



**Construcción del
Sistema y de la Política
de Seguridad Alimentaria
y Nutricional:
la experiencia brasileña**





Staff

Grupo de Trabajo del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Adriana Aranha

Ministerio del Desarrollo Social y del Combate al Hambre (MDS)

Alessandra da Costa Lunas

Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (Contag)

Carlos Américo Basco

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Celso Marcatto

Actionaid

Crispim Moreira

Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN/MDS)

Elisabetta Recine

Acción Brasileña por la Nutrición y los Derechos Humanos (Abrandh)

Francesco Pierri

Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA)

Francisco Antonio da Fonseca Menezes

Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicas (Ibase)

Gleyse Maria Couto Peiter

Comité de Entidades en el Combate al Hambre y por la Vida (Coep)

José Tubino

Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación (FAO)

Laudemir Muller

Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA)

Milton Rondó Filho

Ministerio de las Relaciones Exteriores (MRE)

Nathalie Beghin

Oxfam Internacional

Selvino Heck

Asesoría Especial de la Presidencia de la República

Silvio Porto

Compañía Nacional de Suministro (Conab)

Relatores

Renato Carvalheira do Nascimento

Asistente de investigación – Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (CERESAN/UFRRJ)

Renato Sérgio Maluf

Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea)



Sumário

Lista de Siglas	7
Presentación	13
Introducción	19
1. Antecedentes	23
2. El “Hambre Cero” (o).....	29
3. Conceptos y Principios.....	35
4. Estado y Sociedad en la Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	39
5. Desarrollos y Desafíos en el Combate a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional.....	45
6. Características del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	53
7. Directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	63
8. Biocombustibles, Cambios Climáticos y Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	69
9. Brasil en el Escenario Internacional.....	73
10. Principales Desafíos.....	81
Anexo.....	85



Lista de Siglas

- ABRANDH** Acción Brasileña por la Nutrición y Derechos Humanos
- ALCSH** Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre
- CAISAN** Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- CALC** Cumbre de América Latina y Caribe (Costa del Sauípe, Bahía, dic. 2008)
- CDB** Convención de Diversidad Biológica
- CIPV** Convención Internacional para la Protección de Vegetales
- CDDPH** Consejo de Defensa de los Derechos de La Persona Humana
- CDHM** Comisión de Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de los Diputados
- CERESAN** Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional
- CGPAN** Coordinación General de la Política de Alimentación y Nutrición
- CNAN** Congreso Nacional de Alimentación y Nutrición
- CNSAN** Congreso Nacional de Seguridad Alimentaria e Nutricional
- CONAB** Compañía Nacional de Distribución



CONAMA	Consejo Nacional del Medio Ambiente
CONSEA	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
DHAA	Derecho Humano a una Alimentación Adecuada
DHESC	Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales
EBIA	Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria
FASE	Federación de Órganos para Asistencia Social y Educativa
FBSAN	Foro Brasileño de la Seguridad Alimentaria y Nutricional
FAO	Food Agriculture Organization/ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIAN	Red de Información y Acción por el Derecho a Alimentarse
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IBASE	Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicas
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IPEA	Instituto de Investigación Económica
LOSAN	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional
MAPA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Distribución



MDA	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MESA	Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre
MS	Ministerio de Salud
MTE	Ministerio de Trabajo y Empleo
OEA	Organización de los Estados Americanos
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
OIE	Organización Internacional de Sanidad Animal
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPAS	Organización Panamericana de la Salud
OSCIP	Organización de la Sociedad Civil de Interés Público
PAA	Programa de Adquisición de Alimentos
PAT	Programa de Alimentación para el Trabajador

PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAD	Investigación Nacional por Muestras de Domicilios
PNAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar
PNSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEDH	Secretaría Especial de los Derechos Humanos
SISAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional
SPS	Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC
UNASUL	Unión de Naciones Suramericanas
UNICEF	United Nations Children's Fund/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNHRC	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas



Presentación

1. Este documento presenta la experiencia brasileña en la construcción del Sistema y de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; su contenido es fruto de la construcción conjunta entre el Gobierno Federal y las organizaciones y movimientos sociales que hacen parte del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional CONSEA, lo que refleja la experiencia brasileña de la democracia participativa en la seguridad alimentaria y nutricional.
2. Por mas de dos décadas de movilizaciones sociales por la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en Brasil, con la participación de organizaciones, redes y movimientos sociales, Gobiernos y expertos se destacó la propuesta de que fuera creado un consejo intersectorial y un sistema nacional de SAN, con la participación de la sociedad civil para formular y



acompañar las políticas públicas, así como un órgano del gobierno para coordinar e integrar los programas y acciones en los varios sectores cubiertos por el SAN.

3. El concepto de seguridad alimentaria y nutricional desarrollada en Brasil es considerado como objetivo estratégico y permanente de las políticas públicas subordinadas a los principios del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (DHAA) y de la Soberanía alimentaria.
4. El compromiso del Gobierno de Lula con este tema fue comprobado con la creación del programa "Fome Zero" (Hambre Cero) en 2003, que tiene como principales propuestas: (i) acciones que aumenten el acceso a la alimentación de las personas con bajos ingresos (transferencia en dinero, alimentación escolar, restaurantes públicos, etc.), ayudadas por la recuperación del salario mínimo y del empleo; (ii) fortalecimiento de la agricultura familiar, que hace la mayor parte de los locales de producción agrícola, y la responsable por garantizar el suministro de alimentos al mercado local.
5. Los indicadores sociales y nutricionales mejoraron significativamente en los últimos años con la disminución de la pobreza, aunque aún se mantenga una alta desigualdad de renta y disminución de la subnutrición infantil. Aún se ve un porcentaje expresivo de hogares en condiciones de inseguridad alimentaria, mientras que la transición de la situación nutricional y epidemiológica de la población ha llevado al aumento del sobrepeso y obesidad y a la prevalencia de enfermedades crónicas no contagiosas.
6. La construcción del Sistema y de la Política de la SAN busca la complementariedad de las acciones, programas y proyectos gubernamentales y la participación social que serán coordinados por el CONSEA y por la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN), desdoblándose en los niveles estatal y municipal, ella incluye la movilización del

actual marco jurídico y la principal es la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional – LOSAN (Ley nº 11.346/2006) y la creación de nuevas herramientas legales en diferentes áreas, además de la movilización social por la inclusión del derecho humano a la alimentación en la Constitución Federal.

7. La formulación de la política nacional de SAN no ha terminado e incluye directrices establecidas en la Tercera Conferencia Nacional de SAN (2007): (i) promocionar el acceso universal a la alimentación adecuada; (ii) estructurar sistemas que sean justos, con base agroecológica



y de producción sustentable, extracción, procesamiento y distribución de alimentos; ; (iii) establecer capacitación educacional de forma permanente en seguridad alimentaria y en los derechos humanos a la alimentación adecuada; (iv) ampliar y coordinar las acciones de seguridad alimentaria relacionadas a los indígenas y comunidades tradicionales. (v) fortalecer las acciones de alimentación y nutrición en todos los niveles de atención a la salud, de forma articulada a las demás políticas de seguridad alimentar y nutricional ; (vi) promocionar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito internacional; (vii) fomentar el efectivo acceso al agua para el consumo humano y para la producción de alimentos.

8. Dos programas descuellan como ejemplos de prácticas intersectoriales que promueven el acceso a los alimentos y fortalecen la agricultura familiar: el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar – en el que el gobierno compra productos alimenticios de agricultores familiares para suministrar programas que atiende grupos en situación de inseguridad alimentaria y para crear una reserva de alimentos; y el Programa Nacional de Alimentación Escolar – recientemente reformulado con el objetivo de establecer la alimentación escolar como un derecho de los alumnos y a dirigir parte de su compra de géneros alimenticios para la agricultura familiar.
9. Se menciona la cuestión de la sustentabilidad de los biocombustibles; y a la no competición entre los cultivos destinados a la producción de alimentos y energía, así como sobre medio ambiente, incluyendo los conflictos de opinión existentes entre los dos modelos de agricul-

tura – la familiar y del agro negocio – y las propuestas presentadas para enfrentar los cambios climáticos.

10. Con respecto a la actuación del Brasil en el ámbito internacional, el documento refuerza la propuesta de tener como principal directriz la " seguridad alimentaria y nutricional basada en el respeto a la soberanía alimentaria y en la promoción del derecho humano a la alimentación en el ámbito internacional" al señalar: (i) el apoyo a formas de multilateralismo con la participación social (destacando la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO); (ii) la incorporación de medidas relativas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, y al derecho humano a la alimentación en los acuerdos comerciales; (iii) acciones de asistencia humanitaria internacional basada en la dinámica multidisciplinaria y participativa. ; (iv) la cooperación Sur-Sur en las áreas del SAN y de desarrollo agrícola; (V) la formulación de una estrategia regional para el MERCOSUR abarcando varias áreas.
11. El documento termina indicando los principales desafíos de Brasil con respecto a los factores que aún promueven la inseguridad alimentaria, que comprometen la soberanía alimentaria y violan el derecho a una alimentación adecuada, principalmente en relación a la implementación del Sistema y de la Política Nacional de SAN, a los mecanismos de exigibilidad del derecho a una alimentación adecuada, a la ampliación de la cobertura de los programas públicos, a la garantía de los recursos de presupuestos, a los pactos internacionales y gobernabilidad global, y a la integración regional.



Introducción

Este documento presenta los principales componentes de la experiencia brasileña en la construcción del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) y en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). Tiene como objetivo llevar el modelo utilizado al ámbito internacional, de tal forma que amplíe el intercambio entre los países y organizaciones sociales en el área de soberanía y seguridad alimentaria y sobre el derecho a una alimentación adecuada.

Como el sistema y la Política tiene la participación social como un importante elemento de constitución de este proceso, teniendo como su principal expresión el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), el contenido del presente documento también fue construido en conjunto entre el Gobierno Federal y las organizaciones y movimientos sociales que hacen parte del



Consejo. La democracia participativa que experimenta Brasil, no solamente en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional así como en otras áreas constituye un ejercicio de construcción de acuerdos, aunque sean específicas, de tal forma que respete las distintas opiniones, pero garantizando la autonomía de la sociedad civil y la soberanía del Estado en sus decisiones.

Ello demuestra que en el encuentro entre gobiernos comprometidos y una sociedad civil más activa, resultan en logros importantes en la implementación de acciones y programas en favor del derecho humano a la alimentación adecuada, por la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional. A pesar de estos avances, en el caso brasileño aún están presentes algunos desafíos para que el hambre sea erradicada del país hasta el año 2015.





1

Antecedentes

La construcción de la seguridad alimentaria y nutricional – SAN en el Brasil ha movilizado hace más de dos décadas, organizaciones y movimientos sociales, gobiernos y expertos, entre otros actores sociales. Desde la primera mitad del siglo XX el país avanza desarrollando acciones que se reflejan en las condiciones de la alimentación y nutrición como el establecimiento del salario mínimo desde 1940, alimentación escolar y comedores para los trabajadores en los años 50, y la implementación del programa de complementación nutricional, en los años 70. Es importante destacar la participación del médico, sociólogo, geógrafo y político Josué de Castro (1908-1973), de Pernambuco.



