

DE “FOME ZERO” A LA INSERCIÓN INTERNACIONAL: EL ANÁLISIS DE LA
COOPERACIÓN SUR-SUR BRASILEÑA

De “Fome Zero” a la Inserción Internacional: El análisis de la Cooperación Sur-Sur Brasileña

Paula Carolina Ossa Bautista

Código: D6902713

Tutor: Profesor David González Cuenca

Universidad Militar Nueva Granada

Octubre de 2018

Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos

Facultad de Estudios a Distancia

Resumen: El presente artículo de investigación privilegia el estudio de caso de Brasil durante 2003 a 2010 en el marco del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, donde se analizan los esquemas de Cooperación Sur-Sur aplicados a la política de seguridad alimentaria identificando así los resultados que el proceso arrojó sobre la estrategia de inserción internacional del país. Para tal fin, el lector es conducido por un recorrido argumentativo delimitado por tres ejes específicos que consideran la interacción de las variables objeto de estudio y que servirán para alimentar el debate sobre el aprovechamiento de las oportunidades que surgen a partir de la cooperación entre regiones de desarrollo emergente.

Palabras Claves: Cooperación Sur- Sur, Brasil, Fome Zero, Política Pública, Inserción Internacional.

Abstract: This academic research article endorses the study case of Brazil during 2003 to 2010 within the framework of Luiz Inácio Lula da Silva government, in which the South-South Cooperation schemes applied over the food safety public policy are analyzed, identifying the effects that the process showed over the international insertion strategy of the country. In order to meet such purpose, the reader is conducted through arguments outlined by three specific areas that consider the interaction of the subject to study variables and that will be useful promote the debate towards the achievement of opportunities that arise from the cooperation among emerging development regions.

Key Words: South-South Cooperation, Brazil, Fome Zero, Public Policy, International Insertion.

Introducción

El siglo XXI inicia enmarcando un ambiente de expectativa e incertidumbre con respecto a la construcción social a partir de la configuración de un nuevo orden mundial. Luego de un siglo cargado de tribulaciones y cambios coyunturales que transformaron de forma profunda el mapa mundial, un nuevo abanico de retos se abría en cada rincón del planeta, obligando a cada

Estado soberano a reconfigurar sus relaciones de poder y consecuentemente sus agendas en materia de política exterior. Esta reflexión caló profundamente en las bien concebidas estructuras diplomáticas brasileñas obligándoles repensarse en respuesta al nuevo orden y a establecer el objetivo de apalancar la inserción internacional como la estrategia que le permitiera al país superar profundas crisis internas, especialmente en materia de desigualdad.

Con la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia del país y su interés por desempeñar un rol diplomático activo, dinámico y de alto impacto, el país orienta sus esfuerzos a alcanzar un protagonismo en la escena internacional y a configurarse como potencia regional a partir de la implementación esquemas de Cooperación Sur-Sur en la política de seguridad alimentaria como principal activo en la lucha contra la desigualdad, Brasil logra posicionarse de forma contundente como el líder y el referente de implementación de este tipo de esquemas en procesos de desarrollo, replicando un compendio de buenas prácticas y articulando esfuerzos globales en otras regiones de progreso emergente.

En este contexto, las dinámicas que se despliegan a partir de esta estrategia de posicionamiento internacional dan lugar indagar ¿Cuáles fueron los resultados que surgieron de la aplicación de esquemas de Cooperación Sur-Sur en la política de seguridad alimentaria del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva entre 2003 y 2010 sobre la estrategia de inserción internacional del país? Entendiendo la evolución de la argumentación global, se identifican y se integran entonces los siguientes elementos: La Estrategia de Inserción Internacional brasileña, la política pública de Seguridad Alimentaria y los esquemas de Cooperación Sur-Sur de Brasil durante los Gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva de 2003 a 2010. De manera que, se establecen las variables y la cuestión ya mencionados como el objeto de estudio que ocupa el presente artículo, planteando consecuentemente, lo que se establece como la hipótesis o respuesta a la pregunta problema a manera de conclusión.

De la mano con el interés del conocimiento buscado, este artículo establece un objetivo general para la investigación que es analizar los Esquemas de Cooperación Sur-Sur aplicados a la política de seguridad alimentaria, identificando el impacto sobre la estrategia de inserción internacional en el periodo 2003 a 2010, entendiendo que los cambios y los retos que nos presenta el mundo actual responden en buena medida a la manera en que la primera década del siglo XXI enfrentó las cuestiones relativas al orden global. Por lo tanto, el análisis del impacto de la estrategia internacional brasileña permite entender, por un lado, buena parte de la configuración del poder actual en la región, pero además también es posible determinar estratégicamente acciones que se anticipen a los nuevos cambios globales en una coyuntura actual en la que se configuran escenarios que ofrecen oportunidades a nivel económico y político que pueden ser aprovechadas desde la articulación y el trabajo mancomunado de los Estados de desarrollo emergente.

