para la creación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Con una estructura democrática, el CONSEA posee mayoría de 2/3 de representantes de la sociedad civil organizada y 1/3 de representantes de los ministros de Estado, además de miembros observadores (órganos de gobierno y organizaciones internacionales), totalizando cerca de 74 miembros.

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

³ El CONSEA fue instituido en 1993 durante el gobierno de Itamar Franco y se formó por nueve ministros de Estado y 21 representantes de la sociedad civil con el mandato de asesorar al gobierno en la formulación e implementación de acciones de combate al hambre y la miseria en Brasil. Las acciones del CONSEA fueron realizadas en conjunto con el movimiento *Ação da Cidadania*, lo que generó una serie de proyectos y acciones, como la realización de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 1994.



En el proceso de institucionalización de la PNSAN, se celebró la 2ª Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del CONSEA, realizada en Olinda en marzo de 2004 –después de un lapso de diez años desde la 1ª Conferencia realizada en 1994. Luego en 2006 se aprobó por unanimidad la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) N° 11.346 que instituyó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La LOSAN representó un avance primordial para la exigibilidad del derecho a la alimentación y fue resultado de las contribuciones aportadas por los movimientos sociales y gobiernos en el proceso de construcción de la PNSAN que se ha gestado en el país desde los años ochenta con el retorno de la democracia.

En el proceso de consolidación de la LOSAN, durante la 3ª Conferencia Nacional del CONSEA realizada en la ciudad de Fortaleza en 2007, se aprobaron las directrices del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). Su objetivo consistía en asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) con base en los principios de universalidad, participación social, intersectorialidad y equidad (CONSEA, 2006).

Finalmente, entre los principales hitos en este proceso, cabe señalar que en 2010 fue aprobada la Enmienda Constitucional N° 64 que incluyó en el Artículo 6º de la Constitución Federal brasileña a la palabra “alimentación” como un derecho social. Así, la Enmienda 64 estableció un nuevo nivel institucional para las políticas de seguridad alimentaria en Brasil, consolidó logros y luchas de las últimas décadas, y se configuró como el principal instrumento jurídico de garantía de todas las acciones integradas por el *Fome Zero* (BELIK, 2012, p. 95).

Así, destacamos que desde su refundación en 2003, el CONSEA ha influenciado en las decisiones relativas a la PNSAN y ha conquistado importantes logros. En ese sentido, la propuesta de la LOSAN encaminada por el Consejo en 2003 y aprobada por el Congreso Nacional en 2006, la aprobación de las directrices del SISAN en 2007, las Conferencias Nacionales del Consejo que se



constituyeron como espacio colectivo de debate y control social de la política, como igualmente la promulgación al final del mandato del gobierno de Lula de la Enmienda Constitucional N° 64, fueron propuestas del CONSEA que contaron con apoyo del gobierno, y sin lugar a dudas representan importantes hitos en la construcción de la PNSAN y una marca expresiva de la incidencia de la sociedad civil organizada en dicha política pública.

2 El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la agenda de cooperación en seguridad alimentaria

2.1 Dimensión internacional de la composición del CONSEA

La propia composición del CONSEA es un elemento que ha intensificado el carácter internacional de este órgano. El CONSEA tiene en su mayoría a representantes de la sociedad civil organizada, sumando actualmente 74 consejeros de más de 50 organizaciones⁴ de SAN a nivel nacional, desde movimientos sociales, ONGs, *think-tanks*, sindicatos, universidades, asociaciones, entre otros. Según el relato de los entrevistados, se observó que las