La propuesta de lo Sistema y de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como existente hoy en día, tuvieron su inicio con dos episodios ocurridos a mediados de la década del 80, uno más técnico y otro político. El primero fue la preparación del documento *Seguridad Alimentaria – una propuesta de una política de combate el hambre, preparada por el Ministerio de Agricultura en 1985*, que dio más importancia a los ámbitos social y económico. El segundo, la movilización de la sociedad civil que llevó a la realización de la Primera Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición (CNAN), en 1986, cuyas propuestas llevaron, entre otras, a la introducción de la calificación “nutricional” a la noción de seguridad alimentaria.

La propuesta de creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) fue discutida en los dos episodios, abarcando las múltiples dimensiones del SAN, proporcionando la participación necesaria de la sociedad civil en su formulación, implantación y seguimiento de las políticas públicas. También propugnaban por un organismo gubernamental capaz de coordinar la formulación e implementación de las acciones y programas en los varios sectores abarcados por el SAN (agricultura, suministro, desarrollo agrario, salud, alimentación y nutrición, educación y otros).

La primera experiencia del CONSEA tuvo la duración de dos años en 1993 y 1994, fue interrumpida en 1995 y reactivada en 2003. Por otro lado, la CNAN se anticipó en la proposición de crear un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que trabajase en los sectores estatales y municipales, idea que fue concretizada después de dos décadas.

A lo largo de la década de 1990, la hegemonía neoliberal llevó a retrocesos en las políticas sociales y en buena parte, de los programas de alimentación y nutrición. Se destaca la emergencia de la agricultura familiar como categoría socio política, en mediados de aquella década, así como la aprobación de una Política Nacional de Alimentación y Nutrición en 1999. Sin embargo, las iniciativas en el campo social tenían un horizonte muy limitado.



Frente a ese retroceso surgió una vez más la movilización social como inductor del enfrentamiento del hambre con una grande campaña nacional “contra el hambre, la miseria y por la vida”, liderada por Herbert de Souza, Betinho, que junto con Josué de Castro son los patronos del CONSEA. La apropiación de la propuesta de una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional¹ por este movimiento, consagró el tema como referencia en la agenda política nacional.

El primer CONSEA, establecido en aquel periodo, además de actuar con el gobierno federal, realizó en Brasilia la Primera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, en el año de 1994 con un amplio apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y casi dos mil participantes llegados de todo el país. La interrupción de la corta experiencia, a nivel federal, en 1995, no impidió que varios gobiernos municipales y estatales pasaran a incorporar la referencia de SAN entre sus acciones.

En mediados de la década del 90, la elaboración del documento brasileño enviado a la Cumbre Mundial sobre Alimentación escrito por una comisión tripartita (gobierno, sociedad civil e iniciativa privada) así como la representativa delegación que participó de la Cúpula en Roma, en 1996, colocaron en otro nivel la movilización social por la SAN en el país. Uno de los productos de esa movilización fue la creación del Foro Brasileño de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN) en 1998, una red nacional que reúne organizaciones sociales, expertos y técnicos gubernamentales, con ramificaciones formando foros estatales. El FBSAN tiene más de una centena de entidades afiliadas y ha desarrollado un papel destacado en la recreación del CONSEA, con la elección del Presidente Lula en 2002, así como en la composición de la agenda del Consejo y en la articulación con otras redes que mantienen interfaces con la SAN (reforma agraria, economía solidaria,

¹ Elaborada por el llamado Gobierno Paralelo tenía como objetivo presentar propuestas para los diferentes sectores del gobierno, era liderado por el actual Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

la agroecología, pueblos indígenas y tradicionales, etc.). En el mismo año de 2002, el Brasil fue el primer país visitado por el Relator de la ONU para el Derecho Humano a la Alimentación, Jean Ziegler.

La movilización social y el compromiso del recién elegido Gobierno Federal con el combate al hambre fue reforzado por el discurso inaugural del presidente Lula en el 1º de enero de 2003 cuando afirmó que si al final de su mandato² todos los brasileños tuvieran la posibilidad de tener tres comidas por día, él tendría cumplido su misión.



² El Presidente Luiz Inácio Lula da Silva fue elegido para su primer mandato de 2003 a 2006, y tuvo su reelección en 2007 para gobernar hasta 2010.



2

El “Fome Zero” (Hambre Cero)

Durante los primeros días de su Gobierno, nació un ministerio inédito creado con el objetivo de enfrentar el hambre, el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate del Hambre (MESA), responsable por el programa Fome Zero. En 2004, la redefinición de las políticas sociales llevó a que ese ministerio fuera transformado en lo que hoy es la Secretaría Nacional de SAN, del Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre (MDS), en la que fueron reunidas las actividades relacionadas a la asistencia social y a los programas de transferencia de renta. El programa “Fome Zero” fue gradualmente transformándose en la Estrategia de Fome Zero, reuniendo un diverso conjunto de acciones ejecutadas, no solo por el MDS sino por otros ministerios.

Junto con el MESA, el Gobierno Lula recreó el CONSEA con cobertura interministerial y localizado en la Presidencia de la República, teniendo una participación mayoritaria de la sociedad civil y presidido por uno de sus representantes.

Al lado del aumento continuado del poder de compra del salario mínimo, con el impacto en los valores pagados con la pensión de jubilación y beneficios de asistencia social y del crecimiento del empleo, el primer eje de la acción del “Fome Zero” ejecutó acciones dirigidas a la ampliación del acceso a la alimentación por la población de baja renta. La principal de ellas fue el inmediato establecimiento y rápida expansión de un programa de transferencia de renta, el Programa Bolsa Familia. El acceso fue también promocionado por el remodelamiento y ampliación del programa de alimentación escolar y por el apoyo para la expansión de equipos públicos tales como restaurantes populares y bancos de alimentos.

Actualmente participan del Programa Bolsa Familia, 12 millones de familias pobres y extremadamente pobres³, o casi 48 millones de personas, lo que hace con que este programa sea el más importante de transferencia de renta del gobierno federal. Las familias reciben un promedio de R\$95,00 (US\$ 56). Entre 2003 y 2008, el presupuesto del programa fue ampliado y pasó de R\$ 3,2 mil millones (US\$ 1,9 mil millón) para R\$ 10,5 mil millones (US\$ 6,1 mil millones).

Según resultados de evaluaciones, para algunas de las familias que participan del programa, los ingresos recibidos y la alimentación en la escuela son las dos principales condiciones que aumentan el acceso a la alimentación⁴. El promedio de los gastos mensuales - de una familia que recibe el Bolsa Familia - con alimentación es de R\$ 200,00 (US\$ 118). Estas familias deben participar en

³ El Bolsa Familia trabaja con familias pobres que perciben como renta Per capita mensual R\$ 140,00 (US\$ 82), y otras extremadamente pobres con renta Per capita de R\$ 70,00 (US\$ 41).

⁴ Consultar el texto “Repercussões do Programa Bolsa Familia na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas” – Resumo. R. Janeiro, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, 2008.

los procesos educacionales y de salud de sus hijos estableciendo un vínculo con el Sistema Único de Salud (SUS) y el sistema educacional del país.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar ofreció hasta 2008, promedio de 35 millones de meriendas diarias en las escuelas públicas de todo el país, para niños de 0 a 14 años - de la educación primaria publica incluyendo guarderías y kindergarten⁵. En 2009, los alumnos de la enseñanza secundaria y del programa de educación para jóvenes y adultos comenzaron a participar del programa, lo que hizo con que los números crecieran para 47 millones de meriendas diarias. Para el 2009, el presupuesto nacional para esta actividad estima gastos de R\$ 2 mil millones (US\$ 1,17 mil millón).

Asimismo, con el Programa de Alimentación del Trabajador, empresas reciben incentivos fiscales a cambio de complementar la alimentación de sus empleados. El programa atende 11.8 millones de trabajadores lo que resulta en una renuncia fiscal anual de R\$ 485 millones (US\$ 285 millones).

Además de esto, un conjunto de estructuras públicas de alimentación y nutrición vienen siendo implementadas en muchas ciudades en el Brasil tales como restaurantes populares (64 restaurantes sirviendo a casi 100 mil personas al día), bancos de alimentos (55 unidades sirviendo a casi 700 mil personas) y cocinas comunitarias (371 unidades sirviendo a cerca de 70 mil personas). La operación de esas estructuras públicas abarca metodologías educacionales innovadoras que favorecen la reducción del desperdicio de alimentos, promociona hábitos alimentarios saludables y la movilización social.

⁵ El sistema educativo de Brasil está dividido en dos grandes niveles: Enseñanza básica y la Superior. La enseñanza básica tiene 3 etapas: Infantil (niños de hasta 5 años) en guarderías o en pre-escuelas (niños de 4 y 5 años); La primaria (obligatoria para jóvenes de 6 a 14 años), y La secundaria (dura 3 años). A partir de los 18 los jóvenes ingresan en los niveles universitarios.

El segundo eje de actuación de la Estrategia “Fome Zero” estuvo dirigido para el fortalecimiento de la agricultura familiar que constituye la mayor parte de los establecimientos agrícolas y es la principal responsable por el suministro de alimentos al mercado local. La importancia de la agricultura familiar en la construcción del Sistema y de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Brasil, aunque sea casi un de acuerdo en el país, aún levanta preguntas que causan muchas discusiones. Y eso porque organizaciones civiles, gobiernos y la iniciativa privada tienen diferentes opiniones sobre mantener dos modelos distintos de agricultura: la familiar y el agronegocio, y esta situación se refleja institucionalmente sobre las actividades desarrolladas por los Ministerios de Agricultura y del Desarrollo Agrario.

A pesar de ocupar solamente un cuarto del área del país, la agricultura familiar es responsable, en Brasil, por 38% del valor de la producción, o sea, R\$ 54.4 mil millones (US\$ 32 mil millones), eso según el Censo Agropecua-

rio de 2006 (IBGE). Asimismo si cultivando en un área menor que el de la agricultura patronal, es la agricultura familiar que garantiza la seguridad alimentaria del país, con 87% de la producción nacional de yuca, 70% de frijoles, 46% del maíz, 38% del café, 34% del arroz, 58% de la leche, 59% de la carne de cerdo, 50% de la carne de ave, 30% de los bovinos y 21% del trigo. La investigación del Censo también afirma que ella es la actividad que más emplea en Brasil: 12.3 millones de trabajadores están en la agricultura familiar, o sea 74.4% de todos los trabajadores en las zonas rurales.



Así, en el inicio del “Fome Zero” (Hambre Cero) fue establecido un Plan de Cosecha específico para esa categoría de agricultores, que abarca, por un lado, la ampliación del programa de crédito, que ya existía, – el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf). Ese programa de crédito es exclusivamente para ese tipo de agricultura y apoya, en su mayoría, la producción de alimentos. Su reciente ampliación resultó en casi dos millones de contratos de créditos en la cosecha de 2008/2009, con la estimativa de aplicación de R\$ 13 mil millones (US\$ 7.64 mil millones). El 60% de todas sus operaciones fortalece familias pobres de zonas rurales, comunidades tradicionales, indígenas y colonos con tierras.