De ahí que, con el fin de contribuir al cumplimiento del objetivo del presente artículo, se hará especial énfasis en tres ejes principales: primero, contextualizar la analítica del recorrido histórico y los procesos de cambio y continuidad que dieron lugar a la Política Pública de Seguridad Alimentaria. Segundo, describir el proceso de implementación de iniciativas de internacionalización de la política pública de seguridad alimentaria en el desarrollo de Esquemas de Cooperación Sur-Sur. Finalmente, identificar cuáles son los resultados de tales esquemas implementados en la Política Pública de Seguridad Alimentaria sobre la estrategia de inserción internacional brasileña.

La síntesis de los elementos que se han dado con anterioridad en el objeto de estudio determina que el enfoque de este artículo ha aplicado en su investigación la metodología cualitativa, privilegiando entre sus modalidades el estudio de caso como herramienta principal para identificar los fenómenos derivados de la estrategia de cooperación sur- sur en las políticas públicas de Brasil. Esto con el fin de establecer “una estrategia de investigación dirigida a

comprender las dinámicas presentes en contextos singulares” (Martínez Carazo 2006 p. 174) lo que contribuye a configurar un marco explicativo aplicado a fenómenos que desarrollan actividades similares. De igual forma y entendiendo que el presente artículo desarrolla su investigación desde el análisis de la interacción de tres variables, se implementa dicha metodología entendiendo que “Permite estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una sola variable” (Martínez Carazo 2006, p.175).

Demostrativo de la característica holística de la metodología cualitativa, es que se ha venido analizando como un entero sistémico el caso de la Cooperación Sur-Sur con sus propiedades implícitas sobre las iniciativas de la política de seguridad alimentaria, y a su vez, las implicaciones de la estrategia de inserción internacional de Brasil desde las acciones efectuadas entre 2003 y 2010. Desde este punto de vista conectivo, los esquemas de cooperación se pueden comprender de manera integral y no sólo como una simple suma de sus partes.

La metodología de estudio de caso que utiliza el presente artículo obtiene la información de la investigación a partir de una multiplicidad de fuentes que registran datos tanto cualitativos como cuantitativos en donde se permite observar y analizar la relación entre los principales actores y las variables foco de la investigación, articulando antecedentes, propuestas teóricas y hallazgos en la literatura disponible.

En resumen, la realidad de la Cooperación Sur-Sur de Brasil, sus aspectos particulares como fruto de un proceso histórico 2003-2010, el sentir de sus actores (el poder ejecutivo de Lula, Graziano da Silva a la cabeza del Ministerio de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, entre muchos otros), la presencia de ideas base de la argumentación descritas como:

«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 a acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional...» (Lula Da Silva, 2003),

las instituciones de cooperación y la transferencia internacional de la experiencia de las políticas públicas brasileñas se centran con intencionalidad investigativa en este caso, para que, como lo explica Quintana, sea la intencionalidad un elemento básico del enfoque Cualitativo. (Quintana, 2006, p. 47).

Los procesos de obtención, procesamiento y análisis de la información, que son pedido de la investigación cualitativa, se evidencian en el apartado de fuentes, con base en evidencias confiables, que desde su inicio ha caracterizado el estudio de este caso. Además, la información resultante de esta metodología cualitativa, en cuanto al redescubrimiento de conceptos, se verá en el apartado hallazgos.

Marco Teórico

El presente artículo establece su investigación sobre análisis del proceso de inserción internacional brasileño desde la implementación de esquemas de cooperación sur-sur a la luz de la estructura teórica que ofrece el concepto de Poder Blando o *Soft Power* expuesta por Joseph Nye en los años 90.

En términos generales, para Nye el poder blando “es la habilidad de afectar a otros para obtener los resultados que se quieren a través de la atracción más que de la coerción o el pago” (Nye 2008, p.94) es decir que el poder blando se vale de instrumentos que influyen y modelan el orden internacional a partir de mecanismos que van más allá de las obligaciones y la sujeción, generando, por el contrario, acciones, valores y discursos que son dotados de legitimidad.

A partir de esta conceptualización, académicos y teóricos de Relaciones Internacionales han logrado establecer que el concepto de poder blando se puede entender desde dos ópticas principales “tanto como una condición natural, como una construcción social” (Bry 2017,

p.300), para efectos de este análisis, se entiende que el proceso brasileño obedece a un esfuerzo de construcción social ya que se establece bajo una iniciativa intencional enmarcada por los objetivos que el país buscaba obtener en materia de política exterior. Si se analiza en detalle los objetivos que el país ha expresado a través de sus entes oficiales (tanto diplomáticos como institucionales) con respecto a los procesos de Cooperación Sur- Sur, sería posible identificar entre algunos de ellos “la importancia del mantenimiento de buenas relaciones con el mayor número de países, la cooperación como el único medio de salvaguardia de Brasil a nivel internacional dada su posición geográfica lejos del mundo occidental y sus barreras de lenguaje con los vecinos[...] y la estabilización de las economías de otros países con el fin de crear futuros mercados para los bienes brasileños” (Bry 2017, p. 301) objetivos que definitivamente son alcanzados de manera más efectiva mediante el dialogo y la diplomacia y que se distancian diametralmente del uso de la fuerza.