⁴ Las organizaciones de la sociedad civil que componen el CONSEA al año de 2014 eran: pesquisadores de las universidades UNICAMP, IFIBE, UnB, Nova FAPI, UFCE, UFPR, UFF; Pastoral da Criança; Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO); Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME); Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS); Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); Agentes de Pastoral Negros (APN); Rede de Mulheres Negras para a Segurança Alimentar e Nutricional (Mulheres Negras SAN); Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU); Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF); Rede Nacional de Mobilização Social (COEP); Cáritas Brasileira; Coordenação Nacional de Pastorais Sociais; Ação da Cidadania; Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (ARPINSUL); Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (ASSEMA); Conselho Nacional das Populações Extrativistas; Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA); Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS); Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC); Instituto Alana; Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH); Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (FIAN); Articulação no Semi-árido Brasileiro (ASA); Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde; Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Povos de Terreiro; Comissão Nacional da Rede da Educação Cidadã; Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil (FENACELBRA); Associação Nacional de Assistência ao Diabético (ANAD); Movimento de Mulheres Camponesas (MMC); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Fórum Brasileiro de Economia Solidária; União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES); Conselho Federal de Nutricionistas (CFN); Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA). Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/consea/>



organizaciones que participan del Consejo traen en su experiencia individual, en el campo de la SAN, vinculaciones con otras organizaciones en el exterior, construidas a partir de redes internacionales en las que participan, lo que ha facilitado y propiciado la expansión de la dimensión internacional del Consejo.

En ese sentido, de acuerdo al entrevistado 1, algunas organizaciones han tenido mayor peso en el impulso de la agenda internacional del Consejo, uno de los principales actores ha sido el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN), que congrega a más de 17 organizaciones, entre redes, movimientos sociales e instituciones de investigación. Igualmente, otras organizaciones por su perfil global, como las de derechos humanos, tienen gran vinculación internacional por su participación en redes, como el caso de la Red de Acción e Información por el Derecho a la Alimentación (FIAN Brasil⁵) y del Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC)⁶. Inclusive, representantes del FBSSAN y del INESC coordinan la “Comisión Permanente 2 Macro-desafíos Nacionales e Internacionales”, área responsable por las relaciones internacionales del CONSEA.

Además de los representantes de la sociedad civil organizada y de los ministros de Estado, el CONSEA posee miembros observadores. Sus características también contribuyen al carácter internacional del Consejo, pues de un total de 33 órganos, 11 son organismos internacionales, a saber: ActionAid; Oxfam Internacional; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) de la Organización de los Estados Americanos (OEA); Organización Panamericana da Salud (OPAS); las siguientes agencias de la ONU: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones

⁵ Vinculada a la *FoodFirst Information and Action Network* (FIAN International).

⁶ Además, recientemente hubo un aumento de la participación de algunas organizaciones de agricultores familiares, como la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (CONTAG), la FETRAF-CUT, y la Vía Campesina, que han tenido un involucramiento internacional creciente. Las ONGs internacionales Oxfam y ActionAid, que son Miembros Observadores del CONSEA, también son considerados importantes actores inductores de la agenda –de acuerdo al relato del entrevistado 1.



Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y Programa Mundial de Alimentos (PMA); *Food Security and Nutrition Network* (FSN) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); y *Heifer International*⁷.

Esto señala una gran diversidad de organizaciones internacionales actuando en el CONSEA, trayendo hacia al interior del Consejo debates de la agenda internacional, mientras también se da visibilidad internacional de la experiencia recogida de la política de SAN de Brasil –formando una dinámica de dos vías y contribuyendo al debate doméstico-exterior.

Sin embargo, a partir del relato del consejero entrevistado 1, pudimos percibir que los organismos internacionales tienen una participación y una incidencia bien diferenciada. Las principales serían: ActionAid, Oxfam y las agencias de Naciones Unidas, siendo que en el caso de la ONU, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) es una de las más activas, participando con frecuencia de las reuniones, conferencias, aportando conocimiento y también recursos; por otro lado, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha tenido participación creciente, principalmente desde la implantación de su Centro de Excelencia de Combate al Hambre, que tiene sede en Brasilia; y el PNUD también ha sido relevante, especialmente por el apoyo a la participación de las organizaciones indígenas que participan del Consejo.