Por otro lado, por sugerencia del CONSEA, fue creado el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), uno de los principales ejemplos de programa intersectorial que establece vínculos entre la oferta de productos oriundos de la agricultura familiar y la demanda por alimentos para programas y estructuras públicas (alimentación escolar, hospitales, distribución gratuita de alimentos, prisiones, etc.) y también para la formación de reservas. Más adelante hablaremos en detalles sobre el PAA.

Como parte del eje dirigido para el medio rural y su poblaciones, el enfoque de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) fue siendo integrado también a otras acciones relacionadas al acceso de las familias rurales al agua en la región del Semiárido, específicamente de los pueblos indígenas y comunidades rurales descendentes de esclavos⁶, y con la protección de la socio biodiversidad y de los conocimientos tradicionales.

⁶ Comunidades que descienden de los antiguos esclavos africanos que huían y se refugiaban en los llamados quilombos.



3

Conceitos e Princípios

El enfoque de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil asigna a esa noción el estatuto de un objetivo de política pública, estratégica y permanente, característica que lo pone entre las categorías nucleares para formulación de las opciones de desarrollo de un país. Eso reúne las dimensiones alimentaria y nutricional, así como asocia las dimensiones inseparables de la disponibilidad de bienes (food security) y de la calidad de esos bienes (food safety).

La seguridad alimentaria y nutricional consiste en la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, y en cantidad suficiente, sin que se comprometa el acceso a otras necesidades especiales, teniendo como base prácticas alimentarias fomentadoras de salud que respeten la diversidad cultural y que sean social, económica y ambientalmente sostenible [LOSAN, Art. 3º].

Las políticas de SAN deben respetar los principios del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (DHAA) y de la Soberanía Alimentaria. Eso significa que tales principios deben orientar la definición de las estrategias de desarrollo del país, así como la formulación de las políticas públicas con respecto a los objetivos, modos de implementación e instrumentos de seguimiento y control social. El derecho a la alimentación tiene dos dimensiones indivisibles: (a) todos tienen el derecho a no tener hambre y a no sufrir por desnutrición, (b) el derecho a una alimentación adecuada, en que es un deber del poder público respetar, proteger, promover y proveer, además de seguir y evaluar la efectiva realización de ese derecho, así como garantizar los mecanismos para su exigibilidad.

Ya la soberanía alimentaria trata del derecho de las poblaciones de establecer sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo del alimento. Esa referencia está siendo utilizada en la promoción de modelos sostenibles que promuevan la producción de base familiar, la aproximación de la producción del consumo y valorización de diferentes hábitos alimentares.

La vinculación a los principios del derecho humano a la alimentación adecuada y de la soberanía alimentaria, así como la intersectorialidad de las acciones, los programas públicos y la participación social son características que diferencian ese enfoque del uso actual de la “seguridad alimentaria” por muchos gobiernos, organismos internacionales y representaciones empresariales.

El esfuerzo para poner el derecho a la alimentación como eje de orientación de la seguridad alimentaria y nutricional resultó en la construcción de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, previsto en la Ley de SAN [Ley N° 11.346], aprobada por el Presidente Lula, el 15 de septiembre de 2006. La LOSAN creó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) y estableció la formulación de una Política Nacional Intersectorial, la PNSAN, que asegura el derecho humano a la alimentación adecuada. Esta es la principal ley nacional que trata sobre el tema, siendo y ha sido elaborada en el ámbito del CONSEA, con amplia participación de representantes del gobierno y de la sociedad civil.

Aunque existan varias menciones al derecho a la alimentación en la Constitución Federal de 1988 – derecho a la vida, no tolerancia a la discriminación en cualquier de sus formas de manifestación, derecho a un salario mínimo, reforma agraria, salud, asistencia social y alimentación escolar – no hay nada específico referente a ese derecho fundamental. Por eso el CONSEA lidera una campaña nacional llamada de “*Alimentación: un derecho de todos*”, que defiende la aprobación, en el Congreso Nacional, de una enmienda constitucional que incluya la alimentación entre los derechos sociales previstos en la Constitución, junto a la educación, salud y habitación, entre otros.

Con esa inclusión, lo que se quiere es garantizar una alimentación adecuada como obligación del Estado, por medio de políticas permanentes implicando los gobiernos en todas las tres esferas de la Federación, al mismo tiempo en que demanda un compromiso de la sociedad con la realización de ese derecho.



4

Estado y Sociedad en la Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

La participación social en la formulación y seguimiento de las políticas públicas en el Brasil se re- fuerza con la nueva Constitución Federal, de 1998. En lo que concierne la seguridad alimentaria, ya mencionamos la creación del CONSEA, en 1993 y la realización de la Primera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, un año después. Inclusive habiendo ocurrido un reflujó de esa participación en la segunda mitad de la década de 1990, a nivel federal, antes se mencionó la multiplicación de esas iniciativas en los Estados y Municipalidades, sea por las experiencias exitosas del presupuesto participa- tivo, sea por la creación de consejos relacionados con diferentes áreas, incluyendo algunos CONSEAs estatales.

A partir de 2003, se vuelve a tomar con énfasis esa modalidad de práctica en la política, con la recreación del CONSEA y la fundación de nuevos consejos, compuestos por representaciones del gobierno e de la sociedad, como el Consejo de Desarrollo Económico y Social, y el Consejo de la Juventud, entre otros. Además fueron realizados procesos democráticos que se iniciaron, en nivel local y culminaron en grandes congresos nacionales.

El ejercicio de la democracia participativa, todavía en sus primeros pasos, no sustituye la democracia representativa, mas se agrega a el en la construcción de las políticas publicas en el país. Se trata, en la actualidad, de un importante proceso de aprendizaje para los que participan en el. Exige mejorar la capacidad proposicional de la representación de la sociedad que participa de consejos y conferencias. Exige también de los representantes de gobiernos la disposición para que sus actos e iniciativas sean expuestos, discutidos y criticados. En estos espacios, tanto las representaciones de la sociedad como del gobierno, por la diversidad de intereses a que están vinculadas, ven expuestas sus divergencias, polarizadas no solamente entre el gobierno y la sociedad, sino también en el interior de ellas mismas.

El CONSEA, está ubicado en la Presidencia de la República, por su carácter intersectorial y también por la prioridad dada por el actual gobierno, no tiene carácter deliberativo sobre los asuntos que examina. Se observa, sin embargo, que su capacidad en influir sobre la política no es establecida por esa condición de decisión. En realidad, es el contenido y la fuerza política de sus resoluciones que van a definir si esas se imponen o no.

Eso implica en que las posiciones defendidas por el Consejo deben tener un apoyo significativo en la sociedad, pues la existencia de consejos no excluye la movilización social; la experiencia demuestra que la eficacia de los CONSEAs es mayor cuando existe una organización autónoma de la sociedad civil que participa en ellas. Al mismo tiempo, el Consejo debe tener una buena capa-



cidad de negociación, de tal manera que haga propuestas con posibilidad de que sean aprobadas y aplicadas.

Muchos fueron los retos conquistados por el CONSEA: el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar, en el que fue elaborada la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y en el que fue negociado con el Presidente de la República la recuperación del valor *per capita* de la alimentación escolar y elaborada la propuesta de nueva y avanzada ley relacionada a este tema, y mejoras en el programa Bolsa Familia (algunas ya implementadas). Al mismo tiempo, algunas de sus propuestas no se pusieron en vigor, como las que recomendaban más precauciones con la producción y comercialización de alimentos transgénicos y la implementación de una política de distribución más eficiente, que siguen en discusión.

En resumen, la Seguridad Alimentaria y Nutricional encontró una plataforma política en el Gobierno del Presidente Lula que permite a la sociedad civil y al gobierno espacios de diálogo y entendimientos que confieren más visibilidad al tema y a los distintos puntos de vista existentes, contribuyendo en la elaboración de nuevas políticas públicas. El CONSEA es el gran responsable por liderar y reasumir la movilización por la SAN en el Brasil, esto proceso fue facilitado por los aspectos ya presentados y por el fortalecimiento de los programas públicos de SAN, cuya elaboración y implementación son prioridades en la agenda de trabajo del Consejo.

Los espacios híbridos de encuentro entre el Estado y la sociedad civil, como es el CONSEA, no son exactamente espacios de asociación, pues muchas veces implican en tensiones y conflictos, con la consecuente búsqueda de los posibles consensos, aún cuando sean puntuales. El Consejo tiene, por ejemplo, baja participación de la iniciativa privada y también de algunos movimientos sociales, más ni por eso deja de ser un espacio que obtuvo un creciente reconocimiento en el país.

Además se debe destacar la reanudación del papel del Estado, por medio de la iniciativa del gobierno federal, como el mayor responsable por garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada. La estrategia “Hambre Cero” refleja esa disposición, cambiando la postura que prevalecía, de apología al Estado mínimo y de la creencia en la capacidad del mercado de garantizar la seguridad alimentaria. En este sentido, la opción del actual gobierno por programas en gran escala y con presupuesto significativo, como el Bolsa Familia, desencadenó una fuerte reacción de portavoces de los intereses de las elites, resaltando que se gastan demasiados recursos públicos que generan acomodación en sus beneficiados y sin capacidad de superar la pobreza.

A pesar de los resultados generados por el Bolsa Familia, las críticas se mantienen, lo que

deja evidente la confrontación de dos posiciones: la que llama al Estado su responsabilidad en intervenir en la búsqueda de la garantía del derecho humano a alimentación y la que apoya que el sector de alimentación debe ser regido por el principio del libre mercado.

A seguir será resaltado que con el agravamiento de la crisis alimentaria brasileña en el primer semestre de 2008, la opción por un Estado presente fue puesta a prueba. En aquella oportunidad, el gobierno federal compareció con iniciativas importantes, como la corrección de los valores destinados al Programa Bolsa Familia y el refuerzo a los financiamientos para la agricultura familiar, promocionados a partir del Programa “Mais Alimentos.” Sin embargo, ninguna medida que enfrentase las causas estructurales de la crisis y de la mercantilización del alimento, ha sido firmada.



5

5. Desarrollos y Desafíos en el Combate a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional

La creciente prioridad dada por el gobierno federal al combate de la pobreza y de la inseguridad alimentaria en el país, puede ser observada en la significativa mejoría de los indicadores sociales. Así, por ejemplo, los datos de la tabla 1 revelan la reducción acentuada en el porcentaje de la población total que vive en condiciones de pobreza y de extrema pobreza. El grado de desigualdad en relación a la renta también mejoró aunque la participación de los más ricos en ingresos totales del país sea una de las más altas del mundo.