Este concepto resulta pertinente para el análisis del caso en cuestión ya que establece de manera teórica la relación entre dos variables que el proceso de inserción internacional brasileño llevado a cabo entre 2003 y 2010 presentó: según la teoría establecida alrededor de las formas de poder, este puede ser medido en términos de recursos y en términos de resultados. En el caso del poder blando los recursos son aquellas ventajas que pueden ser valores, iniciativas o discursos que generan atracción sobre otros Estados o actores del sistema internacional. Respecto a los resultados, bajo la óptica del poder blando estos podrán variar de acuerdo a cada caso, pero en últimas se presentan como la configuración de escenarios de influencia (Nye 2008, p.95). En la cuestión de Brasil el principal recurso de poder blando que apalancó el proceso de inserción internacional fue el esquema de cooperación sur-sur implementado inicialmente dentro del programa de seguridad alimentaria. Este esquema se articuló de manera discursiva con el ideal de crear una imagen como “promotor de los derechos del sur, la identidad de la nación del sur y una imagen altruismo” (Bry 2017, p.301) que

finalmente logró darle una voz que debía ser escuchada en escenarios tanto regionales como globales. Para Brasil los resultados de los periodos presidenciales de Lula da Silva en términos de influencia a partir de la inserción internacional, empezaron a ser tangibles cuando el país ganó reconocimiento como potencia emergente y fue incluido dentro de los escenarios de concierto internacional que seguían esta misma lógica.

La ruta histórica de la política de seguridad alimentaria

El recorrido histórico que antecede la estructuración de la política pública *Fome Zero*, enmarca el escenario ideal para promover el ascenso de Brasil en la arena internacional. En este apartado se pretende efectuar en análisis desde perspectivas tanto globales como locales considerando que ambas representan el punto de partida de los elementos que configuraron las estrategias derivadas de la creación esquemas de cooperación sur-sur a partir del programa enfocado en garantizar la seguridad alimentaria en el país.

En el plano global, se presenta un contexto de posguerra multipolar en el que existe una distribución de poder en distintos ejes y emergen nuevos actores en la escena internacional no necesariamente de carácter estatal. Aquí se pueden identificar dos características principales: primero, debido a que el mundo fue testigo de fuertes consecuencias luego de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad nacional se posiciona dentro de los primeros lugares de la agenda de política exterior de los Estados. Buena parte de este discurso que abogaba por la preservación de la integridad territorial y la soberanía estaba estrechamente relacionada con la seguridad alimentaria.

La noción del alimento como poderosa arma política entre los países, surgió por primera vez en aquella posguerra frente a los riesgos ocasionados por la destrucción en masa de los campos de producción de alimentos. La alimentación adquirió un significado estratégico de seguridad nacional, imponiendo la necesidad a cada país de asegurar por cuenta propia el conjunto de políticas específicas entre las cuales está la formación de stocks de alimentos” (Guerra Tomazini, Da Silva Leite 2016. p.18).

En segundo lugar, la transición que sucede a la crisis de las democracias sociales entre las décadas de los 70 y los 80 a partir de la derrota al comunismo, plantea un discurso en torno a la “humanización del capitalismo” como un esfuerzo por cerrar la puerta al ideario político socialista retomando algunas ideas de los años 70. Dicha estrategia se enfocaba especialmente en generar programas con una visión socioeconómica basada en la compensación de necesidades lejos de la inclusión, lo que hizo que el nuevo orden mundial fuera percibido como injusto.

Simultáneamente, Brasil se halla inmerso en un proceso de cambio resultante del fin de la dictadura militar que promueve la apertura a nuevas ideas políticas especialmente aquellas de índole progresista que son legitimadas por el ascenso de la clase media y se da lugar a la formalización de la democracia en la década de los 80. En este sentido, el plano económico brasileño abordaba retos importantes que tuvieron efectos sobre la problemática social.

La década de los 80 también trae consigo la crisis de la deuda “Teniendo en cuenta que el crecimiento económico brasileño era financiado por el uso del ahorro internacional, la escasez de esos recursos causó la disminución de las tasas de crecimiento económico, el aumento de la inflación y desequilibrios en las cuentas gubernamentales” (Madeiros Farias, 2011, p.20). Dicho contexto permitió la adaptación de políticas públicas que buscaban estabilizar la economía a partir de ideas liberales de apertura económica trayendo como consecuencia la ampliación de las brechas de desigualdad y pérdida del margen de maniobra del país en la escena internacional en tanto el crecimiento económico estaba supeditado a los intereses de las grandes potencias.