De tal modo que las organizaciones internacionales han tenido diferentes formas de apoyar, pero sobre todo han sido preponderantes en los períodos en los que se realizan las Conferencias Plenarias que ocurren cerca de seis veces al año, cuando el CONSEA recibe comisiones y delegaciones extranjeras que demandan recursos para su participación.

Ahora bien, respecto a la interacción entre los miembros del CONSEA y la definición de la agenda de cooperación en seguridad alimentaria, dada la

⁷ CONSEA, "Observadores". Disponible en: <http://www3.planalto.gov.br/consea/quem-e-quem/observadores> (acceso: 21 noviembre 2014).



diversidad de actores que participan se podría indicar ciertas diferencias. Especialmente en la relación entre los representantes de la sociedad civil y los del gobierno federal, como pudimos inferir a partir del relato del consejero entrevistado 2. En ese sentido, los representantes del gobierno que son consejeros del CONSEA, aunque puedan tener individualmente visiones similares a las de la sociedad civil, finalmente representan al gobierno como institución y su política gubernamental, lo que puede generar divergencias entre las posturas más críticas de las organizaciones civiles.

Por otro lado, también se ha indicado la existencia de disensos entre las mismas organizaciones sociales del Consejo, debido a la propia heterogeneidad existente entre los representantes, que como mencionamos antes, provienen de más de 50 organizaciones distintas. No obstante, en la evaluación de los entrevistados, las cuestiones tratadas en el Consejo sobre la CSS-SAN han tenido consenso por mayoría absoluta, de tal modo que han buscado mediar los intereses y posicionarse en el sentido de garantizar una cooperación internacional que afiance la soberanía de los pueblos con los cuales el país actúa.

2.2 Incidencia y participación en la agenda de CSS-SAN

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

Un ejemplo expresivo de la relación del Consejo con la política exterior brasileña desde el inicio del gobierno de Lula fue la participación del entonces canciller Celso Amorim en la Conferencia Plenaria del CONSEA de 2004. En esa



ocasión Amorim destacó las principales iniciativas⁸ del país en SAN a nivel global, señaló el papel del CONSEA como órgano fundamental en las tareas futuras de combate al hambre, y subrayó el relevante apoyo de la sociedad civil en la obtención de instrumentos jurídicos específicos para avanzar en la CSS-SAN (AMORIM, 2004).

A partir del relato del entrevistado 1, identificamos dos razones principales por las cuales el Consejo empezó a participar activamente de los temas internacionales. La primera razón sería por la notoriedad internacional adquirida por el *Fome Zero* a partir de sus resultados positivos en el combate al hambre y la pobreza en Brasil, junto al fuerte protagonismo internacional del presidente Lula, que llevó el tema a la arena global. En segundo lugar, estaría la singularidad de la experiencia de participación social que el CONSEA representa, que al inicio del mandato de Lula quizás era única en el mundo por su formato con mayoría representativa de la sociedad civil, misma que tiene la exclusividad de ejercer la presidencia del Consejo.

De esa manera, el CONSEA pasó a ser demandado y a tener su experiencia difundida, tanto para recibir delegaciones, como para participar de eventos internacionales. Igualmente, en su función de monitoreo y control social, incorporó la cuestión internacional a su agenda de trabajo, de tal modo que desde el principio, entre sus deliberaciones existen manifestaciones sobre cuestiones internacionales⁹. Según el relato del consejero 1, esto se debió, por un lado, porque interesaba acompañar y monitorear la actuación internacional de

⁸ En esa Reunión del CONSEA, el canciller Celso Amorim destacó específicamente los siguientes temas: la Campaña Mundial de Combate al Hambre impulsada por el presidente Lula; la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria con el Foro IBSA, con un programa conjunto de combate al hambre; la actuación del G-20 en la OMC como referente de combate al hambre y la defensa de los intereses de los agricultores familiares; la actuación del país en Haití; y también las negociaciones internacionales con el ALCA y la Unión Europea (Amorim, 2004 b: 135-138).