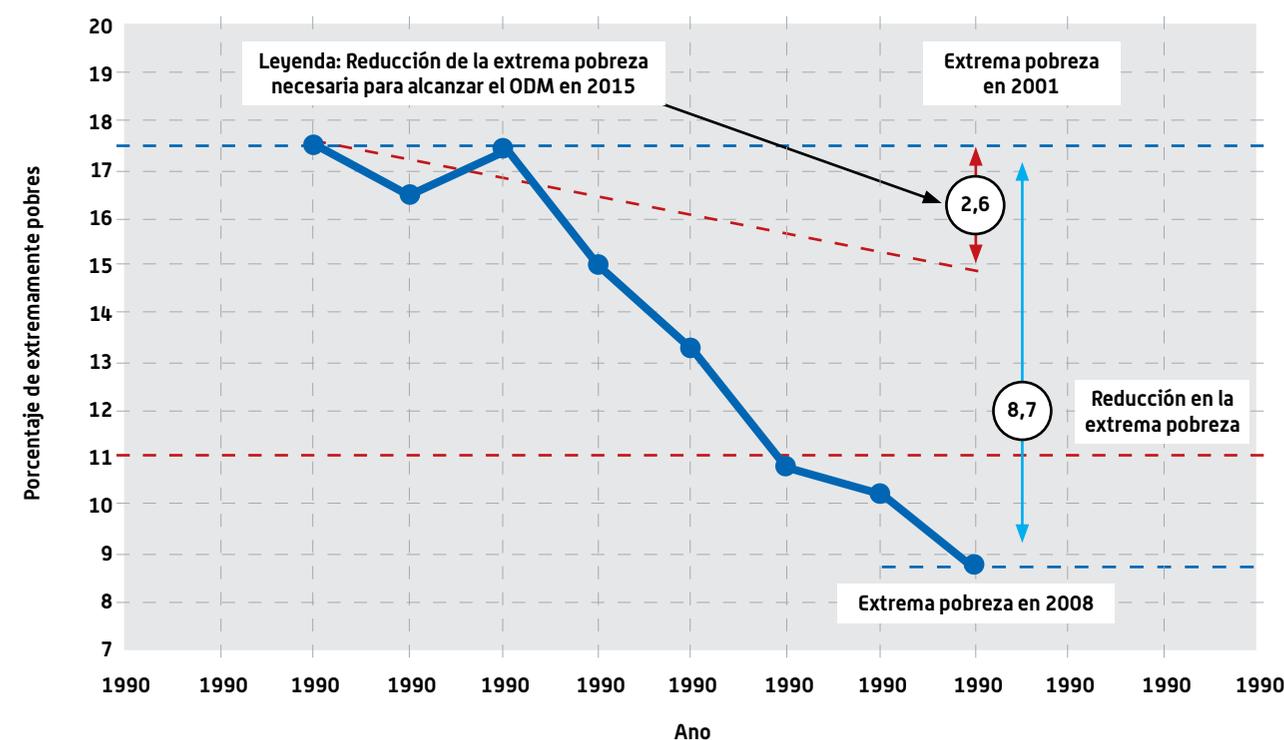
Tabla 1: Indicadores Sociales, Brasil, 1997 y 2007.

Indicador	1997	2007	2007/1997
Índice de Des.(Gini) ¹	0,600	0,552	- 8%
Pobreza ²	48,1%	30,3%	- 37%
Pobreza extrema ³	24,7%	11,5%	- 53%
Desnutrición infantil (déficit de crecimiento en niños con menos de 5 años) ⁴	13% (1996)	7% (2006)	- 46%

Fuente: Ministerio de las Relaciones Exteriores. Soberanía e Seguridad Alimentar e Nutricional no Brasil: Políticas Públicas Inovadoras. Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos, Madrid, 26 y 27 de enero de 2009.

Una vez que la renta per. capita de los más pobres creció, el país fue capaz de reducir la pobreza y, en particular, la extrema pobreza entre los años de 2003 y 2008, de tal manera que la pobreza extrema fue reducida a la mitad de su valor de 2003. Por lo tanto, en cinco años el Primer Objetivo del Desarrollo del Milenio (ODM) fue alcanzado antes del plazo establecido – de 25 años (Gráfico 1).

Gráfico 1: Brasil, Evolución de la Extrema Pobreza, 2001 a 2008.



Fuente: BARROS, R. P. Sobre a Recente Evolução da Pobreza e da Desigualdade. Brasília: IPEA, 2009..

Una importante innovación en las estadísticas oficiales brasileñas ocurrió con la inclusión de una investigación que, por la primera vez, midió un indicador directo de SAN en ámbito nacional⁷. Para lo tanto, fue utilizada la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA) que evalúa la capacidad de acceso de las familias a las comidas habituales en los aspectos cualitativos y cuantitativos, y la capacidad que esta misma familia cree que tiene, para mantener este mismo acceso en el futuro.

⁷ Pesquisa Nacional por Amostras em Moradias 2004 - Segurança Alimentar. Brasília: IBGE, 2006.

El trabajo fue ejecutado en 2004, cuando todavía el país no sentía los impactos de la ampliación de los programas sociales.

Según la Tabla 2, un 65,2% de las viviendas investigadas disfrutaban de seguridad alimentaria (33,7 millones de viviendas, con 109,2 millones de personas), mientras que en 34,8% de las viviendas, la inseguridad alimentaria estaba presente (18 millones de viviendas, con 72,2 millones de personas). De esos números, el 16% de las viviendas sufrían inseguridad leve (comprometimiento de la calidad de la alimentación); el 12,3% soportaban la inseguridad moderada (comprometimiento de la calidad); y el 6,5% resistían a la inseguridad grave (hambre).

Tabla 2: Brasil, viviendas particulares y habitantes segundo la situación de seguridad alimentaria, 2004.

Situación de la seguridad alimentaria	Viviendas			Habitantes		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Seguridad Alimentaria	65,2	66,7	56,5	60,2	62,3	50,1
Inseguridad Alimentaria	34,8	33,2	43,4	39,8	37,7	49,9
Leve	16,0	15,8	17,4	18,0	17,7	19,2
Moderada	12,3	11,4	17	14,1	13,0	19,5
Grave	6,5	6,0	9,0	7,7	7,0	11,1

Fuente: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra em Moradias 2004 – Segurança Alimentar.

(1) Excluye los habitantes cuya condición en la vivienda era pensionistas, empleados domésticos o parientes de empleados domésticos.

(2) Incluso en las viviendas donde no se aclaró la situación de seguridad alimentaria.

Otra dimensión de inseguridad alimentaria y nutricional se manifiesta en la transición nutricional y epidemiológica por que pasa el Brasil, como muchos otros países del mundo, en que ocurre el crecimiento de sobrepeso y de la obesidad y de la prevalencia de enfermedades crónicas no contagiosas. Proceso que ocurre desde la década de 60 gracias a las modificaciones en el padrón demográfico (urbanización y al envejecimiento de la población), en el perfil de la morbi mortalidad (en 2003, el 48% del total de muertes en Brasil fue causado por cáncer, diabetes y enfermedades cardiovasculares) y en el consumo alimentar y de gasto energético (el crecimiento del consumo de productos de origen animal, grasas, azúcares y alimentos industrializados con poca fibra y carbohidratos).

El sobrepeso de la población masculina aumentó entre la década de 70 y el año de 2003. Pero entre las mujeres hubo una disminución durante los años de 1989 y 2003. En 2003, el 40% del total de la población adulta ostentaba sobrepeso (IMC igual o superior a 25 Kg./m²). Considerando la obesidad (IMC mayor o igual a 30kg/m²), la prevalencia en la población adulta es de 11,1%; siendo de 8,9% entre hombres y de 13,1% entre las mujeres. Los obesos representan cerca de 20% del total de hombres y de un tercio del total de las mujeres.

La obesidad puede ser considerada como la ocurrencia centinela que sugiere la importancia de prevalencia futuras de otras DCNT, una vez que, además de configurar una enfermedad, ella es también un factor de riesgo para la ocurrencia de las otras.

El desafío de concretizar las propuestas nutricionales de la SAN es tan complejo como la promoción de la dimensión alimentaria. El padrón alimentar de las poblaciones es resultado de una cadena de causalidades que se empieza en las condiciones de la producción y comercialización de los alimentos; se extiende a los parámetros de transformación de los alimentos impuestos por las industrias, y al mercado publicitario que condiciona el consumo, entre otros factores, que no estimulan la alimentación saludable.

Respuesta a la crisis alimentaria y a la crisis financiera

El mundo pasa por un momento crítico que compromete la realización del derecho humano a la alimentación adecuada de grandes parcelas de la población, tanto por las repercusiones que todavía se hacen sentir de la reciente subida de los precios internacionales de los alimentos, tanto por la crisis económico-financiera que a ella se sobrepuso ofuscando el debate.

Según el diagnóstico del CONSEA, la subida de los precios expresa más de que un desajuste entre oferta y demanda mundial, siendo una crisis del modelo global de producción y consumo de los alimentos que pone en duda la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos, y compromete el derecho a la alimentación y a las iniciativas de inclusión social de parcelas significativas de las poblaciones carentes. Además la naturaleza sistémica de la crisis alimentaria se muestra en las interfases que mantiene con las crisis económica, ambiental y energética, particularmente, por la interconexión de las respuestas para las mismas.

Entre los componentes del sistema alimentar, se cuestiona la organización de la producción mundial, las disposiciones de los acuerdos internacionales y el poder creciente de las grandes empresas responsables por la determinación de los padrones de producción y consumo. La mercantilización de los alimentos ha favorecido el avance del capital especulativo sobre los mercados de productos agrícolas, lo que acentúa la inestabilidad de los precios y desestructura los sistemas de producción y abastecimiento en esos mercados. La opción por la liberalización comercial y desreglamentación de los mercados reduce el poder de regulación del Estado en la mayoría de los países, privándolos de instrumentos de políticas capaces de lidiar con los impactos de la crisis.

Los impactos de la crisis en Brasil no fueron muy graves, gracias a la ampliación de la producción familiar apoyada en varias políticas públicas (Pronaf, PAA y el Programa "Mais Alimentos"), que son los responsables por el 70% de los alimentos consumidos en el país. A esas políticas se juntaron aquellas con impacto en el acceso a los alimentos, o sea, la mantención de la recomposición del salario mínimo y el inmediato ajuste de los valores *Per capita* de la transferencia de renta realizada por la Bolsa Familia.

Brasil, en su condición de grande exportador y proveedor global de alimentos, se pone como posible beneficiario de la coyuntura internacional. Con todo, las responsabilidades internas e internacionales derivadas de la notoriedad adquirida en ese campo requieren del país más de que una respuesta comercial con el objetivo de beneficiarse de las ganancias ofrecidas por la coyuntura económica.

El CONSEA propone la necesidad de debatir las repercusiones socio ambientales del patrón de producción agropecuaria que apoya la posición exportadora, pues el es intensivo en agroquímicos, de larga escala, utiliza poca mano de obra y concentra tierra y riqueza.

Las proposiciones del Consejo son: (a) promover nuevos modelos de producción y consumo; (b) apoyar la agricultura familiar de base agro ecológica; (c) garantizar la ampliación de la producción de alimentos y valorar la agro biodiversidad; (d) fortalecer la cultura y los hábitos alimentarios regionales; y (e) democratizar el acceso a la tierra (por la política nacional de reforma agraria), al agua y a otros recursos naturales. Parte esencial de esas proposiciones es la recuperación de la capacidad reguladora del Estado y la ampliación de una política nacional de abastecimiento que amplíe el acceso a los alimentos de calidad con base en sistemas descentralizados.