De ahí que, desde la década de los 90, Brasil establece como referencia las problemáticas sociales como estrategia para avanzar hacia un desarrollo económico sostenible, por lo cual intenta desarrollar el trabajo mancomunado de líderes políticos y sociales en torno a la búsqueda de soluciones de los principales temas que aquejan a la sociedad y establece

mecanismos institucionales para legitimar políticas públicas. En efecto, uno de los temas más relevantes sobre la mesa consideraba la erradicación del hambre. Ejemplo de ello es la creación del CONSEA¹, una institución “que tenía como objetivo coordinar la elaboración y la implantación del Plan Nacional de Combate al Hambre y la Miseria, dentro de los principios de solidaridad, asociación y descentralización” (Guerra Tomazini, Da Silva Leite, 2016, p. 20). Si bien estas estructuras políticas no fueron lo suficientemente fuertes para generar un impacto relevante, si sentaron un precedente importante para la estructuración de futuras políticas en torno al tema que posicionarían al país como el abanderado del combate contra el hambre en el mundo.

La transición y el cambio a nivel global y local son la plataforma para la generación de programas de privatización que trajeron como consecuencia una mala distribución de renta especialmente en países en desarrollo. Este contexto promueve el auge del discurso en torno al estatus de derecho humano en pleno inicio del siglo XXI que atañe directamente a las problemáticas sociales en Brasil, un país, que, para entonces, contempla altísimos índices de desigualdad y en el que un tercio de la población está en condición de pobreza extrema. La comunidad internacional demanda entonces que los Estados asuman un serio compromiso en torno a las garantías de las necesidades básicas de la población, lo que obliga al país a reconfigurar su agenda social cuyo contexto promueve el ascenso de Lula a la presidencia en 2003 como representante del Partido de los Trabajadores, legitimado por el apoyo de la clase media urbana.

A su llegada, el nuevo presidente inicia una administración cuyo reto principal es sobreponerse al legado social de la segunda mitad del siglo XX en donde por ejemplo, en materia de desigualdad, para el 2000 el 20% más pobre del país solamente tenía acceso al 3.5% del ingreso nacional mientras que el 1% más rico de la población acaparaba el 13.1% del

¹ Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

ingreso nacional² y el coeficiente de Gini³ obtenía una calificación del 58,4. En materia de seguridad entre 1979 y 2003, “más de 550 mil personas murieron en Brasil a causa de resultados de disparos de algún tipo de arma de fuego [...] En esos 24 años las víctimas de armas de fuego ascendieron en un 461,8% mientras que la población crecía un 51,8% “ (Waiselfisz, 2005. P.11), lo que plantea un escenario en el que la violencia y la desigualdad predominan y en el que las políticas públicas planteadas anteriormente, pese a configurarse como el punto de partida de los resultados positivos en estos aspectos, difícilmente soportaron la complejidad de la realidad social y económica del país. Ejemplo de ello fue el Plan Real establecido en 1994 durante el gobierno de Cardoso en el que se enfocaron esfuerzos por disminuir la inflación pero que sin embargo aumentó de manera considerable la desigualdad entendiendo que “las categorías más acomodadas de la población tienen los medios para preservar sus ingresos y ajustar una parte importante de éstos a esta alza de los precios, mientras que los más pobres, cuya remuneración no se eleva tan rápido como los precios, experimentan la caída de su sueldo” (Gaulard, 2011. p. 121).

Bajo este escenario, se establecen directrices para la creación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (en adelante SAN), la cual se basa en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial que reafirma “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”. (FAO, 1996). La iniciativa SAN trae consigo una serie de avances tales como la reducción de la pobreza del 37,5% en 2001 al 24,9% en 2009, lo que reubica el índice de Gini del país con una calificación de 55⁴ y la reducción de la desnutrición crónica en menores de 5 años de un 13,5% a un 7,1%

² Fuente: Ipeadata: capas de ingreso en el ingreso nacional brasileño, en porcentaje

³ Medida de desviación de la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de un país desde una distribución perfectamente igual. Un valor de 0 representa equidad absoluta mientras que un valor de 100 representa inequidad absoluta. (Banco Mundial, 2013)

⁴ Fuente: Cepal

para 2007⁵. Esta perspectiva positiva de los resultados permite que la iniciativa SAN sea promovida por el Gobierno de Lula a través organismos multilaterales, países emergentes y en desarrollo de Esquemas de Cooperación Sur- Sur, apalancado en buena parte por eventos que marcan la agenda internacional tales como la integración regional, el proceso de incorporación de las economías al comercio internacional y el asociacionismo estratégico para la consecución de una posición más fuerte en los diversos foros internacionales.