⁹ Entre las más relevantes están las Exposiciones de Motivos sobre los siguientes temas: la crisis de alimentos en 2008 y el posicionamiento brasileño en la Conferencia de la FAO (E.M. n° 4/2008), y en la Ronda de Doha (E.M. n° 6/2008); la actuación internacional del CONSEA y del gobierno brasileño (E.M. n° 18/2008); el cambio climático y su impacto en el derecho humano a la alimentación (E.M. n° 8/2009), la firma y ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E.M. n° 6/2010); y la volatilidad de los precios de los alimentos (E.M. n° 6/2011). CONSEA Internacional, disponible en: <http://www3.planalto.gov.br/consea/internacional/documentos>



Brasil, y por el otro, debido a que la demanda de conocimiento de la experiencia del Consejo estimuló la voluntad de intercambiar con otras redes de la sociedad civil a nivel global.

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

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

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

En este documento que rige las acciones del CONSEA, se señaló la relación entre la SAN y la política exterior brasileña: se establecieron los principios orientadores de la actuación internacional del Consejo, a saber: a) universalidad



y equidad en el acceso a una alimentación adecuada y saludable; b) participación social y transparencia; c) respeto a la soberanía alimentaria y realización del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) y saludable; y d) solidaridad, complementariedad y cooperación. Dichos principios son orientados por el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA, 2008 a).

Igualmente se establecieron los ejes de acción del CONSEA, orientados por las "Directrices Voluntarias en Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada (DHAA) en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional", aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2004. De acuerdo al relato del entrevistado 1, las Directrices Voluntarias del DHAA de la FAO ha sido el documento de referencia internacional más importante para la actuación del CONSEA. Brasil participó de modo directo en la elaboración de las Directrices, lo que se constituye como un indicador de la importancia que tiene dicho organismo en la agenda del Consejo y del gobierno brasileño. Por otro lado, actualmente la implementación de las Directrices es el gran desafío y tema de debate en el Consejo, en el sentido de internalizar este instrumento internacional del cual Brasil es signatario, por ejemplo, para incorporar el enfoque de derechos humanos en los programas públicos.

Así, basado en las Directrices Voluntarias del DHAA de la FAO, el CONSEA estableció los tres ejes de su acción, que son: a) integración regional, con foco en el MERCOSUR, b) regímenes internacionales, y c) cooperación Sur-Sur y actuación junto a los organismos multilaterales. De tal modo, se basa en la *"perspectiva de difundir o enfoque intersectorial da SAN que vem sendo desenvolvido no Brasil, englobando as diversas dimensões da condição alimentar e nutricional dos indivíduos, das famílias e da sociedade, desde o plantio do alimento até seu consumo"*; como también en la estrecha relación de la SAN con los temas actuales de la agenda global, como el debate sobre agrocombustibles, la crisis alimentaria,



cambio climático, reforma agraria, recursos naturales y comercio internacional (CONSEA, 2008 a, p. 5).

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

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

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

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

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

Cabe señalar que a fines de 2013 el CONSEA elaboró el documento Exposición de Motivos N° 7/2013 que fue elevado a la Presidencia con el objetivo de contribuir al debate sobre la institución legal de la política brasileña de



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

Los ejemplos mencionados anteriormente demuestran la búsqueda de incidencia y participación en la agenda de CSS-SAN por parte CONSEA, pese al factor limitante de que el Consejo no es un órgano deliberativo, y por tal razón su accionar se limita a recomendaciones y propuestas a la Presidencia de la República, que por no ser vinculantes no siempre son tomadas en consideración por el gobierno.

Siendo así, según evaluación de los consejeros entrevistados, el papel del CONSEA ha sido fundamental en la definición de la agenda de la CSS-SAN y los hechos positivos que han ocurrido en la cooperación tienen vinculación directa con la participación activa del Consejo.