6

Características del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

La construcción del SISAN utiliza el enfoque sistémico que se desarrolla en el Brasil para atender la complejidad que el tema alimentario suscita, inclusive en el aspecto de la implementación de las acciones integradas. En ese enfoque están presentes los dos elementos que caracterizan un sistema - flujos de interdependencia y mecanismos de coordinación - que se ajustan, totalmente, al análisis y a la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Eso porque el enfoque intenta promover la intersectorialidad de las acciones y programas, con la implementación de acciones integradas, así como incluye mecanismos de coordinación con participación social en la forma de consejos de seguridad alimentaria y nutricional.



Intersectorialidad y la participación social

El futuro SISAN y la futura política de SAN están fundadas en dos directrices fundamentales:

- Intersectorialidad de acciones, políticas y programas: las múltiples dimensiones que condicionan la seguridad alimentaria y nutricional de personas, familias, grupos sociales y países requieren la formulación de programas integrados y la coordinación de las acciones de los varios sectores del gobierno, así como demandan la superación de actuación sectorial de las organizaciones de la sociedad civil; eso implica que la construcción del Sistema Nacional es igualmente intersectorial, en diálogo con los varios sistemas de políticas públicas existentes en Brasil como la salud, educación, asistencia social, desarrollo agrario y agrícola, y el medio ambiente (en anexo se encuentra, en detalles, la cualidad de cada actor que participa del SISAN).
- participación social: acciones coordinadas entre el gobierno y la sociedad civil con el objetivo de transponer concepciones tecnocráticas y centralizadas de políticas públicas; esta directriz reflexiona la gran experiencia de democracia participativa en la formulación de políticas públicas en las distintas áreas del gobierno en Brasil, con la construcción de espacios de participación (conferencias, consejos, presupuesto participativo y planes directores urbanos) en los 3 niveles de gobierno (nacional, estadual, municipal); es importante mencionar el conjunto de organizaciones, redes y movimientos sociales que son responsables por un importante número de iniciativas propias y en colaboración con programas públicos.

Coordinación del Sistema

La coordinación del Sistema Nacional de SAN está bajo la responsabilidad de dos instituciones. Una, el CONSEA - que asesora directamente al Presidente de la República y constituye un espacio

de participación y control social de políticas públicas -, y la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN) - también parte del gobierno, y trabaja con el Despacho del Ministro de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

El tercer componente que actúa agregado al CONSEA y a la CAISAN son las Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de donde salen las prioridades y estrategias a ser seguidas por la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, así como su evaluación. Millares de personas participan de estas Conferencias que ocurren a cada cuatro años, precedidas de encuentros regionales, donde son elegidos los representantes que estarán en la Conferencia Nacional, y discutidos temas importantes para aquella comunidad⁸. Hasta hoy, tres Conferencias Nacionales de seguridad alimentaria⁹ fueron realizadas – dos mil participantes en cada una (representantes de la sociedad civil y del poder público).

El CONSEA tiene como responsabilidad hacer con que las decisiones firmadas en las Conferencias Nacionales se concreten en propuestas que puedan ser adoptadas por el Sistema y por la política pública, y que serán llevadas a la CAISAN, donde se convierten en acciones y programas públicos. Participan del Consejo:

I – 1/3 (un tercio) son de representantes gubernamentales – 19 Ministros y Secretarios Especiales responsables por los temas de seguridad alimentaria y nutricional (Secretaría especial de Acuicultura y Pesca; Ministerio de Trabajo y Empleo; Ministerio de Relaciones Exteriores; Casa

⁸ Las conferencias son un dispositivo constitucional de participación social posible para la mayoría de las políticas públicas brasileñas. Ocurren con distintas periodicidades y la responsabilidad por la convocatória es del gobierno. Hay una amplia participación de los distintos sectores de la sociedad y de representantes del poder público. El objetivo principal de una conferencia es la identificación de prioridades generales para la acción gubernamental. Las políticas y prioridades en salud y asistencia social, por ejemplo, son definidas en conferencias.

⁹ La Primera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria (no llevaba la palabra Nutricional) tuvo como sede la capital, Brasilia, en el año de 1994, la Segunda CNSAN fue realizada en la ciudad de Olinda (PE), en 2004. La Tercera CNSAN, en 2007, fue en Fortaleza (CE).

de Gobierno; Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial; Ministerio de Educación; Ministerio de la Integración Nacional; Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Agrario; Ministerio de Salud; Ministerio de Medio Ambiente; Secretaría General de la Presidencia de la República; Ministerio de Ciudades; Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres; Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, que representa la Secretaría General del Consejo; Ministerio de Planificación. Presupuesto y Gestión; Secretaría Especial de los Derechos Humanos, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Suministro; Ministerio de Ciencia y Tecnología);

II – 2/3 (dos tercios) son de representantes de la sociedad civil votados en las Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Son 38 organizaciones civiles (ONGs, movimientos sociales, instituciones religiosas y asociaciones profesionales);

III – espectadores representando otros consejos federales (asistencia social, salud, medio ambiente, desarrollo rural sostenible, de-

sarrollo económico y social), organizaciones internacionales (FAO, OPAS, UNICEF, PNUD y UNESCO), fundaciones de cooperación internacional (Action Aid, Oxfam y FIAN) y el Ministerio Público Federal.

El presidente del Consejo es indicado por el plenario de los colegiados y por el Presidente de la República – los dos últimos presidentes del Consejo integran el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Secretaría General del Consejo está bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

La Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN) trabaja solamente en el ámbito gubernamental y es el segundo mecanismo de coordinación del Sistema. Tiene como desafío hacer con que las propuestas del CONSEA se conviertan en programas del gobierno. Todos los 19 Ministerios que participan del CONSEA también están en la CAISAN – bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

Atribuciones del CONSEA

a) convocar la Conferencia, por lo menos, a cada 4 (cuatro) años; b) proponer al Poder Ejecutivo Federal, según lo establecido en Conferencia, las prioridades y directrices de la Política y del Plan Nacional de SAN; c) articular, acompañar y controlar, con la ayuda de otros participantes del Sistema, la implementación y el desarrollo de las acciones de la Política y del Plan Nacional de SAN; d) Definir en colaboración con la CAISAN, los criterios y procedimientos de adhesión al SISAN; e) instituir mecanismos permanentes de articulación con las organizaciones y instituciones similares de seguridad alimentaria y nutricional de los Estados, Distrito Federal y municipalidades con el propósito de promocionar acciones en el sector y f) Fomentar y apoyar entidades de la sociedad civil para que discutan la implementación de acciones públicas de SAN.

La Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN) trabaja solamente en el ámbito gubernamental y es el segundo mecanismo de coordinación del Sistema. Tiene como desafío hacer con que las propuestas del CONSEA se conviertan en programas del gobierno. Todos los 19 Ministerios que participan del CONSEA también están en la CAISAN – bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

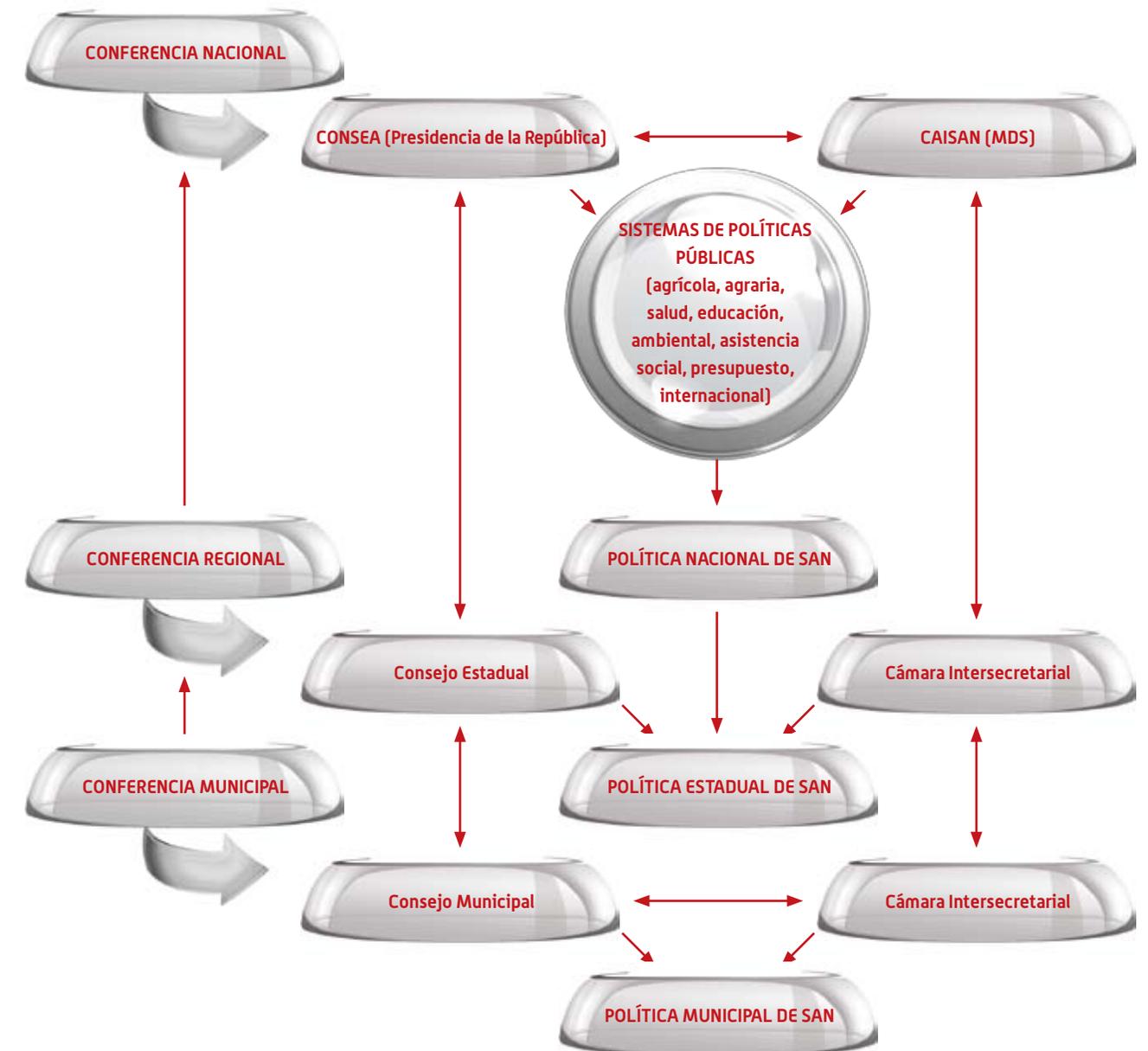
Atribuciones de la CAISAN

- a) elaborar, a partir de las directrices definidas por el CONSEA, la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, definiendo las directrices, metas, fuente de recursos financieros y instrumentos de monitoreo y evaluación de la implementación;
- b) coordinar la ejecución de la Política y del Plan Nacional de SAN;
- c) Articular las políticas y planes de sus similares estaduais y en el Distrito Federal.