En resumen, la creación de la política pública *Fome Zero* se genera a partir de la confluencia de dinámicas y cambios de índole global y local. El escenario contrasta las consecuencias sociales y económicas generadas en el periodo de posguerra alrededor de todo el mundo, así como de la dictadura militar que vivió Brasil entre 1964 y 1985. Por lo tanto, la política pública tuvo como objetivo vincular la urgencia de enfrentar las problemáticas socioeconómicas que vivían los brasileños a nivel interno con las necesidades de la comunidad internacional que reclamaba seguridad en términos que iban más allá de la securitización para garantizar derechos y necesidades básicas a las poblaciones, traduciéndolas en proyectos que promueven la soberanía, la autodeterminación y el desarrollo.

Así mismo, en el plano local, el país requería políticas públicas contundentes que tomaran las lecciones aprendidas de los proyectos políticos anteriores pero que aun así ofreciera respuestas más tangibles para hacer frente a la creciente pobreza en el país, implementando acciones que evitaran la generación de efectos colaterales negativos en detrimento de la igualdad.

Iniciativas de internacionalización y Cooperación Sur - Sur

Teniendo en cuenta el contexto previamente abordado, el siglo XXI está caracterizado por el «ascenso del Sur» (PNUD, 2013) y por el activismo de las potencias emergentes. En la línea de investigación de este artículo, se analiza el liderazgo reconocido a nivel mundial de la

⁵ Fuente OMS

política exterior de Brasil a través del estudio de tres elementos específicos: la evolución de la política exterior brasileña, la cooperación sur-sur y los alcances de la política pública de seguridad alimentaria para finalmente configurar un marco explicativo de la convergencia de estos factores que establecen toda la estrategia de inserción internacional.

En términos generales, la política exterior de Lula representa un punto de partida importante de transformación de la sociedad desde la forma en cómo se concibe la relación de los problemas locales con los asuntos internacionales. Por ejemplo, teniendo en cuenta que en la región el sistema productivo tradicionalmente ha estado basado “en la venta de materias primas, específicamente para Brasil, de gas, etanol, petróleo, entre otros” (Ricciulli, 2014. P. 14) el avance económico ha dependido especialmente de la relación que se tenga con las grandes potencias quienes, dentro del modelo capitalista, determinan las reglas de juego y por lo tanto influyen la agenda internacional de los Estados emergentes estimulando la sostenibilidad y crecimiento de las relaciones de dependencia. Durante el gobierno de Cardoso priman los programas de transferencia de renta mientras que los gobiernos de Lula se preocupan por la distribución de la renta manteniendo las lecciones aprendidas del gobierno anterior e incluso algunos de los programas implementados alineando esta estrategia con una iniciativa internacional basada en “la diplomacia de los poderes emergentes” (Mesquita & Almeida 2016). En este sentido, las prioridades y los intereses de la política exterior brasileña durante 2003 a 2010 pueden agruparse en tres grandes temas:

1. Autonomía: Ampliar su margen de maniobra dentro de un nuevo orden internacional donde el poder se distribuye entre múltiples polos. Esto es, asertividad del país en el sistema internacional (Mesquita & Almeida, 2016)
2. Desarrollo socioeconómico: Aprovechamiento de las ventajas comparativas del país especialmente en términos agrícolas a nivel internacional, para traducirlo entonces en desarrollo económico y justicia social a nivel local.

3. Relaciones regionales (relaciones sur-sur): configuración de la identidad de líder dentro de la región promoviendo un dialogo multilateral sobre el discurso del desarrollo, la paz y el bien común, apalancando al mismo tiempo la emergencia de foros de concertación regional como los BRICS⁶ e IBAS⁷ (Mesquita & Almeida, 2016; Madeiros Farias 2011)

Por otra parte, en la práctica evolutiva la Cooperación Internacional, por diversos hitos históricos, se ha delimitado con diversos enfoques incluyentes; para el caso que investiga este artículo, hablamos de la cooperación conforme a los polos de referencia, a saber: La Cooperación Sur-Sur.

La Cooperación Sur-Sur en su definición como concepto, ha ido evolucionando desde la década de 1970 e incorporando nuevas características. Respecto al término Cooperación Sur-Sur, queda instaurado en la década 2000-2010 tras su proceso de popularización en la década previa. (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2014). Si bien no existe un consenso internacional acerca del concepto, la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) define la Cooperación Sur-Sur de la siguiente manera: La Cooperación Sur-Sur es un marco amplio para la colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, ambiental y técnico. Involucrando a dos o más países en desarrollo, puede tener lugar a nivel bilateral, regional, subregional o interregional. Los países en desarrollo comparten conocimientos, habilidades, experiencia y recursos para alcanzar sus objetivos de desarrollo mediante esfuerzos concertados.

En realidad, para comprender la Cooperación Sur-Sur hay que tener en cuenta que no se trata de una expresión de la pura solidaridad desinteresada o de un fin en sí mismo, “sino de

⁶ BRICS es el grupo constituido por Brasil, Rusia, India y China en 2009 como potencias emergentes en respuesta a la crisis financiera de 2008. Fuente: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>

⁷ IBAS es el foro de diálogo entre India, Brasil y África del Sur creado en 2003. Fuente: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>

un instrumento de política exterior al servicio de las estrategias de inserción internacional” de los países que brindan sus recursos y conocimientos. (de Andrade e Sousa, 2013-2014, p.16).