No obstante, se indicó que sectores hegemónicos que conforman las bases del gobierno han tenido mayor influencia en la agenda gubernamental como un todo, y en la política de cooperación específicamente. Este es el caso del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) en relación a Itamaraty, que representa los intereses económicos y financieros del modelo agroexportador, gran generador de divisas para el país. Estos intereses también están representados en el Congreso Nacional, en donde la conservadora *Bancada Ruralista* –una de las mayoritarias- defiende el agronegocio y un modelo de desarrollo muy diferente del defendido por los movimientos sociales ambientalistas y de agricultores familiares en Brasil.

Así, a partir de las entrevistas corroboramos que la correlación de fuerzas en el gobierno es muy desfavorable para los que defienden una lógica social y de seguridad alimentaria. Así, el CONSEA ha sido un importante instrumento de



construcción de alianzas entre las organizaciones y entes de gobierno que lo conforman, siendo una estrategia para unificar fuerzas entre aquellos que comparten las mismas perspectivas políticas. Lo que de algún modo ha posibilitado una visible y efectiva participación del Consejo en temas relevantes del gobierno.

En esa misma línea, de acuerdo al testimonio del entrevistado 1, la participación del Consejo ha sido muy visible y con incidencia en el sentido de promover espacios de participación en la CSS-SAN. El consejero mencionó el caso de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP), que con el impulso del gobierno brasileño se creó un consejo de SAN muy similar a partir de la experiencia del CONSEA. Mismo que el CONSEA brasileño ha acompañado directamente participando de sus reuniones.

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

Respecto a la incidencia en los proyectos de cooperación, señalamos el ejemplo de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), propuesta por el gobierno brasileño y conducida por la Oficina Regional de la FAO, que posee un componente de promoción de la participación social que fue esencialmente inspirado en la experiencia del CONSEA. Entre uno de los ejes de la Iniciativa está el intercambio de experiencias entre los movimientos de agricultores familiares de la región, como también la participación directa de las organizaciones en los proyectos de SAN implementados.

Sobre la actuación en los ámbitos multilaterales, a partir del relato de los entrevistados observamos la importancia de la actuación del Consejo en la



reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas (CSA). La reforma caminó en la dirección de promover la participación social y la creación de un mecanismo de la sociedad civil. En ese sentido, la delegación brasileña junto al CSA fue una de las que más actuantes en la reforma, y la participación del CONSEA fue preponderante en esa oportunidad. Inclusive vale destacar que el expresidente del CONSEA, Renato Maluf, participó directamente en las reuniones y debates del CSA que resultaron en la reforma; y desde aquel entonces el actual consejero es miembro del Comité Directivo del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, junto a otros 14 especialistas de cada región del globo, señalando su importancia como referente nacional e internacional en SAN.

Finalmente, en una evaluación general sobre la incidencia del CONSEA en la agenda de CSS en SAN, el entrevistado 1 señaló: *“a gente tem conseguido de alguma maneira fazer com que o conteúdo da participação social esteja presente nos projetos de cooperação do Brasil”*. Hecho que se ve reflejado en las iniciativas de cooperación brasileña en merienda escolar, que sigue la experiencia del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), y también sobre compras locales de la agricultura familiar, como el programa *Purchase from Africans for Africa* (PAA África). Dichas iniciativas son, según el consejero, *“portadoras de uma concepção de participação saída daqui, mas nem sempre passíveis de ser implementadas fora”*.

CONSIDERACIONES FINALES

La internacionalización de la PNSAN en Brasil expresa la cada vez más sinérgica relación entre la política interna y la externa, resultando complicado pensar en políticas domésticas que se originan y se dirigen solamente al plano doméstico, lo mismo en relación a la idea de que la política exterior nace donde termina la política interna. Razón por la cual, a partir del referencial empírico analizado en el caso brasileño, sería más adecuado un enfoque que considere la



política doméstica y la exterior como de misma naturaleza, siendo la segunda la proyección internacional de la primera (RENOUVIN Y DUROSELLE, 1967).