La institucionalidad (consultar anexo) y la dinámica del SISAN están representadas en el diagrama 1. El SISAN tiene como objetivos formular e implementar las políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional, estimular la integración de acciones en los diferentes sectores del gobierno y de la sociedad civil, así como promocionar el seguimiento y la evaluación y control del SAN del país.



Diagrama 1: Sistema y Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Brasil.



La construcción de sistemas estatales y municipales (en los ayuntamientos) de SAN, similares a organismos que ya existen en el nivel federal, es indispensable. La participación de estos mismos actores en las políticas públicas desarrolladas en Brasil, se hace no solamente, en el panorama de la ejecución, si no, con financiamientos. Ya existen Consejos en los 26 estados y en el Distrito Federal de Brasil, y aún está incipiente el establecimiento por los gobiernos estatales de órganos de coordinación entre secretarías. En el nivel municipal –Brasil tiene 5.564 municipalidades – la institución de consejos y de los respectivos sistemas aún está comenzando. Uno de los retos del SISAN es crear Sistemas Estatales y Municipales que tengan sus agendas fundamentadas en la agenda nacional del Sistema, para que la participación en los estados y municipalidades crezca.

Presupuesto y seguimiento

El presupuesto destinado a la ejecución del SISAN debe caminar al encuentro de los objetivos y directrices de las políticas y programas adoptados. El reto es construir un presupuesto de la SAN basado en dos categorías de gastos. La primera referente al mantenimiento y gerencia de locales del sistema (conferencias, consejos, órganos intersectoriales) y actividades correlacionadas. La segunda categoría abarca el financiamiento de los programas públicos bajo la responsabilidad de los órganos responsables por ellos. El CONSEA ya desarrolla un método que le permite presentar propuestas y dar seguimiento a la ejecución de programas bajo un mismo presupuesto de SAN.

Ese trabajo deberá hacer parte del seguimiento del SISAN, pues la función del seguimiento del DHAA deberá ser considerada como un trabajo del Gobierno Federal, puesto en práctica de forma transparente, proporcionando el acceso a las informaciones generadas a todos los participantes del Sistema, inclusive a los segmentos en situación mas vulnerable, respetando las leyes y normas que regulan los derechos humanos. Ese subsistema necesita de un equipo técnico funcionando en

un local que haga parte del SISAN, institucionalmente competente para fomentar la articulación y el fortalecimiento de las instituciones que producen datos e investigaciones para la alimentación del banco de datos a ser construido.

Marco Jurídico

La construcción del Sistema y de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional incluye la efectivación del marco legal existente, siendo el mas importante la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional LOSAN (Ley nº 11.346/2006) y la creación de nuevas herramientas legales en las diferentes areas, como por ejemplo:

- Ley Orgánica de la Salud (1990), que establece las basis del Sistema Único de Salud, ejemplo para el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional;
- Ley Orgánica de la Asistencia Social (1993), que orienta la política de seguridad social y la construcción del Sistema Único de Asistencia Social;
- Política Nacional de Alimentación y Nutrición (1999), que establece las basis de la accion de alimentación y nutrición en el setor Salud;
- Ley de Renta Básica Ciudadana (2004), que establece una renta mínima básica necesaria para que todas las personas vivan con dignidad en el país, lo que incluye una alimentación adecuada;
- Ley de la Agricultura Familiar (2006), que establece reglas a los pequeños agricultores y las diferentes estrategias políticas para el sector;
- Ley de la Alimentación Escolar (2009), que establece la alimentación en las escuelas como un derecho y define condiciones que estimulan la compra local de productos de la agricultura familiar.



7

Directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

La CAISAN es la responsable por formular la política nacional de SAN y enviarla al Presidente de la República. Política que está fundada en las propuestas expedidas por el CONSEA, que contienen los objetivos, directrices generales y prioridades y estrategias de implementación basadas en las decisiones definidas en la Tercera Conferencia Nacional. Otra referencia es el balance mas reciente de las acciones aplicadas por el gobierno federal y principales desafíos para la construcción de la política y del sistema, que hace parte de un documento de rendición de cuentas preparado por el CAISAN siguiendo las directrices aprobadas en la III Conferencia.

Los mencionados documentos proponen que la política nacional de SAN esté orientada directrices y principales acciones abajo descriptas.



Estrategias de la Política Nacional de SAN	Programas y Acciones del Gobierno Federal
I. Promover el acceso universal a la alimentación adecuada	distribución de renta; alimentación escolar; alimentación del trabajador; red de equipos públicos de alimentación y nutrición; distribución de alimentos; garantía del precio mínimo para los productos agro-alimentares.
II. Estructurar sistemas justos, de base agroecológica y sostenibles de producción, extracción, desarrollo y distribución de los alimentos	apoyo al crédito destinado a la agricultura familiar; garantía de precio distintos; asistencia técnica y extensión rural; reforma agraria; agricultura urbana y periurbana; distribución; pesca y acuicultura; economía solidaria.
III. Instituir procesos permanentes de educación y capacitación en seguridad alimentaria y derecho humano a la alimentación adecuada	educación alimentaria y nutricional en los sistemas públicos; valorización de la cultura alimentaria brasileña; formación en derecho humano a la alimentación y movilización social para la conquista de la SAN; formación de productores y manipuladores de alimentos.
IV. Ampliar y coordinar las acciones de seguridad alimentaria y nutricional destinadas a los pueblos indígenas y comunidades tradicionales	acceso a las plantaciones tradicionales y recursos naturales; inclusión productiva y fomento a la producción sostenible; alimentación y nutrición indígena; distribución de alimentos a grupos específicos; atención diferenciada en programas y acciones de SAN.
V. Fortalecer las acciones de alimentación y nutrición en todos los niveles de la salud, de modo articulado a las demás políticas de seguridad alimentaria y nutricional	control sanitario para garantizar la calidad de los alimentos; inspección alimentaria y nutricional; salud en el Programa Bolsa Familia; promoción de la alimentación adecuada; prevención y control de carencias nutricionales; estructuración e implementación de acciones de alimentación y nutrición en los estados y ayuntamientos.
VI. Promover la soberanía y seguridad alimentar y nutricional en ámbito internacional	negociaciones internacionales; cooperación Sur-Sur en el sector de SAN y el desarrollo agrícola; asistencia humanitaria internacional.
VII. Promover el acceso al agua para consumo humano y para la producción de alimentos	estructuración del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos; gestión y revitalización de cuencas hidrográficas; disponibilidad y acceso al agua para la alimentación y producción de alimentos; saneamiento y calidad de agua.

Impulsar las prácticas intersectoriales

El derecho a la alimentación adecuada y la soberanía alimentaria, orientado por los principios del derecho humano a la alimentación adecuada y a la soberanía alimentaria, son dos de los principales objetivos buscados por la SAN que busca la sinergia de diferentes sectores en un mismo programa. Es un trabajo muy importante y que genera buenos frutos. Como ejemplo destacamos el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el nuevo modelo del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) – que son dos importantes conquistas para las cuales fue decisivo el trabajo del CONSEA.. Los dos estimulan de forma especial la agricultura familiar con base agroecológica.

Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)

Fue creado en 2003 por el CONSEA como parte estratégica del Programa “Fome Zero” y reglamentado por decreto en 2008.. Es financiado por el MDS y por el MDA, y ejecutado en asociación con la Compañía Nacional de Distribución (CONAB), de estados y municipalidades. Promociona la compra de productos alimentares de agricultores familiares, asentados de la reforma agraria, y de pueblos y comunidades tradicionales. Todo lo comprado es distribuido a personas afectadas por la inseguridad alimentaria, a acciones sociales de repartición de alimentos a familias pobres, y para acumular reservas estratégicas.. El programa tiene dos objetivos: apoyar la comercialización agropecuaria de los agricultores familiares, estimulando la producción de alimentos; y facilitar el acceso a estos alimentos por las familias en situación de inseguridad alimentaria. Se trabaja para juntar mas los productores a los consumidores. Tras la ad-

quisición de los alimentos de las asociaciones de agricultores familiares, con el apoyo operacional de los gobiernos estaduais, municipales y de la CONAB, siguen como donación, para suministrar la red de protección y promoción social y para las estructuras públicas de alimentación y nutrición, como restaurantes populares, escuelas públicas, bancos de alimentos y cocinas comunitarias, así como para la red pública de enseñanza y para la composición de canastas de alimentos distribuidas por el MDS.

Desde su implantación en 2003 hasta diciembre de 2008, el gobierno federal ya había puesto a disposición R\$ 2 mil millones (US\$ 1,18 mil millón) para la ejecución del PAA, lo que resultó en la adquisición de casi 2 millones de toneladas de alimentos. En 2008, 118,9 mil agricultores vendieron sus productos al PAA, que fueron donados a aproximadamente, 16,8 millones de personas..

Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)

Es el programa alimentario más antiguo de Brasil, desde 1940 originado por una propuesta de Josué de Castro, que ganó nuevas estrategias y formas de trabajo, en 2009, con la aprobación de la Ley que estableció la alimentación escolar como un derecho de los alumnos de la red pública de enseñanza básica. Además de vincular la alimentación ofrecida en las escuelas públicas y la agricultura familiar de la región en que están localizadas. De todos sus recursos financieros transferidos por el gobierno

federal, el 30% deberá ser utilizado en la compra de alimentos oriundos de la agricultura familiar.

El proyecto que originó la Ley fue ampliamente discutido y negociado entre gobierno y organizaciones sociales, antes de llegar al Congreso Nacional.

La agricultura familiar tiene ahora un mercado institucional (de compras del gobierno) de por lo menos R\$ 600 millones anuales (US\$ 353 millones) o más, en el caso en que las compras superen los 30% establecidos como mínimos. Desde luego, no puede ser disminuido el papel que jugó la experiencia desarrollada por el PAA en la formulación de las directrices del PNAE, que incluyen a los agricultores familiares como abastecedores.





8

Biocombustibles, Cambios Climáticos y Seguridad Alimentaria y Nutricional

Hablar sobre la sustentabilidad económica, social y ambiental de los biocombustibles¹⁰ es importante para el país no solamente en el ámbito interno como en el panorama internacional. El CONSEA propone que la actuación internacional de Brasil en el escenario internacional considere las necesidades globales, como la seguridad alimentaria y nutricional, seguridad energética y el desarrollo sostenible. El gobierno brasileño cree que es posible trabajar con la seguridad alimentaria al mismo tiempo en que se producen biocombustibles, pero todas las acciones en este proceso deben ser rigurosamente

¹⁰ Gran parte de las organizaciones y movimientos sociales que trabajan con el CONSEA hablan sobre "agrocombustibles" y no "biocombustibles". Nuestra opción tiene como objetivo aclarar que las prácticas vigentes en la producción del etanol y del diesel no están relacionadas al sentido de la palabra "bio" que, en griego, quiere decir vida.

elegidas, respetando la realidad de cada nación, para que se garanticen los equilibrios sociales, económicos y ambientales, para que la producción de alimentos no sea afectada.

En el Brasil, los actores envueltos en la producción de alimentos y energía no compiten, una vez que las zonas destinadas al cultivo de caña de azúcar y las destinadas a la producción del etanol, son controladas. Con ese objetivo el gobierno brasileño estableció un Zonamiento Agroecológico de la Caña de Azúcar y ya tiene un proyecto de ley sobre el tema, para controlar y orientar la expansión de ese cultivo en el país.

El espacio destinado a la caña de azúcar, en 2008, era de 20% del total destinado al cultivo de granos, y poco más de 4% del reservado para la agropecuaria. Otras herramientas regulatorias serán implementadas en lo que se refiere a las relaciones de trabajo en esta actividad.

Otras demandas del CONSEA están relacionadas a los impactos sociales y ambientales provocados por las plantaciones de caña de azúcar, que tienen como principal característica la monocultura en grandes extensiones de tierra.



Así como, la necesidad de mejores diagnósticos sobre eventuales conflictos, en el ámbito territorial, entre este cultivo y otros del género alimenticio.

Esta misma preocupación es discutida en foros internacionales como el Global Bioenergy Partnership y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Durante la realización del Convenio en octubre de 2007, en São Paulo (Brasil), el país propuso la creación del Programa de Trabajo sobre la Biodiversidad. En este encuentro, expertos hablaron sobre indicadores relacionados a la Nutrición para la Biodiversidad. Brasil hoy, es parte del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos, que crea el intercambio facilitado de recursos genéticos esenciales para la seguridad alimentaria y nutricional, así como, apoya la adopción del Plan Global de Acción para la Conservación del Uso Sostenible de los Recursos Genéticos Animales, por la FAO.

Sin embargo, conflictos ambientales existen en Brasil, principalmente cuando hablamos sobre diferentes modelos de agricultura: la familiar y el agro negocio, que están basados en diferentes formas de entender el desarrollo. El tema es objeto de discusiones permanentes en el CONSEA y en otros consejos nacionales.

También se puede identificar la tensión en las distintas propuestas que tienen origen en la sociedad brasileña para el enfrentamiento de los cambios climáticos, tanto con respecto a las medidas de mitigación como de adaptación en el contexto de sociedades desiguales como la brasileña. Pese a eso, el gobierno lanzó en 2008 el Plan y la Política Nacional sobre el Cambio Climático. El CONSEA analiza tal política para que pueda adaptarla a la cuestión de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Muchos desafíos todavía están por venir cuando hablamos sobre los cambios climáticos y como ellos afectarán la seguridad y la soberanía alimentaria de todos. Las discusiones sobre esta pauta aún no están en la agenda pública del país.



9

Brasil en el Escenario Internacional

El gobierno brasileño se destaca por el conjunto de iniciativas ya desarrolladas relacionadas a la seguridad alimentaria y nutricional, y a otras problemáticas referentes al tema. El CONSEA elaboró un documento, que expone los principales ejes del país en el ámbito internacional y que tiene como principio la "Seguridad alimentaria y nutricional con base en el respeto a la soberanía alimentaria y la promoción del derecho humano a la alimentación en el panorama mundial". El Consejo presenta algunos componentes que fundan los principios orientadores de su actuación internacional y del Gobierno Brasileño:

- Universalidad e igualdad en el acceso a una alimentación adecuada;



- Participación social en políticas intersectoriales y transparencia;
- Respeto a la soberanía alimentaria y garantía del derecho humano a la alimentación adecuada y su exigibilidad;
- Producción campesina y familiar como componente esencial en la construcción de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional;
- Solidariedad, intercambio y cooperación entre los países y actores sociales envueltos.

Multilateralismo con la participación social

El gobierno brasileño promocionó un creciente compromiso de la política externa con los temas de combate al hambre y de garantía de la seguridad alimentaria y nutricional en nivel mundial. En su actuación en sinergia con organismos de las Naciones Unidas, refuerza la necesidad de que el debate político sobre el asunto gane destaque internacional. Aunque apoye iniciativas como la Fuerza Tarea de las Naciones Unidas, contra la crisis Alimentar Global, de 2008, y la Colaboración Global para la Alimentación y Agricultura, del mismo año, el país defiende que estas u otras acciones se desarrollen en el ámbito de organismos multilaterales, en este caso, la FAO.

Por reconocer que la FAO es un organismo de extrema importancia mundial, el gobierno brasileño, organizaciones sociales y el CONSEA defienden su oportuna reforma. Por esta razón participaron de recientes debates sobre la reformulación del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) de la FAO, para que ella sea apuntada como el principal *locus* de la ONU, en todas las discusiones relativas a la SAN, no solamente a nivel global, pero también en cada país y con una operación participativa que incluya la sociedad civil – como hace el CONSEA.

Al mismo tiempo el país defiende que temas estructurales como el derecho al acceso a la tierra y a los recursos de agro biodiversidad aumenten la pauta de debates del Comité. El fortalecimiento de mecanismos multilaterales de gobernanza global es particularmente importante en el actual contexto en que la crisis financiera internacional potencialmente retira la atención de la necesidad de seguir enfrentando los componentes sistémicos de la crisis de alimentos (2006-2008).

Además, Brasil busca sinergia entre las acciones que estén bajo la responsabilidad de cada una de las agencias de la ONU en las esferas de sus respectivas competencias, sea por medio del apoyo a la transferencia de conocimiento para la implementación de programas nacionales de SAN (FAO); sea en el amparo a actividades de desarrollo rural en el ámbito del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); sea ayudando, en otros países, la estructuración de programas de alimentación escolar y donando alimentos que fortalezcan la agricultura familiar, por medio del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Acuerdos Comerciales

En las negociaciones comerciales agrícolas promocionadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), el país viene ganando más destaque, igualmente, en las llamadas organizaciones internacionales, que establecen reglas multilaterales para el consumo de alimentos. En el G-20 el gobierno brasileño defiende la centralidad de la agricultura en las negociaciones de la Ronda de Doha, así como la énfasis en el desarrollo, abogando por reformas en el sistema mundial del comercio de productos agropecuarios que permitirán no solamente un mayor acceso a los mercados para los productos originarios de los países en desarrollo, más también el aumento de la renta de los agricultores y la ampliación de la oferta mundial de alimentos (por medio de la eliminación

de subvenciones a la exportación). En caso de que la Ronda fuese aprobada hoy sin ningún nuevo cambio, el soporte dado por los países desarrollados a sus propias agriculturas disminuiría significativamente; establece también normas claras para la disminución y el fin de las subvenciones a las exportaciones. Además, actuaría directamente en la reducción de los picos tarifarios aplicados por los países desarrollados y crearía mecanismos destinados a proteger la agricultura familiar de los países en desarrollo de los ímpetus de importación.

En las organizaciones internacionales de referencia, que incluyen la Organización Internacional de Salud Animal, la Convención Internacional de Protección Vegetal, el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio y el Codex Alimentarius, el Brasil actúa en el sentido de evitar la creación de barreras no-tarifarias a los productos agrícolas del País, defendiendo la adopción de las reglas basadas en criterios científicos.

El CONSEA presenta proposiciones al Gobierno Brasileño en el sentido de tener en cuenta las consideraciones relativas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y al derecho humano a la alimentación en las negociaciones comerciales, a pesar de los límites puestos por el formato y las orientaciones adoptadas en la OMC. El Consejo propone que las necesidades de los países en desarrollo, en especial la seguridad alimentaria y el desarrollo rural estén presentes en todas las negociaciones.

De esa manera, y tras la materialización de un tratamiento especial y diferenciado, esos países tendrán la oportunidad de designar un número de “productos especiales” basados en los criterios de seguridad alimentaria, defensa de los medios de subsistencia y necesidades de desarrollo rural, así como requiere el desarrollo de los mecanismos de salvaguardia especial.

Asistencia humanitaria

Las acciones de asistencia humanitaria internacional desarrolladas por el gobierno brasileño busca perfeccionar una dinámica multidisciplinar y participativa de coordinación entre los órganos gubernamentales y la sociedad civil. En 2006 fue creado el Grupo de Trabajo Interministerial sobre la Asistencia Humanitaria Internacional (GTI-AHI), coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros catorce ministerios integrantes. Su objetivo es coordinar los esfuerzos brasileños de ayuda humanitaria internacional y formulan propuestas de proyectos de leyes que respalden, en el ámbito jurídico, las acciones humanitarias internacionales promovidas por Brasil. La línea de actuación del Gobierno Brasileño en relación a la asistencia humanitaria busca también promover las acciones inspiradas en la experiencia brasileña del “Fome Zero”; el primer Programa Estratégico de Cooperación Sur-Sur que sigue esta colocación será implementado en el Haití.

Cooperación Sur-Sur

Cuando hablamos sobre la cooperación Sur-Sur y el desarrollo agrícola en las zonas de SAN, el Brasil privilegia la actuación junto a los países de Latino América y África. Esa cooperación involucra acciones en el área de investigaciones y progreso agrícola, capacitación de técnicos extranjeros inspirada en el concepto de transferencia de tecnologías sociales y cooperación técnica, con el objetivo de difundir políticas brasileñas que lograron éxito como la alimentación escolar, la transferencia de renta y el apoyo a la agricultura familiar.

Estrategia regional para el MERCOSUR

En el ámbito de la integración regional, el Gobierno Brasileño, así como hacen algunas redes y organizaciones sociales, da prioridad al desarrollo de acciones junto a los países integrantes del MERCOSUR o del MERCOSUR Ampliado¹¹. Esas iniciativas fueron fomentadas por la crisis internacional de los alimentos que reveló un alto grado de exposición de los países de la región, mismo que tenga grandes países exportadores agrícolas. En este sentido, la actual estrategia regional de SAN merece la atención de gobiernos, gestores y organizaciones sociales de las diferentes áreas que componen la SAN, organizaciones de agricultores y redes sociales.

En este sentido, una agenda de trabajo ha sido organizada y tiene como iniciativas:

- Movilización social por el derecho humano a la alimentación adecuada, por la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional en cada país y en conjunto;
- Creación o fortalecimiento de instituciones nacionales y también regionales, de participación social en la formulación, implementación y seguimiento de políticas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, con la formulación de un foro regional que fomente la participación social;
- Propositiones que tengan como objetivo el ejercicio soberano de políticas públicas de distribución alimentaria en cada país y en el ámbito regional, adoptando la distribución como factor fundamental para la ampliación al acceso a una alimentación adecuada, simultáneamente, a la valorización de la agricultura familiar y campesina de base agroecológicas;

¹¹ Integran el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), como países miembros, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Chile y Bolivia son miembros asociados, legitimando, así, el MERCOSUR ampliado.

- Fortalecimiento de la actuación de la REAF- MERCOSUR (Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar del MERCOSUR) en la formulación de políticas regionales de apoyo a la agricultura familiar y campesina;
- Formulación del Plan Estratégico de Acción Social apoyado por la “Declaración de Brasilia – Por un MERCOSUR sin hambre y por la soberanía alimentaria” (2008), y por el fortalecimiento de esa temática en el ámbito del MERCOSUR Social y Participativo;
- Implementación de un grupo técnico que organice una estrategia de nutrición del MERCOSUR para la promoción de la SAN, con la elaboración de uno diagnóstico sobre la situación de la SAN en el bloco: diseño de las acciones relacionadas a la alimentación y nutrición, y la elaboración de sistemas de seguimiento conjuntos de la situación de la SAN y del poscontrol de los alimentos;
- Incorporación de la temática en las pautas del Parlamento del MERCOSUR, de la Unión de las Naciones Suramericanas y de la Cumbre de América Latina y Caribe;
- Difusión de las políticas que fomenten el acceso a la tierra, al agua y a la biodiversidad, vistos como derechos internacionales, así como la promoción de la continuidad de la Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR-FAO, P. Alegre, 2006).



10

Principales Desafíos

Aunque haya logrado importantes avances, Brasil permanece con una deuda social muy grande en comparación a su desarrollo. Existen en el país más de 50 millones de pobres, niveles de desigualdad social muy altos, y millones de familias que no tienen acceso a programas del gobierno – lo que resulta en la violación del derecho humano a la alimentación adecuada. Además, algunos sectores conservadores hacen un recurrente esfuerzo de debilitamiento y de criminalización de las organizaciones y movimientos sociales, que luchan por justicia social, lo que contribuye para debilitar la democracia brasileña.

Delante de ese escenario, abajo están algunos de los principales desafíos para la consolidación de la soberanía y de la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil, y para la promoción del derecho humano a la alimentación adecuada:

- I. Implementar el Sistema y la Política Nacional de SAN basados en los principios establecidos en las Conferencias Nacionales de SAN;
- II. Aprobar el Proyecto de Enmienda Constitucional que garantiza la alimentación como derecho humano fundamental, para que la SAN tenga un ambiente jurídico y se vuelva en una política del Estado y no solamente de gobiernos;
- III. Garantizar las atribuciones legales y institucionales del CONSEA y de la CAISAN en los próximos gobiernos, manteniendo la visibilidad de la Política y del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la agenda pública brasileña;
- IV. Implantar, fortalecer y garantizar mecanismos de exigibilidad del derecho humano a la alimentación adecuada, en coordinación con el sistema de políticas públicas de los derechos humanos, fomentando la cultura de esos derechos en el país;
- V. Ampliar la cobertura de los programas del gobierno federal para que alcancen la totalidad de las poblaciones más excluidas del país, como negros, indígenas, quilombolas, agricultores familiares, la población que vive en la calle y alrededor de las ciudades;
- VI. Hacer con que el Programa de Adquisición de Alimentos sea trabajado como política pública;

- VII. Garantizar presupuestos permanentes, estables y crecientes para los programas y acciones de SAN del Gobierno, en todas sus esferas, y que sean proporcionales a la inseguridad alimentaria y nutricional de la población;
- VIII. Establecer acuerdos internacionales y promover la integración regional que aseguren el derecho humano a la alimentación adecuada, a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos;
- IX. Estimular el gobierno para que se construya una gobernanza global de seguridad alimentaria y nutricional, basados en los derechos humanos a la alimentación adecuada, participación social, la responsabilidad común, pero diferenciada, en la precaución y respeto al multilateralismo; y,
- X. Implantar urgentemente medidas de mitigación y de adaptación a los cambios climáticos, de modo a enfrentar las violaciones al derecho humano a la alimentación – por las cuales ya sufren algunas poblaciones en situación vulnerable.





Anexo

Institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

1. Instituciones del Gobierno Federal

Presidencia de la República Federativa de Brasil: Casa de Gobierno; Secretaría General (responsable por parte de las conversaciones establecidas frente a las organizaciones sociales); Secretaría Especial de los Derechos Humanos – SEDH (coordina la Política Nacional de los Derechos Humanos).

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Distribución (MAPA): promueve el desarrollo sostenible y la competitividad del agronegocio brasileño, al cual se vincula la Compañía Nacional de Distribución (CO-NAB), encargada de vigilar las políticas de repartición y programas como el PAA; y la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) que regulariza el Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria – SNPA.



Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA): políticas para la agricultura familiar y la reforma agraria, a través del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), demarcación y titulación de las tierras de las comunidades quilombolas, desarrollo territorial y Núcleo de Investigaciones Agrarias y Desarrollo Rural (NEAD).

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS): programa de distribución de renta, asistencia social, seguridad alimentaria y nutricional (Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SESAN), y es la sed de la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN).

Ministerio de Educación (MEC): enseñanza básica y superior, a la cual se vincula el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE).

Ministerio de Medio Ambiente (MMA): política nacional de medio ambiente y de los recursos hídricos, preservación, conservación y la utilización sostenible de los ecosistemas, el zoneamiento ecológico y económico.

Ministerio de Pesca y Acuicultura (MPA): Secretaría Especial recién cambiada en el ministerio, que tiene como objetivo principal trabajar la pesca artesanal.

Ministerio de Salud (MS): promoción, prevención y asistencia a la salud, al cual están vinculados: la Coordinación General de Política de Alimentación y Nutrición (CGPAN) responsable por la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), y por el Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN); Fundación Nacional de Salud (FUNASA) que cuida del saneamiento y de la salud de los pueblos indígenas; Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), que realiza el control sanitario de alimentos.

Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE): políticas de generación de renta y combate al trabajo esclavo e infantil; coordina el Programa de Alimentación del Trabajador (PAT) y acciones de Economía Solidaria.

Ministerio de Integración Nacional (MI): desarrollo regional y acciones de defensa civil, obras contra las secas y de infraestructura hídrica a través de la Política Nacional de Irrigación.

Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT): política nacional de investigación científica, tecnológica e innovación, cuida de la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (CTNBIO) y de la Coordinación General de Investigación y Desarrollo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE): política externa brasileña, controla la Coordinación General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFome).

Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG): gestión pública del presupuesto federal, al cual se vincula el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), principal instituto oficial de investigación.

2. Instituciones Públicas de Defensa y Exigibilidad del DHAA

Defensoría Pública: orientación jurídica y la defensa de todos aquellos que necesiten, delante del Poder Judicial, de la Unión.

Ministerio Público: defensa de la orden jurídica, asegura el cumplimiento de la ley, defensa del patrimonio nacional público y social, cultural, del medio ambiente, y de los derechos e intereses de la colectividad - especialmente de las comunidades indígenas, de la familia, de los niños, de los jóvenes y de los ancianos.

3. Otros Consejos de Políticas Públicas y de los Derechos Humanos Relacionados con la SAN

Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CPDDH): recibe denuncias e investiga violaciones de los derechos humanos, incluso al DHAA, vinculado a la Secretaría Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República.

Consejo Nacional de Salud (CNS): apoyado por el Ministerio de Salud, responsable por la comisión permanente de Alimentación y Nutrición (CIAN).

Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CONDRAF): auxiliado por el Ministerio de Desarrollo Agrario.

Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA): del Ministerio de Medio Ambiente.

4. Redes y Organizaciones de la Sociedad Civil en el Ámbito Nacional

Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN): congrega diferentes sectores de la sociedad civil. (www.fbsan.org.br)

Proyecto Relatores Nacionales de la Plataforma Brasileña de los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales – Plataforma DHESCA Brasil: reúne e investiga denuncias de violaciones, identifica aparatos administrativos legales y políticos capaces de reparar las violaciones; las resoluciones son llevadas a las autoridades públicas y a los organismos internacionales que cuidan de los derechos humanos. La Comisión Nacional para los Derechos Humanos a la Alimentación Adecuada y a la Tierra Rural fomenta la promoción y la exigibilidad del DHAA.

Articulación Nacional de Agroecología (ANA): movimientos, redes y organizaciones que trabajan por la promoción de la agroecología, agricultura familiar y alternativas sostenibles de desarrollo rural (www.agroecologia.org.br).

Articulación en el Semiárido Brasileño (ASA): agrupa alrededor de 700 organizaciones de la sociedad civil que trabajan con tecnologías alternativas para la sobrevivencia en el Semiárido brasileño (www.asabrasil.org.br).

Vía Campesina: movimiento internacional que coordina organizaciones campesinas de pequeños y medianos productores, trabajadores agrícolas, mujeres rurales y comunidades indígenas. La Vía Campesina Brasil está compuesta por los movimientos: MST – Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (www.mst.org.br); MPA – Movimiento de los Pequeños Agricultores; MAB – Movimiento de Afectados por las Presas (www.mabnacional.org.br); MMC – Movimiento de Mujeres Campesinas (www.mmcbrazil.com.br); y CPT – Comisión Pastoral de la Tierra (www.cpt.org.br). ASBRAN – Asociación Brasileña de Nutrición (www.asbran.org.br)

AÇÃO CIDADANIA – Acción social y ciudadana contra el Hambre, la Miseria y por la Vida – (www.acaodacidadania.com.br)

CFN – Consejo Federal de Nutricionistas (www.cfn.org.br)

CIMI – Consejo Indigenista Misionero (www.cimi.org.br)

COEP – Comité de Entidades en el Combate al Hambre y por la Vida (www.coeptbrasil.org.br)

CNBB – Confederación Nacional de los Obispos de Brasil (www.cnbb.org.br)

CONAQ – Confederación Nacional de Articulación de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas (www.conaq.org.br)

CONIC – Consejo Nacional de Iglesias Cristianas de Brasil (www.conic.org.br)

CONTAG – Confederación de los Trabajadores de la Agricultura (www.contag.org.br)

FBES – Foro Brasileño de Economía Solidaria (www.febs.org.br)

FENACELBRA – Federación Nacional de Asociaciones de Celíacos de Brasil

FETRAF – Federación de los Trabajadores en la Agricultura Familiar de la Región Sur (www.fetrafsul.org.br)

FNRA – Foro Nacional por la Reforma Agraria y Justicia en el Campo

MESA BRASIL SESC – (www.mesabrasil.sesc.com.br)

MNDH – Movimiento Nacional por los Derechos Humanos (www.mndh.org.br)

PASTORAL DA CRIANÇA – (www.pastoraldacrianca.org.br)

REDE DE EDUCAÇÃO CIDADÃ – Taller Nacional de Educación Ciudadana (www.recid.org.br)

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS (www.social.org.br)

RENAS – Red Evangélica Nacional de Acción Social (www.renas.org.br)

TERRA DE DIREITOS – (www.terradedireitos.org.br)

VISÃO MUNDIAL – (www.visaomundial.org.br)

(Footnotes)

1 Fuente: IBGE. Cuando el valor del índice es igual a 0, la igualdad es absoluta; pero, cuando el valor es igual a 1, la desigualdad es absoluta.

2 Renta mensual Per capita inferior a la mitad del sueldo mínimo. Fuente: IBGE.

3 Renta mensual Per capita inferior a un cuarto del sueldo mínimo. Fuente: IBGE.

4 Fuente: Pesquisa Nacional de Demografía y Salud de los niños y de la mujer. La investigación está en la página Web del Ministerio de Salud: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/pnds/saude_nutricional.php.