Brasil inicia su actuación dentro de los esquemas de cooperación en los años como un Estado que se configura como receptor de la cooperación en la que “había conseguido maximizar la absorción de los beneficios de la cooperación recibida de los países del Norte, por lo que existía una obligación de solidarizarse e incentivar el apoyo a los países de menor desarrollo.” (Ayllón Pino, 2010, p.2) Sin embargo, la transición de una posición de receptor a donante versa sobre las oportunidades que el país encontró para apalancar las problemáticas sociales y económicas locales con iniciativas que pueden ser replicadas a otros Estados que están en su misma condición a través del aprovechamiento de la experiencia técnica que el país había ido adquiriendo y generando transferencia de conocimiento y no sólo de los recursos.

Ahora bien, si se evalúa la política pública de seguridad alimentaria A partir del ascenso de Lula a la presidencia de Brasil en 2003, se da prioridad y se obtiene un reconocimiento de éxito al Programa Social Hambre Cero *Fome Zero* y al impacto significativo de las políticas públicas que implementadas, transformaron este país y construyeron la imagen de Brasil, como referente internacional en el tema específico de seguridad alimentaria, que se incorpora a la agenda de política exterior.

Ricciulli (2014) explica que:

Brasil golpeado por la crisis económica de los ochenta y volcado hacia los problemas de la transición política nacional, en menos de dos décadas, se posiciona entre las grandes economías del mundo y alcanza un protagonismo a nivel regional y mundial, liderado por presidentes que participan, cada vez más, en la planificación de la nueva inserción de Brasil en el contexto internacional. (p.5)

Dicha inserción, para efectos de este análisis, es interpretada a partir de los mencionados esquemas de cooperación sur-sur que se implementan a partir de las oportunidades que tiene el modelo de la política pública *Fome Zero* de ser replicada en otras regiones del globo.

La política pública de seguridad alimentaria *Fome Zero* se diferenci6 de los proyectos pol6ticos de gobiernos anteriores al tratar la pobreza y la desigualdad no desde sus generalidades sino desde quiz6s una de sus representaciones m6s reticentes: El hambre. En Palabras de Jos6 Graziano da Silva⁸:

“Escogimos el hambre porque es un mal que causa una circularidad que es al mismo tiempo causa y consecuencia de la pobreza. Cuando combatimos el hambre no s6lo estamos combatiendo las manifestaciones de la pobreza, sino tambi6n una de sus razones m6s importantes.” (Gordillo G. G6mez H., 2005 p.13)

En t6rminos generales la pol6tica p6blica fue exitosa en el pa6s en tanto que buscaba soluciones de corto y largo plazo al problema del hambre. Es decir, se delimit6 un 6rea geogr6fica en el que el problema requer6 atenci6n inmediata, pero a su vez se busc6 implementar estrategias sostenibles que permitieran la eliminaci6n definitiva del hambre en las comunidades. Estas estrategias enmarcaron “acciones de apoyo a la agricultura familiar, generaci6n de empleo y renta, reforma agraria, habitaci6n popular y educaci6n, entre otras.” (Gordillo G. G6mez H., 2005, p. 87).

Al revisar la conexi6n entre los tres elementos descritos, se explica porque si bien la Cooperaci6n Sur-Sur en Brasil busca el beneficio com6n, en este caso es claro que “funciona como un instrumento de pol6tica exterior dirigido a obtener influencia y prestigio internacional” (De Andrade e Sousa 2013-2014, p.15), por lo tanto, es esta una herramienta que el gobierno utiliza para apalancar los intereses del Estado en el escenario internacional.

El concepto de poder blando y regionalismo, pilares del gobierno de Lula, se concentran en el frente de las relaciones Sur-Sur, con el fundamento del multilateralismo participativo, que es la opci6n de socios estrat6gicos para potenciar nuevas 6reas de

⁸ Miembro de la Coordinaci6n T6cnica tripartita encargada de la elaboraci6n del programa *Fome Zero*. Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria durante el primer a6o de gobierno de Luiz In6cio Lula da Silva.

cooperación e integración. (Ricciulli, 2014, p. 89). Es esta premisa uno de los vehículos más importantes para el desarrollo de su política exterior, entendiendo que uno de los primeros factores que debe tenerse en cuenta cuando se habla de Cooperación Sur-Sur en Brasil, especialmente si se enmarca en los dos periodos de gobierno de Lula, es que está sustentada sobre la idea de privilegiar la ayuda entre países de desarrollo emergente partiendo de las realidades de cada uno y generando un intercambio basado en la reciprocidad más que en la imposición de requisitos o contrapartidas.

Para lograr este objetivo la política pública de seguridad alimentaria *Fome Zero* requiere que se trace una meta ambiciosa: la eliminación de las barreras geográficas para la aplicación de esta en las que el desarrollo económico esté directamente ligado con la inclusión social, lo que en últimas se configura como un acto legitimador. La política y su alineación con los esquemas de Cooperación Sur-Sur llaman la atención de distintos focos en el sistema internacional, no solamente porque atañe a un problema de carácter global sino también porque para los estadistas internacionales resulta sorprendente la forma en que ha sabido interpretar el trabajo mancomunado de las naciones en vías de desarrollo creando capacidades sostenibles en el largo plazo, en otras palabras ““Este puede ser el experimento más grande de la historia” realizado por una gran democracia con problemas económicos para abordar la pobreza sin hacer que estos problemas sean peores” (The Economist, 2003)

Hallazgos

Considerando aspectos de carácter histórico y descriptivo de los elementos que confluyen para fortalecer el avance de esquemas de Cooperación Sur-Sur liderados por Brasil desde las propuestas de su política de seguridad alimentaria *Fome Zero*, se pueden identificar los siguientes hallazgos:

- La creación de la política *Fome Zero* posee componentes replicables en naciones de desarrollo emergente en la medida en que no contempla actividades de transferencia de renta que pueden terminar en la asignación descontrolada o poco estratégica de los recursos, sino que por el contrario propone políticas de distribución de renta, es decir una redistribución más equitativa del trabajo, las oportunidades y la riqueza para todos los niveles de la población disminuyendo significativamente los índices de pobreza en las naciones. Terminar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que lesiona los intereses nacionales y abrir el camino para instrumentar una nueva política.
- Internacionalizar la política de seguridad alimentaria es una iniciativa alineada con el interés de Brasil de aumentar su área de influencia dentro del sistema internacional ya que, a través de los esquemas de cooperación sur-sur, involucra la participación de Estados que comparten una historia de dominación pero que a su vez poseen las herramientas para articular un proceso de ascenso regional.
- Implementar un proceso de cooperación sur-sur desde la política de seguridad alimentaria le permite a Brasil catalizar los procesos de cambio que requiere efectuar para avanzar en pro del desarrollo económico del país y de su independencia. En la medida en que se logra el ascenso regional, Brasil adquiere un mayor margen de maniobra que le permite desvincularse de procesos de desarrollo que en el pasado fueron apalancados a través de la deuda internacional.
- El trabajo desde esquemas de Cooperación Sur-Sur permitió que el país viera en las acciones y programas efectuados por proyectos políticos anteriores un compendio de lecciones aprendidas estableciendo una plataforma sostenible de crecimiento. Ejemplo de ello es la forma en cómo Lula aprovecha los logros en

materia de apertura internacional y de tecnificación de la industria logradas en momentos anteriores para establecer una ventaja competitiva clara.

- El establecimiento de políticas públicas que priorizan lo social en Brasil, propende por la creación de instituciones gubernamentales que garanticen que la erradicación del hambre sea efectiva al interior del país. Sin embargo, en el momento en que esto es puesto en los términos de la cooperación sur-sur es posible ver que la creación de instituciones no necesariamente ha representado un desgaste burocrático si no un avance en la organización de las iniciativas. El éxito de los esquemas de cooperación y de este mecanismo de trabajo se evidencia en el funcionamiento y liderazgo que ha alcanzado de la ABC⁹ a nivel internacional.

Dentro de este contexto, este artículo concluye que implementar esquemas de Cooperación Sur-Sur sobre la política de seguridad alimentaria con el objetivo de promover la inserción internacional de Brasil, le permitió al país en primer lugar promover su interés en disminuir la desigualdad dentro del país a través de iniciativas que redujeron la dependencia de los poderes hegemónicos tradicionales y generaron un ambiente de mayor estabilidad política. Por otro lado, la legitimación del discurso en torno a la superación de las crisis del hambre en el mundo le facilitó la inclusión en escenarios de concertación internacional ejerciendo un liderazgo participativo cada vez más fuerte.

Adicionalmente, se concluye que para el logro de los objetivos en materia de política exterior de Brasil que contemplan su relación con otros actores del sistema y la generación de condiciones propicias a nivel internacional para el logro de iniciativas locales, resulta más estratégico para el país desarrollar su poder en torno a la influencia y el poder blando y no al uso de la fuerza contemplando que en este último aspecto Brasil no tendría el mismo impacto

⁹ ABC es la Agencia Brasileña de Cooperación creada en 1987 como parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Las acciones de la ABC frente a la cooperación han sido exitosas a partir del incremento del presupuesto donde casi el 60% está destinado a programas de cooperación sin fines de lucro alineados con los intereses de la política exterior brasileña.

al intentar apalancar un proceso de inserción internacional sostenible: primero la posición geográfica del país si bien le dota de recursos naturales y demográficos, le mantiene alejado de sus vecinos gracias a las barreras que supone el uso de un idioma distinto y también las potencias mundiales tradicionales; segundo, el país no tiene como objetivo apalancar su posición en el sistema internacional a través del uso del poder militar sino de su habilidad y experiencia en el uso de herramientas diplomáticas, en las que por ejemplo “Brasil ha construido una posición geoestratégica envidiable a través del trabajo diplomático (el espacio brasileño fue consolidado hace mucho tiempo con casi todas sus fronteras establecidas a través de la negociación y el arbitraje)” (Chatin, 2016, p.327)

Finalmente, este artículo también permite la apertura del debate con respecto al futuro de la cooperación ¿Qué nuevas estructuras colaborativas pueden emerger partiendo de los casos de éxito como el analizado en este caso de estudio? Los cambios de la última década permiten a las regiones que adelantan procesos de desarrollo estructurar oportunidades que apalancen no solamente el progreso económico y político, sino que también, a partir del trabajo conjunto, los Estados sean dotados de herramientas validas, eficaces y eficientes para poner sobre la mesa sus intereses. La experiencia de Brasil demuestra que el rol participativo de los líderes políticos y de aquellos nuevos actores es uno de los activos diplomáticos más importantes en procesos de inserción internacional sobre todo si estos se apartan de la necesidad de alinearse con las potencias tradicionales y empiezan a poner su mirada en regiones con niveles de desarrollo similares.

Referencias

- ARRAES, V. (2011), Brasil: Fome Zero Mundial. *Meridiano 47*, Vol. 5, Issue 52-53, pp. 9-11
- AYLLON PINO, B (2010) *La Cooperación de Brasil: Un Modelo en Construcción para Una Potencia Emergente*, Real Instituto Elcano.
- BANCO MUNDIAL (2013) *World Development Indicators 2013*, Washington D.C. Accedido el 2 de octubre de 2018. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- BRY, S. H. (2017). Brazil's Soft-Power Strategy: The Political Aspirations of South--Development Cooperation. *Foreign Policy Analysis*, 13(2), pp: 297–316
- CHATIN, M. (2016), Brazil: Analysis of a Rising Soft Power, *Journal of Political Power*, 9:3, pp. 369-393.
- DE ANDRADE E SOUSA, M. E. (2013- 2014), *La Seguridad Alimentaria en el África Sub-Sahariana y La Cooperación Sur-Sur Brasileña en Materia Agrícola*, Universitat de Barcelona
- GAULARD, M. (2011), Balance Sobre la Cuestión de las Desigualdades en Brasil, *Revista Problemas del Desarrollo*, P.P:111-34.
- GORDILLO, G. & GÓMEZ H., (2005), *Conversaciones sobre el hambre. Brasil y derecho a la alimentación*. Cámara de Diputados. Legislatura LIX. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- GUERRA TOMAZINI, C. & DA SILVA LEITE, K., (2016), Programa Fome Zero e o Paradigma da Segurança Alimentar: Ascensão e Queda de uma Coalizão?, *Revista de Sociologia e Política*, Universidad de Paraná, PP. 13-30
- LULA DA SILVA, L.I. (2003), *Discurso En El Acto De Toma De Posesión Como Presidente De Brasil*.

- MADEIROS FARIAS, M.M., (2011), *La Cooperación Técnica Sur-Sur En El Gobierno Lula Da Silva: ¿Instrumento De Soft Power?*, Universidad Javeriana, Bogotá.
- MARTÍNEZ CARAZO, P.C. (2006) El Método de Estudio de Caso: Estrategia Metodológica de la Investigación Científica, *Pensamiento y Gestión*, Universidad del Norte, Barranquilla. pp. 165-193. El Método de Estudio de Caso: Estrategia Metodológica de la Investigación Científica
- MESQUITA, R., & ALMEIDA MEDEIROS, M. d. (2016). Legitimising Emerging Power Diplomacy: An Analysis of Government and Media Discourses on Brazilian Foreign Policy under Lula. *Contexto Internacional*, (1), pp. 385-432
- NYE, J. (2008) Public Diplomacy and Soft Power, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 16, pp.94-109.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO (1996), Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Roma.
- Programa Iberoamericano Para El Fortalecimiento De La Cooperación Sur-Sur PIFCSS. (2014) Secretaría General Iberoamericana. Disponible en <https://www.segib.org/programa/programa-iberoamericano-para-el-fortalecimiento-de-la-cooperacion-horizontal-sur-sur/> Consultado en Junio 2018.
- QUINTANA, A. (2006) Metodología de Investigación Científica Cualitativa, *Psicología: Tópicos de actualidad*, Editorial UNMSM, pp. 47-84
- RICCIULLI, C. (2014), *Las Transformaciones de la Política Exterior de Brasil: La llegada de la Diplomacia Presidencial*, Universidad de Chile.
- The Economist, (2003), Targeting the Poor, *The Economist*.
- WAISELFISZ, J.J. (2005) *Mortes Matadas Por Armas de Fogo No Brasil 1979-2003*, Unesco.