Por otro lado, dicho fenómeno expresa la incorporación de temas antes considerados de “baja política” en las agendas exteriores del Estado, irrumpiendo una nueva agenda y nuevos actores en la política exterior. Con el ascenso de los temas sociales en la agenda política nacional desde el gobierno de Lula, la política externa pasó a reflejar otras prioridades e incluso se convirtió en un medio de promoción de las políticas sociales domésticas (MILANI Y PINHEIRO, 2013, p. 25).

En el presente artículo buscamos aproximarnos al papel que ha desempeñado la sociedad civil, especialmente a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la construcción de la agenda de cooperación Sur-Sur brasileña en seguridad alimentaria y nutricional durante el gobierno de Lula da Silva. Su incidencia directa en la CSS-SAN ha sido un fenómeno novedoso, siendo este uno de los aspectos distintivos que caracterizan la internacionalización de las políticas de combate al hambre de Brasil, constituida por una miríada de actores no tradicionales que emergieron a la escena de la cooperación.

La reanudación del CONSEA en 2003 representó un logro de la sociedad civil organizada (OSC) en la participación directa de la política nacional de SAN, desde entonces se han gestado importantes avances, como la aprobación de la LOSAN, del SISAN, y la promulgación de la Enmienda Constitucional N° 64, que expresan la incidencia de las OSC en dicha política pública.

Tal incidencia también se ha visto reflejada en los asuntos internacionales y el CONSEA ha logrado participar directamente de la política de cooperación Sur-Sur en SAN. Por un lado, vimos que las organizaciones que conforman el Consejo traen experiencias de vinculación con sus pares en el exterior, como también señalamos la importancia de la participación de organismos internacionales como miembros observadores apoyando las actividades del Consejo –características que han facilitado su dimensión internacional.



Igualmente, destacamos que los principales instrumentos jurídicos de seguridad alimentaria del país, la LOSAN y el SISAN (propuestos por el CONSEA), defienden la soberanía alimentaria de los pueblos y la cooperación en la materia con otros países. Además, el Consejo ha buscado dar lineamientos específicos para la actuación internacional del gobierno, señalando la importancia de la relación entre la SAN y la política exterior. Dos ejemplos en ese sentido son la Exposición de Motivos N° 18/2008 que definió como ejes de actuación la integración regional, los regímenes internacionales, la CSS y actuación junto a los organismos multilaterales; y la Exposición de Motivos N° 7/2013, que contribuyó al debate sobre la institución legal de la política brasileña de cooperación internacional –muestras de la búsqueda de incidencia en la agenda de CSS-SAN.

Por otro lado, el CONSEA ha actuado directa y activamente en los foros de gobernanza global de la SAN. En ese sentido, participó de la elaboración de las Directrices Voluntarias aprobadas por el Consejo de la FAO, documento internacional clave para los gobiernos incorporaren el DHAA en sus políticas sociales. Otro ejemplo relevante fue la participación En la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas (CSA), que contó con la actuación del expresidente y actual consejero del CONSEA, Dr. Renato Maluf, hoy miembro del Comité Directivo del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutricional del CSA.

La incidencia del CONSEA en la agenda de CSS-SAN también se ve reflejada en el hecho de que ha sido “modelo inspirador” para la gestión social de políticas de seguridad alimentaria en otros países en desarrollo, como en America Latina y en la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP), que han creado consejos de SAN similares a la experiencia brasileña.

Además, el Consejo también ha logrado influir en los proyectos de cooperación en SAN impulsados por el gobierno brasileño –como los de alimentación escolar y de compras locales de la agricultura familiar-, igualmente en las iniciativas en el marco del programa de cooperación con la FAO, la IALCSH,



que han incluido la sociedad civil en la elaboración e implementación de los proyectos.

Finalmente, cabe considerar que la participación del CONSEA en la agenda de CSS-SAN ha sido un relevante contrapeso para los intereses de otras agencias del gobierno brasileño que han impulsando un otro modelo de cooperación alimentaria, más vinculado al agronegocio, este que muchas veces contradice los principios de la seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos y la garantía del derecho a la alimentación adecuada como condición para la conquista de la ciudadanía.

De tal modo, podemos afirmar que el CONSEA ha sido un importante foro de control social de la política alimentaria de Brasil, tanto a nivel nacional como internacional, constituyéndose como un terreno fértil para la formulación e implementación de propuestas de CSS-SAN, forjado un intenso diálogo, desde la sociedad civil, sobre como el país quiere y debe actuar internacionalmente en la temática de seguridad alimentaria y nutricional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993). **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 284 p.

AMORIM, Celso (2004). Discurso por ocasião da Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Brasília, 26 de setembro de 2004. En Discursos, **Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim** 2004, Ministério das Relações Internacionais, República Federativa do Brasil, Brasília (pp. 135-138).

BELIK, Walter (2012). A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, UNICAMP, Campinas, nº 19, vol. 2, pp. 94-110. Disponible: http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/volume_19_2_2012/19-2_artigo-8.pdf (consulta: 22 julio 2014).

BRASIL-PR, Presidência da República (2006). **Lei Nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e**



dá outras providências. Disponible: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm (consulta: 21 julho 2014).

CAISAN, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (2009). **Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional.** III Conferência Nacional de SAN, CONAB, 72 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2006). **Conceitos: Lei Nº 11.346, de 15 de julho de 2006.** Presidência da República, Brasília, 20 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007). **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.** Relatório Final da III Conferência, 3 a 6 de Julho de 2007, Fortaleza, 91 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2008 a). **A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo Brasileiro.** Documento debatido e aprovado na Plenária de 10 de dezembro de 2008, 15 p.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2008 b). Exposição de Motivos nº 18/2008/CONSEA, 12 de dezembro de 2008, Brasília.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2013) Exposição de Motivos Nº 7/2013/CONSEA, 05 de dezembro de 2013, Brasília.

DORANTES, Gerardo L. (2008). La construcción de la agenda de poder. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, UNAM, Ciudad de México, vol. L, nº 204, pp. 77-99. Disponible: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42112044006> (consulta: 03 febrero 2015).

Entrevistas personales realizadas en julio de 2014 con dos consejeros representantes de organizaciones de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), Presidencia de la República de Brasil.



HILL, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 376 p.

MDA, Ministério de Desenvolvimento Agrário (2010). **Fome Zero: A experiência brasileira**. Graziano da Silva, J., Del Grossi, M.E., Galvão de França, C. (orgs). Série NEAD Especial, MDA, 362 p.

MILANI, Carlos R.S. y PINHEIRO, Leticia (2013). Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, pp. 11-41. Disponible: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf> (consulta: 10 noviembre 2014).

PUTNAM, Robert D. (1988). **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games**. International Organization, Massachusetts Institute of Technology, vol. 42, nº 3, pp. 427-460.

RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste (1967). **Introdução à História das Relações Internacionais**. São Paulo: Ed. Difusão Européia do Livro, 542 p.

SOARES DE LIMA, Maria Regina (2000). Instituições democráticas e política exterior. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, pp. 265-303.

SOARES DE LIMA, M.R. y HIRST, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, nº 82, I, pp. 21-40.

Recebido em: 07/04/2015

Aceito em: 03/06/2016

Sobre a autora:

Juliana Martínez Nacarato

Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade Nacional de Rosario, Argentina. Mestre em Integração e Cooperação Internacional pela Universidade Nacional de Rosario, Argentina. Mestre em Estudos Latinoamericanos pela Universidade de Salamanca, Espanha. Bacharel em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil.