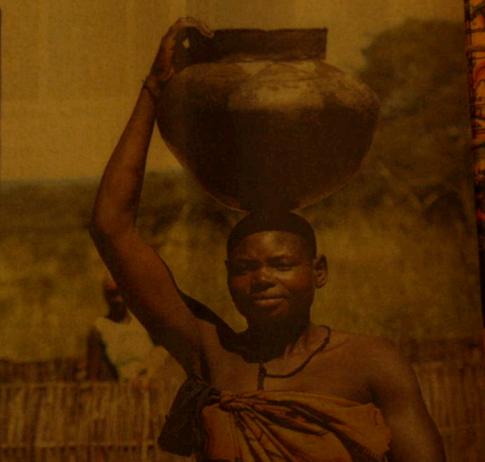


Moçambique oferece terra à soja brasileira

Agricultor do Brasil poderá usar por 50 anos área equivalente a 'três Sergipes'



SOBERANIA ALIMENTARIA,

a, ao norte de Moçambique; terras foram oferecidas a ag

COOPERACIÓN SUR-SUR Y DERECHOS HUMANOS

El derecho a la alimentación en la cooperación argentina y
brasileña desde un enfoque basado en los derechos humanos

Enara Echart Muñoz (Coordinadora)

Juncal Gilsanz Blanco

Breno Marques Bringel

Javier Surasky

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 25



IUDC
Instituto
Universitario
de Desarrollo
y Cooperación

UCM
UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID



**COOPERACIÓN SUR-SUR Y DERECHOS HUMANOS.
El Derecho a la Alimentación
en la Cooperación argentina y brasileña
desde un Enfoque Basado en los Derechos Humanos**

Enara Echart Muñoz (Coordinadora)
Juncal Gilsanz Blanco
Breno Marques Bringel
Javier Surasky

**IUDC-UCM
2013**



**COOPERACIÓN SUR-SUR Y DERECHOS HUMANOS.
El Derecho a la Alimentación en la Cooperación argentina y brasileña
desde un Enfoque Basado en los Derechos Humanos**

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

ISSN: 2253-8542

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 6o. 28015 Madrid.

Tel.: (34) 91 394 64 09/19 – Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.es

Página web: www.iudc.es

AUTORES:

Enara Echart Muñoz (Coordinadora)

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación - Universidad Complutense de Madrid

Juncal Gilsanz Blanco

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación - Universidad Complutense de Madrid

Breno Marques Bringel

Instituto de Estudios Sociales y Políticos - Universidad Estatal de Río de Janeiro, Brasil

Javier Surasky

Instituto de Relaciones internacionales - Universidad de La Plata, Argentina

El presente documento es producto de la investigación titulada *La incorporación del Enfoque Basado en los Derechos Humanos en la Cooperación Sur-Sur: El derecho a la alimentación en la cooperación brasileña y argentina*, dentro de la 11-CAP2-1496 sobre “El papel de los nuevos donantes y los mecanismos de cooperación triangular en el marco de las prioridades de la cooperación española con los países de renta media de América Latina” financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR	9
1.1. Derechos Humanos y Cooperación Sur-Sur	
1.2. Apropiaciones de los derechos humanos: marcos discursivos e interpretativos	
1.3. El EBDH como enmarcamiento fuerte de los derechos humanos	
1.4. Elementos del EBDH: una guía para valorar su incorporación en la cooperación sur-sur	
CAPÍTULO 2. LOS DERECHOS HUMANOS EN COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA Y BRASIL	22
2.1. El marco normativo de los derechos humanos en Argentina y Brasil	
2.2. La cooperación sur-sur de Argentina y Brasil	
2.3. Los derechos humanos en la cooperación sur-sur de Argentina	
2.3.1. <i>Actores: diversificación con peso de lo no gubernamental</i>	
2.3.2. <i>Sectores: el lugar de los derechos humanos</i>	
2.4. Los derechos humanos en la cooperación sur-sur de Brasil	
2.4.1. <i>Actores: una cooperación esencialmente gubernamental</i>	
2.4.2. <i>Sectores: el lugar de los derechos humanos</i>	
2.5. Oportunidades para una cooperación sur-sur con derechos humanos	
CAPÍTULO 3. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y COOPERACIÓN SUR-SUR	44
3.1. El lugar del “sur” en la cooperación y en la geopolítica del hambre y de la alimentación	
3.2. La alimentación como derechos: marcos jurídicos y mecanismos de protección	
3.3. Disputas por el derecho a la alimentación: marcos discursivos e interpretativos	
3.4. El derecho a la alimentación como EDBH	
CAPÍTULO 4. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA Y BRASIL	59
4.1. La alimentación en la política de desarrollo social de Argentina y Brasil	
4.2. El derecho a la alimentación en el marco suramericano	
4.3. La alimentación en la cooperación sur-sur de Argentina y de Brasil: ¿Proyectando al exterior modelos internos?	
4.4. Señalando las contradicciones, tensionando los sentidos, reivindicando los derechos: actores no estatales en el ámbito de la alimentación	
CONCLUSIONES. APORTES Y DESAFÍOS DEL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS A LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA Y BRASIL	76
BIBLIOGRAFÍA	84
ANEXO	89



INTRODUCCIÓN

El sistema internacional de cooperación para el desarrollo está viviendo un momento de redefinición, tanto en lo que concierne a sus agendas y metodologías como a sus actores. En relación a las primeras, la proximidad de la fecha límite para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), en un momento en que la crisis global multidimensional amenaza el avance de varias de sus metas (Naciones Unidas, 2012), obliga a pensar una agenda post-2015 en la que los derechos humanos, como base del propio concepto de desarrollo y como metodología de trabajo, comienzan a tener un hueco mayor que en épocas anteriores.

La visión del desarrollo como plena realización de los derechos humanos, y la metodología propuesta por Naciones Unidas para su consecución, el Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH), ganan así fuerza, al menos en el campo discursivo, lo que sin duda supera el alcance de unos ODM todavía muy cercanos a la idea de cobertura de necesidades básicas, y que, al centrarse en la lucha contra la pobreza, terminan obviando las causas que la generan (Echart, 2009). En un contexto en el que la crisis se presenta como importante limitador de la consecución de estos objetivos (por sus repercusiones en las cantidades de ayuda de los donantes, pero también en el incremento de los precios de los alimentos, entre otras), tener en cuenta el marco más amplio de relaciones internacionales es sin duda esencial para enfrentar los problemas de un mundo crecientemente interdependiente. Desde Naciones Unidas, se ha tratado de hacer una relectura de los ODM en términos de derechos humanos, a partir de la definición de los mínimos esenciales de derechos en materia de alimentación, salud o educación por parte del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

No obstante, el EBDH supone ir más allá de unos objetivos mínimos y predeterminados, vinculando desarrollo, derechos humanos y democracia, adoptando un enfoque global consecuente con las interdependencias existentes entre los diferentes niveles de actuación, centrándose en las causas de las vulneraciones de derechos humanos, basándose para ello en las normas internacionales y nacionales que definen los derechos humanos, y reconociendo los derechos, obligaciones y responsabilidades de los actores involucrados en la realización de esos derechos. Esta metodología, que comienza a definirse durante el proceso de reforma de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1997 y 2002), y va concretándose a partir de varios talleres inter-agenciales impulsados por el Grupo de Desarrollo (celebrados en Princeton, 2001; Stamford, 2003; y Tarrytown, 2008), es hoy el marco de trabajo de la mayoría de sus agencias y organismos.

En cuanto a los actores, la reconfiguración geopolítica y geoeconómica del mundo contemporáneo visibiliza la fuerza de algunos “países emergentes” en la renovación de la Cooperación Sur-Sur (CSS), redefiniendo las relaciones, modelos y prácticas que regían la tradicional Cooperación Norte-Sur. La cooperación entre países del sur no es algo nuevo; sus orígenes nos remontan a la creación del movimiento de países no alineados, cristalizando en la adopción, en 1978, del Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), conocido como Plan de Buenos Aires, en el que la CTPD fue definida como “un medio para crear la comunicación y fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre los países en desarrollo. Es una fuerza decisiva para iniciar,

diseñar, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, lo cual es esencial para su desarrollo social y económico”.

El actual resurgimiento con fuerza de estos actores del sur en las dinámicas internacionales inevitablemente hace recordar los esfuerzos que el entonces llamado Tercer Mundo, tras el proceso de descolonización en África y Asia, llevó a cabo para establecer un nuevo orden económico internacional que superara la ruptura y las asimetrías Norte-Sur. No obstante, también abre el debate sobre en qué medida, y hasta qué punto, los hoy conocidos como países emergentes realmente redimensionan el panorama internacional (Sotillo, 2010). Sin duda, la apertura del espacio a voces más plurales y el uso de metodologías de trabajo diferentes, alejadas de imposiciones, condicionalidades y jerarquías, y más basadas en los principios de solidaridad y horizontalidad heredados del discurso tercermundista, son un soplo de aire fresco en un sistema internacional altamente desigual (Vieira, 2012). La participación de nuevos actores en la definición de agendas globales puede contribuir a una mayor democratización de las relaciones internacionales, pero también puede generar nuevas fracturas, en la medida en que gran parte de los países del sur –los más empobrecidos– continúan estando excluidos de las estructuras de gobernanza global, lo que lleva al debate sobre la representatividad de los países emergentes respecto del conjunto de países del Sur. Es importante, por tanto, tener en cuenta estas reconfiguraciones del Sur global, y analizar en detalle las prácticas que desarrollan, para entender mejor las actuales dinámicas en el escenario de la cooperación, y las innovaciones o continuidades que generan. Este documento de trabajo trata de vincular algunas de estas transformaciones de agendas y actores, analizando, en concreto, las posibilidades de incorporación del EBDH en la cooperación sur-sur.

Teniendo en cuenta la enorme diversidad de experiencias y modalidades de cooperación sur-sur, que, a diferencia de las décadas de los 60 y 70, no parece unirse en un posicionamiento colectivo en base a reivindicaciones comunes (Sotillo, 2010), se ha optado por analizar los casos de Argentina y Brasil, por ser dos países especialmente activos tanto en las prácticas de CSS como en las experiencias internas y en los debates internacionales sobre derechos humanos. En efecto, se trata de dos países de renta media, que, pese a sus diferencias, tienen una cierta convergencia en sus trayectorias respecto a políticas de desarrollo, procesos de democratización y prácticas de cooperación sur-sur (Hirst, 2010). Y es precisamente esa experiencia interna la que se proyecta exteriormente a través de una CSS entendida, a partir de una cierta identidad y experiencia común, como transferencia de conocimiento e intercambio de buenas prácticas, siempre a partir de las demandas de otros países del Sur, para cumplir con los principios de no condicionalidad y apropiación. En el ámbito externo, en los últimos años ambos países han fomentado el eje Sur-Sur en sus políticas exteriores, con un fuerte peso de la cooperación como principio inspirador de las mismas. De esta forma, su cooperación sur-sur se vincula claramente a la política externa (lo que se refleja en la estructura institucional, dependiente de los ministerios de relaciones exteriores), y, al tiempo que responde a los principios de solidaridad y responsabilidad compartida que guiaban el Plan de Buenos Aires, adquiere una dimensión instrumental de inserción internacional, tanto en términos individuales como colectivos, tratando con ello de incrementar su presencia y poder negociador, y el de los países del sur, en los foros globales.



En línea similar, la cooperación sur-sur de estos países sirve también para fortalecer las relaciones intra-regionales, y con ello para reposicionar a América Latina en el escenario internacional. Las motivaciones de la cooperación sur-sur se distinguen por tanto de los que guían la Cooperación Norte-Sur, pero no por ello la suplantán, reconfigurando así el elenco de relaciones entre el Norte y el Sur, y la concepción dual de donante/Norte – receptor/Sur que estructuraba tradicionalmente la cooperación, situándose en ocasiones como eje de vinculación entre ambos, y articulando dinámicas de cooperación en varias direcciones (Hirst, 2010; Sotillo, 2010), incluyendo la cooperación triangular, que pueden resultar interesantes y desafiantes para la cooperación española. En definitiva, estos países participan en la construcción de “nuevos enfoques, agendas y formatos de articulación interestatal que los ubican como bisagra y eje de vinculación entre los países desarrollados y los países menos desarrollados. Así, por ejemplo, en los diversos foros económicos, los Estados intermedios se preocupan con la promoción del desarrollo y la justicia social; en los ámbitos políticos, por los valores de la democracia y los derechos humanos; en los de la seguridad internacional, por el fin de políticas de discriminación que afianzan estructuras de poder asimétricas” (Lengeyl, Thury y Malcalza, 2009: 19).

Se trata también de países que han jugado un papel impulsor del régimen internacional de derechos humanos, con una activa participación en los foros y organismos en los que se define, principalmente en el sistema de Naciones Unidas. Si para ambos los derechos humanos se configuran como otro de los ejes de su política externa –junto a la cooperación internacional-, en el caso de Argentina ese activismo se ha dirigido principalmente a los derechos políticos y civiles, mientras que Brasil ha apostado más por la defensa de los derechos sociales. Pero en ambos casos, esto ha llevado a la definición de nuevas formas de actuación en este campo, denunciadoras de las prácticas instrumentalizadoras de los derechos humanos por parte de las grandes potencias¹. En efecto, si anteriormente los derechos humanos supusieron una bandera de lucha por el progreso social para muchos países y pueblos del sur, su instrumentalización por las potencias occidentales ha hecho perder fuerza a esta agenda, obligando a reformular y repensar esta agenda (Milani, 2012).

La incorporación del EBDH en las prácticas de cooperación sur-sur podría suponer una aproximación novedosa, en gran parte coincidente con algunos de los principios que actualmente le sirven de guía: la solidaridad, la responsabilidad compartida o la apropiación, entre otros. Aunque sin duda también suscita un gran número de debates que se encuentran hoy en el centro de las preocupaciones, tanto en el campo de la cooperación para el desarrollo como en el más amplio de las relaciones internacionales. Se puede destacar, entre otros, la tensión entre esa defensa que ambos países hacen de los derechos humanos en el ámbito multilateral (con el apoyo al régimen internacional en este campo) y el principio de no injerencia, central en la cooperación sur-sur (que implica condenar cualquier condicionalidad o imposición desde fuera). El Plan de Buenos Aires ya estipulaba que “La CTPD, así como otras formas de cooperación entre todos los países, debe basarse en el

¹ El posicionamiento de algunos de los países emergentes con respecto a una posible intervención internacional como respuesta a las violaciones de derechos humanos en Siria es un ejemplo actual de estas tensiones, dando lugar a propuestas como la de la Presidenta brasileña, Dilma Rousseff, de establecer unas normas que aseguren la responsabilidad *al* proteger como complemento de la responsabilidad *de* proteger. Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/1140828-a-melhor-barganha.shtml>

estricto respeto de la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad de derechos y la no injerencia en los asuntos internos de las naciones, sea cual sea su dimensión, su nivel de desarrollo y su sistema social y económico”, en respuesta a una experiencia histórica de explotación e intervención de las potencias colonizadoras, defendiendo frente a ello una actuación autónoma de los países del sur.

Asimismo, existe un debate entre responsabilidad y pragmatismo como ejes de la acción exterior de estos Estados. Como señala Milani (2012: 56): “se produjo, en las agendas de política externa brasileña en el campo de los derechos humanos, una tensión dialéctica entre los intereses estratégicos –tecnológicos, energéticos, comerciales- de construcción o consolidación de asociaciones (Irán, Turquía, Rusia, China) y la necesidad de promover las banderas universales de los derechos humanos en el respeto a la soberanía de los Estados”. También resulta en cierta medida problemática la tensión entre universalismo (base del sistema internacional de derechos humanos) y particularismo (a partir del respeto a las especificidades locales que permea las acciones de cooperación sur-sur), pese a los avances que la Declaración de Viena de 1993 introdujo en este ámbito al reconocer “la importancia de las particularidades nacionales y regionales”. En este documento se trabaja una definición de los derechos humanos desde las ideas de justicia y dignidad (es decir como contienda política, lo cual permite diversas interpretaciones y apropiaciones), que supera la mera visión jurídica. Y en este sentido, los países y poblaciones del sur han llevado a cabo una apropiación de los derechos humanos que permite definiciones innovadoras de los mismos, alejadas del pretendido universalismo occidental. Finalmente, en el campo de una cooperación sur-sur basada en el intercambio de buenas prácticas a partir de las experiencias de Brasil y Argentina, estos dilemas pueden llevar a ciertas incoherencias, en la medida en que muchos de los programas internos en los que se basa supusieron una clara opción política nacional, que se tecnifica y despolitiza en su proyección exterior, con las consecuencias que ello puede acarrear.

Tratar de trabajar con el Enfoque Basado en los Derechos Humanos tiene que tener en cuenta estas tensiones, sin duda importantes pero no insalvables, que exigen aproximaciones y articulaciones innovadoras que den una nueva forma a las prácticas de cooperación. En este sentido, el EBDH podría ofrecer una vía para trabajar desde una perspectiva que, más allá de la condena de las violaciones de derechos humanos, apueste por el trabajo conjunto para la garantía de los mismos. Y esta es la línea de una política externa en el ámbito de los derechos humanos que, junto al principio de no injerencia, incorpore la no indiferencia, en concordancia con la idea definida por el ex ministro de asuntos exteriores brasileño, Celso Amorim (2009: 67): “Defendemos un abordaje para el tema de que privilegie la cooperación y la fuerza del ejemplo como métodos más eficaces de que la mera condena”.

El EBDH exige, por otra parte, tener en cuenta todo un abanico de actores que intervienen en el desarrollo, entendidos como titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades. Con los procesos de democratización y ampliación de las políticas exteriores de Argentina y Brasil, entran en juego una pluralidad de actores (empresas, ONG, movimientos sociales, universidades, etc.), con intereses entrecruzados y en ocasiones contrapuestos, que complejizan la actuación exterior de los Estados. Como señala Milani (2012: 21), “La diversificación de las agendas y los actores de política externa genera contradicciones en la



línea general de actuación del Estado (...) (*pero*) también puede provocar renovación y “oxigenación” en el campo de la política externa”. Por ello, se deben tener en cuenta las interpretaciones, prácticas y actuaciones de estos actores diversos para entender de forma holística e interdependiente las experiencias de cooperación sur-sur.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se hace necesario un recorte más específico que permita visualizar cómo incorporar el Enfoque Basado en Derechos Humanos en la cooperación sur-sur de Argentina y Brasil. Es así como el derecho a la alimentación aparece, por varios motivos, como un ejemplo privilegiado. En primer lugar, el derecho a la alimentación es uno de los derechos más básicos, reconocido internacionalmente por primera vez como derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 25) e incluido posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (artículo 11). Además, ha sido objeto de varias conferencias internacionales, destacándose la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y sus reuniones de seguimiento, y se incluye en el primero de los ODM, que pretende erradicar el hambre en todos los países, estableciendo como meta reducir a la mitad el número de personas desnutridas.

Sin embargo, pese a dichos esfuerzos y a ser uno de los derechos más básicos y regulados, el derecho a la alimentación también es uno de los más vulnerados, sobre todo en los países del Sur. Según los datos más recientes de la FAO (2012), 925 millones de personas pasan hambre en el mundo. El fracaso de los objetivos establecidos es multidimensional y está marcado por tendencias contradictorias como, por ejemplo, el reconocimiento reciente del derecho a la alimentación como derecho básico en sendas normas constitucionales latinoamericanas de forma paralela a un incremento del agronegocio (para el cual la alimentación es vista como una mercancía/negocio y no como un derecho) y la especulación alimentaria, fomentado muchas veces por los mismos gobiernos, que llevaron a una alta concentración del “mercado” alimentario y a una elevada volatilidad de los precios de los alimentos.

La geometría de la crisis alimentaria también es variable y son los pequeños países más dependientes de las importaciones (muy en particular, Haití y los del Cuerno de África) los más afectados. A la vez, dichos países se convierten en objetivo prioritario para la cooperación sur-sur de países como Brasil y Argentina que, pese a que también se enfrentan a desigualdades y amenazas graves al derecho a la alimentación, han logrado importantes avances en la última década. Huelga decir que los instrumentos internacionales de derechos humanos adjudican al Estado la responsabilidad principal en la implementación del derecho a la alimentación, siendo Argentina y Brasil casos interesantes, con diferentes intensidades, programas y especificidades. Mientras Argentina no tiene una cláusula que reconozca el derecho a la alimentación en la Constitución Nacional, Brasil sí la tiene, lo que permite una mayor protección en la jerarquía de normas a nivel nacional, además de mayores alcances e implicaciones y un reconocimiento social del derecho.

Asimismo, en ambos casos la discusión sobre el derecho a la alimentación se ha llevado a cabo con una importante participación de la sociedad civil organizada (dentro y fuera de los canales institucionales) y con una discusión transversal sobre derechos (es decir, la

complementariedad entre derecho a la alimentación y derecho a la educación, a la vivienda, a la tierra, etc.), que ha supuesto fuertes disputas en torno a los sentidos y significados del derecho a la alimentación como derecho humano. Destaca en este sentido la tensión existente entre la defensa de la seguridad alimentaria (visión compartida por la FAO, las organizaciones internacionales y la mayoría de gobiernos, incluyendo el brasileño y argentino, pretende asegurar que todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos), y la más amplia soberanía alimentaria (acuñada por La Vía Campesina en 1996, implica, más allá de asegurar que se produzca una cantidad suficiente de alimentos, debatir qué alimento se produce, cómo y en qué escala). Se trata, por tanto, de un caso interesante a la hora de analizar los diálogos Sur-Sur, los modelos de desarrollo, la reivindicación de derechos y la construcción de agendas dentro de la CSS.

Partiendo de estas premisas, la investigación se propone analizar las posibilidades y desafíos que supone la incorporación del EBDH en la cooperación sur-sur de Argentina y Brasil. Para ello, se presentarán las oportunidades que ofrece la incorporación del EBDH en la CSS a partir de la importancia que los derechos humanos tienen en su trayectoria, tratando de pensar articulaciones que permitan superar las tensiones señaladas, principalmente en lo que se refiere a la apropiación, no injerencia y ausencia de condicionalidades que permean las prácticas de la CSS, pero también a la existencia de diversos actores y sus correspondientes marcos discursivos sobre los derechos humanos, que actúan y se interrelacionan en la praxis de la cooperación. En base a estas discusiones, se analizarán los elementos clave del EBDH: enfoque global, vinculación con los derechos humanos y su marco normativo, definición de derechos, división de titularidades, participación ciudadana, etc. Estas bases permitirán entender el lugar de los derechos humanos en la cooperación sur-sur de Argentina y Brasil, partiendo de las experiencias y el marco normativo interno, así como su proyección exterior a través de la cooperación. Dentro de estos derechos, el estudio se centrará en el caso específico del derecho a la alimentación que tiene un papel central en la trayectoria argentina y brasileña, tanto en su dimensión interna (con importantes políticas nacionales para garantizar este derecho) como en su proyección externa a través de la CSS (en la que la alimentación se configura como un sector prioritario), presentando los actores involucrados en este campo, sus diversos discursos y las tensiones que pueden generar. Finalmente, se debaten las posibilidades y desafíos que presenta el EBDH para trabajar la alimentación como un derecho.



CAPÍTULO 1

EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR

1.1. DERECHOS HUMANOS Y COOPERACIÓN SUR-SUR

En los actuales debates y documentos programáticos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo hay una apuesta creciente por vincular democracia, derechos humanos y desarrollo como elementos clave de una visión integral del desarrollo. Si bien esta relación está presente desde los inicios del sistema internacional surgido tras la segunda guerra mundial (por ejemplo, en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que recogía en su artículo 28 el derecho a un sistema que garantice la efectividad de los derechos humanos declarando que “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”), es sobre todo tras los procesos de descolonización, y con la participación de estos nuevos Estados en el orden internacional, cuando se hace expresa la idea de que el cumplimiento de los derechos humanos requiere de un contexto en el que puedan asegurarse. Esta idea, que permea varias de las reivindicaciones de los países del Sur para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, será también la base de la adopción de la Declaración del Derecho al Desarrollo en 1986, que incluye además el principio de cooperación y responsabilidad compartida entre los diferentes Estados: “Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo. (...) Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos” (artículo 3).

Asimismo, la Declaración de Viena, de 1993, insiste en la necesidad de vincular las tres dimensiones y en la responsabilidad de la comunidad internacional al respecto: “La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente (...) La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero” (artículo 8).

Los sucesivos Informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas seguirán profundizando en esta relación, destacándose los del 2000, *Derechos Humanos y Desarrollo Humano*, y del 2002, *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. De la vinculación entre esos elementos nace el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), que ofrece una nueva perspectiva para las acciones de cooperación para el desarrollo y que exige una aproximación global para asegurar una coherencia de políticas en sus dimensiones vertical (entre los objetivos y las acciones para lograrlos, es decir entre el discurso y la práctica), horizontal (entre todas las políticas públicas que pueden tener incidencia en los procesos de

desarrollo de los países con los que se coopera: cooperación, política externa, comercial, de seguridad, migratoria, etc.), temporal (que sea consistente a largo plazo) y global (al exigir una acción colectiva concertada) (Millán et al., 2012).

Se define el desarrollo como la realización de los derechos humanos –sustentados en un marco normativo vinculante–, y se resalta la importancia del contexto y de las causas estructurales que impiden la garantía y protección de esos derechos, estableciendo una atribución de titularidades –de obligaciones, responsabilidades y derechos– a los diversos actores involucrados en los procesos de desarrollo. Esta metodología comienza a definirse durante el proceso de reforma de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1997 y 2002) como una forma de dotar de coherencia a la acción de las diversas agencias del sistema, uniendo dos ámbitos en los que la organización es especialmente activa, los derechos humanos y el desarrollo, y va concretándose a partir de varios talleres inter-agenciales impulsados por el Grupo de Desarrollo (celebrados en Princeton, 2001; Stamford, 2003; y Tarrytown, 2008), convirtiéndose en la actualidad en el marco de trabajo de sus agencias y organismos.

A pesar de la potencialidad de este enfoque, su incorporación real presenta retos importantes. Uno de los principales en cuanto al tema que nos ocupa es que la cooperación sur-sur se sustenta en el principio de no injerencia, en base a la reivindicación histórica de los países del sur frente a las intervenciones e imposiciones de las grandes potencias, y por tanto defiende una cooperación técnica alejada de las condicionalidades de la cooperación tradicional, que suponían la obligatoria adopción de agendas y modelos universales y unidireccionales (imponiendo un determinado modelo de desarrollo a seguir, unos objetivos de desarrollo humano, unos derechos humanos universales, un modelo de democracia, etc.) sin tener en cuenta las realidades y especificidades de cada sociedad.

Se genera así una tensión entre política y técnica: por un lado, la politización de estas agendas puede generar reticencias importantes, pero, por otro, tecnificar el debate, y rehuir de los temas políticos, tampoco es una vía aséptica o neutra, en la medida en que bajo tecnicismos muy a menudo se esconden también intereses políticos. En otras palabras: a menudo se desvirtúan las fronteras de lo técnico y lo político, lo que puede implicar una tecnificación de la política en detrimento del acento en la politización de los aspectos técnicos. La propia historia de la Cooperación Norte-Sur muestra que los discursos técnicos esconden posiciones ideológicas y de poder, que se traducen precisamente en la obligatoria adopción de un determinado modelo de desarrollo escondido bajo lo que se presenta como metodologías neutras que obvian el contexto en el que se implantan (desde la imposición de políticas de ajuste por parte del Fondo Monetario Internacional hasta la adopción de unos objetivos de desarrollo del milenio universalmente aplicables). Los derechos humanos permitirían desvelar esos discursos, y ofrecer prácticas más críticas, siempre que se recuperen como herramientas de emancipación. Esto exige, sin embargo, que admitamos que no existe neutralidad ni en la ciencia ni en la política, aunque sí una *pretensión* de objetividad que debe guiar la aplicación de herramientas metodológicas asociadas a los derechos humanos.

Desde esa perspectiva, el debate sobre los modelos de desarrollo, así como la exigencia del reconocimiento del desarrollo como un derecho humano, han sido reivindicaciones históricas de los países en desarrollo, con el fin de asegurar que son dueños de sus propios



procesos de desarrollo, evitando con ello imposiciones y condicionalidades desde el Norte. Esta idea está en la base del espíritu de Bandung y del surgimiento del Movimiento de los No Alineados, de donde de hecho proviene la propia necesidad de una cooperación entre los países del Sur, como unión frente al poder del Norte, en base, tanto al respeto a la soberanía como a la justicia y los derechos humanos. En efecto, entre los principios que deberían guiar las relaciones entre los países de no alineados, definidos en la Conferencia de Bandung de 1955, se encuentran el respeto por los derechos fundamentales², la soberanía y la integridad territorial de todas las naciones, y la igualdad de todas las razas y de todas las naciones, grandes y pequeñas; la abstención de intervenciones o interferencia en los asuntos internos de otros países; la promoción del interés y de la cooperación recíproca; y el respeto por la justicia y las obligaciones internacionales.

Asimismo, la Declaración conjunta de los setenta y siete países en desarrollo, emitida en 1964 en Ginebra, señalaba que “La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo marca el principio de una nueva era de la historia de la cooperación internacional en el ámbito del comercio y del desarrollo. Tal cooperación debe servir como instrumento determinante para poner fin a la división del mundo entre zonas de abundancia y de intolerable pobreza. Esta tarea es el desafío excepcional de nuestra época. La injusticia y la negligencia durante siglos deben ser reequilibradas. Los países en desarrollo están unidos en su determinación para continuar la búsqueda de este reequilibrio y para dirigirse a toda la comunidad internacional para que les comprenda y apoye en este esfuerzo.” Estas ideas servirán de base al Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), adoptado en Buenos Aires en 1978.

Además, estas reivindicaciones, que abrían la vía a los derechos de tercera generación (también llamados colectivos o de solidaridad), culminaron en la adopción de la Declaración del Derecho al Desarrollo, donde se insiste en que: “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él” (artículo 1).

En definitiva, la posible tensión entre la igualdad soberana, el principio de no injerencia y el trabajo en defensa de los derechos humanos se articula en la trayectoria de la cooperación entre los países del Sur, por lo que el EBDH podría servir como mecanismo de operacionalización de una reivindicación histórica en los procesos de desarrollo.

Sin embargo, no se puede obviar que en los últimos años, principalmente en el contexto post-11 de septiembre, el discurso de los derechos humanos ha perdido fuerza por haber

² Cabe señalar que, pese a que en el texto nos referimos principalmente a los “derechos humanos”, que estos no son sinónimos de los “derechos fundamentales”, que son el grupo de derechos efectivamente incluidos en una Constitución, es decir, la traducción que cada Estado hace de esos derechos humanos universales. En este sentido, pese a que el marco general son los derechos humanos –y las herramientas internacionales que los sustentan–, en vistas a asegurar la soberanía y el principio de no injerencia, el EBDH debe tener en cuenta y trabajar a partir de los derechos fundamentales –como el marco interno en el que en cada país se trasladan y asumen esas normas internacionales una vez ratificadas–. De esta forma, a lo largo del texto, analizaremos tanto el marco normativo internacional como su concreción en las normas internas de los dos países estudiados.

sido instrumentalizado por las grandes potencias para justificar intervenciones militares, como las de Afganistán, Irak o Libia, al tiempo que recortaban derechos fundamentales al interior de sus propias sociedades (con el ejemplo paradigmático de la Ley Patriótica en Estado Unidos). El debate en torno a una posible intervención en Siria, y las reticencias de algunos de los países emergentes es una muestra de las consecuencias que ha tenido esta instrumentalización. Pero al mismo tiempo, en un momento de crisis y de expansión de la mercantilización y desmantelamiento de derechos fundamentales y de lo que parecían conquistas irreversibles, el discurso y la práctica de los derechos humanos resultan más necesarios que nunca. Como veremos, el derecho a la alimentación resulta un buen ejemplo de ello, si tenemos en cuenta que los alimentos son uno de los derechos más fundamentales, pero también más incumplidos, no sólo por la existencia de sequías o catástrofes naturales, sino principalmente por la gestación de una nueva geopolítica y geoeconomía del poder postcrisis financiera que, con el cierre de importantes activos de inversión, ha visto en la especulación alimentaria un importante campo de lucro para el capitalismo contemporáneo.

1.2. APROPIACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS: MARCOS DISCURSIVOS E INTERPRETATIVOS

Es útil aquí distinguir los diferentes discursos existentes en el campo de los derechos humanos: frente a la concepción fuerte de los mismos, particularmente presente entre los actores sociales, que entiende que los derechos están fuertemente vinculados con la idea de justicia social y que son por tanto principalmente procesos de definición y lucha política, entre los actores estatales –así como, y en mayor medida, en el ámbito privado- parece haber triunfado una concepción débil de los mismos, que ha servido no sólo para tecnificarlos y desvincularlos de las luchas políticas, sino también para instrumentalizarlos en función de los diversos intereses.

En este sentido, un elemento importante y casi siempre olvidado en el análisis de los actores de la cooperación es su percepción del mundo social. Nos parece que una manera interesante de introducir esta cuestión es a través del desarrollo de la noción de *frame analysis* o *marcos de análisis*, de percepción y de experiencia, que permiten a los individuos localizar, percibir, identificar y clasificar los acontecimientos de su entorno, de su vivencia del mundo (Goffman, 1974). En el caso específico de las organizaciones y movimientos sociales, la noción se popularizó dentro de la sociología de la acción colectiva como herramienta interpretativa para entender cómo los individuos traducen a marcos colectivos de interpretación a partir de la experiencia en los movimientos sociales.

La aplicación de este debate a los actores de la cooperación internacional para el desarrollo puede ser central para entender cómo los diferentes actores enmarcan sus acciones y construyen significados de las interacciones sociales, los proyectos de cooperación y los procesos más amplios. En otras palabras, ¿cómo generan *marcos interpretativos* en los que se plasman lecturas del mundo que permiten la identificación de estrategias y pautas de acción? Los actores producen diversas formas de *enmarcar* la realidad y sus acciones, influenciadas por las orientaciones individuales y colectivas, las creencias, la política de



alianzas y de oposición, los valores, los intereses, las ideologías y los objetivos³. Esto significa, en el caso específico de los derechos humanos, que los actores de la cooperación tienen diferentes formas de enmarcarlos, generando marcos interpretativos diversos, y muchas veces enfrentados, que contribuyen a la resignificación continua de las prácticas sociales.

En la construcción de marcos interpretativos en el campo de los derechos humanos es importante distinguir, en términos analíticos, un enmarcamiento y concepción “fuerte” de los mismos frente a una concepción “débil”. En el primer caso, suelen ser actores sociales quienes reivindican una concepción de derechos humanos fuertemente vinculada con la idea de justicia social y de lucha política arraigada en sus propias experiencias históricas y socio-espaciales. Los derechos humanos se enmarcan aquí en vivencias y en prácticas territoriales asociadas no sólo a los derechos políticos, sino también a los derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y medioambientales. Solidaridad, experiencia, reivindicación, contestación, participación, territorio, empoderamiento y justicia social son nociones clave de este primer modo de enmarcamiento. En el segundo caso, los procesos de enmarcamiento “débil” de los derechos humanos dependen de cada actor, contexto y proceso, si bien existe una tendencia a que actores como los Estados, las organizaciones internacionales y las empresas enmarquen los derechos humanos de una manera más técnica, tratando de desvincularlos de las luchas políticas y de las diversas experiencias territorializadas, instrumentalizándolos en función de sus diversos intereses. Cooperación, proyectos, responsabilidad, compensación, gestión, sostenibilidad, garantía y eficiencia son palabras clave en este segundo tipo ideal de enmarcamiento de los derechos humanos.

Si en el primer caso hay una tendencia a pensar los derechos humanos desde la micro-política y las experiencias particulares, contextualizándolos culturalmente y socialmente (aunque muchas veces sin alcanzar una perspectiva global y/o ampliada), en el segundo caso las políticas y modelos tienden a ser entendidos a partir de una pretensión universal basada en el desarrollo occidental, lo que incide no sólo en una visión a-espacializada de los derechos humanos, sino también en la reiteración – en los días de hoy más implícita que explícita – de “giros modernizantes” (Domingues, 2009) y teleológicos, basados en la noción de progreso y en la hegemonía del desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, por más que se incorporen varios matices sociales, culturales y políticos.

En este ámbito de pugna entre marcos interpretativos diversos sobre los derechos humanos, también es relevante señalar la tensión entre *marcos interpretativos* y *marcos discursivos*. Los marcos discursivos son parte de los marcos interpretativos, pero no son sinónimos. Los marcos discursivos aparecen como exteriorización selectiva (en la que operan diferentes tipos de filtros) de los marcos de interpretación. Sin embargo, muchos elementos que están presentes en los marcos de interpretación y que derivan de posicionamientos ideológicos, valores e intereses no aparecen de forma explícita en los discursos, lo que ayuda a explicar la habitual contradicción entre prácticas sociopolíticas y discursos de los diferentes actores que actúan en la cooperación internacional. Asimismo, en el seno de estas disputas de enmarcamiento se producen los mayores conflictos entre lo técnico y lo político; lo

³ Para una discusión más sistemática sobre los cuadros de acción colectiva, véase los trabajos originales de Snow, Rochford, Worden y Benford (1986), Tarrow (1994) y las críticas de Rivas (1999) y Bringel (2011a), entre otros.

institucional y lo no institucional; lo local y lo global y, en definitiva, entre diferentes formas de enmarcamiento de los derechos humanos por parte de los actores sociales. De esta forma, muchos de los conocimientos anunciados como “técnicos” e intercambiados en la CSS están enmarcados en una lógica política y, en algunos casos, económica, como es el caso de las políticas de cooperación agrícola brasileñas que buscan expandir la producción de biocombustibles en otros lugares del Sur.

En el segundo caso, la tensión entre lo local y lo global remite tanto a la importancia de la construcción cultural de los derechos humanos como a la capacidad de generar articulaciones entre actores y escalas. En otras palabras, los derechos humanos son reconocidos universalmente con independencia de las diferencias culturales, pero su aplicación y construcción exige una aproximación a los marcos interpretativos locales y culturales. El caso elegido para esta investigación, el derecho a la alimentación, es un caso paradigmático de campo en disputa. Por un lado, algunos actores pueden enmarcarlo como sinónimo de seguridad alimentaria en el sentido del mero abastecimiento de alimentos (lo que implica una misma práctica para afianzar un derecho, es decir, ser capaces de dotar a la población de una alimentación adecuada y suficiente de acuerdo con los criterios nutricionales). Por otro lado, otros actores pueden enmarcarlo como sinónimo de soberanía alimentaria, entendida como la capacidad de los propios individuos y colectivos a decidir qué y cómo producir, desafiando la visión de la agricultura como un negocio. Sin embargo, hay múltiples maneras de construir el derecho a la alimentación en el paradigma de la soberanía alimentaria que se convierte en una demanda aglutinadora global con variadas construcciones y apropiaciones locales. Mientras para algunos actores y localidades, su construcción implica la reforma agraria y la democratización del acceso a la tierra, para otros pasa principalmente por la creación de circuitos cortos de comercialización y dinámicas de agricultura ecológica en territorios urbanos. De este modo, lo local y lo global, lo particular y lo universal, las redes y los territorios aparecen no como dimensiones paralelas, sino dentro de una misma lógica de construcción espacial y temporal, culturalmente sensible, del desarrollo, la cooperación y los derechos humanos.



1.3. EL EBDH COMO ENMARCAMIENTO FUERTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

Teniendo en cuenta lo expuesto, sugerimos en este apartado que es importante *repolitizar* y *enmarcar* en un sentido fuerte los debates sobre el desarrollo y con ello las agendas de la cooperación, entendiendo que el EBDH puede ofrecer una oportunidad de repensar los modelos de desarrollo, contextualizarlos a través de un enfoque “glocal”, exigir responsabilidades donde impera el voluntarismo, y dar más coherencia a las acciones de cooperación. Supone en este sentido un cambio paradigmático en la cooperación para el desarrollo, por la transformación en las relaciones entre los diversos actores, con un papel central de los sujetos de derechos, que dejan de ser beneficiarios para convertirse en actores centrales de los procesos de desarrollo –y por tanto también a la hora de definir y trabajar los derechos humanos-, y con el paso de los Estados a ser titulares de obligaciones que tienen, por tanto, la obligación de garantizar los derechos humanos. También permite complementar las acciones de denuncia de las violaciones de derechos humanos con aproximaciones más proactivas y propositivas, que utilicen la cooperación para garantizar el cumplimiento de estos derechos. En esta línea, el ex Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Celso Amorim (2009:75), defendía que “la cooperación debe prevalecer sobre la victimización”.

El EBDH supone así una agenda más amplia, articuladora y ambiciosa que los objetivos de desarrollo del milenio, que puede servir de base a los debates post-2015. En efecto, los ODM acaban reproduciendo la idea de los recetarios universales tan criticados a lo largo de la historia de la cooperación y de un enfoque de necesidades básicas que parecía superado, además de olvidar el contexto y los debates sobre modelos de desarrollo y su contribución a la justicia social, confundiendo con ello las causas (ausentes) y las consecuencias (la pobreza) (Echart, 2009). De esta forma, si para muchos “Los ODM ofrecen una de las más importantes oportunidades en la historia de realizar los derechos humanos de millones de personas, inclusive su derecho al desarrollo” (Khan Williams, 2005: 104 - Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los derechos humanos), el EBDH ofrece la posibilidad de ir más allá, incorporando de forma directa los instrumentos jurídicos que dan fuerza a los derechos humanos (entendidos, según Naciones Unidas, como “las garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana”) como base para el trabajo. Permite, en definitiva, que los derechos humanos adquieran un papel real en la cooperación, para que ésta no sea sólo “la piedad de Caín” (Surasky, 2010a). De esta forma, la meta presente en los ODM de “Disminuir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre” se convierte en asegurar el derecho a la alimentación, obligando a los Estados y empoderando a los actores sociales y a la población.

Para evitar caer en condicionalidades que supongan la imposición de modelos exógenos, incluso en lo que a los derechos humanos se refiere, es imprescindible partir de un respeto a las culturas y las especificidades de cada lugar (Escobar, 2008). La propia Declaración de Viena, de 1993, señalaba que: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. *Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos,*

culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Así, un trabajo con EBDH exige partir de un diálogo entre las diferentes concepciones, lo que ofrece espacios para huir de imposiciones exógenas y trabajar conjuntamente a partir de marcos comunes (por ejemplo, a partir del reconocimiento de dos socios del derecho a la alimentación). Esto supone respetar las especificidades de cada lugar y contexto, lo que también constituye un principio básico de la CSS, a partir de la defensa de la soberanía nacional y de la no condicionalidad, que sitúan la relación en una base de igualdad y partenariatado, con un respeto central a la soberanía. La CSS construye sus políticas en base a negociaciones constantes en base a prioridades definidas por los socios, cambiando con ello la concepción clásica de donante-receptor y asegurando la apropiación de los procesos y la alineación con las demandas del socio, lo que crea las condiciones para trabajar los derechos humanos democrática y contextualizadamente, sin condicionalidades o imposiciones externas.

Para ello, el primer paso es sin duda entender la traducción y construcción de los derechos humanos en cada contexto, los diversos discursos que se manejan en este campo, y las tensiones y luchas que generan. Los derechos humanos han sido definidos de diferentes formas, presentándose como “una noción polémica, inacabada, móvil, que no admite conceptualizaciones demasiado estáticas” (Sánchez Cano, 1998: 12). Esa dificultad de lograr una definición concreta y estable de los derechos humanos responde al contenido político que forma parte de los mismos y que, en no pocas oportunidades, se ha querido negar o reducir a un mínimo en entendiendo que resultaría en su debilitamiento. Lejos de esa posición, es importante, reconocer y valorar que el carácter político de los derechos humanos los refuerza y les otorga un lugar de protagonismo dentro de la historia que de otra forma no pueden lograr.

Siguiendo a Joaquín Herrera Flores (2001, 2005) los derechos humanos pueden ser abordados como conjunto de procesos sociales, económicos, normativos, políticos y culturales que abren y consolidan espacios de lucha por una particular concepción de la dignidad humana y que, por tanto, no deben ser pensados como logros que se alcanzan de una vez y para siempre, sino como procesos que abren espacios para obtener bienes materiales y simbólicos que se encuentran socialmente distribuidos de forma inequitativa en respuesta a procesos jerárquicos y desiguales que operan en el seno de las sociedades.

Esto implica entender a los derechos humanos como *proceso* y a partir de una concepción *contingente*. Asimismo, supone superar las imposiciones de una cultura occidental que se pretende universal (algo, por cierto, visible en determinadas concepciones de *cosmopolitismo* todavía muy basadas en visiones particulares europeas y no en una perspectiva dialógica) para construir una política de derechos humanos que, sin caer en relativismos, establezca un intercambio entre diferentes culturas acerca de los principios de la dignidad humana. En esta línea, Boaventura de Sousa Santos (2004) propone una “concepción cultural de los derechos humanos” para que éstos puedan configurar una “política progresista de carácter emancipatorio”. Y en este sentido, “En la esfera de los derechos humanos y la dignidad, la movilización de apoyo social a favor de las demandas



emancipatorias que potencialmente tienen, solamente se puede conseguir si tales demandas han sido asumidas y apropiadas en el contexto cultural local” (Sousa Santos, 2004: 108). La participación en la definición de los principios y las políticas es por tanto indispensable para una real apropiación de los procesos de desarrollo por parte de sus protagonistas.

Por ello, el trabajo en base a los derechos humanos que propone el EBDH exige un enfoque participativo que incorpore, además de a los Estados, a la ciudadanía. Y este es un desafío para una CSS principalmente bilateral, entre gobiernos⁴, que no incluye de forma plena a la ciudadanía en el diseño y toma de decisión política, lo que está en contradicción con la participación que ha reivindicado y tenido en los propios procesos internos de esos países de reconocimiento y ampliación de derechos. Veremos más adelante que uno de los elementos centrales del EBDH es precisamente la participación ciudadana -en la medida en que ésta es la titular de derechos-, desde un horizonte emancipador que permita empoderar a las personas para que exijan sus derechos. Todo ello hace imprescindible incorporarlos en una política de estas características.

Con estas premisas en mente, es imperativo trabajar desde un entendimiento de los derechos humanos que los convierta en herramientas capaces de guiar el trabajo de la cooperación para el desarrollo, y encontrar una definición que, sin perder la fuerza que los derechos humanos representan, permita su “operacionalización práctica”. El Enfoque Basado en Derechos Humanos parte de la base de que todos los programas, proyectos, acciones y políticas al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover, como meta principal, la realización de los derechos humanos. Se trata de una revisión innovadora de la cooperación para el desarrollo, que adopta el derecho internacional de los derechos humanos, y los principios y valores que lo conforman, como un marco conceptual explícito y universalmente aceptado, que determina como principal objetivo del desarrollo la realización de los derechos de todas las personas, especialmente las que se encuentran en situación de exclusión y/ o mayor vulnerabilidad. Sin embargo, cabe recordar que los marcos conceptuales y metodológicos son un instrumento o, si se prefiere, un *dispositivo táctico*, que debe acompañarse de una *visión estratégica*, sin la cual dichos instrumentos pierden su potencial de intervención transformadora. De ahí, la importancia de entender el EBDH como instrumento que baliza una concepción emancipatoria y un enmarcamiento fuerte de los derechos humanos.

⁴ Esto es más cierto en el caso brasileño. Argentina sí reconoce que trabaja la CSS “desde una perspectiva ética, basada en la solidaridad y el respeto para promover la construcción de una sociedad inclusiva donde todos sus integrantes gocen del ejercicio de una ciudadanía plena, síntesis de los ODM”, en <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/secin/dgcin/introduccion.html>.

1.4. ELEMENTOS DEL EBDH: UNA GUIA PARA VALORAR SU INCORPORACIÓN EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Según la definición de Naciones Unidas, el EBDH⁵ es un el “marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos” (OCNUDH, 2006:15). El objetivo del desarrollo, así definido, es por tanto el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, superando el enfoque de necesidades imperante hasta ahora: “El marco internacional de los derechos humanos – pilar fundamental de este enfoque- convierte las necesidades humanas en derechos exigibles, que implican para las autoridades públicas y actores no estatales, la obligación de respetarlos y cumplirlos. Clarifica así el alcance de los derechos, así como las obligaciones y responsabilidades” (Mendiola, 2010: 2).

Los elementos propios del EBDH, derivados de las normas y principios de los derechos humanos, se pueden resumir en los siguientes:

- La vinculación con los derechos humanos y con sus estándares internacionales: se trata de incluir los derechos humanos como fundamento y principio de las acciones de cooperación, que deben tener como objetivo final la plena realización de los mismos.
- La atribución de nuevas titularidades de derechos, responsabilidades y obligaciones.
- La rendición de cuentas: los Estados tienen obligación de informar y actuar con transparencia. Los ciudadanos son los principales responsables de exigir dicha transparencia.
- El empoderamiento: contribuye a capacitar a los titulares de derechos para ser responsables de su propio desarrollo y para poder exigir sus derechos.
- La participación de los titulares de derechos en la definición, promoción y defensa de sus derechos.
- La no discriminación: todos los seres humanos, es decir, todos los titulares de derechos, son iguales ante los mismos.
- Y la atención a los grupos más vulnerables: sin menoscabo del anterior elemento, implica ser conscientes de la especial atención que merecen ciertos grupos.

El marco normativo del EBDH son todas las normas jurídicamente vinculantes que conforman el sistema internacional de protección de los Derechos Humanos. Las principales, además de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), son: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990); y sus respectivos Protocolos Facultativos.

⁵ Para una revisión más en profundidad del EBDH se recomienda la investigación realizada por el IUDC-UCM para la Plataforma 2015 y más (Echart et al, 2012).



Asimismo, los principios de derechos humanos que derivan de las normas internacionales se convierten en principios operativos que han de guiar todas las actividades, políticas y acciones de desarrollo:

- *Universalidad e inalienabilidad*: ya que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”;
- *Indivisibilidad, interdependencia e irrenunciabilidad*: no hay jerarquías entre los distintos derechos, que son inherentes al ser humano, y por tanto inajenables e irrenunciables;
- *Imprescriptibilidad*: no se pierden ni caducan;
- *Participación e inclusión*: son elementos fundamentales para fortalecer y construir capacidades en los titulares de derechos que les permiten participar en los procesos desde una posición de igualdad con los titulares de obligaciones;
- *Transparencia, rendición de cuentas e imperio de la Ley*: los derechos humanos suponen obligaciones derivadas de los compromisos jurídicos asumidos por los Estados, que han de responder de su conducta, asegurando su eficacia y transparencia.

La centralidad de los derechos humanos en el EBDH se traduce por tanto en que los procesos de desarrollo se han de guiar por las normas y principios de los derechos humanos; y que se deben analizar y evaluar las causas e impedimentos (coyunturales o estructurales) para su realización. Implica adoptar un enfoque global de los procesos de desarrollo, vinculados a los derechos humanos y la democracia, que debe permear todas las acciones. Desde la perspectiva de la CSS, implica asumir que la cooperación propiamente dicha sólo representa un elemento, junto a la política externa, comercial, de seguridad, etc., que pueden tener también incidencia en los procesos de desarrollo de los países con los que se coopera.

Entre las principales aportaciones del EBDH se resalta la atribución de nuevos roles a los actores involucrados en los procesos de desarrollo:

- 1) Titulares de Derechos: son todas las personas por el hecho de serlo, reconociendo la capacidad de los sujetos destinatarios de las intervenciones de cooperación para convertirse en sujetos activos en el proceso de desarrollo, de lo que se derivan como elementos fundamentales del EBDH la participación, la no discriminación y la atención a grupos más vulnerables: “el EBDH promueve la creación de una ciudadanía activa y participativa y el fortalecimiento de unas instituciones estatales que den voz a todos aquellos que no la tienen, para que construyan de forma conjunta unas políticas públicas que promuevan y garanticen los derechos humanos” (ISI Argonauta, 2008: 9).
- 2) Titulares de Obligaciones: principalmente los Estados, al ratificar los instrumentos jurídicos de derechos humanos: “Los Derechos Humanos son compromisos ineludibles del Estado, en cuanto que existen instrumentos y mecanismos que los consagran y que sirven para regular el papel del Estado como representante del pueblo y administrador de los bienes de la comunidad” (ISI Argonauta, 2008: 33). Esa obligación se traduce en el compromiso de respetar, proteger y garantizar esos derechos.
- 3) Titulares de Responsabilidad: todo actor que, formando parte de una sociedad, debe cumplir con las normas de derechos humanos. Un ejemplo podrían ser las empresas, por el papel que juegan, muchas veces negativo, en los procesos de desarrollo. Otro serían las ONG y en términos generales los actores del sistema de cooperación internacional, si partimos de una concepción débil de la obligación de cooperar.

En esta división de titularidades, existe un debate sobre si los Estados tienen obligación de cooperar para contribuir a la realización de los derechos humanos. Si bien esta obligación no está contenida en ningún instrumento jurídicamente vinculante, existen numerosas normas del derecho internacional consuetudinario del que podría derivarse, como la ya señalada Declaración del Derecho al Desarrollo, e incluso la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por otra parte, el énfasis que se hace desde la CSS en el refuerzo de capacidades, movilizándolo y fortaleciendo las capacidades de los socios, también está en consonancia con esta división de titularidades del EBDH, en la medida en que la cooperación no supone un debilitamiento o desplazamiento del Estado, como ha sido muchas veces el caso en la cooperación norte-sur. Más bien ocurre todo lo contrario, es decir, su fortalecimiento como actor central de los procesos de desarrollo, junto al que se asumen responsabilidades desde la base de la solidaridad, asegurando con ello la apropiación real de los procesos de desarrollo. En este sentido, la CSS trabajaría el fortalecimiento de los titulares de obligaciones (y no tanto de los titulares de derechos). En definitiva, la división de titularidades que implica el EBDH supone una superación de la visión donante-receptor, estableciendo nuevas relaciones, que pueden encontrar mayor cabida en la CSS si esta incorpora la solidaridad y la responsabilidad como elementos centrales.

La aparición con fuerza de nuevos actores en la cooperación, que aportan su experiencia y permiten introducir innovaciones en agendas un tanto estancadas – máxime en el contexto de crisis en el que se encuentran las economías del norte – ofrece la posibilidad de pensar en nuevas formas de actuar y hacer cooperación. La incorporación de los derechos humanos en estos nuevos modelos demostraría la voluntad real de impulsar procesos de desarrollo inclusivos, que sitúen la dignidad humana en el centro, y que se basen en los estándares internacionales establecidos para ello, pero contextualizados en las diversas realidades en las que se trabaja. En los capítulos siguientes se profundizará en algunos de los elementos del EBDH aquí señalados, y se presentarán los casos de la cooperación argentina y brasileña en torno del derecho a la alimentación, como un ejemplo de la posibilidad de trabajar con un EBDH a partir de consensos entre las partes, apoyando las políticas que garanticen ese derecho en el ámbito interno y contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades del Estado para su cumplimiento.

Para valorar la inclusión de este enfoque por parte de los actores de la cooperación, en este caso de Argentina y Brasil, se debe analizar, como se hará en los siguientes apartados:

- 1) Si han ratificado los principales Tratados y Convenciones que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es decir, si existe un marco jurídico que sustente el EBDH y garantice los derechos humanos en el ámbito interno,
- 2) Si ese marco jurídico se incluye como base para la acción exterior, y específicamente para la cooperación para el desarrollo, es decir, si ésta se fundamenta en los derechos humanos y los incluye como objetivo que debe ser alcanzado.
- 3) Y finalmente, si esa la incorporación de los derechos humanos como base para la cooperación implica la adopción de la metodología del EBDH (estableciendo una división de titularidades, e incluyendo como elementos centrales la participación, el empoderamiento, la transparencia, la rendición de cuentas, etc.).

En el siguiente cuadro se ofrecen algunas de las preguntas que pueden servir de guía para valorar la incorporación y aplicabilidad del EBDH en la cooperación para el desarrollo.



I. MARCO NORMATIVO DE DERECHOS HUMANOS COMO GUÍA DE ACTUACIÓN	
I.1. Ratificación de Instrumentos internacionales de DDHH	¿Ha ratificado el Estado todos los instrumentos internacionales de DDHH?
I.2. Incorporación en el ordenamiento interno	¿Se han incorporado esos estándares internacionales de manera completa en el ordenamiento interno?
I.3. Justiciabilidad de los derechos	¿Existen mecanismos para exigir todos los derechos ante los tribunales, reconociendo las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de DDHH?
	¿Existen otros mecanismos para garantizar los derechos no positivados?
I.4. Universalidad de los derechos	¿Asume el Estado su compromiso con la humanidad en su conjunto?
II. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO	
II.1. Definición del desarrollo como realización de los DDHH	¿Se define el desarrollo como plena realización de los DDHH?
	¿Qué discurso de DDHH se asume (individual/estructural, reactivo / proactivo, enmarcamiento fuerte/débil)?
	¿Se tienen en cuentas las especificidades y diferentes cosmovisiones a la hora de definir el desarrollo y los DDHH?
II.2. Vinculación e interrelación entre desarrollo, DDHH y democracia	¿Se reconoce la importancia de la democracia para el desarrollo?
II.3. Compromiso de Estado con el desarrollo	¿Existen un compromiso de Estado con el Desarrollo?
	¿Se define el compromiso del Estado con el desarrollo como derecho humano?
II.4. Coherencia de políticas con el desarrollo	¿Se incorpora una dimensión global, asumiendo la responsabilidad conjunta de cooperar para enfrentar los retos globales en una sociedad interdependiente?
	¿Existe una coherencia de políticas con el desarrollo y los DDHH que permee todas las políticas públicas traducida en compromisos y mecanismos concretos?
III. LOS ELEMENTOS DEL EBDH EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO	
III.1. Definición de los objetivos de la política de desarrollo en base a los DDHH	¿Se definen los objetivos de la política de desarrollo en base a los DDHH?
	¿Se supera la agenda de ODM apostando por el cumplimiento de los DDHH (incluidos los DESC)?
III.2. Incorporación de los elementos del EBDH desde un enfoque global	¿Se incorpora el EBDH a la política de desarrollo?
	¿Se tiene en cuenta el contexto y su importancia para enfrentar los problemas de subdesarrollo, y las causas estructurales de la pobreza a la hora de definir los objetivos de la política de desarrollo?
III.3. División por titularidades.	¿Se reconoce la división por titularidades y su igual importancia?
III.4. Titulares de derechos	¿Se incluye a los ciudadanos como actores centrales de los procesos de desarrollo, entendiéndolos como titulares de derechos?
	¿Se asegura como esencial la participación ciudadana?
	¿Se trabaja el empoderamiento de los titulares de derechos?
	¿Se tiene en cuenta las demandas de los excluidos, vulnerables, a la hora de avanzar en la definición de los derechos?
III.5. Titulares de obligaciones	¿Se reconoce a los Estados socios como titulares de obligaciones?
	¿Se reconoce el Estado como titular de obligaciones en su política de cooperación?
III.6. Titulares de responsabilidades	¿Cumplen las empresas o las ONG, entre otros actores, su papel de titulares de responsabilidades en consonancia con el EBDH?

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 2.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA Y BRASIL

2.1. EL MARCO NORMATIVO DE DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA Y BRASIL

Para poder valorar las potencialidades del EBDH en la CSS argentina y brasileña, el primer paso es comprobar que ambos cuentan con el marco normativo de derechos humanos (es decir, que han ratificado todos los instrumentos internacionales de Derechos Humanos) y que este sirve de guía de actuación, tanto en el ámbito interno como externo.

En términos muy generales, la historia de América Latina desde la Segunda Guerra Mundial está marcada por matrices sociopolíticas y procesos conflictivos, donde la disputa de proyectos de sociedad acabó llevando, en las décadas de 1960 y 1970, a interrupciones del orden democrático en buena parte de la región. Argentina y Brasil son parte de una lista más amplia de países en el subcontinente donde proyectos nacional-populares, desarrollistas y revolucionarios de índole diversa se vieron frustrados por golpes militares que instalaron regímenes dictatoriales que, habiendo seguido estrategias diferentes en su igualmente ilegal ejercicio del poder, compartieron la vocación por silenciar las protestas sociales y las voces de los opositores a sus planes. Los asesinatos de militantes políticos, las desapariciones forzadas de personas, la aplicación de torturas y el establecimiento de centros clandestinos de detención y muerte, así como la cooperación establecida entre los países del Cono Sur para perseguir a quienes se opusieran a los gobiernos -conocida como el “Plan Cóndor”- son marcas que han quedado instaladas en sus sociedades. El desprecio por los derechos fundamentales de todos y todas fue una constante en la política estatal de aquellos años. Esto sólo empezó a cambiar a partir del retorno a la vida democrática de la Argentina en 1983 y del Brasil en 1985, con procesos bastante distintos en los dos países en lo que se refiere a como la recuperación de la memoria histórica, y la lucha por los derechos humanos pasó a protagonizar la vida social y política de las democracias políticas emergentes.

A pesar de las diferencias internas, la asunción del poder de Raúl Alfonsín y de José Sarney estuvo seguida del reingreso de ambos países a un marco de legalidad internacional en materia de derechos humanos. En Argentina, y como consecuencia de la lucha de grupos de la sociedad civil entre los que se destacan Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, esto derivó en un histórico enjuiciamiento a los miembros de las juntas militares que gobernaron el país, aunque poco después se aprobarían las denominadas “leyes del olvido” de “obediencia debida” y “punto final”, y con la llegada del neoliberalismo el Presidente Carlos Menem (1989-1995 y 1995-2001) dictaría un indulto presidencial que los dejaría en libertad. La llegada al poder del kirchnerismo (Néstor Kirchner en 2003-2007 y Cristina Fernández de Kirchner desde entonces) abrió nuevos juicios y actualmente los máximos dirigentes del gobierno dictatorial cumplen condenas en cárceles comunes, lo que se ha saldado incluso con la muerte en la cárcel de importantes actores de la dictadura, como fue el caso de Videla en mayo de 2013. Brasil siguió un camino diferente. A pesar de que algunos movimientos sociales hicieran hincapié en la centralidad de los derechos humanos asociada a la memoria de la dictadura, estos no tuvieron el alcance de Argentina. Además, el consenso de la



transición brasileña privó de carácter público la memoria de las violaciones de derechos humanos (Macdowell Santos, Teles y Teles, 2009) y no fue hasta 2012 cuando, por decisión del gobierno encabezado por Dilma Rouseff, se estableció la “Comisión de la Verdad” con la misión de investigar las violaciones de derechos humanos producidas durante el período 1964-1985. El importante paso se ve, no obstante, limitado debido a la ausencia de facultades para castigar a quienes sean hallados culpables por su comisión dado que sigue vigente una ley de auto-amnistía dictada por el gobierno militar en 1979.

En cualquier caso, los procesos vividos en ambos países pueden ser tomados como demostraciones de la idea de que los derechos humanos son constructos histórico-sociales, productos de luchas sociales, que tienen diferentes despliegues espacio-temporales: aún habiendo seguido procesos diferentes es inimaginable el retorno a la democracia en Argentina o en Brasil sin considerar la labor realizada por la sociedad civil que enfrentó las prácticas más aberrantes implementadas por las dictaduras argentina y brasileña primero, para luego oponerse en forma directa al sistema dictatorial en su conjunto exigiendo el retorno a la vida democrática. En Argentina es bien conocido el ya mencionado ejemplo de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo y su reclamo por la aparición con vida de sus hijos y nietos, devenida luego en un clamor general por justicia sin olvido ni perdón que perdura hasta nuestros días. En Brasil puede destacarse, en la resistencia contra la dictadura, primero la lucha estudiantil y las guerrillas urbanas y rurales y luego una serie de organizaciones, expresiones e iniciativas de contestación que miraban hacia la democratización, tales como las pastorales y comunidades eclesiósticas de base y diversas fuerzas sociales (fundamentalmente movimientos sociales urbanos y sindicales, pero también el movimiento negro, feminista, estudiantil, ecologista, indígena y el germen de algunos movimientos campesinos en las zonas rurales) que confluían en varias campañas, huelgas y protestas.

Esas experiencias de lucha se proyectaron más tarde, con los procesos de redemocratización, en el compromiso de estos países con la defensa y promoción de los derechos humanos en el área internacional, ratificando la casi totalidad de los instrumentos de mayor relevancia en la materia⁶, y mostrando así su apoyo al régimen internacional de los derechos humanos. Este compromiso se traslada al ámbito interno, estando presente en las constituciones nacionales de ambos países, y se proyecta en su acción exterior.

En el caso de la Constitución Nacional Argentina aprobada en 1994, se debe comenzar por recordar que la convocatoria a una asamblea constituyente no otorgaba a la misma la facultad de modificar la parte dogmática del texto, donde se encuentran receptados la mayor parte de los derechos, por lo que su labor se limitó a la reforma de la parte orgánica. Como consecuencia, el tratamiento de los derechos humanos se encuentra desagregado en distintos artículos que dan protección específica a uno o un conjunto de ellos. Encontramos así que se protegen derechos civiles en los artículos 7 al 12, 14 al 19, 26, 28, 36, 41 y 42; derechos políticos en los artículos 37, 39 y 40; derechos sociales en los artículos 14 bis, 41 y 42 e incluso hay referencias a derechos colectivos en los artículos 41 y 43.

⁶ Ver anexo: Estado de ratificación por Argentina y Brasil de los principales tratados internacionales universales y regionales en materia de derechos humanos.

La principal novedad introducida en la Constitución Nacional Argentina por la reforma está dada por el artículo 75, referido a las atribuciones del Congreso de la Nación, cuyo inciso 22 establece que: “La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional [...] y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”. Esto significa que se ha creado de facto un sistema de reforma constitucional blando para permitir que los tratados por los que Argentina se obligue en este tema con posterioridad a 1994, cuando son aprobados de acuerdo a lo dispuesto allí, alcanzan automáticamente rango constitucional⁷.

En el caso de Brasil, una enmienda introducida en 2004 al texto constitucional promulgado en 1988 fortaleció la protección institucional ante casos de violaciones graves de los derechos humanos, disponiéndose la jurisdicción Federal y otorgando facultades al Procurador General de la República en la materia. También agregó al final del artículo 5 una disposición donde se establece que “los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos que fueran aprobados en cada Cámara del Congreso nacional, en dos turnos, por tres quintos de los votos de sus respectivos miembros, serán equivalentes a las enmiendas constitucionales”. En cuanto a su proyección exterior, la Constitución sostiene en su artículo 4 que “La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios: [...] II – prevalencia de los derechos humanos”, y establece que “la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad” es un principio fundamental de sus relaciones internacionales (artículo 4, inciso IX), lo que brinda en ese país un marco jurídico especialmente propicio al EBDH.

Estos conjuntos de disposiciones aseguran la existencia de la base jurídica fuerte y coherente para la adopción del EBDH, e incluso requiere la implementación y el diseño de acciones bajo el mismo en la cooperación internacional. En efecto, ambos países han ratificado los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que sirven de marco normativo del EBDH, contado con una legislación que asegura la garantía de esos derechos, obligando a que los principios de los derechos humanos permeen la acción interna y externa del Estado.

⁷ Este mecanismo se ha empleado en dos oportunidades para dar, en 1997, rango constitucional a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y en 2003, a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

A partir de la existencia del marco normativo en su proyección interna y externa, es importante ver el lugar que ocupan los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo de ambos países, como traducción concreta, en la práctica, del compromiso que Argentina y Brasil sostienen con los derechos humanos, por un lado, y con el desarrollo por otro. Para ello, haremos una presentación general de sus experiencias de CSS, analizando sus discursos y prácticas con los derechos humanos, y los diversos actores involucrados en los mismos.

2.2. LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA Y BRASIL⁸

En el contexto de crisis de las economías del Norte, con su consecuente incidencia en sus presupuestos y prioridades de ayuda, esas potencias “emergentes” están jugando un papel cada vez más relevante, con lo que ello supone en términos de reconfiguración de relaciones, modelos, agendas y prácticas de cooperación. En este escenario, Argentina y Brasil son actores de creciente actividad, tanto en lo que se refiere a la gobernanza y estructura internacional –a través, por ejemplo, de su participación en el G20 y otros grupos multilaterales- como a la cooperación para el desarrollo, apostando por un cambio en las tradicionales relaciones Norte-Sur y Sur-Sur. Se trata de países de renta media, que pese a su proyección regional y global (más clara en el caso brasileño por su situación de “semiperiferia” en el sistema-mundo contemporáneo, tal como veremos más adelante) mantienen en su interior grandes desigualdades, por lo que continúan siendo países receptores de AOD, además de oferentes. Se sitúan así como países intermedios, especialmente atractivos para las prácticas de triangulación por sus experiencias exitosas en el campo de la CSS.

De esta forma, dentro de la acción exterior de Argentina y Brasil, y dentro de una apuesta creciente por el eje sur-sur, la CSS ha ido ganando un peso importante, vinculada a la política exterior, lo que se ve claramente en el diseño institucional: en Argentina, la Dirección General de Cooperación internacional está integrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y en Brasil, la Agencia Brasileña de Cooperación depende del Ministerio de Relaciones Exteriores (Ayllón y Surasky, 2010). La CSS se configura así como un instrumento de proyección y de incremento de la presencia individual y colectiva, del sur, en las relaciones internacionales (Hirst, 2010). Por ello, y aunque existe desde hace varias décadas, la cooperación de ambos países ha ganado mayor relevancia en la última década tanto por la reconfiguración geopolítica y geoeconómica contemporánea como por una ampliación hacia el Sur de las perspectivas de la política exterior de los presidentes Néstor Kirchner y Luis Inácio “Lula” da Silva.

Esto lleva a la configuración de nuevas formas de cooperación, supuestamente alejadas de las prácticas verticalizadas de la cooperación tradicional, como se desprende del posicionamiento argentino: “La Argentina junto con otros países de América Latina han señalado la necesidad de debatir con los otros actores de la cooperación internacional, nuevas metodologías y procedimientos que permitan asegurar la participación de todos los actores sociales en la nueva arquitectura de la cooperación que se está construyendo, con el

⁸ Para una presentación general de la CSS de ambos países se recomienda la lectura de Ayllón y Ojeda (2013), especialmente los capítulos dedicados a Brasil y Argentina.

objetivo último de lograr una cooperación cada vez más solidaria, equitativa y sostenible, teniendo en cuenta que, no sólo significa un acuerdo entre las partes, sino la posibilidad de generar lazos profundos entre los pueblos que la comparten”⁹. Algo similar ocurre en el caso brasileño: “más que testigos, los países en desarrollo precisan asumir la responsabilidad de proponer nuevos caminos para la cooperación internacional, en los cuales los principios de solidaridad y atención a las necesidades reales de esos países, sin condicionalidades, constituyan la principal referencia para la movilización de recursos físicos, humanos, técnicos y tecnológicos a escala global” (IPEA, 2010a).

Si la CSS de Argentina se propone como objetivo “establecer y consolidar asociaciones para el desarrollo con otros países sobre la base de sus propias estrategias y prioridades nacionales, procurando la participación de todos los actores interesados”¹⁰, en el caso de Brasil, se afirma que “la cooperación brasileña es (...) participativa, ya que incluye a los países socios desde la fase de negociación, que adaptan y contextualizan las acciones para la realidad local” (IPEA, 2010a). En ambos casos, se sitúa esta relación de cooperación en una base de igualdad y partenariatado, con un respeto central a la soberanía, y se construyen las políticas en base a negociaciones constantes y a prioridades definidas por los socios, cambiando con ello la concepción clásica de donante-receptor y asegurando la apropiación de los procesos y la alineación de la CSS con las demandas del socio. Esto contribuye a crear las condiciones para trabajar los derechos humanos de forma democrática y contextual, sin condicionalidades o imposiciones externas.

Y para ello, asumen su responsabilidad en la construcción de un orden internacional menos desigual: “El gobierno brasileño entiende que la cooperación para el desarrollo no se resume a la interacción entre donantes y receptores, la entendemos como un intercambio entre semejantes, con mutuos beneficios y responsabilidades” (Prólogo de Lula en IPEA, 2010a) y, en el caso de Argentina, “El país manifiesta de manera consecuente su compromiso de acción en relación con los grandes temas de preocupación mundial, y con los objetivos definidos en ese sentido en los foros regionales e internacionales. Este compromiso y la voluntad de desempeñar un rol significativo junto a otras comunidades en el mundo en desarrollo, hacen que la Argentina considere a la cooperación internacional una pieza fundamental para el logro de esos objetivos”¹¹.

Junto a estos principios inspiradores, esa CSS se fundamenta en una experiencia interna que se traslada al ámbito externo como intercambio de buenas prácticas que son demandadas por los países socios. Existen, por tanto, unas bases para trabajar desde el enfoque de derechos que ha permeado la construcción de las políticas públicas internas y el trabajo de los organismos regionales de los que participan Argentina y Brasil, proyectándolo en la acción exterior, que como ya hemos señalado incluyen entre sus principios la promoción de los derechos humanos. Dentro de esta dinámica, es importante el debate sobre modelos de desarrollo que introduce el EBDH. En efecto, Argentina y Brasil se han unido al consenso

⁹ Definición de cooperación sur-sur ofrecida en página web de la Cancillería argentina: <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/secin/dgcin/docs/cooperacion-sur-sur.pdf>

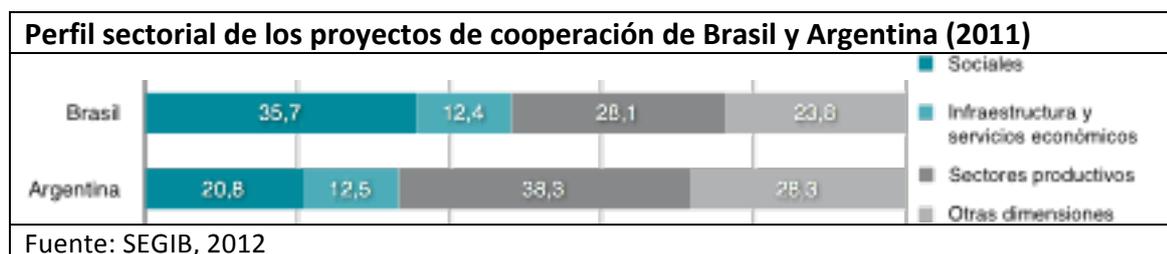
¹⁰ Primer objetivo del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular, FO-AR: <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/secin/dgcin/fo-ar.html>

¹¹ Objetivos de la Dirección General de Cooperación Internacional argentina, en <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/secin/dgcin/organizacion.html>



internacional sobre los ODM, incorporándolos como punto importante de sus programas de desarrollo, pero también pueden jugar un papel importante en la definición y el impulso de nuevos y diferenciados modelos para la cooperación internacional¹², aprovechando sus propias experiencias de desarrollo como una oportunidad para diseñar acciones en base a los derechos humanos.

De esta forma, al analizar las actividades que se apoyan, si Brasil da más peso a las cuestiones sociales, por las que ha apostado también en su ámbito interno, en Argentina destaca, tras los sectores productivos, el segmento “otras dimensiones”, que, por la clasificación que este país hace de su cooperación, incluiría los proyectos y acciones específicamente señalados como de promoción y protección de los derechos humanos, más focada en los derechos políticos y civiles.



Por ejemplo, políticas públicas que enfatizan la dimensión de los derechos humanos han mostrado su éxito en impulsar un desarrollo incluyente en ambos países, que podrían convertirse en referentes si comparten algunas de sus buenas prácticas en este campo, lo que de hecho está en la base de la filosofía de sus políticas de cooperación: se trata de que experiencias propias positivas puedan servir a otros países, que demandan para ello su cooperación. Y, sobre todo, permitiría diseñar modelos innovadores que recuperen la centralidad de la solidaridad presente en los inicios del espíritu de Bandung como guía de sus políticas de cooperación.

La CSS de ambos se inspira en los principios de la Conferencia de Bandung -solidaridad, responsabilidad, horizontalidad, experiencia histórica compartida, no injerencia, no condicionalidad, etc.-, y se alinea con la filosofía del Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD). No obstante, a diferencia de la unión de los países del sur en el movimiento de los no alineados de aquel entonces, las actuales prácticas de CSS no han dado lugar a un posicionamiento colectivo unificado, sino que responden a las diferentes prioridades de cada país. Este es un elemento importante a la hora de pensar la sostenibilidad, y posibles divisiones, de las denominadas alianzas Sur-Sur. En este sentido, pese a tener una base y ciertas características comunes, la CSS de Brasil y Argentina son diferentes. A continuación trataremos de presentar a grandes rasgos ambos modelos de cooperación, incidiendo en el papel que en ellos ocupan los derechos humanos.

¹² Ver al respecto el punto 2 de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo resultante del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busan, 29 de noviembre al 1º de diciembre de 2011, donde los países del Sur han conseguido la inclusión del reconocimiento de la existencia de diferentes modelos de cooperación, aunque también la existencia de objetivos y principios comunes con la cooperación tradicional. Documento disponible en http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

2.3. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA

Argentina participa de la CSS desde los orígenes de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), con un papel activo en el grupo de países no alineados, y siendo sede, en 1978, de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el tema. En su dimensión actual, esta CSS se reactiva tras la crisis de 2001, bajo el gobierno Kirchner, aunque el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO-AR) se creó en 1992 (Surasky, 2010b). Pese a este nuevo impulso, Argentina no tiene una Agencia de Cooperación Internacional: la CSS se realiza a través de la Dirección General de Cooperación (DGCIN) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y en el terreno se apoya en la red de embajadas argentinas. Dentro de esta Dirección, el FO-AR se configura como el “instrumento de la política exterior argentina por medio del cual (...) promueve iniciativas conjuntas de cooperación técnica con otros países de menor o igual desarrollo relativo económico y social, mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo. Expresa así las orientaciones del Plan de Acción de Buenos Aires, establecido hace tres décadas por la comunidad internacional para impulsar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”¹³. Entendida como cooperación horizontal, técnica y no reembolsable, se fundamenta en el principio de solidaridad en base a la igualdad soberana, autonomía, y no injerencia en asuntos internos, con respeto a las especificidades y realidades de cada país, y se realiza a partir de solicitudes de los países con los que coopera, lo que facilita los procesos de apropiación. Siendo a la vez receptor y oferente de cooperación, Argentina entiende su CSS como complementaria a la cooperación Norte-Sur, abriendo posibilidades interesantes para la cooperación triangular.

Como parte de su política exterior, además de tratar de fomentar un nuevo modelo de cooperación, no supeditado a la lógica Norte-Sur, que contribuya a la democratización de las relaciones internacionales, también responde a intereses propios. De esta forma, junto a la lógica de la solidaridad, se reconocen los beneficios que “obtienen los países que ofrecen cooperación con la posibilidad de encontrar nuevos socios, expandir nuevos mercados y vincularse con otros pueblos en un intercambio cultural que amplía y profundiza la solidaridad internacional” (Levi, 2007). Como señalan Lengyel y Malacalza (2011: 115), “la Cooperación Sur-Sur facilitaría la transferencia de experiencias entre los países cooperantes, utilizaría más eficazmente el conocimiento acumulado, se adaptaría mejor a las necesidades políticas y económicas de los países socios con similares realidades y plantearía mínimas condicionalidades, o directamente ninguna.

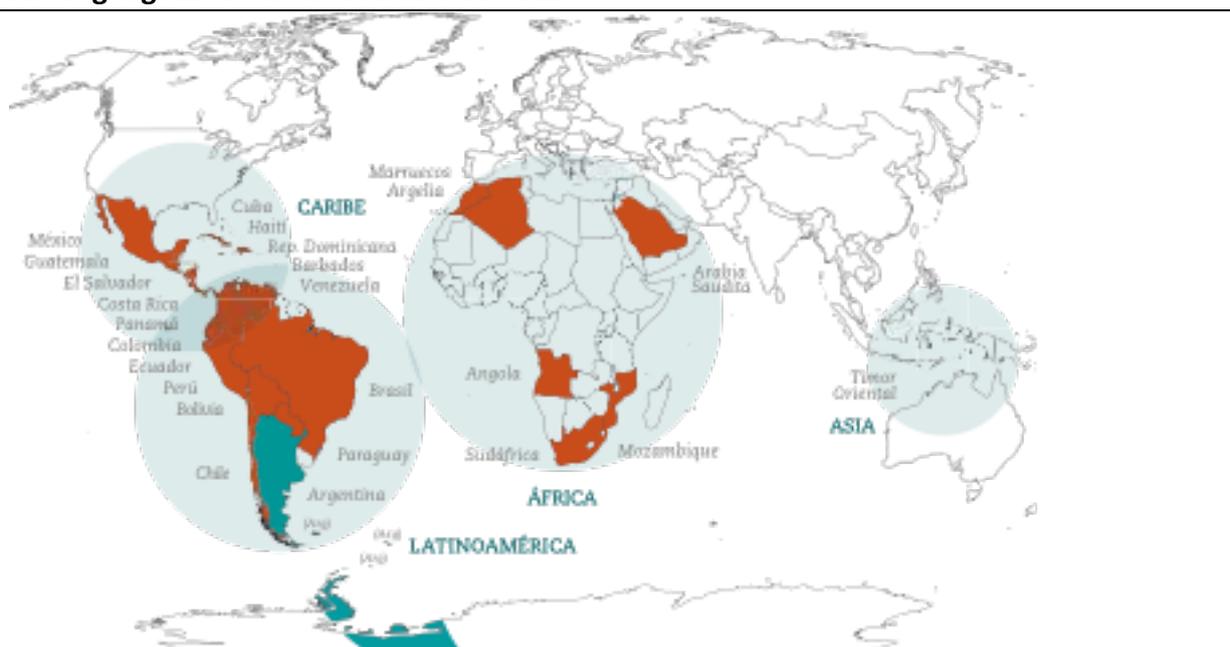
Sin embargo, (...) también, desde otro punto de vista, se trata de un instrumento de la política exterior de los poderes emergentes del Sur. En este escenario, la CSS, que en sus orígenes representaba un consenso político del llamado eje del Tercer Mundo, aparece ahora como un instrumento de cooperación estratégica de múltiples expresiones y formatos que pueden variar en función de las capacidades, motivaciones y escenarios”. En el caso argentino, la importancia de recabar apoyos internacionales en su lucha por las Malvinas sería un ejemplo en este sentido, en consonancia con una lógica de *coalition building* que trata de fortalecer a los países del sur y aumentar su poder de negociación en el sistema internacional (Lechini, 2011). Cabe resaltar, asimismo, que pese a que la CSS se basa en acciones más pequeñas y dispersas que la CNS, se encuadra en un enfoque más global, que

¹³ Página web del FO-AR: <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/secin/dgcin/fo-ar.html>

tiene en cuenta dimensiones de cooperación técnica, pero también negociaciones económicas y políticas globales.

En este contexto, la CSS argentina, pese a una creciente mirada a África y Asia, se destinada principalmente a países de menor desarrollo relativo en América del Sur, lo que confirma un patrón histórico de medio y largo plazo de preocupación de Argentina por la construcción regional. Según el Informe de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2012), del total de proyectos analizados (586), el 20,5% corresponden a Argentina (120, principalmente dirigidos a Paraguay -34- y Bolivia -27).

Áreas geográficas de actuación del FO-AR



Fuente: FO-AR, 2010

2.3.1. Actores: diversificación con peso relativo de lo no gubernamental

Cabe destacar una gran diversidad de actores involucrados en la CSS, con varios ministerios involucrados, así como actores no gubernamentales, lo que distingue estas prácticas de las llevadas a cabo por la cooperación brasileña, como veremos, esencialmente intergubernamental. De esta forma, junto a la ya mencionada DGCIN (encargada de orientar, diseñar y ejecutar la política de cooperación técnica internacional según las prioridades y objetivos de política exterior del país y los ejes nacionales de desarrollo), y del FO-AR (instrumento central en la política exterior argentina para la consecución de las iniciativas de cooperación técnica con otros países de menor o igual desarrollo relativo económico y social), otros ministerios, institutos y agencias también llevan a cabo programas de cooperación internacional¹⁴, en algunos casos incluso de forma independiente, lo que remite a la cuestión de la coordinación y la coherencia de las políticas.

¹⁴ Nos basamos aquí en Morasso (2011), Surasky (2010b) y en fuentes primarias de Cancillería, disponibles en su página web: <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/secin/dgcin/fo-ar.html>

Entre los organismos nacionales más activos en materia de cooperación internacional se encuentran el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MCTIP) y el Ministerio de Educación. Estos dos últimos ministerios cuentan con Direcciones Nacionales de Relaciones Internacionales y/o Cooperación Internacional propias a través de las cuales desarrollan y gestionan sus programas.

Si en el campo estatal la red argentina de proyectos no es tan tupida como la brasileña, en el caso de los actores subnacionales gubernamentales la cooperación argentina posee mayor diversidad y alcance. Es importante subrayar que las 23 provincias del Estado argentino cuentan con un órgano dedicado a la cooperación internacional, lo cual fortalece la paradiplomacia en el ámbito sur-sur. Además de las provincias, regiones, municipios y comunas también cuentan con una serie de proyectos y acciones en diferentes sectores, con destaque para la economía, la cultura, la educación y el medioambiente.

Haciendo un salto de lo subnacional a lo supranacional, es relevante señalar que la cooperación argentina vislumbra una posibilidad de articulación entre la cooperación triangular y la cooperación sur-sur, involucrando organismos multilaterales o un tercer país con mayor desarrollo relativo y capacidad de financiamiento para proyectos en América Latina y el Caribe y en África. Por ejemplo, el proyecto Pro-Huerta en Haití es fruto de una asociación triangular con Brasil, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), ejecutado por el INTA y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Por otro lado, dado que la internacionalización de las empresas argentinas no es tan pujante como las brasileñas, el grado de apertura (directa o indirecta) a estos actores es relativamente menor. No obstante, la participación de las organizaciones de la sociedad civil es significativamente superior en el caso argentino que en el brasileño. En sus tres principales áreas de trabajo – derechos humanos, desarrollo sostenible y administración y gobernabilidad – el FO-AR ha contado con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Elissetche (2011) señala ejemplos en cada uno de esos campos. En los derechos humanos, hay una serie de organizaciones (con diferentes trayectorias y grado de institucionalización), como las Abuelas de Plaza de Mayo, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos o el Equipo Argentino de Antropología Forense, implicadas en acciones de cooperación sur-sur, en su mayoría con otros países de la región. En el campo del desarrollo sostenible, encontramos organizaciones sociales con proyectos sur-sur dedicados al turismo sostenible, la conservación del medio ambiente marino o la certificación. Y en el campo de la administración y de la gobernabilidad, hay varios intercambios de experiencias en el ámbito de la mediación y el sistema judicial.

Finalmente, más allá de la participación en proyectos específicos, cabe subrayar que el MRECIC cuenta con un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que promueve la participación de organizaciones comunitarias, empresas, sindicatos, organismos no gubernamentales, universidades, movimientos sociales, cooperativas y entidades intermedias para colaborar con los objetivos de la política exterior, y formular criterios y estrategias para canalizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las

Julia Levi, al hacer referencia a las áreas prioritarias de acción de la CSS argentina (FOAR: 2010, 17), y el Informe Nacional de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuando sostiene que los derechos humanos son el “eje fundamental de la Cooperación Sur-Sur” que desarrolla el país (CNCPS, 2010:107).

El lugar destacado que la defensa y promoción de los derechos fundamentales tiene en la política exterior argentina y en su cooperación en tanto herramienta de acción internacional, se ve reflejado en el Informe de la SEGIB de 2011, en el que se incluye un recuadro titulado “La garantía a los Derechos Humanos: esfuerzos desde la Cooperación Sur-Sur” donde se destacan tres grupos de experiencias:

- 1) Proyectos orientados a la mejora del marco institucional y jurídico que debe garantizar los Derechos Humanos.
- 2) Proyectos vinculados al derecho a la vida y a la prohibición de torturas, penas o tratos crueles inhumanos o degradantes.
- 3) Proyectos orientados a la situación de vulneración de derechos básicos que tienen como víctimas a mujeres, niños y niñas, y a la prohibición de la esclavitud, servidumbre y trata de personas.

Dentro de cada uno de los tres grupos se mencionan experiencias argentinas: en el primero el apoyo brindado a Paraguay con el objeto de dotar a sus actuaciones públicas de un Enfoque basado en el Desarrollo Social y Humano; en el segundo los proyectos de recuperación antropológica forense de Argentina en El Salvador, Bolivia y Paraguay y en el tercero la cooperación brindada a Paraguay en la creación de marcos jurídicos de protección de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual (SEGIB, 2011: 45).

Si bien es en materia de “memoria, verdad y justicia” donde destaca Argentina, siendo mundialmente reconocido el trabajo que realiza el Equipo Argentino de Antropología Forense (a quien se ha encargado llevar adelante en el terreno diferentes proyectos de CSS en América Latina y Asia, proyectando actualmente trabajos en África), otras experiencias también pueden vincularse a los derechos humanos, como el programa “Pro-Huerta”, que se analizará en el siguiente capítulo. Se trata del programa más importante de la CSS argentina, por envergadura de recursos, historia y resultados, orientado a la autoproducción de alimentos frescos y al logro de la soberanía alimentaria, sin duda objetivos estrechamente relacionados con la realización de derechos básicos de las personas, y que une fortalecimiento del entramado social y fortalecimiento de las capacidades del Estado.



2.4. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL

Al igual que en el caso argentino, la CSS de Brasil, pese a no ser nueva (es de hecho un principio inspirador de sus relaciones internacionales, recogido en el artículo 4 de su Constitución), se reactiva con la apuesta del gobierno Lula (2003-2011) por potenciar el eje Sur-Sur en su acción exterior (Ayllón y Leite, 2010). En este sentido, ese activismo a favor del desarrollo se da no sólo a través de la cooperación técnica, sino que esta también presente en otros diálogos multilaterales en los que participa Brasil (OMC, ONU, grupos informales, etc.). En base a los principios de solidaridad (conjugando el respeto a la soberanía con la no indiferencia), construcción de asociaciones igualitarias y horizontales, no condicionalidad, respeto a la diferencia y a la autonomía, responsabilidades compartidas, apropiación, y tratamiento no comercial, el objetivo de la cooperación brasileña es “el desarrollo integral de los socios, que impulse cambios estructurales en sus economías, llevando a un crecimiento sustentable que garantice, igualmente, inclusión social y respeto al medio ambiente” (Ministério das Relações Exteriores, 2010). Consiste en transferencia de conocimientos técnicos que han mostrado éxito en el proceso de desarrollo interno, y que son demandados por otros países en desarrollo.

La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), creada en 1987 en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores, es responsable tanto de la cooperación recibida como ofrecida, esta a través de su Coordinación General de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Se reconoce esta cooperación como un instrumento de desarrollo, pero también de política exterior, del que se sirve Brasil “para asegurar una presencia positiva y creciente en países y regiones de interés primordial”¹⁵. De hecho, salvo en su dimensión geográfica, las prioridades sectoriales no están predefinidas, derivando de los “compromisos asumidos en viajes del Presidente de la República y del Ministro de Exteriores”, en lo que se conoce como diplomacia presidencial, y de las demandas de los países socios. Inspirada en los principios del Plan de Buenos Aires, no niega por ello la existencia de un beneficio mutuo.

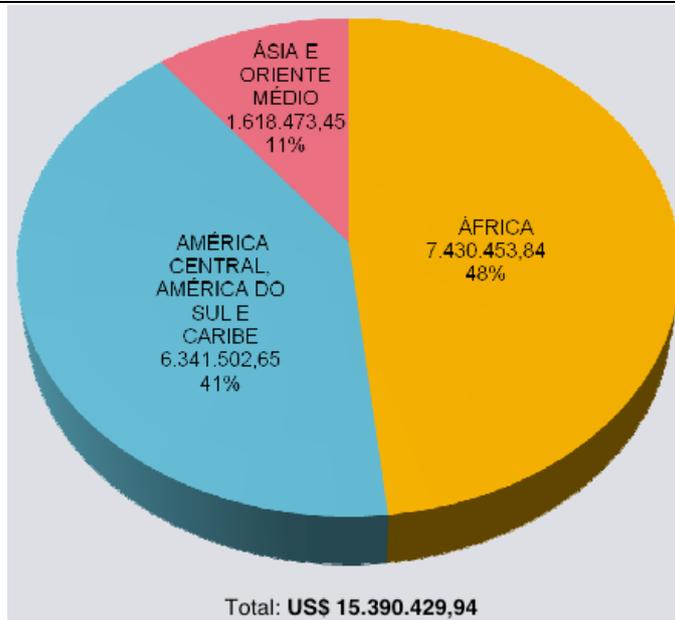
Como señalan Ayllón y Leite: “Por un lado, buscaba la transferencia de tecnología desde los países más avanzados para perfeccionar su desarrollo socioeconómico; por otro, procuraba transferir capacidades tecnológicas hacia otros países del Sur, con el objetivo, siguiendo el ejemplo de los países del norte, de realizar intereses nacionales tales como la apertura de mercados, el estrechamiento de los lazos con América Latina y África, el fortalecimiento del poder de negociación del Tercer Mundo en negociaciones globales y la afirmación internacional como potencia emergente” (2010: 74). Es por tanto un importante instrumento de política externa, que sirve como para promover al país como un *global player*, respondiendo a intereses geopolíticos (fomento de la multipolaridad en el sistema internacional, suma de apoyos para lograr un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, participar en la gobernanza global, etc.), pero también geoeconómicos y comerciales (presencia en mercado internacional, expansión de la producción mundial de biocombustibles, búsqueda de mercados y recursos, etc.).

En este sentido, la CSS brasileña es más diversificada geográficamente que la argentina, con un fuerte peso de los países africanos. Esto se debe tanto a su esfuerzo por tener una proyección global como a ser un actor muy solicitado por los países del sur, por el éxito con

¹⁵ Página web de la ABC: http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=90&Idioma_id=1

que se presentan algunas de sus políticas públicas, lo que le hace también ser un socio procurado por organismos multilaterales y por donantes tradicionales para realizar cooperación triangular.

Distribución geográfica de la cooperación bilateral prestada



Fuente: Ministério das Relações Exteriores, 2010 (Anexo 7.1.1)

En el ámbito latinoamericano, el Informe de la SEGIB de 2012 resalta la importancia de la cooperación de Brasil, responsable del 35,8% de los proyectos analizados, principalmente dirigidos a El Salvador, Paraguay y Perú (SEGIB, 2012). Como en el caso argentino, numerosos actores están involucrados en la CSS, disponibilizando recursos humanos y salarios para las acciones de cooperación, aunque aquí con una dimensión esencialmente gubernamental.

2.4.1. Actores: una cooperación esencialmente gubernamental

El actor central de la CSS brasileña es la ABC, responsable de negociar, coordinar, implementar y dar seguimiento a los programas y proyectos brasileños de cooperación. Pero son muy numerosas las agencias, fundaciones, universidades y secretarías especializadas, dependientes de diversos ministerios, las responsables por la ejecución de la CSS, centrada fundamentalmente en cooperación técnica, científica y tecnológica, contribuciones a organizaciones internacionales y bancos regionales, becas de estudio para extranjeros, y operaciones de paz. Un ejemplo emblemático es la Fundación Oswaldo Cruz, institución pública estratégica del Estado vinculada al Ministerio de Salud, que realiza capacitaciones en servicio, transferencia de tecnología, apoyos para el fortalecimiento de los sistemas de salud de países africanos, etc. Un segundo ejemplo es la actuación del Ministerio de Desarrollo Social brasileño en otros países sudamericanos en la elaboración de programas similares al “Hambre Cero” y el “Bolsa Familia” que, de alguna manera, sirvieron para crear una seña de identidad del gobierno del Partido de los Trabajadores en la última década a partir de la confluencia entre crecimiento económico y desarrollo social. Un tercer ejemplo es la Empresa Brasileña de Investigaciones Agropecuaria (EMBRAPA), vinculada al Ministerio de



Agricultura, que tiene un rol activo en proyectos de transferencia de tecnología en África, Sudamérica y América Central y el Caribe.

En todos esos casos se priorizan programas de cooperación técnica que favorezcan la intensificación de la relación de Brasil con otros países en desarrollo (en particular, aquellos de interés prioritario para la política exterior brasileña) con el argumento central de que Brasil posee un importante acervo de conocimientos técnicos y soluciones creativas que pueden ser aplicados en países con carencia de recursos y de *know-how*. Asimismo, estos tres ejemplos son emblemáticos por dos motivos. Por un lado, son relevantes en la medida en que salud pública, agricultura y desarrollo social son algunos de los principales sectores beneficiarios de los programas y proyectos de la CSS brasileña. Otros sectores importantes son la gestión pública y la formación profesional, el medio ambiente, la energía, la educación y la investigación y desarrollo.

Por otro lado, porque permiten visualizar que existe una convergencia temática de muchos de los proyectos, aunque la coordinación entre socios y actores todavía sea incipiente. Por ejemplo, los proyectos llevados a cabo por el Ministerio de Agricultura y por el Ministerio de Desarrollo Social suelen tocarse en lo que se refiere al ámbito del derecho a la alimentación ya que en ambos casos se trabaja con gran énfasis en la seguridad alimentaria y nutricional. Algo similar ocurre con los proyectos de educación, formación e investigación, cuyas tareas del Ministerio de Ciencia y Tecnología desarrolladas por el Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq) son muy cercanas a aquellas desarrolladas por el Ministerio de Educación, responsable por proyectos de cooperación científica internacional que involucran a la Coordinación de Mejoría de Personal de Nivel Superior (CAPES) y a las universidades que, por cierto, vienen creciendo en importancia como actores de la cooperación brasileña. Aunque esta coordinación es incipiente, en algunos casos, como en la asistencia humanitaria, está bastante más avanzada, pues en 2006 se creó un Grupo Interministerial de Asistencia Humanitaria (IAHI), reuniendo a 11 ministerios, para coordinar de forma multidimensional los esfuerzos y capacidades de las acciones emprendidas por Brasil.

Más allá del Estado y las agencias y órganos de la Administración central, hay que considerar, debido al creciente interés en la CSS, una serie de otros actores, cuya definición dentro del marco de la cooperación brasileña no es tarea sencilla, ya que existen “fronteras tenues” (Hirst, 2010) entre escalas de acción política (transitando entre lo subnacional, lo nacional y lo supranacional) y entre los actores públicos y privados, derivadas de la propia lógica de entendimiento de lo social, lo político, lo cultural y lo económico.

En este sentido, hay que considerar, en el ámbito subnacional, en lo que se conoce como “paradiplomacia” o cooperación descentralizada, aquellos actores como estados y municipios que juegan o pueden jugar un rol en la CSS brasileña. Aunque en este plano, el desarrollo de la CSS todavía es incipiente – destacándose principalmente las fundaciones de amparo a la investigación (como FAPERJ; FAPESP; FAPESB; etc.) y las Secretarías de Relaciones Internacionales –, su potencial futuro seguramente sea grande. Muestra de ello es que en 2012 se lanzó el Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur, con una llamada de proyectos para órganos subnacionales (municipios y estados) cuyo importe asciende a dos millones de dólares para dos años.

Pasando de lo subnacional a lo supranacional, la CSS brasileña también dedica ciertos recursos a organizaciones y fondos multilaterales e instituciones regionales, con destaque para el Mercosur y el Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBAS), o la más reciente propuesta de un banco de desarrollo de los BRICS, involucrando a diferentes actores supranacionales, incluyendo en algunos casos la cooperación triangular. En este marco, según el informe del IPEA (2010a), gran parte de la contribución brasileña va a Fondos Multilaterales de Desarrollo, siendo los principales actores aquí el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD).

Ya la presencia de organizaciones no gubernamentales, tan extendidas en la Cooperación Norte-Sur, es prácticamente nula en la CSS brasileña, a pesar de contar con organizaciones como IBASE, Articulación Sur o ABONG con amplia experiencia en la Cooperación tradicional o Norte-Sur. Este no es un tema menor, dado que el denominado “tercer sector” es pujante en Brasil y son múltiples los espacios, como los Consejos, Conferencias y los Foros, que se han creado en la última década como instancias privilegiadas de participación ciudadana en las políticas públicas nacionales.

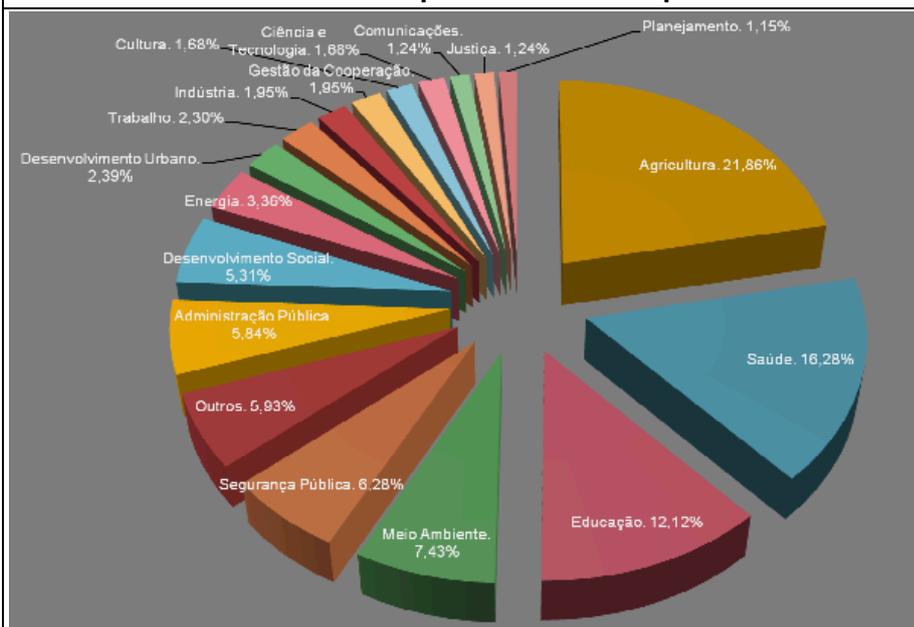
Finalmente, tampoco se puede desdeñar el papel de las empresas como actores. Por un lado, desarrollan proyectos de cooperación a través de sus programas de responsabilidad social y empresarial corporativa (algunos incluso junto a Naciones Unidas) y, por otro lado, tejen varios acuerdos público-privados con impactos en el campo de la CSS. En el primer caso, hay una amplia gama de empresas brasileñas y de capital multinacional, cuyas acciones de responsabilidad se realizan en otros países del Sur. En el último caso destacan el SENAI, polo de desarrollo industrial, que está implementando varios centros de formación profesional fuera de Brasil con el apoyo de la Agencia Brasileña de Cooperación. Y también el SEBRAE, quien a través de acuerdos público-privados promueve programas de capacitación y fomento a la creación de nuevos nichos de mercados para pequeñas y medianas empresas. De este modo, aunque la ABC subraye el carácter desinteresado de la CSS, es prácticamente imposible disociarla de los intereses políticos y económicos del país. Las fronteras tenues entre lo público y lo privado y la “confluencia perversa” (Dagnino, 2004) entre una lógica neoliberal, pero a su vez democratizadora, hace que la CSS brasileña esté inmersa en una lógica compleja y contradictoria de intereses, discursos, proyectos y actores, que implica diferentes apropiaciones del desarrollo y enmarcamientos de los derechos humanos.

2.4.2. Sectores: el lugar de los derechos humanos

De acuerdo con los últimos datos oficiales que se poseen sobre la cooperación que realiza Brasil, la SEGIB (2011: 7) afirma que “Desde el lado de las capacidades, la cooperación que Brasil realizó en 2010 tuvo una orientación muy socioeconómica, con fuerte apoyo a proyectos en Agricultura, Educación, Salud y Salud Reproductiva; junto a otros destinados al Fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y a la mejora del Medio Ambiente”. En la CSS ofrecida por Brasil se destacan los programas asociados a salud, especialmente el “Bancos de Leche Humana”, y los vinculados a gestión de programas sociales de transferencias condicionadas, sobre la base de la experiencia interna brasileña.



Distribución sectorial de la cooperación bilateral prestada



Fuente: Ministério das Relações Exteriores, 2010 (Anexo 7.1.1)

En cuanto a sectores, destacan la agricultura, la salud y la educación, los tres con un fuerte peso en las estrategias nacionales de desarrollo social, y en los que se han desarrollado programas reconocidos mundialmente, que unen, en su dimensión interna, la recuperación del papel del Estado con construcción de ciudadanía y garantía de derechos¹⁶. Si bien en su proyección externa esta apuesta no está tan clara, cabe resaltar lo sucedido en ocasión del tratamiento del acceso a medicamentos en el marco de la 12ª reunión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en 2009. El Foro IBAS presentó allí, con el patrocinio de más de 30 países, el proyecto de lo que se transformaría en la Resolución “Acceso a medicamentos en el contexto del derecho de toda persona al disfrute al más alto nivel posible de salud física y mental”¹⁷ tras una fuerte pugna con varios países del Norte - encabezados por los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea- vinculada a derechos de patentes medicinales¹⁸.

La aprobación de tal resolución fue presentada por el PNUD de Brasil como “una clara demostración de que la Cooperación Sur-Sur es un instrumento poderoso para la promoción del desarrollo” (IPEA, 2010b: 164). Subrayamos lo ocurrido y la conclusión del PNUD por el hecho de que expresa dos de las líneas centrales asumidas por Brasil al momento de pensar en cooperación internacional y derechos humanos. Por un lado, el recurso constante a establecer coaliciones con otros Estados, tanto del Sur como del Norte, en cuyas agendas se incluya el trabajo en cuestiones de cooperación internacional leída en clave de derechos fundamentales, lo que es particularmente notorio cuando se abordan asuntos relacionados

¹⁶ Es interesante, en este sentido, la experiencia de los territorios de la ciudadanía: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>

¹⁷ A/HRC/12/23, del 25 de septiembre de 2009.

¹⁸ El artículo 6 de dicha resolución “*Alienta* a todos los Estados a que apliquen medidas y procedimientos para hacer respetar los derechos de propiedad intelectual de manera de no crear obstáculos al comercio legítimo de medicamentos y *prevean salvaguardias contra el abuso de tales medidas y procedimientos*” (el destacado es nuestro).

con el derecho a la salud. Por otra parte, aunque estrechamente vinculado a lo anterior, Brasil apuesta a romper la división del mundo en “países desarrollados” y “países en desarrollo”, utilizando la universalidad propia de los derechos humanos y de los desafíos a los que se debe hacer frente para lograr su efectivo disfrute como herramienta para ese fin.

Así, como parte de una línea definida de su política exterior como *global player* (Vigevani, 2011), Brasil se aproxima a los derechos humanos desde una perspectiva doble, resumida en las siguientes palabras del entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Celso Amorim (2009: 75): “Es preciso que nuestro objetivo [en materia de Derechos Humanos] no sea solo condenar sus violaciones, sino también de promoción; no el de correr detrás de victorias políticas de uno u otro tipo, sino de asegurar que cada individuo pueda disfrutar de una vida libre del miedo, del hambre y de la falta de respeto. La cooperación debe prevalecer sobre la victimización”.

2.5. OPORTUNIDADES PARA UNA COOPERACIÓN SUR-SUR CON DERECHOS HUMANOS

Pese a las diferencias, en ambos casos existen potencialidades y limitaciones para trabajar con un enfoque basado en derechos humanos. Como punto de partida, tanto Brasil como Argentina muestran un fuerte marco normativo interno relativo a derechos humanos, prolongado en la esfera internacional en la ratificación de los principales tratados universales y regionales para su protección y promoción. Las políticas exteriores de ambos países, aún cuando difieren en sus objetivos y proyecciones, comparten la visión de los derechos humanos como principio inspirador, y en consecuencia la CSS que ofrecen está atravesada por esa variable, lo que se corresponde con una lógica regional. En efecto, si bien no todos los actores y proyectos de la CSS incorporan explícitamente los derechos humanos en sus acciones, sí se trata de un tema transversal que aparece en distintos sectores, como educación (derecho a la educación), salud (derecho a la salud) o alimentación (derecho a la alimentación). En el caso de Brasil la incorporación transversal de los derechos humanos es creciente, mientras en el caso de Argentina constituye un pilar central de su política de CSS, dada la particularidad histórica del proceso de la transición a la democracia y el gran peso atribuido a la cuestión de la memoria, la justicia y las luchas por los derechos. Según afirma la SEGIB “para el caso específico latinoamericano, se podría afirmar que prácticamente toda la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral impulsada en el año 2010 está orientada hacia la garantía de los Derechos Humanos” (SEGIB, 2011: 45).

Sin embargo, trabajar con derechos humanos no supone obligatoriamente adoptar el EBDH (Piron y O’Neill, en Fernández Aller, 2010), que requiere la adopción de una serie de elementos que están ausentes en la CSS, como el fundamento en las normas internacionales de derechos humanos, la definición del desarrollo como realización de los derechos humanos, la división por titularidades o la participación ciudadana, entre otros. En el caso de Brasil y Argentina, si el primero puede incluir un trabajo implícito en derechos humanos (principalmente derechos sociales, a través de sus proyectos en salud o seguridad alimentaria, entre otros), el segundo realiza proyectos específicos de derechos humanos (en este caso dirigidos a la promoción y protección de los derechos políticos y civiles, como por ejemplo los proyectos *Acompañando la Búsqueda de la Verdad, la memoria y la justicia* en Bolivia y Paraguay), pero ninguno de los dos incorpora los derechos humanos como

fundamento y guía de su CSS, pese a figurar como principio inspirador de sus políticas exteriores. En este sentido, el compromiso político con los derechos humanos en sus relaciones exteriores no se traduce en la adopción de documentos programáticos que permitan operativizarlos. Ni Brasil ni Argentina han desarrollado estrategias de planificación que reflejen con claridad el valor destacado que otorgan a los derechos humanos al momento de ejecutar su cooperación internacional para el desarrollo. La propuesta de la unidad de Cooperación Internacional de la Secretaría de Derechos Humanos¹⁹ brasileña de adoptar una Nueva Perspectiva de la CSS en Derechos Humanos²⁰, en la que la promoción de los derechos humanos se conviertan en el objetivo principal de la cooperación y sean por tanto transversales en cada proyecto de desarrollo puede suponer un paso importante en este sentido, pero requiere de una mayor coordinación entre esta unidad y la ABC. Además, es importante contar con otros actores de la sociedad civil activos en este campo, como el Comité Brasileño de Derechos Humanos y Política Externa²¹, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil en Argentina²², o la ONG Conectas²³.

Pese a esta carencia, ambos países entienden la cooperación a partir de la idea del derecho al desarrollo, presente en la Declaración de 1986, asumiendo un deber de cooperación y la existencia de intereses comunes y responsabilidades compartidas, lo que supone una buena base para trabajar con el EBDH. En este sentido, es esencial hacer un seguimiento de las diferentes políticas que inciden en los procesos de desarrollo de los países socios, evitando incoherencias que pongan en peligro ese objetivo compartido del desarrollo entendido como derecho. Es interesante resaltar que ambos países incluyen la CSS como parte de un enfoque global que procura incrementar el peso de los países del Sur en el escenario internacional y quebrar la hegemonía de las potencias del Norte, por lo que se acompaña de otras estrategias multilaterales, lo que ofrece oportunidades para una coherencia global que difícilmente se encuentra en los donantes tradicionales. Por otro lado, es necesario también analizar si la existencia de intereses políticos y económicos de política externa en las prácticas de CSS son consistentes con ese discurso global, siendo necesarios más estudios empíricos en este campo.

Por otra parte, ambos son países de renta media con experiencia interna en procesos de democratización, de desarrollo y de ampliación de derechos que proyectan exteriormente a

¹⁹ La CSS de esta Secretaría de derechos humanos, vinculada a la Presidencia de la República, tiene como objetivo fomentar el diálogo entre Brasil y los países del sur sobre derechos humanos, compartiendo buenas prácticas y experiencias. Más información en <http://portal.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh>

²⁰ Propuesta presentada en abril de 2012 en el Seminario sobre “Cooperación Sur-Sur brasileña en derechos humanos: una nueva perspectiva”, en el International Policy Centre for Inclusive Growth del PNUD. Información disponible en: <http://pressroom.ipc-undp.org/2012/ipc-ig-seminar-presents-brazil%C2%B4s-new-perspective-on-south-to-south-cooperation-in-human-rights/>

²¹ Este Comité fue creado en 2006 para fortalecer la participación ciudadana y el control democrático de la política externa brasileña en el campo de los derechos humanos, y tiene por objetivo promover el principio constitucional de prevalencia de los derechos humanos en la política externa. Más información en: <http://www.dhpoliticaexterna.org.br>

²² Que busca fomentar “la participación de organizaciones comunitarias, empresas, sindicatos, organismos no gubernamentales, universidades, movimientos sociales, cooperativas y entidades intermedias con la intención de articular actividades y debates que permitan colaborar con el ejercicio de la política exterior”. Ver <http://ccsc.mrecic.gov.ar>

²³ Esta ONG realiza anuarios de política externa y derechos humanos, disponibles en: <http://www.conectas.org/politica-externa> y http://www.conectas.org/anuario2009_2010/versao_digital.pdf

través de una CSS que entienden como transferencia de conocimiento e intercambio de buenas prácticas siguiendo la filosofía del Plan de Acción de Buenos Aires, lo que se corresponde con la filosofía de la cooperación entendida como un trabajo conjunto, sin verticalidades. Así, las políticas de CSS se construyen a partir de solicitudes de los socios, con negociaciones en base a las prioridades que ellos mismos han definido. En este sentido, el respeto a las especificidades de cada lugar y contexto como principio básico de la CSS es también una condición previa a un trabajo con EBDH que entienda que los derechos humanos deben ser “construidos localmente, en contextos culturales específicos, emanando de las aspiraciones de personas y colectivos” (Belda, Boni y Peris, 2011: 14), asegurando que los países se apropien de sus procesos de desarrollo. No obstante, en esa proyección exterior de políticas públicas, y debido, entre otras cosas, al principio de no injerencia y respeto de la autonomía, terminan tecnificando programas que en el ámbito interno supusieron una clara apuesta política de los gobiernos de Kirchner y Lula. Teniendo en cuenta que el intercambio de esas prácticas se hace a partir de demandas de los socios, en respuesta al éxito que mostraron internamente, sería importante mantener los presupuestos que dieron origen a esas políticas, y que en ambos casos tienen como ejes centrales la defensa de derechos, el papel del Estado y la construcción de ciudadanía, todos ellos elementos clave del EBDH. Este enfoque podría contribuir a generar más sinergias entre las políticas internas y la política exterior de Argentina y Brasil en materia de desarrollo vinculado a derechos humanos, profundizando, de forma estratégica, la centralidad de los derechos humanos en la formulación de las políticas y los programas de desarrollo de la CSS. Para ello, además del marco normativo, es importante reforzar el carácter operacional del EBDH en orden a corregir ciertas asimetrías e injusticias en la consecución del desarrollo, potenciando y dividiendo las tareas y obligaciones de los diferentes actores.

Finalmente, en lo que se refiere a la división por titularidades, ambos países apuestan por un fortalecimiento de las capacidades de los socios, lo que estaría en consonancia con el respeto al papel del Estado como titular de obligaciones (en contraposición a su debilitamiento en algunos de los programas tradicionales de cooperación), así como con la idea de un trabajo en derechos humanos basado en la cooperación antes que en la imposición y la condicionalidad. No obstante, los titulares de derechos son los grandes ausentes de la CSS, sobre todo en el caso brasileño, lo que se contradice con las políticas internas donde la construcción de ciudadanía y su participación en los procesos de ampliación de derechos han sido elementos centrales. Junto a los titulares de obligaciones conviene por tanto avanzar en el trabajo de las titularidades de derechos y de responsabilidades y, puesto que ambos forman parte de los escenarios argentino y brasileño, definir su participación más allá de la mera prestación de servicios. Frente al principio de no injerencia, no podemos olvidar que la CSS deriva de acuerdos entre países que enfrentan desafíos de desarrollo similares a nivel local, regional y global y que, con perspectivas comunes, buscan compartir modelos ya implementados considerados como buenas prácticas.

Hemos visto que el mapa de los actores de la CSS no se ciñe exclusivamente a aquellos actores formales, públicos y gubernamentales, sino que hay otros actores en la sociedad que, directa o indirectamente, inciden y participan en la CSS. Este es el caso, por ejemplo, de las empresas, cuya inserción en la cooperación para el desarrollo es difícil de analizar, dado que muchas veces no participan formalmente de los proyectos de cooperación, aunque

pueden aprovecharse de ellos para abrir nuevos nichos de mercado. Sin embargo, las consecuencias de sus prácticas en lo que se refiere al cumplimiento de los derechos humanos es más fácil de visualizar (por ejemplo, a través del trabajo esclavo; la expulsión de familias de sus tierras en beneficio de una visión mercantil de la agricultura; etc.) y pueden/suelen jugar un papel negativo en los procesos de desarrollo²⁴.

La adopción de los EDBH en la CSS de Argentina y Brasil podría contribuir enormemente a superar dos grandes desafíos para la consecución de las políticas de desarrollo y la defensa de los derechos humanos. Por un lado, permitiría cartografiar las relaciones de poder que influyen en la asimetría de la correlación de fuerzas entre los actores de la cooperación y en los procesos específicos. El acceso a recursos (materiales y simbólicos) es desigual entre los actores políticos y sociales, por lo que la identificación de los titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones contribuye a un fortalecimiento de los actores más vulnerables, aumentando también la capacidad de los titulares de obligaciones para cumplirlas. Por otro lado, permitiría vislumbrar cómo los actores de la CSS se están apropiando de los discursos de los derechos humanos muchas veces de forma instrumental y contradictoria. Además de la visión jurídico-formal de los derechos humanos – basada en normas, leyes y marcos regulatorios – es importante considerar la visión política de los derechos humanos, la cual no está libre, así como el propio desarrollo, de marcos de intereses, ideológicos o culturales. Esto quiere decir que es fundamental analizar cómo los diferentes actores que participan en la cooperación internacional dotan de sentidos diversos a los derechos humanos.

En el caso de la CSS de Brasil es posible observar cómo muchos actores sociales (movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la “sociedad civil organizada”), titulares de derechos y de responsabilidades que enmarcan de forma más fuerte los derechos humanos, no participan directamente en los proyectos y en la política de cooperación, incluso cuando poseen amplia experiencia en las conexiones Sur-Sur. Este puede ser el caso de muchas ONG articuladas alrededor de la Asociación Brasileña de Organizaciones no gubernamentales (ABONG²⁵) que participan de la cooperación Norte-Sur y tienen una amplia articulación con otras organizaciones, procesos e iniciativas de otras localidades y países en la lucha por el respeto a la diversidad y el acceso a derechos. También es el caso del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST²⁶), que, en las dos últimas décadas, ha generado una amplia red de articulaciones internacionales, llegando a participar con organizaciones del Norte en el marco de la cooperación Norte-Sur, pero siempre con una política de alianzas estratégicas con organizaciones campesinas similares en el Sur, con las cuales lleva a cabo una serie de intercambios de experiencias de formación y comunicación que contribuyen a generar inteligibilidad en una lucha común por el derecho a la alimentación (Bringel et al, 2008).

²⁴ Iniciativas como el Observatorio de Multinacionales de América Latina (OMAL) contribuyen a hacer un seguimiento del impacto de la acción de las multinacionales, en este caso españolas, en América Latina: <http://www.omal.info/www/>. En el ámbito brasileño comienzan a ganar fuerza estudios sobre las interrelaciones entre intereses políticos, económicos y comerciales en la actuación exterior de Brasil, como el realizado por Saggiaro, Kato y Fontes (2012).

²⁵ <http://abong.org.br/>

²⁶ <http://www.mst.org.br/>

Algo similar ocurre en Argentina en la lucha por derechos de organizaciones y experiencias colectivas de carácter más autónoma frente al Estado (por ejemplo, el Frente Popular Darío Santillán²⁷). Sin embargo, en el caso argentino – bien por las particularidades históricas ya señaladas, bien por la cultura política y la composición nacional-popular del peronismo distinta a la matriz sociopolítica estadocéntrica brasileña –, el Estado genera, en su política interna y exterior, un marco interpretativo más abierto a una apropiación fuerte de los derechos humanos, por más que ésta se paralice, en algunos casos, en el plano discursivo. De todos modos, cabe aquí una importante advertencia: una apertura de los Estados a estas organizaciones no necesariamente llevaría a una intensificación de la apropiación de los derechos humanos en las políticas de cooperación internacional argentina o brasileña, dado que, en una perspectiva relacional, esto puede llevar también a la cooptación o al vaciamiento de los significados de las prácticas sociales de estas organizaciones sociales cuando son incorporadas en el marco discursivo estatal. De hecho, esto viene ocurriendo en algunos países de América Latina en la lucha por el derecho a la alimentación, tal como veremos en los capítulos siguientes.

Aunque parezca obvio, también vale la pena subrayar que el aparato estatal es ocupado por diferentes fuerzas sociales y políticas, con implicaciones profundas para las políticas de derechos humanos y para la cooperación sur-sur. En Argentina y Brasil, los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula da Silva, por el tenor de sus marcos interpretativos, posibilitaron una mayor apertura, aunque no exenta de contradicciones, a los derechos humanos y a los países del Sur. Esto fue continuado, con diferentes matices, por Cristina Kirchner y Dilma Rousseff, respectivamente, aunque en el caso brasileño se podría hablar de una proyección externa menos pujante. Avanzar política y jurídicamente en la construcción del EDBH en la cooperación sur-sur dentro de un ciclo de composición político-gubernamental relativamente favorable tanto en los dos países como en la región es central en orden a evitar retrocesos futuros.

Sin embargo, se trata de un proceso complejo en el que es fundamental problematizar el carácter dual de los Estados (como instrumento de democratización, pero también de dominación), que aunque cumpla sus obligaciones generando mecanismos y políticas de efectación de los derechos humanos, muchas veces abren las puertas a la actuación de otros actores que violan los derechos humanos. Como principal titular de obligaciones juega un *papel de pivote* en la articulación con los titulares de derechos y los titulares de responsabilidades o, en un sentido más amplio, entre sociedad y economía. En los casos de Argentina y de Brasil, habría que preguntarse hasta qué punto es posible o compatible, dentro de esta tarea de mediación entre diferentes esferas societarias, defender los derechos humanos, y el derecho a la alimentación en particular, a la vez que se apuesta por una visión de la agricultura como negocio, defendiendo el agronegocio y permitiendo el uso de transgénicos y la mercantilización de la alimentación por parte de empresas transnacionales como Monsanto, Cargil o Bunge.

²⁷ <http://www.frentedariosantillan.org/>



En definitiva, el EBDH tiene un aporte que realizar a la CSS, con la que comparte algunos principios, y Brasil y Argentina, por sus condiciones y posicionamientos, son países que podrían jugar un rol fundamental en su adopción. Ambos cuentan con las bases jurídicas y de organización requeridas, pero deben avanzar en la implementación de estrategias de cooperación que se basen efectivamente en el EBDH. La incorporación de este enfoque presenta importantes potencialidades para traducir en la práctica los principios que inspiraron los inicios de la CSS, pero también supone el reto de complejizar el mapa de relaciones de poder entre actores que conforman el mapa de las acciones de cooperación. En los siguientes capítulos analizaremos de forma más específica estas cuestiones y veremos las posibilidades que ofrece este enfoque para trabajar en un ámbito en el que ambos países son especialmente activos: el derecho a la alimentación.

CAPÍTULO 3

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y COOPERACIÓN SUR-SUR

3.1. EL LUGAR DEL “SUR” EN LA COOPERACION Y EN LA GEOPOLÍTICA DEL HAMBRE Y DE LA ALIMENTACIÓN

En el cambio de siglo los vocablos con fuerte imaginación espacial tales como Sur/Norte y centro/periferia han vuelto a ser utilizados con bastante frecuencia en el campo intelectual y político. En muchas ocasiones no son más que sinónimos *aggiornatos* de Tercer Mundo o mundo subdesarrollado, es decir, se referirían básicamente a “un conjunto más o menos heterogéneo, desde el punto de vista cultural y político, de países, que, no obstante, comparten una posición estructural de periferia o semiperiferia en el sistema mundo moderno” (Cairo y Bringel, 2010: 43; Sousa Santos, 1995). No obstante, hay que tener en cuenta que en términos políticos y económicos, debido a la asimetría en las relaciones de poder y a diversas posiciones en la economía mundial, hay una gran diferencia entre países periféricos y semiperiféricos, por más que ambos puedan reivindicarse y ser clasificados como “Sur”. Asimismo, estos pares conceptuales deben ser entendidos de manera menos rígida y dicotómica a partir de los macro-procesos e interacciones cada vez más complejos de la era global.

Si la teoría estructuralista cepalina, a partir de la contribución seminal de Raúl Prebisch (1982), y posteriormente las teorías de la dependencias popularizaron las nociones de centro/periferia para entender la arquitectura desigual/asimétrica de la economía mundial y sus implicaciones para los países periféricos, la teoría de los sistema-mundo, con Immanuel Wallerstein (1974) a la cabeza, tuvo el mérito de añadir la noción de semiperiferia. Esta categoría remite a aquellos países que si bien no han tenido/tienen una posición periférica en la producción de materias primas de bajo valor agregado, tampoco tienen una posición central en lo que se refiere a la toma de decisiones fundamentales del capitalismo y a la producción industrial de alto valor agregado. En este sentido, los países semiperiféricos juegan un *papel de pivote en la economía mundo capitalista*: están subordinados al centro, pero, a la vez, subordinan a la periferia. Pueden muy bien cumplir un papel de “sub-imperialismo” en los términos de Ruy Mauro Marini (1972), lo que remite a una compleja lógica de poder que los sitúa culturalmente e históricamente cerca de los países periféricos, pero políticamente y económicamente en una posición intermediaria donde se suele mirar, tras el fin del mundo de la Guerra Fría, más a la disputa del centro capitalista que a su ruptura.

Brasil es un ejemplo paradigmático de país semiperiférico que, tras avances significativos en la industrialización a mediados del siglo XX por una política desarrollista centrada en el Estado, vive hoy cierta desindustrialización y reprimarización de la economía (en buena medida impulsada, como veremos, por la exportación de commodities y la mercantilización de la alimentación), pero con una inserción global complejizada, un mercado interno fortalecido y una política exterior proactiva que le sitúa entre los denominados “países emergentes” (categoría, por cierto, menos precisa que la de semiperiferia e impregnada de

un sesgo modernizador). Brasil, así como Argentina, tiene hoy en el agronegocio una base importante de su proceso de acumulación de capital, aunque difícilmente podamos hablar en el segundo caso de un país semiperiférico, a pesar de su relevancia en términos históricos y regionales. Su proyección global es bastante más limitada que la brasileña y su economía fuertemente dependiente de las exportaciones primarias y del capital extranjero²⁸.

De este modo, el Sur (y con él la idea de “Sur Global”) no puede ser analizado como una articulación homogénea y alude no sólo a una división espacial en el mundo contemporáneo (sea esta regional con contigüidad territorial, como América Latina, África y Asia; sea basada en “nuevos regionalismos geoestratégicos” como los BRICS), sino principalmente a una reestructuración geopolítica asociada a una geografía estructural y moral. Es importante tener esto en cuenta a la hora de analizar las relaciones Norte/Sur, Sur/Sur, centro/periferia y semiperiferia/periferia, bien como las prácticas de la cooperación internacional, puesto que éstas siempre están asociadas a una determinada geografía del poder, en la que es menester analizar cuidadosamente los actores, proyectos y proyecciones en juego. Esto no quiere decir, por ejemplo, que Brasil esté necesariamente entre el Sur y el Norte, pero su posición semiperiférica debe ser considerada a la hora de analizar sus relaciones con países periféricos del Sur. Teniendo en cuenta los diferentes posicionamientos y configuraciones del actual “Sur Global”, en razón de las relaciones de poder y de las diversas posiciones que ocupan los países que lo conforman en el sistema económico mundial, también en el tema que nos ocupa son importantes las tensiones existentes entre proyectos, definiciones, apropiaciones y prácticas en torno al derecho a la alimentación.

De este modo, para entender el derecho a la alimentación en la cooperación sur-sur de un país semiperiférico (Brasil) y un país periférico (Argentina), es fundamental analizar cuáles son los actores (globales, regionales, nacionales y locales) involucrados en este campo; qué papel juegan; qué proyectos vienen construyendo para luchar contra el hambre; qué visiones y sentidos construyen en el campo de los derechos humanos; cuáles son las determinaciones económicas, sociales y culturales más amplias; y cuáles son las potencialidades y limitaciones para la aplicación del EBDH. La respuesta a estas preguntas quizás permita una aproximación crítica a la cooperación sur-sur en el terreno del derecho a la alimentación que sea teóricamente fundamentada y orientada empíricamente.

Asimismo, es importante introducir algunos elementos de la dimensión geopolítica del hambre que sirvan como elementos de contextualización tanto del entendimiento de la alimentación como derecho humano básico, como de los desafíos encontrados por la CSS en su protección. No está de más recordar que el hambre mata más que las guerras, pero su muerte es más silenciosa, menos visible, y quienes más lo padecen son los habitantes de los países del Sur (sean periféricos o semiperiféricos). Asimismo, si bien los campesinos siguen siendo los principales productores de alimentos en el mundo -llegando a producir, según la FAO (2009), el 70% de alimentos-, son también la parte de la población que más padece el hambre.

Tras esta triste paradoja se desnuda la geopolítica del hambre y de la alimentación contemporánea. El tema no es nuevo, todo lo contrario. De hecho, se podría decir que es tan

²⁸ Para profundizar en esta discusión sobre el papel de Brasil y de Argentina y de la periferia y la semiperiferia en el contexto global véase el análisis de Domingues (2012).

antiguo como la historia de la humanidad, e incluso que no hay lucha tan antigua como la lucha por la subsistencia. Sin embargo, al contrario de lo que intentaron sugerir propuestas basadas en supuestas leyes naturales, el hambre no es un fenómeno natural ni irremediable, sino una creación social: “el *hambre*, esa plaga fabricada por el *hombre*”, decía Josué de Castro (1972: 90 [1951]), quien más brillantemente pensó la geopolítica del hambre en toda su complejidad articuladora de un fenómeno político guiado por dinámicas espaciales. Josué de Castro vinculó la extensión del hambre al imperialismo y al colonialismo europeo y su explotación de las riquezas por procedimientos económicos devastadores (la multiplicación de los latifundios y la introducción del monocultivo en América Latina es uno de los fuertes legados del colonialismo) y demostró las diferentes dinámicas regionales de la distribución del hambre, en la periferia (de las Américas a la vieja Asia, pasando por el África negra) y en el centro (por ejemplo, la Europa de postguerra). Asimismo, Castro revitalizó el mensaje de la lucha contra el hambre en un momento -mediados del siglo XX- en el que se creaba la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y había un enorme muro de silencio por derribar.

Décadas después se ha avanzado bastante en el debate y en la toma de conciencia sobre el fenómeno, hasta el punto de que la lucha contra el hambre ha llegado a ganar un lugar central en las agendas políticas nacionales (tal como veremos, en el caso de Brasil, con el programa “Hambre Cero”; y en el de Argentina con el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”) y globales, siendo la erradicación del hambre el primero de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

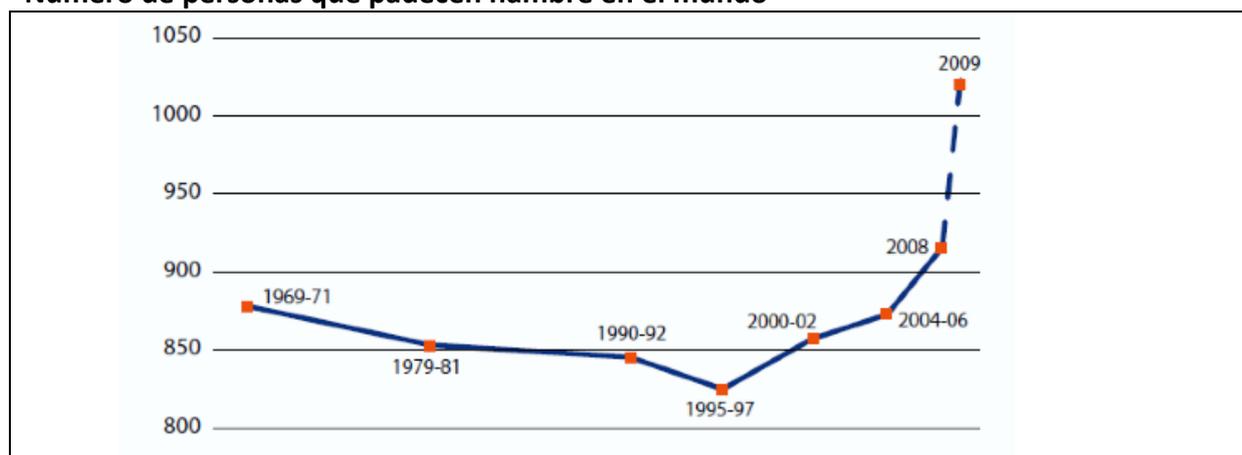
Sin embargo, aunque lo que está en juego en esos programas e iniciativas es algo fundamental (asegurar el derecho a la alimentación a personas con dificultades de acceso a los alimentos) todas ellas tienen claros límites: sigue dominando el asistencialismo y las políticas compensatorias que pueden paliar los efectos pero no las causas estructurales del hambre²⁹. O como afirman Echart y Puerto (2005: 146), en una crítica a los límites del primero de los ODM, “el hambre no es una causa del subdesarrollo, sino una consecuencia lacerante del mismo (...) incluso su erradicación coyuntural no es garantía de su desaparición, en tanto que no se eliminen otros aspectos ligados a la marcha del sistema y en cuya articulación hay que buscar las raíces profundas del fenómeno”. En una línea similar, Josué de Castro (1972: 215) avanzaba en otro argumento central: “en última instancia, la lucha contra el hambre es la lucha contra el subdesarrollo y no podrá alcanzar la victoria más que por un desarrollo equilibrado y por la erradicación de cualquier forma de colonialismo. *Pero esto no resulta fácil de llevar a cabo en un mundo donde, mientras el colonialismo formal agoniza, aumenta la acción opresiva del colonialismo económico, del neocolonialismo de las grandes potencias y del imperialismo internacional*”³⁰.

²⁹ Esto sin contar que esa meta 2 del primer ODM (reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre) no hizo sino “degradar” los objetivos que los países presentes en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) se habían impuesto en 1996 de reducir a la mitad el número de personas subnutridas para el año 2015. Como denunció la propia FAO en 2006: “Si se alcanzara la meta de los ODM en 2015 para el conjunto de los países en desarrollo, las proyecciones actuales de la población indican que seguirían quedando unos 585 millones de personas subnutridas, cifra que excede en mucho (173 millones) el objetivo de la CMA, fijado en 412 millones. Por otra parte, para conseguir el objetivo de la CMA habría que reducir la proporción de personas subnutridas en los países en desarrollo al 7%, es decir 10 puntos porcentuales por debajo del 17% actual (FAO, 2006: 8).

³⁰ *Cursivas nuestras.*

Para haber sido escrita en la década de 1950, la asertiva tiene una extrema actualidad. Y es que la geopolítica del hambre y de la alimentación se ha reconfigurado enormemente en las últimas dos décadas. Los aumentos cíclicos de los precios de los alimentos con importantes picos en 2007/2008 y 2010/2011 llevaron a que el hambre en el mundo sobrepasara, por primera vez en la historia de la humanidad, la cifra de mil millones de personas hambrientas (ver figura abajo). Lejos de ser una preocupación coyuntural y de corto plazo, hay por detrás de estas crisis alimentarias, parte integrante de la crisis multidimensional del capitalismo global contemporáneo, una radicalización de la visión de la agricultura y de la alimentación como un negocio (Clapp, 2013), donde los alimentos han sido progresivamente convertidos en *commodities* y en productos financieros y especulativos. Según Clapp (2012) hay básicamente cuatro fuerzas centrales que empujan la expansión global del “mercado de la alimentación”: la expansión del mercado internacional y de la agricultura industrial; la liberalización del comercio agrícola; la creciente fuerza de las empresas transnacionales; y, finalmente, la financierización de la alimentación y de la agricultura. Según esta autora, en conjunto, estas fuerzas acabaron redefiniendo la producción y el consumo de alimentos, con importantes implicaciones como la comodificación de la alimentación, la construcción de una arquitectura asimétrica y volátil, y la fragilidad ecológica³¹.

Número de personas que padecen hambre en el mundo



Fuente: FAO (2009)

La emergencia y desarrollo de esta industria global del mercado de la alimentación llevó a la implementación de normas desiguales del comercio agrícola y a complejos vínculos entre los alimentos y las corporaciones privadas transnacionales y mundo de las finanzas. En espacios radicalmente antidemocráticos, influenciados por los lobbies del sistema global de alimentación, son definidas prácticas y reglas del juego que violan diversos tipos de derechos. Las empresas transnacionales aprovecharon este escenario para incrementar su concentración de poder y para consolidar su papel de mediadores directos entre productores y consumidores, tratando de controlar toda la cadena alimentaria, desde la producción a la distribución. Como veremos, estos intereses corporativos sobre la alimentación han generado contestaciones profundas de diversos sectores de la sociedad, aunque el rol de los Estados es en general ambiguo o complaciente con este tipo de actuación, dado que también suele ser beneficiado económicamente.

³¹ Ver Bringel y Clapp (2012) para una discusión del libro de Clapp que sirve como base para algunas de las reflexiones que siguen.

Países como Argentina y Brasil, como importantes y distintos voceros del “Sur” en el actual escenario regional y global, no están inmunes a estas ambigüedades. Por un lado, poseen un discurso de defensa de derechos humanos (más fuerte en el caso argentino que brasileño, como ya hemos visto en el capítulo anterior) y de apoyo a la agricultura familiar, pero dicho discurso convive con una política proactiva en apoyo al “agronegocio”, que encarna la visión de la agricultura como un negocio y, por ende, configura la mayor amenaza al derecho a la alimentación. El resultado es, como veremos, el de *solapamiento de lógicas enfrentadas con primacía del agronegocio*, que lleva a una fuerte mercantilización no sólo de las pequeñas unidades de producción, sino también de las relaciones sociales.

En este capítulo trataremos de mostrar estas contradicciones, partiendo del marco normativo internacional del derecho a la alimentación (base esencial del trabajo con EBDH), para ver su traducción en diversos marcos discursivos e interpretativos a través de los cuales los actores involucrados en este campo se disputan ese derecho.

3.2. LA ALIMENTACIÓN COMO UN DERECHO: MARCOS JURÍDICOS Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN

Comencemos por asomarnos a este derecho desde una perspectiva positivista, es decir teniendo en cuenta únicamente la forma en que es establecido en la normativa internacional, en los más destacados instrumentos de Derechos Humanos a nivel universal y regional (en todos los casos las cursivas son nuestras). Estos constituyen, a pesar de las contradicciones entre la existencia formal de un derecho humano a la alimentación y su efectiva realización, la base ineludible de trabajo con un EBDH, en la medida en que ofrecen las garantías mínimas de protección de ese derecho, estableciendo obligaciones al respecto.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento declarativo de la Carta Internacional de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el derecho a la alimentación aparece en el artículo 25 como un componente esencial de un derecho más amplio, dentro de los llamados derechos económicos sociales y culturales: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y *en especial la alimentación*, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. La vaga precisión en la definición y contenido de los derechos consagrados en esta Declaración es muy notoria en el caso de este derecho.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ofrece una definición más concreta y desarrolla el derecho a la alimentación en su artículo 11:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, *incluso alimentación*, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, *reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional* fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a *estar protegida contra el hambre*, adoptarán, *individualmente y mediante la cooperación internacional*, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

Este Pacto, al contrario de lo que sucede con el de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), permite una “realización progresiva” de los derechos en él incluidos, pero también destaca la obligación de los Estados parte “de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr el objetivo de garantizar estos derechos, y por lo tanto, también el derecho a la alimentación, a sus ciudadanos” (Viso, 2008). La aplicación del PIDESC es supervisada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ComDESC), a quien deben rendir cuentas los Estados parte, y que elabora sus preocupaciones y recomendaciones en unos informes conocidos como *observaciones generales*.

Cabe destacar la Observación nº 12 de 1999 (E/c.12/1999/5), referente al Derecho a una Alimentación Adecuada, que señala que “el derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”.

Como vemos, y adelantando el debate sobre marcos interpretativos, el derecho a la alimentación no es visto sólo como el suministro físico de alimentos (esencia de la seguridad alimentaria), sino también el acceso, la producción, la comercialización y la calidad de los mismos (más próximos a una visión de soberanía alimentaria). La Observación destaca la importancia del adjetivo “adecuado”, que sirve para poner de relieve una serie de factores que delimitarían la vulneración o cumplimiento de este derecho, entre los que destacan la disponibilidad y la accesibilidad (OHCHR, 2010), y será el punto de partida para la disputa entre la defensa de la seguridad o de la soberanía alimentaria.

Además de definir el derecho a la alimentación, esta Observación desarrolla las obligaciones de los Estados parte al respecto, estableciendo tres tipos o niveles: respetar, proteger y realizar, entendiendo este último como la doble obligación de hacer efectivo y facilitar el derecho al que va referido. Aunque la Observación destaca la importancia del trabajo interno y señala que cada Estado debe tener un margen de actuación para aplicar las

medidas que lleven a la plena realización de este derecho, también resalta que la principal obligación de los Estados es la de “avanzar lo más rápidamente posible hacia el pleno ejercicio del derecho a la alimentación”. Dicha afirmación queda fundamentada en los compromisos adquiridos por la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos, obligaciones de índole jurídica según la propia observación, que remiten al artículo 2 del PIDESC³² y a la Obligación General que lo desarrolla, la nº 3 sobre *La naturaleza de las obligaciones de los Estados parte*.

Al permitir una realización progresiva del derecho a la alimentación, la Observación nº 12 indica la necesidad de garantizar un mínimo esencial para estar protegido contra el hambre y, sin entrar a definir ese mínimo, se insta a los Estados a atender siempre a los grupos más vulnerables sin que haya discriminación por razón alguna (puntos 28 y 18) y a rendir cuentas, mostrando que se ha actuado de conformidad con las responsabilidades establecidas, y que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas y el uso adecuado de recursos.

Lejos de asumir que esto es una realidad en la práctica diaria, la Obligación nº 12 ofrece una base para el trabajo con EBDH, ya que vincula las obligaciones al derecho internacional de los derechos humanos e incorpora los elementos de rendición de cuentas, participación y atención a grupos más vulnerables. Dirigida principalmente a los titulares de obligaciones, los Estados, también hace referencia a las otras dos titularidades –derechos y responsabilidades- indicando en el punto 20 que, “aunque los Estados parte, como firmantes del PIDESC, son los responsables últimos del cumplimiento del éste, todos los miembros de la sociedad, a saber, los particulares, las familias, las comunidades locales, las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado, son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada, debiendo el Estado crear un espacio que facilitara el ejercicio de esas responsabilidades”. Además, la Observación dedica 6 puntos (36 a 41) a las obligaciones en el ámbito internacional, instando a los Estados parte a cooperar y coordinarse en el marco de los tres niveles de obligaciones que tienen en el ámbito interno, en consonancia también con el artículo 2 del PIDESC.

En este repaso de los instrumentos jurídicos internacionales, cabe señalar como paso esencial la aprobación por Naciones Unidas del Protocolo Facultativo del PIDESC, en 2008, tratado que establece mecanismos de denuncia e investigación para dicho pacto, permitiendo denuncias individuales y que, tras la firma y ratificación de Uruguay en febrero de 2013, entró en vigor en mayo de ese mismo año³³.

³² Este artículo señala que “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”.

³³ Para la entrada en vigor del Protocolo Facultativo del PIDESC era necesaria la ratificación de diez países miembros de Naciones Unidas. En febrero de 2013 se llegó a dicho número con el apoyo de Argentina, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Ecuador, El Salvador, España, Eslovaquia, Mongolia, Portugal y Uruguay.



Junto al PIDESC, en el que el derecho a la alimentación encuentra su mayor garantía jurídica, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre este derecho, Oliver De Schutter³⁴, señala otros instrumentos de protección, como el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos (la propia Declaración Universal, la Convención de Derechos del Niño o la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros). El derecho a la alimentación también ha sido reconocido en el ámbito regional, destacando en el ámbito latinoamericano el Protocolo de San Salvador adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. También se aprobó en 2012, con apoyo de la FAO, la Ley Marco de Seguridad Alimentaria del Parlamento Latinoamericano.

Sin embargo, pese al amplio abanico de instrumentos que contemplan el derecho a la alimentación, los avances logrados han sido insuficientes. Conscientes de ello, durante la II Cumbre Mundial de la Alimentación, celebrada en Roma en 2002, se creó un grupo de trabajo que permitió la aprobación en 2004 de las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2005). Estas directrices se dividen en tres secciones: una primera introductoria, donde se hace referencia a los instrumentos internacionales que contemplan el derecho a la alimentación, una segunda donde se desarrollan las diecinueve directrices; y una tercera que expone medidas e instrumentos utilizados para hacer efectivo este derecho.

Directrices Voluntarias

- Directriz 1. Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho
- Directriz 2. Políticas de desarrollo económico
- Directriz 3. Estrategias
- Directriz 4. Sistemas de mercado
- Directriz 5. Instituciones
- Directriz 6. Partes interesadas
- Directriz 7. Marco jurídico
- Directriz 8. Acceso a los recursos y bienes
- Directriz 9. Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor
- Directriz 10. Nutrición.
- Directriz 11. Educación y sensibilización
- Directriz 12. Recursos financieros nacionales
- Directriz 13. Apoyo a los grupos vulnerables
- Directriz 14. Redes de protección
- Directriz 15. Ayuda alimentaria internacional
- Directriz 16. Catástrofes naturales y provocadas por el hombre
- Directriz 17. Vigilancia, indicadores y puntos de referencia
- Directriz 18. Instituciones nacionales y derechos humanos
- Directriz 19. Dimensión internacional

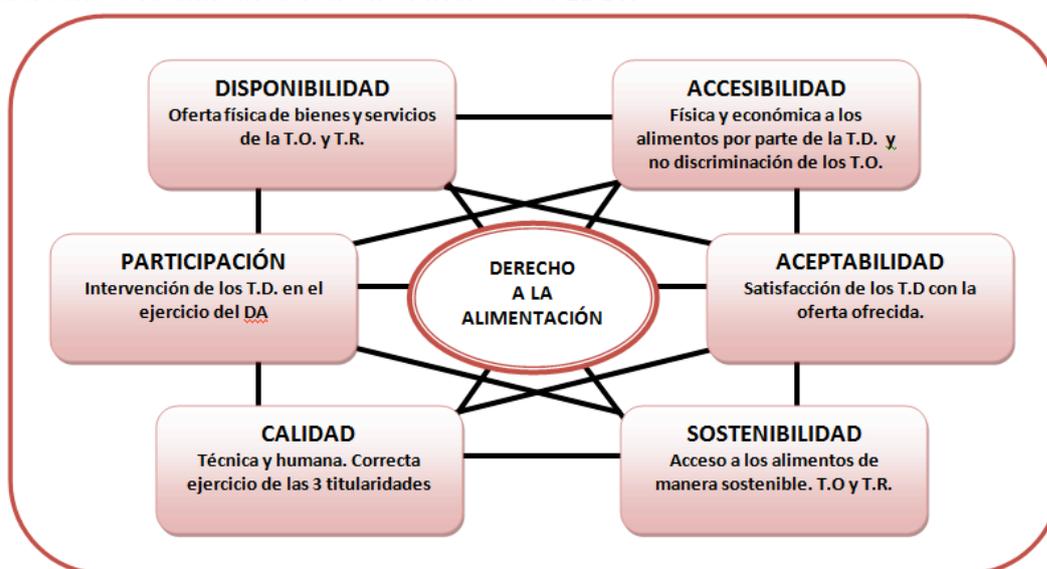
Fuente: FAO, 2005

³⁴ En <http://www.srfood.org/index.php/es/derecho-a-la-alimentacion>

Se puede afirmar que, mientras la Observación General nº 12 define y aclara el contenido normativo del derecho a la alimentación, las Directrices Voluntarias constituyen una orientación política hacia la puesta en marcha del derecho. Los Estados y otros actores deben seguir estas orientaciones para formular sus programas, estrategias, políticas y leyes en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional y del derecho a la alimentación (IEH, 2012). De esta manera, aunque de vinculación más moral que jurídica, el derecho a la alimentación queda protegido por un entramado internacional de instrumentos que promueve la iniciativa de los Estados hacia la progresiva realización del derecho.

Pese a que estos instrumentos se dirigen principalmente a los Estados como titulares de obligaciones, el derecho a la alimentación no se puede lograr sin un trabajo con las otras dos titularidades, de derechos (las personas) y de responsabilidades (con un papel destacado para las empresas, pero también las ONG o las comunidades locales, entre otros), cada una en su esfera de actuación y de forma interrelacionada, tal y como exige el EBDH, y como muestra el siguiente gráfico:

El derecho a la alimentación en el marco del EDBH



Fuente: elaboración propia. Nota: DA: Derecho a la Alimentación. T.O: Titulares de Obligaciones. T.D.: Titulares de Derechos. T.R.: Titulares de Responsabilidades.

Y este es sin duda una cuestión esencial a la hora de aproximarse al derecho a la alimentación desde una perspectiva más profunda, en la medida en que las relaciones de poder en este campo no sólo impiden o niegan el ejercicio de estas titularidades sino que establecen, para enmascarar esa dinámica, diferentes marcos discursivos que pueden terminar vaciando de contenido un trabajo comprometido con la garantía de este derecho. De esta forma, es importante, como ya señalamos anteriormente, no solo conocer el marco jurídico, sino también ver como es interiorizado por los diferentes actores y titularidades, es decir, entender qué significa para ellos ese derecho a la alimentación, para a partir de ahí analizar la incorporación del mismo, y su traducción en base a esos sentidos diversos, en los marcos normativos nacionales, así como su proyección exterior en las prácticas de la CSS.



3.3. DISPUTAS POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: MARCOS DISCURSIVOS E INTERPRETATIVOS

En el marco de este debate, y derivado de la indefinición jurídica que supone el término “alimentación adecuada”, unido al despliegue global del agronegocio, en las últimas dos décadas los diversos actores han elaborado varios marcos discursivos e interpretativos en torno al derecho a la alimentación. El hito principal en este sentido es la Cumbre Mundial sobre Alimentación celebrada en 1996 en Roma³⁵, locus fundacional de la disputa de los enmarcamientos discursivos e interpretativos sobre el derecho a la alimentación. Se pueden distinguir dos posturas principales de defensa de este derecho básico: la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria.

En lo que se refiere a la primera perspectiva, la noción de *seguridad alimentaria* es definida en esa Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la siguiente manera: “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996). La FAO jugó un papel esencial en esta definición. En efecto, basándose en el artículo 11 del PIDESC y en el trabajo previo que Naciones Unidas venía realizando en torno a la alimentación, Jacques Diouf, entonces director general de la FAO, consideró al acceder al cargo en 1994, que era necesario revisar las prioridades de la organización, sus programas y directrices, concluyendo que: “debía confirmarse como prioridad máxima de la Organización la seguridad alimentaria; urgía concentrar más los programas de la Organización en incrementar la producción de alimentos, mejorar la estabilidad de las reservas y crear empleos rurales, para facilitar así la disponibilidad general de los suministros”³⁶.

De este modo, la seguridad alimentaria alude al derecho a alimentarse centrado en cuatro dimensiones: la disponibilidad física de alimentos, el acceso económico y físico a los alimentos, la utilización de los alimentos y la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores³⁷.

Dentro de este razonamiento se suele distinguir entre dos categorías generales de inseguridad alimentaria (FAO, 2011): la inseguridad alimentaria crónica (persistente y de largo plazo; las personas no tienen capacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas durante un periodo prolongado; resultado de largos periodos de pobreza) y la inseguridad alimentaria transitoria (temporal y de corto plazo; caída repentina de la capacidad de acceder a una cantidad de alimentos suficiente para mantener un buen estado nutricional; resultado de choques y fluctuaciones a corto plazo en la disponibilidad y el acceso de los alimentos). Mientras en el primer caso las medidas previstas por la FAO para la superación de la inseguridad alimentaria suelen ser el acceso más directo a la producción de

³⁵ Aunque ya en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1974 el tema había estado presente en los debates, donde se hizo referencia tanto a la necesidad de asegurar la disponibilidad de alimentos como a la estabilidad -tanto nacional como internacional- de sus precios.

³⁶ Introducción al Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO, disponible en http://www.fao.org/waicent/search/2_dett_fao.asp?Lang=es&pub_id=59484

³⁷ Para una explicación sencilla sobre la seguridad alimentaria se recomienda consultar la Guía Práctica elaborada por la FAO y por la Unión Europea, “La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones” (FAO, 2011b).

alimentos, la educación y el acceso a recursos productivos, como el crédito; en el segundo caso el plan de acción es más contingente, dependiendo de las capacidades y tipos de intervención.

El entendimiento del derecho a la alimentación como seguridad alimentaria impulsado por la FAO es compartido por buena parte de las instituciones internacionales y Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros. La malnutrición, el acceso/disponibilidad de alimentos, la diversidad de la dieta, el acceso/disponibilidad de agua y los activos para la subsistencia son los indicadores principales manejados. En no pocas ocasiones, el derecho a la alimentación se vincula con el concepto de subnutrición, entendiendo por tal “la condición de las personas cuyo consumo de energía alimentaria es constantemente inferior a las necesidades mínimas de energía alimentaria para poder llevar una vida sana y realizar una actividad física ligera” (FAO, 2006/3). Sin embargo, como afirma Amartya Sen (2000: 200) “lo que es capital para analizar el hambre es la libertad fundamental del individuo y de la familia para conseguir la propiedad de una cantidad suficiente de alimentos”. Los trabajos anteriores de Sen se habían centrado en la aparición de hambrunas, demostrando que estas se relacionaban con la incapacidad de las personas y familias de acceder a alimentos por insuficiencia de recursos y derechos y no con la falta de alimentos. La inseguridad alimentaria resulta así un producto económico y social (Sen, 1981).

La noción de *soberanía alimentaria* es creada por la organización internacional La Vía Campesina en 1996, precisamente ante la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO, para denunciar las limitaciones de la noción de seguridad alimentaria. Se reconoce la importancia de defender el derecho al abastecimiento de alimentos suficientes y saludables, pero se busca ir más allá, a partir de una problematización más amplia sobre el modo de producción de los alimentos y su origen. En otras palabras, habría que añadir al derecho a la alimentación el debate sobre qué alimento se produce, cómo y en qué escala.

Se define, en 1996, la soberanía alimentaria de esta manera: “el derecho de cada nación a mantener y desarrollar su capacidad de producir alimentos básicos, en lo concerniente a la diversidad cultural y productiva y el derecho a producir *nuestro propio alimento en nuestro territorio*”³⁸ (Bringel, 2011b). La ruptura discursiva frente a la “seguridad alimentaria” es importante, pero las discusiones y reflexiones llevan a modificar la definición para incluir el derecho de los pueblos y no sólo de los Estados. Así, en el Foro de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Soberanía Alimentaria, celebrado en junio de 2002 en Roma, emerge la siguiente definición: “La soberanía alimentaria es el *derecho de los pueblos*, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades”³⁹.

³⁸ En <http://www.soberaniaalimentaria.net/definicion.php>

³⁹ Declaración del Foro de ONG/OSC para la soberanía alimentaria, Roma, 13 de junio de 2002. Disponible en: http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2008/09/declaracion_final_del_foro_de_las_ongs_y_movimientos_sociales_en_roma.pdf

La definición seguiría sufriendo matices, tornándose más compleja y completa a la medida en que el debate y la reflexión sobre las diferentes experiencias llevadas a cabo por poblaciones rurales, movimientos y organizaciones sociales avanzaban. Un marco fundamental en este sentido fue la celebración en febrero de 2007 del Foro para la Soberanía Alimentaria de Nyéléni (Bamako, Mali), donde se define la soberanía alimentaria como el “derecho de los pueblos a definir sus propias políticas alimentarias y agrícolas, proteger y regular la producción agropecuaria nacional y el comercio para alcanzar metas de desarrollo sustentable; determinar hasta qué punto desean ser autosuficientes; restringir el dumping de productos en sus mercados y; darle la prioridad de uso y los derechos sobre los recursos acuáticos a las comunidades que dependen de la pesca. La soberanía alimentaria no niega el comercio, sino que promueve la formulación de políticas y prácticas de comercio al servicio del derecho de los pueblos y la gente a una producción inocua, saludable y ecológicamente sustentable”⁴⁰.

Desglosando el concepto encontramos varias variables relevantes a tener en cuenta: la apropiación y gestión de los recursos, la tierra y el territorio, el comercio local e internacional, el desarrollo sostenible, la acción colectiva, la participación social, la agroecología, el derecho a la alimentación y el modelo de producción.

Se trata pues de una pugna conceptual y política, que trasciende el ámbito de la lucha campesina y la cuestión agraria “tradicional” circunscrita a la tierra y a la reforma agraria. La incorporación de una dimensión no sólo de tierra (sino de territorio) y de una concepción ampliada o “integral” de reforma agraria (no ceñida a la distribución de tierra a los campesinos – aunque la democratización de la tierra sea un primer paso fundamental –, sino al cambio radical en las relaciones sociales y el acceso a otros recursos simbólicos, además de materiales) hace que la agenda del activismo agrario se amplíe a otros movimientos, agendas y ejes temáticos (Bringel, Echart y López, 2009: 216). Primero, al apelar a los problemas medioambientales y a la gestión sostenible de los recursos, la soberanía alimentaria es incorporada de forma creciente por los movimientos ecologistas y por las políticas de planificación urbana y territorial. Segundo, al recurrir a los cambios de relaciones entre productores y consumidores, cobra creciente relevancia en las ciudades entre los movimientos sociales urbanos, especialmente aquellos relacionados al papel de las grandes superficies, del comercio justo y de grupos de consumo. Tercero, al defender la agricultura campesina y la lucha por la permanencia en sus territorios, saberes ancestrales y cultura, derechos humanos y territorialidades y cuestionar los desplazamientos forzados se acerca a demandas relacionadas a otros ejes temáticos como las migraciones o los derechos de los pueblos indígenas. Cuarto, al apelar a la reorganización del comercio alimentario global, identificando responsables también globales como las empresas transnacionales (Monsanto, Carril y un largo etcétera) e instituciones internacionales (como la OMC o incluso la FAO) y organizaciones y movimientos del Norte y del Sur, en alianzas tácticas y/o estratégicas, a partir de una política transnacional de contestación.

De este modo, una de las principales características de la soberanía alimentaria es que se trata de una *demanda aglutinadora* (Bringel, 2012; 2013), una especie de paraguas donde

⁴⁰Ver Declaración de Nyeleni (<http://www.nyeleni.org>) y el número especial de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (n.32, 2013) sobre “Derecho a la Alimentación, Cooperación y Soberanía Alimentaria en Tiempos de Crisis Global”.

caben varias reivindicaciones y actores sociales. Y dentro de este amplio abanico de posibilidades de manifestación, aunque La Vía Campesina ha sido crucial en la coordinación y en el liderazgo de las varias redes y iniciativas que tratan de fomentar y extender la soberanía alimentaria, ésta adquiere matices en América Latina (donde campesinos, agricultores, pescadores, pastores y pueblos indígenas tienen una indiscutible centralidad) que no son contemplados por ejemplo en Europa (donde la presencia del campesinado es inferior y hay un mayor protagonismo de las ONG) ni en África (donde el grado de organicidad del movimiento campesino es mucho más limitado). Ello se traduce en diferentes apropiaciones tanto de su conceptualización como de las estrategias para su puesta en marcha, que varían desde el conflicto explícito y la acción directa de los movimientos sociales hasta la cooperación de organizaciones no gubernamentales, de una mayor unidad e identidad arraigada de algunos movimientos sociales a los “lazos débiles” de algunas redes incipientes.

De ahí se deriva la importancia de la discusión realizada en el primer capítulo sobre la construcción cultural de los derechos humanos y la capacidad de generar articulaciones entre actores y escalas. En el caso del derecho a la alimentación entendido como soberanía alimentaria, este derecho es reconocido universalmente con independencia de las diferencias culturales, pero su aplicación y construcción exige una aproximación a los marcos interpretativos locales y culturales.

Asimismo, en los diversos espacios locales y culturales el papel de los movimientos y organizaciones sociales es esencial no solo para dotar de contenido la titularidad de derechos (ampliando la participación, dando voz a los más vulnerables, y empoderando a la ciudadanía), sino también para exigir a los titulares de obligaciones, los Estados, que las cumplan (respetando, protegiendo y garantizando los derechos), y para denunciar las violaciones de derechos por parte de aquellos que son titulares de responsabilidades, principalmente las empresas, de forma especialmente grave en los que se refiere al derecho a la alimentación.

En este proceso, conviene hacer una pequeña distinción entre las prácticas de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales. Más de mil organizaciones participaron en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996 y se comprometieron, como titulares de responsabilidades, con el séptimo compromiso del Plan de Acción: “Aplicaremos, vigilaremos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional”. Para ello, muchas de ellas adoptaron el EBDH al comprender que sin una correcta definición del derecho a la alimentación y una protección desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no sería posible su pleno ejercicio (Windfuhr, 2000)⁴¹. Frente a esta adopción clara del EBDH por parte de las ONG, la Vía Campesina ha centrado su labor en torno a la defensa de la soberanía alimentaria, donde se asume que la plena realización del derecho a la alimentación no es posible sin una redefinición de los modelos de producción y comercialización agrarios, de manera que haya una participación más activa y real de los campesinos productores, comerciantes y de la población

⁴¹ Un ejemplo en el ámbito español es la campaña *Derecho a la Alimentación*, promovida por cinco ONGD españolas y financiada por la AECID, que desarrolla los ámbitos de actuación para la promoción del derecho a la alimentación con EBDH, a saber, denuncia, incidencia política, fortalecimiento de capacidades y regulación del propio derecho. Para más información, visitar su página web: <http://www.derechoalimentacion.org>

consumidora. En ese trabajo, si bien no adopta formal o metodológicamente el EBDH, asume un enfoque global, así como principios (responsabilidad, igualdad, participación, libertad, respeto, no discriminación, empoderamiento, defensa de los derechos humanos) muy próximos a un EBDH entendido como enmarcamiento fuerte de los derechos humanos, al que dota de contenido a través de la práctica cotidiana, y al que, en definitiva, politiza. Es esencial, por tanto, entender el EBDH no solo como metodología, sino sobre todo como base para la defensa, garantía y reivindicación de los derechos. Los movimientos campesinos muestran la intensa actividad que los titulares de derechos (no olvidemos que son, paradójicamente, los que más sufren la violación del derecho a la alimentación) en la definición y defensa de sus derechos, y las ONG, como titulares de derechos, no pueden obviar esa labor central.

Por otra parte, y de forma complementaria, se podría decir que mientras la soberanía alimentaria representa una concepción fuerte de los derechos humanos, tal como argumentado en el capítulo anterior, la seguridad alimentaria se acerca más a una “enmarcamiento débil” que, si bien es necesario, tiende a ser visto más como fin que como medio, por lo cual suele servir para tecnificar el debate y desvincularlo de las luchas políticas, instrumentalizándolo incluso para los intereses mercantiles cuando se asocian, por ejemplo, los alimentos transgénicos a la seguridad alimentaria. El abastecimiento de alimentos se reviste así muchas veces de un carácter supuestamente técnico, de asistencia. Pero no se puede olvidar que ni siquiera los conocimientos anunciados como “técnicos” e intercambiados en la CSS están exentos de una lógica política y económica, como es el caso de las políticas de cooperación agrícola brasileñas que buscan expandir la producción de biocombustibles en otros lugares del Sur.

Además, bajo el ropaje de la tecnificación de la política alimentaria está fuertemente presente un debate sobre la tecnología. A grandes rasgos, se plantea, en no pocas ocasiones, una contradicción entre “la ciencia avanzada y la agricultura campesina” (Bello, 2012: 207), algo que carece de fundamentos empíricos puesto que avances recientes en la agroecología vienen demostrando que es perfectamente posible combinar tecnologías de punta con prácticas agrícolas tradicionales y el conocimiento y sabiduría comunitaria, popular y campesina sobre la alimentación (por ejemplo, en cuestiones asociadas a las semillas o el manejo del suelo). De este modo, se refuerza aquí la importancia de politizar el debate técnico y tecnológico, así como *repolitizar* y *enmarcar* en un sentido fuerte los debates sobre el desarrollo y el derecho a la alimentación y con ello las agendas de la cooperación, utilizando para ello un EBDH entendido como herramienta para apoyar el desarrollo en la realización de derechos, proceso en el cual los diversos titulares tienen un papel esencial, resaltando los colectivos más vulnerables, en este caso los propios campesinos.

Los elementos del EBDH (base normativa, titularidades, rendición de cuentas, empoderamiento, participación, no discriminación y atención a los grupos más vulnerables) y el enfoque global y coherente que exigen, se aproximan mucho más claramente del contenido de la soberanía alimentaria, ofreciendo con ello una alternativa a las prácticas técnicas y tecnificadas que no dejan de estar al servicio de una solidaridad débil, público-privatizada, e incluso interesada, que pervertiría el sentido de este enfoque. En efecto, el avance de ciertas formas de gestión pública parece estar haciendo desaparecer a los titulares de derechos, pero también de responsabilidades y de obligaciones, en pro de la

eficacia y de los partenariados público-privados, especialmente poderosos en el campo de la alimentación, o más concretamente del agronegocio. El EBDH se configura aquí como una herramienta útil a la hora de clarificar el mapa de actores que intervienen, las relaciones de poder entre ellos, y su papel y responsabilidades respecto del derecho a la alimentación.

Esta es la tarea que se propone el capítulo siguiente en los casos de Argentina y Brasil. Para ello, visto el marco normativo y teniendo en cuenta, no solo lo difuso de la definición que ofrece del derecho a la alimentación, sino las disputas que ha generado en torno a su significado y contenido, es importante ver como se ha traducido ese marco internacional en el ámbito interno, para posteriormente analizar su traslado a las prácticas de CSS de Argentina y Brasil, entre las que se sitúa como un campo destacado de acción, presentado como buenas prácticas en ambos casos. Todo ello nos permitirá de forma más clara valorar las posibilidades reales que ofrece el EBDH en este sentido.



CAPÍTULO 4.

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA Y BRASIL

La geopolítica del hambre y de la alimentación afecta de manera especial, como ya hemos argumentado, a los países del Sur. Dentro de éstos, los más vulnerables son los pequeños países más dependientes de las importaciones (muy en particular, Haití y los del Cuerno de África). A la vez, dichos países se convierten en objetivo prioritario para la cooperación sur-sur de países como Brasil y Argentina que, pese a que también se enfrentan a desigualdades y amenazas graves al derecho a la alimentación, han logrado importantes avances en la última década. En efecto, ambos países son potencias agrícolas con un fuerte *know how*, que han desarrollado una serie de programas nacionales en materia alimentaria. Su apuesta por la seguridad alimentaria se muestra en su apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que incluyen como una de sus principales metas la disminución del hambre, pero también en la defensa de regímenes internacionales en este campo, principalmente en el caso de Brasil, con un papel activo hoy en la FAO, dirigida desde 2011 por un brasileño, José Graziano da Silva (anteriormente coordinador del programa Hambre Cero en Brasil, e impulsor de la Iniciativa América Latina sin Hambre).

Pese a las grandes diferencias entre las experiencias internas de los dos países, sus políticas de lucha contra el hambre se han convertido en fuertes referentes de la CSS, que se define como un intercambio pretendidamente horizontal de buenas prácticas. En efecto, en los discursos de la cooperación de Argentina y Brasil la horizontalidad, la ausencia de imposiciones y condicionalidades, el énfasis en la demanda como origen de sus acciones y el beneficio mutuo son principios centrales, junto con la necesidad de adaptarse a las especificidades de cada lugar, tratando con ellos de diferenciarse de los donantes tradicionales. Para ello llevan a cabo principalmente proyectos de cooperación técnica. Asimismo, cuentan con una estructura institucional similar para llevar a cabo su CSS: el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal y la Agencia Brasileña de Cooperación trabajan con agencias estatales especializadas, como la Embrapa (Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria) o el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en Argentina, para poner en marcha sus programas en el ámbito de la agricultura y la seguridad alimentaria.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos presentados antes adjudican al Estado la responsabilidad principal en la implementación del derecho a la alimentación, siendo Argentina y Brasil casos interesantes, con diferentes intensidades, programas y especificidades. Mientras Argentina no tiene una cláusula que reconozca el derecho a la alimentación en la Constitución Nacional, Brasil sí la tiene, lo que permite una mayor protección en la jerarquía de normas a nivel nacional, además de mayores alcances e implicaciones y un reconocimiento social del derecho. Se estableció en 2006 una ley que crea el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), integrado por organismos y entidades del Estado, distritos federales, municipios e instituciones privadas, y el CONSEA como institución de coordinación con 2/3 de participación social en las decisiones con representación de Gobierno, sociedad civil y sector privado. En Argentina, la primera ley regional en la materia surge en 2003 y busca responder a una crisis interna, creándose

también el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. Además de leyes, políticas sociales y programas de alimentación, se crearon – sobre todo en Brasil – también instituciones que permitieron que programas como el Hambre Cero se convirtiera en una política de Estado y no de gobierno. En ambos casos, además, la discusión sobre el derecho a la alimentación se ha llevado a cabo con una importante participación de la sociedad civil organizada (dentro y fuera de los canales institucionales) y con una discusión transversal sobre derechos (es decir, la complementariedad entre derecho a la alimentación y derecho a la educación, a la vivienda, a la tierra, etc.), que ha supuesto fuertes disputas en torno a los sentidos y significados del derecho a la alimentación como derecho humano, reflejo de los ya señalados anteriormente.

En este apartado se ofrece un repaso de las prácticas internas y externas paradigmáticas en este campo, destacando aquellas dirigidas específicamente a la seguridad alimentaria (y, eventualmente, a la soberanía alimentaria), pese al indudable vínculo que esta cuestión tiene con otros campos, como la agricultura (el 70% de las personas que padecen hambre vive en zonas rurales), los sectores productivos (son países fuertemente dependientes del sector primario), el fortalecimiento institucional (que permita a los Estados cumplir con sus obligaciones en esta materia), el medio ambiente (por el impacto del cambio climático y del agronegocio en el paisaje geográfico y en el desarrollo rural) o las políticas de género (el 60% de las personas con hambre en el mundo son mujeres), entre otras. Se verán para ello aquellas políticas y programas estatales que han contribuido a la seguridad alimentaria en el ámbito interno, y su proyección externa a través de la cooperación sur-sur, con especial foco en el ámbito latinoamericano.

4.1. LA ALIMENTACIÓN EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DE ARGENTINA Y BRASIL

Tanto Argentina como Brasil vivieron en las últimas dos décadas transformaciones importantes en el sector agropecuario y en el sistema agroalimentario (entendido como el proceso asociado a toda la cadena productiva de los alimentos desde su producción, su proceso, su comercialización, a su distribución final). Las transformaciones en el plano interno estuvieron profundamente imbricadas con procesos más amplios, regionales y globales, fruto de las redefiniciones de la geografía comercial y de las políticas macroeconómicas globales. Sin embargo, al contrario de lo que afirman muchos autores “globalófilos”, los procesos de globalización capitalista no supusieron una homogeneización de las dinámicas sociales en los diferentes lugares. En otras palabras, macro-procesos asociados a la política y a la economía se desplegaron y adquirieron sentidos diversos alrededor del mundo, por lo cual es central entender las particularidades de los diversos territorios en el plano de la cuestión alimentaria.

En el plano nacional, existen importantes leyes y programas que tratan de asegurar el derecho a la alimentación en ambos países. En el caso de Brasil, este derecho a la alimentación es considerado, en la propia Constitución, un derecho social (incluido en el artículo 6 con la enmienda constitucional nº 64, de 2010⁴²). Además, el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutrición tiene como objetivo asegurar ese derecho humano, formulando e implementando políticas y planes de seguridad alimentaria, considerada una política

⁴² Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm#art1

transversal que debe desarrollarse de forma coordinada entre los diferentes ministerios y administraciones públicas y que incorpora la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Como muestra de la importancia de este tema, Brasil cuenta con un Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, cuyas políticas en este campo han ganado reconocimiento internacional, destacándose el Programa Hambre Cero, lanzado en 2003 por el entonces presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, y dirigido a asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada a las personas con dificultades de acceso a los alimentos, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional, la inclusión social, y la conquista de ciudadanía de la población más vulnerable al hambre. Se articula en torno a tres ejes: acceso a los alimentos, fortalecimiento de la agricultura familiar, generación de renta, y articulación, movilización y control social. Si bien no llega al discurso fuerte de la soberanía alimentaria, incluye varios de los elementos que incluye un Enfoque Basado en los Derechos Humanos: definición del hambre como derecho, adopción de un enfoque global que requiere de una coordinación entre los actores involucrados (gobiernos federal y estatales, ministerios⁴³, sociedad civil y sector privado), y definición de titularidades (de derechos, entendida como construcción de ciudadanía, con especial atención a la población más vulnerable, cuya participación es reconocida como central, y de obligaciones, asumiendo el Estado su papel al respecto). En el marco del Hambre Cero se desarrollan varios programas, entre ellos el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), con el objetivo de promover el acceso a la alimentación e incentivar la agricultura familiar, también con amplia participación de la sociedad civil. El éxito de este programa (según la FAO -2011d- Brasil ha logrado disminuir la proporción de subnutrición de un 11 a un 6% de 1990 a 2008, sacando a más de cinco millones las personas de esta situación) lo ha convertido en una de las experiencias que Brasil trata de compartir en su política de cooperación sur-sur, lanzando, por ejemplo, el PAA-África, en colaboración con la FAO, en cinco países africanos: Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal.

En el caso argentino, si bien no se llega a reconocer el derecho a la alimentación con rango constitucional (tal vez por la baja incidencia del problema del hambre en este país⁴⁴), existe un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (creado por la Ley 25.724 de 2002), política de Estado a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, “con el objetivo de posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país”, según señala su página web⁴⁵. Participan de esta política diversos ministerios⁴⁶, así como organizaciones de la

⁴³ Participan de la implementación de este programa, además del Gobierno federal, los estados y municipios, el Ministerio del Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, los Ministerios de Desarrollo Agrario; Salud; Educación; Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento; Trabajo y Empleo; Ciencia y Tecnología; Integración Nacional; Medio Ambiente; Justicia; Hacienda, y la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial. Cabe resaltar asimismo la importancia que esta cuestión tiene para los actores sociales brasileños, destacándose las ONG (como Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos) y los movimientos campesinos, pero también para las empresas, por la fuerza del agronegocio en el país.

⁴⁴ Según la FAO (2011c), Argentina tiene un nivel insignificante de población desnutrida (menos del 5%): http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/monitoring_progress_by_country_2003-2005/Argentina_s.pdf

⁴⁵ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141>

sociedad civil. En el marco de este Plan se desarrollan diversos programas (Familia y Nutrición, Abordaje Comunitario, Pro-Huerta y Educación Alimentaria y Nutricional) que también han recibido un reconocimiento internacional y han entrado a formar parte de la cooperación sur-sur argentina. Así, el Programa Familia y Nutrición, que busca fortalecer a las familias como actores en ese campo, ha desarrollado el proyecto “Revalorizando nuestros alimentos tradicionales: seguridad alimentaria, identidad y diversidad cultural en el Mercosur” para promover el “intercambio de experiencias entre países de la región para la promoción de una identidad alimentaria basada en el respeto por la diversidad biológica, cultural y el fomento de productos tradicionales”⁴⁷. Sin embargo, el Pro-Huerta es, sin duda, el programa más conocido. Dirigido a los sectores de la población más vulnerables, tiene como objetivo promover “el acceso a una alimentación saludable, variada y equilibrada, mediante la asistencia técnica, capacitación, acompañamiento y provisión de insumos biológicos para la producción de huertas y granjas orgánicas que posibiliten el autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional”⁴⁸, y ha sido paradigmático como intercambio de experiencias y buenas prácticas de seguridad y soberanía alimentaria en el marco de la CSS argentina con varios países latinoamericanos.

Pese a no quedar especificada la alimentación como derecho ni en la Ley ni en el Plan Nacional, el discurso gubernamental ha ido evolucionando, reconociéndose el enfoque de derechos, por ejemplo, en la presentación del recorrido histórico de esta política titulado “Saberes y sabores. Recorridos históricos”, donde el surgimiento del Plan Nacional es presentado como el resultado de “la premisa y la necesidad, de hacer cumplir al estado con el deber de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”, configurándose como una política de Estado que supera la visión asistencial desde “un enfoque de derecho, con un abordaje integral e intersectorial que apunta a favorecer la equidad territorial” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

En definitiva, en el ámbito interno, ambos países han dado una especial importancia a la alimentación como política de Estado, aunque no se puede dejar de mencionar una fuerte tensión en lo que se refiere a los marcos interpretativos y discursivos del Estado. En el caso de Argentina, donde el discurso de los derechos humanos es tan enraizado, las políticas de defensa de la seguridad y, en algunos casos, incluso de la soberanía alimentaria contrastan con la conversión abierta desde Menem del país en un “pilar sojero”, lo que ha sido posible debido al Decreto de Desregulación de noviembre de 1991 que tornó el sector agroalimentario argentino uno de los más desregulados del mundo. Como bien señalan Giarraca y Teubal (2006: 78), “estas políticas incidieron en la incorporación de una serie de transformaciones tecnológicas y organizativas, así como en las *relaciones de poder* que operan internamente en diferentes sectores y complejos del sistema agroalimentario”. Una de las consecuencias más paradójicas se conoce ya en el país bajo la expresión de “una agricultura sin agricultores”, por no hablar de la problemática de los transgénicos, pesticidas

⁴⁶ Entre los que destacan los de Salud, Desarrollo Social y Medio Ambiente, Educación, Economía, Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos y Producción, que conforman la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación.

⁴⁷ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/familiasynutricion/147>

⁴⁸ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/prohuerta/149>

y fumigaciones, ampliamente denunciada por la población por los efectos en el medio ambiente y en la salud humana⁴⁹.

En el caso brasileño la contradicción también es flagrante y se plasma por la apuesta explícita del Estado en compaginar el agronegocio con la agricultura familiar y campesina. Esta aparente contradicción entre lo que serían visiones distintas y enfrentadas de la alimentación (en el primer caso, entendida eminentemente como negocio global y, en el segundo caso, como un derecho, practicada principalmente a pequeña escala) se resuelve a través de la elaboración de un marco interpretativo de que ambas son compatibles. Ello sería posible debido a la confluencia entre neoliberalismo y elementos democratizantes que marcan el modelo de neoliberalismo de rostro humano brasileño, típico de lo que, con muchas salvedades del término, se viene considerando el gran ejemplo de una social democracia tardía y (semi)periférica. Esta confluencia lleva a la extensión de un marco interpretativo mercantil de la alimentación que convive con un marco discursivo de defensa de derechos, apoyado en el terreno económico. En este caso, lo que autores como Boschi y Gaitán (2009) y Bresser-Pereira (2010) definen como “neodesarrollismo” no es más que una recuperación de la centralidad del Estado, si tenemos en cuenta su salida de escena en la década anterior, donde el desarrollo sigue siendo visto principalmente con crecimiento económico, pero avalado por una serie de prácticas e instituciones participativas y más volcadas a lo social.

En la operacionalización de esta concepción, el Estado brasileño llega a tener dos ministerios distintos que se ocupan del tema de la alimentación: el Ministerio de Agricultura y Pecuaria y el Ministerio de Desarrollo Agrario. El primero “es responsable por la gestión de las políticas públicas de fomento a la agropecuaria, el *agronegocio* y la regulación y normatización de servicios vinculados al sector (...) así, el Ministerio de Agricultura busca integrar bajo su gestión los *aspectos mercadológico*, tecnológico, científico, ambiental y organizativo del sector productivo y de abastecimiento, bien como la gestión de la política económica y financiera para el agronegocio”⁵⁰. A su vez, el Ministerio de Desarrollo Agrario, tiene como función según el artículo I de su estructura regimental⁵¹, “fomentar la reforma agraria; la promoción del desarrollo rural del segmento rural constituido por los agricultores familiares; y la identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de tierras ocupadas por los remanentes de las comunidades de los quilombos”. Se puede observar que, mientras en el primer caso hay una aproximación muy fuerte al mercado y a una preocupación de la inserción de Brasil en el mercado internacional, en el segundo existe un discurso y objetivo más centrado en la justicia social y en la reparación de desigualdades históricas. La combinación de ambas visiones lleva a que un fin (la seguridad alimentaria) sea defendido, pero con medios (como el acaparamiento de tierras, la especulación alimentaria o la producción de agrocombustibles donde los alimentos sirven para alimentar los coches y no las personas) que no siempre son precisados y que puede llevar a la siguiente paradoja: la *defensa de derechos humanos basada en la violación de derechos*.

⁴⁹ Ver, por ejemplo, el Colectivo “Paren de Fumigar” de Córdoba (<http://parendefumigar.blogspot.com.br/>) y la Campaña de Concientización sobre los Impactos de los Agrotóxicos realizada por el Grupo de Reflexión Rural de Argentina (<http://www.grr.org.ar/campanapdf/>)

⁵⁰ En <http://www.agricultura.gov.br/ministerio>. Cursivas nuestras.

⁵¹ En <http://www.mda.gov.br/portal/>.

Sea como fuere, y dentro de este campo de contradicciones, tanto Argentina como Brasil desarrollaron un marco legislativo desde un enfoque integral, que ha sido traducido en una serie de programas que ha colocado a ambos países como ejemplo de “buenas prácticas” en el ámbito de la alimentación. Esto se refleja tanto en las iniciativas en las que participan en el ámbito regional (Unasur, Mercosur) como en sus proyectos de cooperación sur-sur.

4.2. EL DERECHO A LA ALIMENTACION EN EL MARCO SURAMERICANO

En el marco regional destacan varias iniciativas dirigidas a la alimentación, como la Iniciativa "América Latina y el Caribe sin Hambre 2025", que procura avances en las agendas legislativas y de formulación de políticas públicas a nivel nacional y regional. Se trata de un compromiso de los países y organizaciones de la región para contribuir la erradicación del hambre en 2025, que cuenta con apoyo de la FAO, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y del Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO. También se han creado Frentes Parlamentarios contra el Hambre que tratan de impulsar avances legislativos para asegurar el derecho humano a la alimentación en el Parlamento Latinoamericano (como grupo abierto a todos los parlamentarios que aspiren a contribuir a erradicar el hambre y la desnutrición en sus países, pretende dar seguimiento a la situación alimentaria de los países y promover acciones legislativas dirigidas a asegurar el pleno ejercicio del derecho a la alimentación, fomentando la cooperación horizontal entre los países latinoamericanos), y en parlamentos nacionales de varios países, entre ellos Argentina. Es interesante resaltar que el Grupo de Trabajo del Frente Parlamentario contra el Hambre del Parlatino está compuesto por los presidentes de Agricultura, Salud y Derechos Humanos, mostrando las interrelaciones entre esos campos a lo hora de tratar el tema del hambre.

En el ámbito de Mercosur, el Mercosur Social, surgido para avanzar en la dimensión social de la integración regional tal y como señala la Declaración de Buenos Aires “Por un Mercosur con rostro humano y perspectiva social”, de 2006, pretende “asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos. De esta forma, la Dimensión Social de la integración regional se configura como un espacio inclusivo que fortalece los derechos ciudadanos y la democracia”. En esta línea, bajo iniciativa de Argentina y Brasil, se incorpora la seguridad alimentaria y nutricional como una de las temáticas prioritarias, recogida en la Declaración de Principios del Mercosur social, de 2007, como “la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias promotoras de salud, que respeten la diversidad cultural y que sean social, económica y ambientalmente sustentables”. Como elementos que sustentan esta Declaración, además, se insiste en la visión de los ciudadanos como sujetos de derechos, “la centralidad del rol del Estado; la protección y la promoción social desde una perspectiva de derechos, superando la visión meramente compensatoria de lo social; la participación de una sociedad civil fortalecida organizacionalmente” (PEAS, 2011). Se reconoce así la división por titularidades, entendiendo a los ciudadanos como sujetos de derechos y a los Estados como titulares de la obligación de garantizarlos, al tiempo en que se insiste en la necesidad



de contar con políticas públicas integrales que incorporen un enfoque sistémico y de derechos y que se dirijan especialmente a las poblaciones más vulnerables.

El Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS), adoptado en la Cumbre de Asunción en 2011, cuenta con nueve ejes de trabajo y directrices estratégicas, a partir de los cuales se desarrollarán proyectos regionales. El Eje I, Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales, tiene como primera directriz Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, que a su vez incluye como objetivos prioritarios: Reconocer y garantizar los derechos y la alimentación adecuada y saludable, Asegurar el acceso a la alimentación adecuada para las poblaciones vulnerables, Promover el intercambio de iniciativas, experiencias exitosas y proyectos en el área de la alimentación saludable, Promover la alimentación materna y combatir la desnutrición infantil, y Fortalecer la agricultura familiar como proveedora de alimentos y abastecer los mercados locales. Además, en el PEAS se señalan varios programas de Brasil y Argentina como ejemplos para avanzar en el “ejercicio efectivo de los derechos por parte de sectores vulnerables que se encuentran en situación de desventaja económica y social” (PEAS, 2011).

En este ámbito regional también hay muestras de disputas de sentido. El Instituto Social del Mercosur, creado en 2007, al trabajar en esta línea incide en la necesidad de superar la visión de la seguridad alimentaria como disponibilidad de alimentos, entendiendo la soberanía alimentaria como un derecho de los pueblos, que requiere de un enfoque global para ser ejercido (en referencia clara a las políticas comerciales definidas en el marco de la Organización Mundial del Comercio) y de un respeto a las especificidades culturales. El primer proyecto puesto en marcha fue el ya señalado “Revalorizando Nuestros Alimentos Tradicionales: Seguridad Alimentaria, Identidad y Diversidad Cultural en el Mercosur”, orientado al intercambio de experiencias entre los países para promover una identidad alimentaria que respete la diversidad cultural, desde un enfoque de derechos. Forman parte de este proyecto, además de los Ministerios de Desarrollo Social de los países miembro, otros ministerios y secretarías públicas, así como actores de la sociedad civil, universidades, etc., buscando una coordinación que asegure la integralidad de esta política.

En el ámbito más amplio de UNASUR, esta también es una cuestión crucial, incluida entre las competencias del Consejo de Desarrollo Social Suramericano, creado durante la III Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de 2009, en Quito, como instancia de diálogo, coordinación, reflexión y cooperación sobre desarrollo social y humano integral. En su Estatuto se resalta la importancia de políticas públicas integrales de desarrollo, de los derechos humanos y de las personas como sujetos de los mismos, de la participación ciudadana, y de la diversidad cultural. Además, entre sus objetivos específicos se encuentra la promoción de “programas de cooperación horizontal orientados al fortalecimiento de los sistemas de protección y promoción social con perspectiva de derecho”. En la III Reunión del Consejo Suramericano de Desarrollo Social, en 2012 en Asunción, se adoptaron las bases y líneas del Plan de Acción 2012-2014, cuyo Eje II se refiere a la Seguridad alimentaria y lucha contra la malnutrición. Además, cuenta con un Grupo de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre y la Desnutrición, con sede en Montevideo, encargado de diseñar las líneas del eje de Soberanía alimentaria y de elaborar proyectos de cooperación en este ámbito. Asimismo, otro Grupo de Trabajo está analizando la Propuesta sobre Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en UNASUR. En el Acta de su

primera reunión⁵² se insiste en el “respeto irrestricto al carácter universal, indivisible e interdependiente de los Derechos Humanos como uno de los principios fundamentales del proceso de integración, recogidos en el Tratado Constitutivo de UNASUR”, y se propone la creación de “una instancia suramericana encargada de coordinar la cooperación entre los Estados para garantizar y promover los Derechos Humanos y sus correspondientes políticas públicas a nivel regional, e impulsar la transversalidad de la perspectiva de Derechos Humanos en la acción de las instancias de UNASUR” que podría servir “para desarrollar acciones y estrategias conjuntas a través de la cooperación para el intercambio de mejores prácticas y la reflexión a partir, por ejemplo, de conferencias especializadas y/o actividades académicas (escuelas de derecho)”. El derecho a la alimentación podría ser un ámbito importante en el que avanzar en esa transversalidad, teniendo en cuenta las experiencias señaladas. La cooperación entre UNASUR y Haití, en la que se incluye el programa Pro Huerta de Seguridad Alimentaria, es un ejemplo de la proyección, esta vez de forma triangular, en este campo.

Estos ejemplos muestran que, junto al ámbito nacional, el contexto regional (y en particular, suramericano) también es propicio para impulsar iniciativas que aseguren el derecho a la alimentación, teniendo en cuenta y respetando las especificidades de cada lugar, y considerando, si bien de forma incipiente, a los titulares de derechos y de obligaciones en el marco más amplio de la transversalidad y universalidad de los derechos humanos que permean las prácticas de ambas instituciones. Pero, al mismo tiempo, son fundamentalmente iniciativas que entienden el derecho a la alimentación como seguridad alimentaria, en un enmarcamiento débil de este derecho. Esto contrasta con varias iniciativas regionales, en las que, a través del trabajo de algunos Estados, en confluencia con actores no estatales y no institucionalizados (tales como organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales), se busca construir el derecho a la alimentación en un sentido más fuerte, como soberanía alimentaria.

Es el caso, por ejemplo, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que con una línea político-estratégica clara sobre la importancia de compaginar seguridad con soberanía alimentaria, lleva adelante varios proyectos de cooperación entre los países miembros. Uno de ellos son las plantas de producción de alimentos instaladas en Nicaragua, con el apoyo del ALBA, con el objetivo de incrementar la capacidad productiva de harina de maíz y lácteos en este país⁵³. A su vez, los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP), también impulsados por el ALBA, buscan contraponerse a la lógica de los tratados de libre comercio que crean más dependencia en la región, intercambiando bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los pueblos y no de los mercados. En esta línea, se han generado los denominados “proyectos grannacionales”⁵⁴ en el área de la alimentación, donde empresas de productos agroalimentarios y empresas de alimentos materializan proyectos alimentarios comunes a la regiones a la región, pero respetuosos con la biodiversidad local y los procesos sociales y culturales.

⁵² http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/18259/1/acta_grupo.pdf

⁵³ Ver http://www.alianzabolivariana.org/ver_noticia.php?id=34

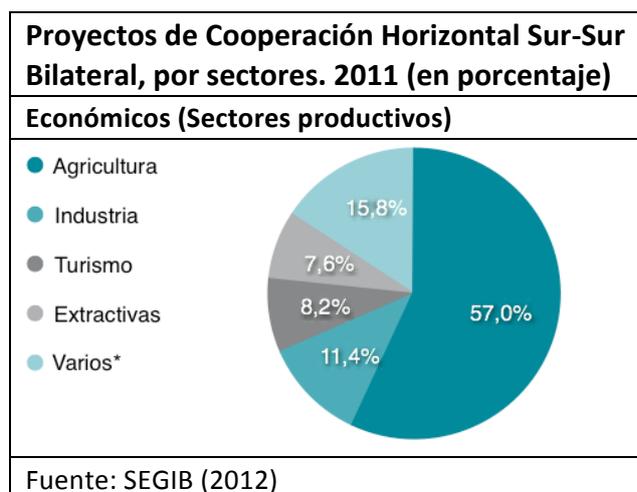
⁵⁴ Las empresas y proyectos “grannacionales” nacen con la idea de oponerse a las empresas “multi/transnacionales”, principalmente con su dinámica económica de producción de bienes y servicios destinados a la satisfacción de las necesidades humanas y no a las ganancias y a la acumulación de capital.

Dichos proyectos sólo son posibles por la voluntad política de titulares de obligaciones (Estados como Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia y Ecuador⁵⁵, entre otros) que parten de un diagnóstico compartido: si América Latina y el Caribe tiene las reservas de tierras cultivables más grandes del mundo, no puede haber ni hambre ni inseguridad alimentaria en la región, lo que exige enfrentar poderosos sectores e intereses políticos y económicos que mantienen y perpetúan una estructura agraria desigual. Por otro lado, es central la participación de los titulares de derechos (en especial la población rural más afectada por el incumplimiento del derecho a la alimentación) en el propio diseño de las políticas del ALBA, a través de la creación de una Plataforma de Convergencia conocida como el ALBA de los Movimientos Sociales que, entre muchas otras políticas de defensa de la soberanía alimentaria, desarrolla bancos de semillas o escuelas latinoamericanas de formación en agroecología.

⁵⁵ Cabe señalar que algunos de estos Estados, de hecho, dan un rango especial a este derecho a la alimentación. En Venezuela, por ejemplo, el artículo 305 de la Constitución Bolivariana de 1999 reconocía la “seguridad alimentaria”, lo que supuso un importante avance en la democratización de la propiedad de la tierra, aunque años después varias organizaciones sociales presionaron por la inclusión de una enmienda donde se hiciera referencia explícita a la agroecología y a la soberanía alimentaria. En noviembre de 2007, se aprueba la alteración de 69 de los 350 artículos de la constitución, entre ellos no sólo el mediático y polémico artículo que permitiría la reelección de Hugo Chávez, sino también el ya citado artículo 305, que incorporaba la soberanía alimentaria como derecho y la expropiación como posible medida para garantizarla (se pueden consultar los cambios llevados a cabo en este artículo de la Constitución Bolivariana en: <http://www.nodo50.org/plataformabolivariana/Documentacion/Documentos/PropRefConst-305.htm>). Otro ejemplo es Ecuador, donde se ha trabado una fuerte discusión sobre la inclusión de la soberanía alimentaria como eje central de una nueva concepción de desarrollo para el país. Una interesante entrevista a Eduardo Gudynas sobre la soberanía alimentaria en la Constituyente ecuatoriana puede ser encontrada en la web del Semanario Peripecias: <http://www.peripecias.com/desarrollo/496GudynasSoberaniaAlimentaria.html>. En el caso ecuatoriano, el artículo 281, incluido en el Capítulo Tercero, Título VI sobre “Políticas de Desarrollo” de la nueva Constitución del 2008 reconoce hasta catorce responsabilidades del Estado para garantizar la soberanía alimentaria, entre ellas: “impulsar la producción y transformación agroalimentaria de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria”; “adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos”; o “promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, el agua y otros recursos productivos”, entre muchas otras. No obstante, sabemos que la inclusión de un artículo en la constitución, pese a otorgar una gran fuerza jurídica, garantiza más bien poco. Y aunque Venezuela haya innovado legalmente recogiendo la soberanía alimentaria en su reforma constitucional del 2007, el país está muy lejos de ejercerla, ya que importa casi aproximadamente el 75% de los alimentos que consume y basa su modelo económico en una fuerte dependencia del petróleo, cuyos ingresos se dedican en gran parte a sufragar los costes de dichas importaciones. En el caso de Ecuador los movimientos sociales rurales tienen mayor fuerza e incidencia político-social para tensionar entre las prácticas de soberanía alimentaria y la nueva legislación, por lo que la correlación de fuerzas puede operar en un sentido diferente.

4.3. LA ALIMENTACIÓN EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA Y DE BRASIL: ¿PROYECTANDO AL EXTERIOR MODELOS INTERNOS?

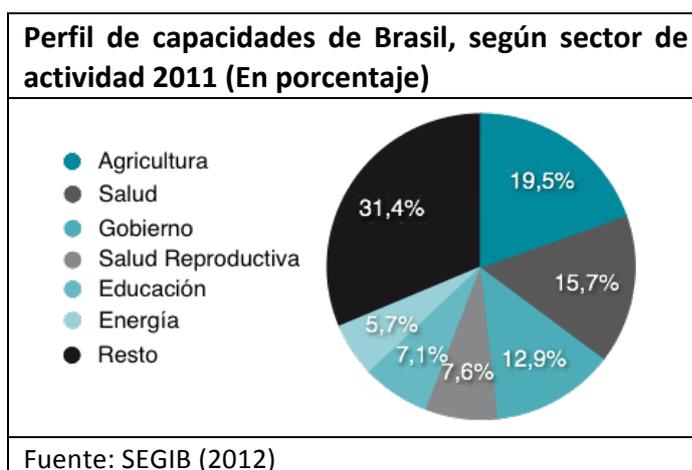
Por más que hayamos tratado de complejizar las contradicciones de la experiencia interna de ambos países, ésta se traslada al ámbito externo como intercambio de “buenas prácticas” en la cooperación sur-sur. Los últimos Informes de la Secretaría General Iberoamericana sobre cooperación sur-sur en Iberoamérica de 2011 y 2012 resaltan el peso de Brasil y Argentina en la CSS en términos generales, así como el énfasis que ambos países dan al refuerzo de capacidades en el campo de la agricultura, y por sectores, a la seguridad alimentaria. La importancia de la agricultura como principal sector productivo receptor en el conjunto de la CSS se visualiza en el siguiente gráfico:



En el caso de Brasil la agricultura tiene un peso indudable, representando un cuarto del total de su cooperación. Basada, a priori, en ese intercambio de buenas prácticas, incide en el papel del Estado, a través de acciones de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades humanas e institucionales, así como en la idea de responsabilidades compartidas para lograr el desarrollo. Partiendo de esta filosofía de “diplomacia solidaria”, los proyectos de CSS van desde acciones puntuales (como donaciones de alimentos, en el marco de su asistencia humanitaria, a Cuba, Haití y Honduras, entre otros) a proyectos de cooperación técnica en base al acervo de tecnologías, conocimiento y experiencias del país. El Programa de Adquisición de Alimentos ha sido una de las experiencias brasileñas más replicadas en sus acciones de cooperación, en colaboración con la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y con apoyo de la agencia de cooperación británica (DFID). Junto a este, la cooperación técnica en agricultura ocupa un lugar importante, y se dirige, por ejemplo, al cultivo de cacao (en Colombia, Ecuador, Camerún o Congo), o a la agroenergía (para fomentar el uso de biocombustibles). También ha apoyado el Programa Multisectorial Desnutrición Cero en Bolivia. Se resaltan en el informe de la SEGIB dos proyectos con objetivos diferentes. El primero está dirigido a apoyar la seguridad alimentaria en Cuba, a través del cultivo de soja y maíz, en colaboración con Embrapa, empresa brasileña especializada en investigaciones agropecuarias, mediante acciones de asesoramiento, asistencias técnicas y capacitaciones. Fruto de un Convenio de Colaboración Bilateral 2009-2011, logró un importante incremento de la producción de soja en la isla. El segundo contribuye a la obtención de biocombustibles como energía limpia y renovable en Costa Rica a través de la capacitación de técnicos para mejorar la productividad de los



cultivos de yuca e higuera, que permitirían la obtención de etanol.



En el caso de Argentina, la fuerza de la agricultura se explica también por el éxito de experiencias propias y por la importancia de su sector agropecuario. Entre sus proyectos de cooperación sur-sur destaca el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, ya señalado en el ámbito interno, como ejemplo de intercambio de experiencias, que apoya iniciativas “dirigidas a promover la inclusión social, el desarrollo sustentable, la defensa de los derechos humanos y la equidad en todas sus formas, fortaleciendo la solidaridad entre los pueblos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012). A través del Programa Pro-Huerta, desarrolla acciones en Haití (con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad alimentaria de la población en situación de pobreza, incrementando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos, a través de autoproducción de productos frescos) y Venezuela (con transferencia de tecnología y capacitación), entre otros. Es interesante resaltar la experiencia argentina con proyectos bidireccionales (donde ambos países actúan a la vez como donantes y receptores) como es el caso de la cooperación entre el Programa Pro-Huerta y la Red de Seguridad Alimentaria de Colombia, para intercambiar experiencias y trabajar en el eje de seguridad alimentaria entre ambos países, habiendo diseñado conjuntamente un modelo de transferencia de conocimientos en seguridad alimentaria para países del grupo de cooperación (Colombia, Perú, Chile, Panamá, Bolivia, así como Nutrinet y el Programa Mundial de Alimentos).



Un caso especialmente relevante para ambos países es la cooperación con Haití, donde la alimentación también juega un papel central. La mayoría de los proyectos de la cooperación sur-sur horizontal a ese país, un 33%, se dirigieron al fortalecimiento de sectores productivos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, principalmente agricultura y pesca. Argentina y Brasil fueron oferentes clave, aunque con diferente intensidad. Brasil contribuyó con 22 proyectos que supusieron un desembolso de 19.793.104, y Argentina con 3 proyectos que sumaron 30.436 dólares (SEGIB, 2011). La mayoría de las transferencias netamente financieras dirigidas por la CSS a ese país procedieron por tanto de Brasil, de forma directa o canalizada a través de organismos multilaterales, como el PMA. En cuanto al programa argentino Pro-Huerta, en un inicio bilateral, fue recabando apoyos de otros socios (como Brasil, Canadá, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, España y Japón) convirtiéndose en un ejemplo de triangulación, y generando un desembolso total de cerca de 1,4 millones de dólares. En las prácticas de cooperación triangular⁵⁶ con Haití cabe destacar el caso de España, con una aportación superior a los 20 millones de dólares, y con un peso importante en el ámbito alimentario, a través del envío de alimentos y medicinas en colaboración con Argentina (que se encargó del traslado), y con Brasil y el PMA (más de 17,5 millones de dólares), con una división de roles: Brasil se encargó de la donación de alimentos (en ocasiones surgidos de excedentes de su Programa Hambre Cero), España del traslado, y el PMA de la distribución en destino (SEGIB, 2011).

Además de Haití, otras acciones de Brasil en el ámbito de la Ayuda Humanitaria y de Emergencia en 2010, se centraron en la alimentación, como la cooperación financiera con El Salvador tras la tormenta tropical Agatha (con una donación de 250.000 dólares para la compra de alimentos a productores locales y entrega a familias afectadas) y con Guatemala tras la erupción del volcán e inundaciones por la tormenta tropical (con una contribución de 250.000 dólares al PMA de Naciones Unidas) (SEGIB, 2011).

Finalmente, en el ámbito de los Programas de Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional, es reseñable el Proyecto de Fortalecimiento de los Programas Nacionales de Alimentación Escolar, en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, ofrecido por Brasil (como transferencia técnica) y la FAO (con supervisión y apoyo), dirigido principalmente a Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú, con el objetivo de fortalecer los procesos de institucionalización de los Programas de Alimentación Escolar y las Políticas de Seguridad Alimentaria⁵⁷.

En todas estas iniciativas presentadas es importante la colaboración con instituciones multilaterales, destacándose la FAO, el PMA y el PNUD, organismos que, como parte del sistema de Naciones Unidas, incorporan el EBDH en su trabajo. Así, la FAO colabora con la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025, así como con diversos gobiernos, entre los que se encuentran proyectos con Brasil y Argentina. En la 32a Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, celebrada en Buenos Aires en marzo de 2012, se

⁵⁶ Cabe resaltar que en la CSS triangular en Latinoamérica la mayoría de los proyectos en sectores productivos se dirigieron a la agricultura (15%) y la pesca (7%), relacionados con la seguridad alimentaria (SEGIB, 2011).

⁵⁷ El proyecto se divide en dos líneas de trabajo: 1. Asesoramiento para implementar proyectos educativos, vinculando alimentación, nutrición, medio ambiente y aprendizaje, y 2. Mejora de la producción y comercialización de alimentos para los Programas de Alimentación, fomentando la compra directa de la agricultura familiar.

establece como área prioritaria la seguridad alimentaria y nutricional (que recibió el 37 % de los recursos) que busca como resultado “Capacidades fortalecidas de gobiernos, parlamentos y sociedad civil para el desarrollo de legislación, políticas públicas e instituciones para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)”, para lo cual se incluye, entre otros, la necesidad de colaborar con los países en la adaptación de sus marcos legales e institucionales para asegurar el derecho humano a la alimentación.

El PMA, por su parte, colabora con la Comisión de Cascos Blancos de Argentina (sustituta de la anterior Comisión de Lucha contra el Hambre y la Pobreza, se trata de un cuerpo de voluntarios en el ámbito de la emergencia humanitaria, que trabaja en la lucha contra el hambre y la pobreza, la asistencia humanitaria y el fortalecimiento de la paz) y con el Gobierno brasileño en la creación de un Centro de Excelencia contra el Hambre (inaugurado en 2011, busca crear un espacio global de intercambio de experiencias, desarrollo de capacidades, promoción de la CSS y creación de redes de protección social efectivas en el área de la seguridad alimentaria y nutricional).

En cuanto al PNUD, apoya la cooperación sur-sur de Brasil a través, principalmente, del mapeo y transferencia de conocimiento brasileño en varias áreas, destacándose la seguridad alimentaria, o en el caso de Argentina, dando un especial énfasis a la cooperación en derechos humanos. Un ejemplo de la importancia del EBDH para este Programa es la elaboración, por parte del PNUD Argentina, de una *Guía para la planificación local desde la perspectiva de los Derechos Humanos*, que integra la metodología para elaborar planes o estrategias locales de reducción de la pobreza desde un Enfoque basado en los Derechos Humanos, a partir del fortalecimiento gubernamental y de la participación ciudadana (PNUD-Argentina, 2011).

Los ejemplos presentados muestran que Argentina y Brasil son dos actores clave de la cooperación sur-sur en el campo de la seguridad alimentaria, la agricultura y el desarrollo rural, debido al peso que sus programas en este campo han conseguido en el ámbito nacional. Esas experiencias se han trasladado al ámbito externo a través de un marco discursivo, construido tanto en el terreno nacional como internacional, que las define como “exitosas”, ganando credibilidad entre sus socios, en la medida en que se trata de “buenas prácticas” que se han aprendido haciendo (*learning by doing*) y en que se centran en problemas y desafíos comunes. El énfasis que ambos dan a la necesidad de adaptar esas prácticas a los contextos de cada lugar es otra señal importante de identidad, que muestra un respeto a las especificidades culturales (elemento central, por ejemplo, del programa de educación alimentaria de Argentina). Para ello, es importante la participación de los socios en la definición de las acciones, que suelen surgir de sus demandas, tratando con ello de evitar la exportación de programas monolíticos que puedan suponer una imposición desde fuera, y de asegurar la apropiación de los procesos de desarrollo. El éxito de estos proyectos los han convertido también en ejemplos paradigmáticos para la cooperación triangular, en la que España ha jugado un papel importante.

Pese a la importancia compartida de ambos países, sus prácticas y modelos de cooperación no siempre son comparables (Goulet y Sabourin, 2012). En efecto, Brasil, junto a programas como el Hambre Cero, otorga una gran importancia a proyectos de difusión de tecnología y de producción de agrocombustibles, que como hemos señalado pueden entrar en

contradicción, e incluso poner en peligro, la soberanía alimentaria. Argentina, por su parte, se basa más en un modelo de producción centrado en la pequeña agricultura familiar, con énfasis en el apoyo público y el uso de tecnologías adaptables, en principio más coherente con la seguridad alimentaria, al menos en términos de marcos discursivos, aunque aun lejano de la soberanía alimentaria.

Además, pese a que, como se ha señalado, en el ámbito interno (e incluso en el regional), la adopción de políticas y programas que garanticen la seguridad alimentaria incluye varios de los elementos que conforman el EBDH (definición del derecho a la alimentación y legislación para asegurarlo; elaboración de una Política de Estado y de programas para hacerlo efectivo; adopción de un enfoque global, que va de lo local a lo global, trabajando al mismo tiempo en la creación de un régimen internacional sobre alimentación, por ejemplo; establecimiento de titularidades, reconociendo al Estado como titular de obligaciones y visando a la construcción de ciudadanía como forma de fortalecer a los titulares de derechos; y coordinación entre los actores públicos y privados involucrados), su proyección a través de la cooperación sur-sur no incorpora ese enfoque derechos, lo que no deja de ser contradictorio. En efecto, fue la adopción de ese enfoque la que permitió experiencias inclusivas en el interior de esos países, entendiendo a los ciudadanos como titulares de derechos y reconociendo el papel del Estado en su garantía. Pretender que una apuesta política de este tipo de los gobiernos de ambos países puede traducirse en un proyecto técnico desprovisto de esta visión del Estado y de la ciudadanía es, de alguna manera, negar la propia trayectoria de estos países, y la capacidad de que estas políticas transformen realmente la capacidad de ambas titularidades en el ejercicio del derecho a la alimentación.

Por otra parte, no pueden dejar de resaltarse, una vez más, importantes contradicciones existentes en este campo, no sólo en la proyección exterior del modelo, sino incluso en su implementación nacional. En efecto, el derecho a la alimentación puede traducirse de diversas formas, existiendo fuertes disputas sobre su contenido, así como incoherencias importantes con otras políticas que pueden ponerlo en peligro.

4.4. SEÑALANDO LAS CONTRADICCIONES, TENSIONANDO LOS SENTIDOS, REIVINDICANDO LOS DERECHOS: ACTORES NO ESTATALES EN EL ÁMBITO DE LA ALIMENTACIÓN

Buena parte de las contradicciones en la construcción del derecho a la alimentación en Brasil y Argentina tienen que ver con la conciliación de una política interna que, a pesar de neoliberal, se auto-reivindica como progresista y con tintes sociales y una política externa que, con varios matices, externaliza las proyecciones de países respectivamente situados en la semiperiferia y en la periferia mundial, con diferentes pretensiones (geo)económicas y (geo)políticas. Estas contradicciones son señaladas con mucha fuerza por algunos actores sociales, principalmente movimientos sociales, que buscan enmarcar el derecho a la alimentación en un sentido fuerte, vinculándolo a prácticas sociales complejas, demandas aglutinadoras y a la acción/participación extra-institucional.

Ya se ha mencionado con anterioridad que resulta curioso que, en el plano interno, Brasil haya desarrollado en las últimas dos décadas una arquitectura político-participativa tupida (compuesta por una serie de instancias de participación y representación como los Foros y

los consejos) y que, en el plano externo, no cuente, por ejemplo, en la cooperación sur-sur con la participación de la sociedad civil organizada. Esto no debería sorprender, ya que la cuestión de fondo es que existen padrones diferenciados de la actuación del Estado con relación a la sociedad. Por un lado, se crean mecanismos y espacios institucionales de participación para determinados actores sociales (principalmente aquellos más institucionalizados, que tienen mayor acceso a recursos materiales y simbólicos y que son, por utilizar la distinción de Rosa Luxemburgo para algunos “pasada de moda”, más reformistas que revolucionarios) y se les invita a participar, mientras otros actores sociales (aquellos más radicales y rupturistas, que plantean posibilidades de ruptura con el orden establecido y de construcción de alternativas más allá de las políticas de Estado) son criminalizados y excluidos.

Esta situación implica que aquellas organizaciones y movimientos sociales más activos en la generación de la soberanía alimentaria normalmente queden fuera o relativamente excluidas de las prioridades de las agendas de la política alimentaria estatal. Esto es sólo parcialmente cierto para el plano interno, pero radicalmente para el plano externo y de la cooperación sur-sur. Lo curioso, sin embargo, es que muchas de estas organizaciones y movimientos sociales han generado sus propias prácticas de CSS más allá de los Estados donde abogan por un entendimiento fuerte del derecho a la alimentación no sólo en sus marcos discursivos, sino también sus prácticas sociales cotidianas. El caso más paradigmático en el escenario internacional es la ya mencionada Vía Campesina, aunque también podemos hablar específicamente de sus movimientos que operan en Brasil (el caso más conocido es el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra – MST; aunque también hay que mencionar al Movimiento de Mujeres Campesinas – MMC; el Movimientos de Afectados por “Barragens” / Represas Hidroeléctricas – MAB; el Movimiento de Pequeños Agricultores – MPA; y la Pastoral de la Juventud Rural) y en Argentina (Asociación de Pequeños Productores del Noroeste de Córdoba – APENOC; Coordinadora de Campesinos, Indígenas y Trabajadores Rurales -COCITRA; Consejo Asesor Indígena – CAI; y Movimiento Campesino de Santiago del Estero – MOCASE).

Tomemos, a modo de ejemplo, el caso del MST. En su lucha por la soberanía alimentaria el movimiento ha logrado construir una serie de alternativas en el terreno educativo (escuelas y modelos educativos propios), formativo (formación de cuadros y de conocimiento especializado necesario para llevar a buen puerto el horizonte de la soberanía alimentaria), productivo (cooperativas de diversa índole) y de circulación (apuesta por los circuitos cortos, que eliminan intermediarios y evitan las huellas sociales, económicas y ambientales de los “grandes viajes” que hacen los alimentos hoy). Para ello, entiende que el derecho a la alimentación debe ser abordado, más allá del acto de la alimentación, en su carácter multidimensional. Realiza acciones directas, campañas y busca, más allá de la construcción local y nacional del derecho a la alimentación, reforzar su carácter “glocal”. Por ello, a la vez que mantiene un fuerte trabajo pegado a los territorios, se ha internacionalizado ampliamente (Bringel y Falero, 2008), creando redes y alianzas tácticas y estratégicas por todo el mundo, el Norte y el Sur (Bringel, Landaluce y Barrera, 2008). En el seno de la Vía Campesina ha avanzado de manera sistemática en las interacciones transnacionales entre movimientos sociales. Por ejemplo, tras la IV Conferencia Internacional de La Vía Campesina realizada en Brasil en 2004 el MST decidió organizar un programa de intercambio y formación política con los movimientos de La Vía oriundos de países de lengua portuguesa

(Angola, Brasil, Guinea Bissau y Mozambique). Se han celebrado ya dos cursos en este sentido, el último en 2010 en la sede de la Unión Nacional de Campesinos (UNAC) de Mozambique con quien el MST mantiene ya una relación estable desde hace más de una década. Este tipo de relaciones entre los movimientos es un aspecto muchas veces descuidado en los análisis sobre la cooperación sur-sur, dada su dimensión extra-institucional, pero son centrales tanto para entender las diferentes apropiaciones y enmarcamientos en la reivindicación de un enfoque basado en derechos, como para vislumbrar cómo el EBDH también puede ser construido desde los márgenes, por actores y titulares de derechos que siguen un enfoque de derechos, pero no utilizan, al menos de forma explícita (en los marcos discursivos), este instrumento.

En una entrevista al periódico Brasil de Fato, Ismael Osumani, miembro de la UNAC, explicaba que: “trabajábamos en el debate sobre la ley de tierras cuando, en 1998, tuvimos una visita del MST. Habíamos ido a algunos países africanos, como Senegal y Zimbábue, pero no habíamos encontrado una organización de campesinos como la que buscábamos construir. Ya sabíamos de la existencia del MST, pero no teníamos ningún contacto. Cuando finalmente empezamos a conocer el movimiento, pensamos: es eso lo que soñamos hacer aquí, no queremos parecernos a una ONG. Desgraciadamente, ellos [el MST] estaban a miles de kilómetros y no los habíamos conocido antes. Teníamos el mismo idioma, pero la distancia nos separó. Hicimos entonces la primera Asamblea General de la UNAC en 2000, preparada para fortalecer un carácter movimentalista de la UNAC y ahí fue cuando decidimos elaborar el plan estratégico, incorporando una visión de movimiento, y no de ONG, sin aquel asistencialismo en el que a veces incurriamos. Con el plan estratégico y con la aproximación que tuvimos con el MST, y a través del MST, con La Vía Campesina, tuvimos la conciencia de que estábamos siendo empujados hacia una forma diferente de aquella que a veces reproducíamos, y con el espejo del MST percibimos que no estábamos inventando algo que no existía: simplemente no conocíamos todavía este modelo” (Brasil de Fato, 2010).

Este relato del miembro de la UNAC muestra la relevancia de las formas organizativas y estratégicas, pero acabó por revelar también como la importancia de estos intercambios llevó a aprendizajes recíprocos en temas diversos como los bancos de semillas y otras iniciativas centrales en la defensa de la soberanía alimentaria, fortaleciendo su trabajo como titulares de derechos. En estos mismos espacios transnacionales de convergencia, donde se encuentran titulares de derechos excluidos de la cooperación sur-sur oficial, se pueden desvelar sentidos y alianzas complejas entre titulares de obligaciones y titulares de responsabilidades. Si bien esto ocurre en el caso de Argentina, es mucho más visible en el caso de Brasil donde, con la extensión del agronegocio, a partir de las alianzas entre el capital financiero y las empresas transnacionales, avaladas por el Estado brasileño y por los grandes propietarios rurales nacionales, se abre las puertas a una mayor internacionalización de las empresas brasileñas dentro de la nueva geografía comercial global. Ejemplos conocidos en este sentido son los de la minera Vale do Rio Doce, cuyos impactos globales han sido denunciados en el I Encuentro de Afectados por la Vale en el mundo⁵⁸ que tuvo lugar en Rio de Janeiro en 2010, pero también las consecuencias de proyectos como el

⁵⁸ Este encuentro produjo un dossier denominado “Impactos e violações da Vale no mundo”, disponible en http://atingidospelavale.files.wordpress.com/2010/04/dossie_versaoweb.pdf (última consulta: 05/10/2010).



Pro-Savana⁵⁹ sobre la agricultura campesina (reasantamientos, uso de tierras para proyectos de agronegocio, empobrecimiento de los campesinos, etc.), denunciadas por los campesinos unidos en la UNAC por poner en peligro la soberanía alimentaria de la zona⁶⁰.

Estos casos muestran la necesidad de análisis más complejos y profundos de las consecuencias de proyectos de cooperación que, si bien se presentan como “buenas prácticas”, alejadas de las condicionalidades de la cooperación norte-sur, tienen consecuencias que un enfoque basado en derechos desvelaría en las diferentes titularidades. En el siguiente apartado, de conclusiones, trataremos de mostrar las potencialidades que ofrece en este sentido el trabajo con EBDH en la CSS de Argentina y Brasil.

⁵⁹ Ejemplo de cooperación triangular entre Japón y Brasil, y ejecutado por la EMBRAPA, el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural y la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural, este proyecto, con un coste total de más de 13 millones de dólares, tiene como objetivo mejorar la capacidad de investigación y transferencia de tecnología para el desarrollo del corredor de Nacala, en Mozambique.

⁶⁰ Ver la declaración de la UNAC en <http://www.contag.org.br/arquivos/portal/file/site/Prosavana.pdf>

CONCLUSIONES.

APORTES Y DESAFÍOS DEL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE ARGENTINA Y BRASIL

La Cooperación sur-sur se presenta hoy como una de las grandes transformaciones del sistema internacional de cooperación para el desarrollo en un momento en que sus modalidades tradicionales entran en crisis. Inspirada en los principios que guiaron el espíritu de Bandung (solidaridad, responsabilidad, no injerencia, etc.), supone una apuesta discursiva no sólo por unas relaciones de cooperación más horizontales entre países que comparten una posición periférica o semi-periférica en el sistema mundo, sino por una justicia redistributiva que cambie la correlación de fuerzas internacional (Vieira, 2012). Los países del Sur Global reivindican, con ella, su merecido espacio en la definición de nuevas estrategias y herramientas que permitan alcanzar los objetivos comunes del desarrollo sin obviar las particularidades propias de cada país. En este escenario, países como Argentina y Brasil están teniendo un papel protagonista, con prácticas que sirven de ejemplo de las actuales formas de CSS, especialmente en el ámbito de la alimentación.

En esta investigación hemos tratado de analizar las prácticas en ese campo a través del Enfoque Basado en los Derechos Humanos, de modo a explorar las posibilidades y desafíos que supondría su incorporación en la cooperación sur-sur. En este sentido, y a pesar de las indudables tensiones que supone incorporar un discurso, el de los derechos humanos, instrumentalizado en los últimos tiempos por las grandes potencias en pro de sus propios intereses, reivindicamos la fuerza emancipadora que supone para lograr una justicia social local y global en consonancia con lo exigido por los países en desarrollo hace casi 60 años en Bandung y con lo recogido en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo que ofrecía una visión estructural necesaria para el cumplimiento de los derechos individuales incluidos en los dos Pactos Internacionales. Siguiendo estas ideas, inspiradoras a su vez del discurso de la CSS de Argentina y Brasil, nos hemos adentrado en el derecho a la alimentación, entendido no sólo en su dimensión individual sino también colectiva, a partir de la geografía del hambre y de las dinámicas que en ella ponen en peligro la soberanía alimentaria, para mostrar el alcance, en la práctica, de esta filosofía en la actualidad de la CSS, es decir, su adecuación o no al EBDH defendido desde Naciones Unidas para superar las limitaciones de la tradicional cooperación norte-sur.

Siguiendo los pasos establecidos en el primer capítulo para valorar la incorporación del EBDH, hemos constatado la existencia de un buen punto de partida, en cuanto ambos países han ratificado los instrumentos internacionales que amparan el derecho a la alimentación, y principalmente el PIDESC, estando sujetos por ello a las Observaciones Generales del ComDESC, concretamente a la nº 12. No obstante, sería importante también, para asegurar la justiciabilidad de este derecho, la firma del Protocolo Facultativo de este Pacto, que acaba de entrar en vigor sin el apoyo de Brasil. A pesar de ello, se trata de un derecho incorporado al ordenamiento interno con rango constitucional en el caso de Brasil y de Ley en el de Argentina, que impulsó la creación de importantes programas a cargo de los Ministerios nacionales de Desarrollo Social, cuyos resultados los convirtieron en referencias para sus



intercambios a través de la CSS (principalmente el Hambre Cero y el Pro-Huerta). Cabe señalar que en esos procesos internos fueron esenciales la participación de la ciudadanía y la atención a los grupos más vulnerables, acercándose con ello a los principios que permean el EBDH y la centralidad de los titulares de derechos, ante los que el Estado asume su compromiso como titular de obligaciones. Como reclama la Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil Brasileña sobre la Cooperación Internacional y la Eficacia del Desarrollo, “esa experiencia acumulada es un valioso repertorio de conocimientos y prácticas de desarrollo humano que deben constituir el diferencial cualitativo de la cooperación sur-sur, ya que muchas de las políticas públicas que son compartidas como “buenas prácticas” son resultado de construcciones sociales y luchas políticas que tuvieron a la sociedad civil como actor fundamental”⁶¹. Lo cual es incluso reconocido por el actual director de la FAO, José Graziano, que sitúa como “principal reto de la lucha contra el hambre: la participación activa de los ciudadanos en la formulación de políticas que garanticen el acceso de todos a la alimentación adecuada” (en Valor Económico, 17/05/2013).

No reconocer estas construcciones y luchas contribuye a fomentar las contradicciones derivadas del lugar que en ambos países juega el agronegocio, en gran medida por no incorporar a los actores involucrados en este campo como titulares de responsabilidades en vez de separarlos en marcos discursivos e instituciones pretendidamente independientes de la consecución del derecho a la alimentación. Esta es una de las limitaciones de no tratar las tres titularidades de forma interrelacionada, tal y como de hecho exigen tanto el EBDH como la defensa de la soberanía alimentaria. Estas contradicciones se trasladarán también al ámbito externo, principalmente en el caso brasileño, por la fuerza de sus empresas en el agronegocio mundial.

En cuanto a su proyección exterior, ambos países hacen suyos los principios inspiradores del espíritu de Bandung y son signatarios del Plan de Acción de Buenos Aires, lo que les hace asumir un compromiso con el conjunto de países del Sur en términos de desarrollo, que se encuentra incluso recogido entre los principios de la política externa brasileña (“cooperación para el progreso de la humanidad” y “respeto de los derechos humanos” como rectores de sus relaciones internacionales) y argentina (FOAR, 2008). Si bien, como hemos señalado, en el campo de los derechos humanos la responsabilidad de proteger se enfrenta al principio de soberanía y no injerencia, en el escenario latinoamericano parece existir un consenso suficientemente amplio entre los países en torno del derecho a la alimentación que lo convierte en un ámbito de cooperación propicio y consensual, avanzando con ello en un enfoque de derechos. Aunque aun permanece limitado a la garantía de la seguridad alimentaria, a pesar de las demandas de los movimientos y organizaciones sociales de la región, especialmente activos y coordinados en torno a este tema.

Teniendo en cuenta estas reticencias, no es de extrañar que no se haya avanzado más en la adopción de los elementos del EBDH, pese a contar con el marco normativo necesario. En efecto, si en el ámbito interno el desarrollo ha sido entendido como un proceso con un fuerte papel del Estado y de la ciudadanía (lo que en Brasil se está denominando neodesarrollismo), con el objetivo no solo de crecer económicamente sino también de

⁶¹ En <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/novembro-1/pais-cooperante-sociedade-cooperante>

ampliar derechos ciudadanos, en la política de cooperación de ambos países se evita entrar en la definición del desarrollo. Bajo el argumento de que se trata de prácticas dirigidas por la demanda de los países socios, y no pre-impuestas, esto está impidiendo la creación de una política de cooperación con estrategias y objetivos claros, exigencia que está comenzando a hacerse cada vez más fuerte en ambos casos (Ayllón, 2013; Surasky, 2013). Y lo que nos parece más grave, termina presentando como técnicos programas que internamente supusieron una fuerte apuesta política de los gobiernos de Kirchner y Lula, en la que titulares de obligaciones y de derechos eran actores centrales frente a la superioridad anterior del mercado libre.

Se termina con ello generando una cierta contradicción entre la necesidad de una actuación global que contribuya a superar las desigualdades Norte-Sur, lo que exige un enfoque estructural, y la práctica tecnicada y puntual de los proyectos de cooperación. De nuevo, el enmarcamiento fuerte del derecho a la alimentación como soberanía alimentaria contribuiría a dar centralidad al discurso estructural y sistémico que se desprende de los principios de Bandung. Entendemos que esto no impide tener en cuenta las peculiaridades y especificidades locales, algo esencial en toda cooperación no universalista o universalizante, sino que ofrece el marco general en el que la cooperación para lograr la justicia social sea posible, bajo la creencia de que los derechos individuales (estos sí, definidos localmente) requieren de un contexto global en el que puedan garantizarse, y por tanto del cumplimiento también de los derechos colectivos.

En efecto, si algo diferencia muy claramente la defensa del desarrollo en el caso argentino y brasileño (como ejemplos de la cooperación sur-sur) de la tradicional cooperación norte-sur es que ésta no se limita a políticas de cooperación, sino que permea de forma muy clara toda la política exterior de ambos países, adoptando un enfoque global inexistente en la cooperación norte-sur. La cooperación sur-sur, más allá de los proyectos, supone denunciar las desigualdades del sistema mundo (Cesarino, 2012). Como señala José Graziano (17/05/2013) en relación a la alimentación, “La pedagogía de la crisis aceleró un conjunto de iniciativas prometedoras, basadas en la convicción de que la reconstrucción del orden mundial no puede dissociarse de las prioridades de quienes luchan contra la pobreza y el hambre. La centralidad del desarrollo se ha convertido en el sello distintivo de las naciones que cuentan en la equidad social el motor obligatorio de su crecimiento. Esta visión del mundo se refleja ya en un rediseño institucional, donde el multilateralismo en defensa de un desarrollo cooperativo y social convergente conecta el surgimiento de una nueva constelación geopolítica”.

El compromiso de ambos Estados con el desarrollo incorpora de esta forma una dimensión global, asumiendo la responsabilidad conjunta de cooperar para enfrentar los retos globales que pueden limitarlo, cosa que difícilmente ocurre en las prácticas de los países ricos, que acostumbran distinguir de forma clara su posicionamiento en foros de cooperación (como el CAD o el PNUD) del que adoptan en otras negociaciones globales (en el seno de la OMC o del FMI, por ejemplo), lejos de las exigencias de la coherencia de políticas con el desarrollo.

Es sin embargo la despolitización de las prácticas de la CSS lo que puede poner en peligro la coherencia de políticas en este caso, al no permitir una vinculación clara entre el desarrollo, la democracia (con participación ciudadana) y los derechos humanos, tal y como requiere



una visión del desarrollo inclusivo como la que inspiró las políticas internas de ambos países en la última década. Sin olvidar que también los proyectos meramente técnicos, si es que existen, crean jerarquías o asimetrías entre los participantes, entre aquellos que tienen el conocimiento, el *expertise*, en quienes se debe confiar, y quienes no (Cesarino, 2012).

Llama la atención también la reticencia a adoptar el discurso de los derechos humanos, pero no el de los objetivos de desarrollo del milenio, cuya agenda permea las políticas de cooperación de Argentina y Brasil de forma llamativamente acrítica a pesar de las implicaciones en cuanto al modelo de desarrollo que potencian (Escobar, 2008; Rist, 2002). Sin duda una agenda basada en los derechos económicos, sociales y culturales es mucho más próxima de las reivindicaciones históricas de los países del sur a la hora de enfrentar sus problemas de desarrollo, ya que obliga a abordar las causas estructurales y no solo sus consecuencias. De esta forma, hablar de derecho a la alimentación obliga a tener en cuenta la geografía del poder, las relaciones entre el centro y la periferia del sistema y como producen y reproducen esa “plaga creada por el hombre” (Castro (1972 [1951])), como vienen exigiendo los países del sur en diversos foros multilaterales (especialmente en la Organización Mundial del Comercio) y en sus relaciones bilaterales con los países del Norte (con mucha fuerza en lo relativo a la agricultura).

Para ello es esencial, no solo situar sistémicamente a los diversos países, sino también superar el enfoque estadocéntrico para tener en cuenta también las diversas fuerzas que los atraviesan y que inciden en el campo de la alimentación. La cooperación sur-sur se define como esencialmente intergubernamental, en consonancia con el principio de soberanía y no injerencia, asumiendo con ello el Estado argentino y el brasileño su responsabilidad con la cooperación para el desarrollo, y reconociendo a sus socios como los titulares de obligaciones respecto de sus procesos de desarrollo. Tras importantes tentativas neoliberales de desresponsabilizar y dismantelar al Estado a través de la acción paliativa de actores privados, como las ONG, convertidos en gestores de servicios públicos, no podemos sino reconocer la importancia de que sea el Estado, y no otro actor, quien asuma la responsabilidad central con el desarrollo.

Sin embargo, la actuación del Estado como titular de obligaciones solo es tal si al lado, y trabajando conjuntamente, se encuentran los titulares de derechos. Y es sin duda la escasa participación de estos últimos una de las principales limitaciones para la incorporación del EBDH a la CSS, a pesar de la importancia que tuvieron en las políticas que hoy sirven de ejemplos de buenas prácticas en el escenario internacional. Es importante, en este sentido, tener en cuenta el papel que han de jugar los actores sociales de acuerdo al EBDH, y que no tiene que ver con las prácticas de mera gestión de recursos e implementación de proyectos que son responsabilidad del Estado, sino como actores que surgen y responden ante una ciudadanía que ha demostrado ser muy activa en la reivindicación de los derechos y en especial del derecho a la alimentación, y en la creación de redes transnacionales para su defensa/construcción.

Sólo a través de la participación activa y el empoderamiento, individual y colectivo, de estos actores sociales se podrá contar con una política pública, responsable y democrática, de cooperación para el desarrollo que pueda responder de sus acciones de forma transparente. Y esto es especialmente importante si tenemos en cuenta la fuerza de otros actores

privados, las empresas transnacionales, en la producción y reproducción del hambre, y que continúan siendo los grandes olvidados en cuanto titulares de responsabilidades que deben responder ante los Estados, que, sin embargo, los amparan.

En definitiva, como venimos defendiendo, el EBDH, que, recordemos, es un compromiso multilateral, serviría para realmente dotar de fuerza transformadora a las prácticas de cooperación, y pese a que debería ser adoptado en todas sus modalidades, en principio parece más cercana a la filosofía de la CSS, por su defensa de la horizontalidad y la coherencia. Y esto nos lleva de nuevo al debate sobre las repercusiones reformistas o rupturistas de esta modalidad de cooperación, que si bien se presenta como “un arma política al servicio de la solidaridad entre países que buscan otro modo de desarrollo” (Sotillo, 2013), terminan reproduciendo algunas de las tendencias tradicionales

Sin duda las actuales iniciativas sur-sur suponen un cambio en la configuración político-normativa de las relaciones internacionales, recuperando percepciones, valores e ideas que adquieren una nueva fuerza y centralidad como forma de activismo de un sur global que busca una transformación en las estructuras de la gobernanza global, hasta hoy dominadas por los países del Norte y alejadas de las preocupaciones del desarrollo del sur (Vieira, 2012). Sin embargo, no está tan claro si ese cambio en las relaciones de poder va a llevar a un nuevo orden mundial (es decir, si se inspira en ideas contrahegemónicas) o una reforma del actual para que pueda mantener su hegemonía (en los términos gramscianos recuperados por Cox, 1996). ¿Pretenden con esto las potencias emergentes democratizar la sociedad internacional a través de una participación más equitativa de los países del sur o de su propia participación como representantes del sur? ¿Son totalmente compatibles e intercambiables los intereses individuales y colectivos en este sentido? Tal vez sea un poco pronto para valorar los cambios sistémicos que estas prácticas pueden suponer, pero no olvidemos que dentro del sur global hay diferentes posicionamientos periféricos y semiperiféricos que pueden crear dinámicas subhegemónicas.

No podemos cerrar estas conclusiones sin hacer mención a la creciente demanda de cooperación triangular, especialmente en un contexto de crisis de la cooperación norte-sur. De la pregunta a los interrogantes anteriores también va a depender el tipo de cooperación triangular posible. Si esa CSS es el inicio de un proyecto contrahegemónico, difícilmente hay espacio para una triangulación con prácticas tradicionales basadas en el antiguo modelo de relaciones norte-sur. Si por el contrario la CSS sirve para acercar posicionamientos entre el sur y el norte sin pretensión revolucionaria, como parece ser el caso, es más probable que se fomente esta modalidad estratégica.

En este escenario, es importante no desvirtuar del todo los principios inspiradores de la CSS, asegurando la armonización y el respeto a las especificidades, sin imposiciones, en base a consensos multilaterales (Ayllón, 2013). Aquí, un compromiso global con el EBDH se presentaría como un buen punto de partida para refrendar que “un nuevo tipo de cooperación, entre países emergentes y países desarrollados, es la oportunidad histórica para redefinir, de forma solidaria y responsable, los compromisos que rigen las relaciones internacionales” tal como defendía Dilma Rousseff, presidenta de Brasil, al abrir la sesión de Naciones Unidas en septiembre de 2011. Se recuperarían así los derechos humanos en cuanto discurso emancipador de justicia social local y global, desvelando el contexto de



actuación a través de un enfoque global en el que se sientan reconocidos los diversos actores del norte y del sur, y mostrando las interrelaciones y disputas entre esos actores.

Permitiría además que la cooperación triangular no fuera una excusa en el contexto de crisis de la cooperación española, sino una muestra de su compromiso con el desarrollo definido en base a los derechos humanos, tal como lo asumió al adoptar el EBDH en su política de desarrollo. En efecto la cooperación triangular será difícil si no adopta un compromiso global con el desarrollo, entendido como derecho humano. Es ese enfoque global el que diferencia de forma más clara ambas modalidades (CSS y cooperación norte-sur), y su articulación solo puede venir de su adopción por los donantes tradicionales, a través de una verdadera coherencia de políticas con el desarrollo. Si la CSS busca una relación horizontal entre los actores del Sur, pero también un acercamiento y mayor reconocimiento del Norte, este debe respetar esa horizontal e igual, y comenzar a definir estrategias de cooperación triangular que puedan servir como punto de encuentro para el cada vez más necesario cambio de visión de la cooperación. Trabajar en base al EBDH conjuntamente con Argentina y Brasil para lograrlo sería una muestra del apoyo de la cooperación española a un sistema internacional más inclusivo y respetuoso con los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORIM, Celso (2009): "O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva" en Revista *Política Externa*, vol. 18, nº 2, Editora Paz e Terra, São Paulo, p. 67-75.
- AYLLÓN, Bruno (2013): "Nuevos horizontes en la cooperación brasileña: proyectos estructurantes, sistemas de información y triangulación", en AYLLÓN, B. y OJEDA, T.: *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Madrid, IUDC/Catarata, pp. 64-86.
- AYLLÓN, Bruno y COSTA LEITE, Iara (2010): "La cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior". In: Bruno Ayllón y Javier Surasky (Coords.) *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: IUDC/Catarata, pp. 69-101.
- AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (2013): *La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Madrid, IUDC/Catarata.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (Coord.) (2010): *La cooperación sur-sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Ed. Los Libros de La Catarata/IUDC-UCM, Madrid.
- BELDA, S, BONIS, A y PERIS, J. (2011): *Conceptos e implicaciones de la incorporación del Enfoque Basado en Derechos en organizaciones de desarrollo*. Cuadernos de Investigación en procesos de desarrollo nº 7. Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética Departamento de Proyectos de Ingeniería Universitat Politècnica de Valencia, Valencia.
- BELLO, Walden (2012): *Food Wars. Crisis alimentaria y políticas de ajuste estructural*. Madrid: Editorial Vírus.
- BOSCHI, Renato y GAITÁN, Flávio (2009): "Politics and Development: lessons from Latin America". *Brazilian political science review*, v. 3.
- BRANDÃO, Marco Antônio Diniz y PEREZ, Ana Candida (1998): "A Política Externa de Direitos Humanos" en revista electrónica *Textos do Brasil*, nº 6. Disponible en <http://www.dc.mre.gov.br/imagens-e-textos/revista-textos-do-brasil/portugues/edicao-numero-6> (último ingreso: 8 de agosto de 2012)
- BRASIL DE FATO (2010): "Na organização dos camponeses, um retrato do campo em Moçambique", São Paulo, 24 de febrero de 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2010): "Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina". *Texto para Discussão*, FGV, São Paulo, n. 275.
- BRINGEL, Breno (2013): "MST's agenda of emancipation: interfaces of national politics and global contestation". In: Jan Nederveen Pieterse; Adalberto Cardoso (Eds.) *Brazil Emerging: Inequality and Emancipation*. Londres / Nueva York: Routledge, pp. 89-126.
- BRINGEL, Breno (2012): "Les Sans Terre du Brésil, l'activisme transnational et la souveraineté alimentaire comme alternative à la faim". *CERISCOPE (Sciences Po-Paris)*, v. 2, pp. 1-9.
- BRINGEL, Breno (2011a): "El estudio de los movimientos sociales en América Latina: reflexiones sobre el debate postcolonial y las nuevas geografías del activismo transnacional". In: Yamandú Acosta et al (Org.). *Pensamiento Crítico y Sujetos Colectivos en América Latina: perspectivas interdisciplinarias*. Montevideo: Ediciones Trilce / UDELAR, pp. 35-55.
- BRINGEL, Breno (2011b): "Soberanía alimentaria: la práctica de un concepto". In: Pablo Martínez Osés. (Org.) *Las políticas globales importan*. Informe Anual de Social Watch 2010. Madrid: IEPALA, pp. 95-102.
- BRINGEL, Breno; LANDALUZE, Jon; BARRERA, Milena (2008): "Solidaridades para el desarrollo. La política de cooperación activista con el MST brasileño", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, v. 22, pp. 195-209.
- BRINGEL, Breno; ECHART, Enara y LÓPEZ, Sara (2009): "Crisis globales y luchas transnacionales". In: IBARRA, Pedro; GRAU, Elena. (Org.). *Crisis y Respuestas en la Red, Anuario de Movimientos Sociales 2009*. Barcelona: Icaria, 2009, pp. 210-220.

- BRINGEL, Breno y FALERO, Alfredo (2008): "Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial". *Caderno CRH* (UFBA), v. 21, pp.269-288.
- BRINGEL, Breno; CLAPP, Jennifer (2012): "Food". *Journal of International Development*, v.25, pp.145-146.
- CAIRO, Heriberto y BRINGEL, Breno (2010): "Articulaciones del Sur global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contra-hegemónica". In: CAIRO, Heriberto; GROSFOGUEL, Ramón (Orgs.) *Descolonizar la modernidad, descolonizar Europa: un diálogo Europa - América Latina*. Madrid: IEPALA, pp.233-255.
- CASTRO, Josué de (1972 [1951]): *Geopolítica del hambre*. Madrid: Ed. Guadarrama.
- CESARINO, Leticia Maria Costa da Nóbrega (2012): "Anthropology of development and the challenge of South-South cooperation", en *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology*, v. 9, n. 1. January to June. Brasília, ABA.
- CLAPP, Jennifer (2013): "La financierización de la alimentación: actores, orígenes e implicaciones". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.32.
- CLAPP, Jennifer (2012): *Food*. Cambridge: Polity.
- CNCPS (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales Presidencia de la Nación) (2010): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Rendición de Cuentas 2010*, CNCPS-PNUD Argentina, Buenos Aires.
- ComDESC (1999): Cuestiones Sustantivas que se Plantean en la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 12, 20° Período de Sesiones. El Derecho a una Alimentación Adecuada. Art. 11. E/C.12/1999/5.
- COX, R. W. (1996): "Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory", en COX, R. y SINCLAIR, T.: *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 85-123.
- DAGNINO, Evelina (2004): "Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva". In: Alejandro Grimson. (Org.) *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp.195-216.
- Declaración conjunta de los Setenta y siete países en desarrollo, emitida al finalizar el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Ginebra, el 15 de junio de 1964.
- Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil Brasileña sobre la Cooperación Internacional y la Eficacia del Desarrollo, de 25 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/novembro-1/pais-cooperante-sociedade-cooperante>
- Declaración de Principios del Mercosur Social: "Por un Mercosur con rostro humano y perspectiva social" adoptada en la XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur en 2007, en Montevideo, disponible en: http://www.mercosur-social.org/documentos/declaraciones/declaracion_de_principios_esp.pdf
- DOMINGUES, José Maurício (2012): *Desarrollo, semiperiferia y periferia en la modernidad global*. Buenos Aires: CLACSO.
- DOMINGUES, José Maurício (2009): *La modernidad contemporánea en América Latina*. México D.F.:/Buenos Aires: Siglo XXI/CLACSO.
- ECHART, E. (2009): "La agenda del desarrollo: potencialidades y límites de los Objetivos de Desarrollo del Milenio", en RODRÍGUEZ MANZANO, I. y TEIJO GARCÍA, C. (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. IUDC-La Catarata, Madrid, pág. 83-99.
- ECHART, E. (Coord.) (2012): *La incorporación del enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: implicaciones para el caso español*, IUDC-UCM/Plataforma 2015 y más (inédito).
- ECHART, E. y PUERTO, L.M. (2005): "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 15, IUDC, otoño/invierno (pág. 143-153).

- ELISSETCHE, Osvaldo (2011): "Las organizaciones de la sociedad civil como actoras de la cooperación internacional para el desarrollo: algunas consideraciones sobre la articulación Estado-sociedad civil en el caso argentino". In: 8th Latin American and the Caribbean Regional Conference of the International Society for Third Sector, Buenos Aires, 12-14 Julio de 2011.
- ESCOBAR, Arturo (2008): *Territories of Difference. Place, Movements, Life, Redes*. Duke: Duke University Press.
- FAO (1996): *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. Rome: FAO.
- FAO (2005): *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, Roma. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>
- FAO (2006): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006. La erradicación del hambre en el mundo: evaluación de la situación diez años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, FAO, Roma.
- FAO (2006/3): Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 32º período de sesiones, CFS: 2006/3.
- FAO (2009): *El hambre y la crisis*. Roma: FAO.
- FAO (2011a): *Right to Food. Making it Happen: progress and lessons learned through implementation*. Roma: FAO.
- FAO (2011b): "La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía Práctica", FAO/Unión Europea, disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>
- FAO (2011c): Perfil de País: Indicadores de Seguridad Alimentaria. Argentina. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/monitoring_progress_by_country_2003-2005/Argentina_s.pdf
- FAO (2011d): Perfil de País: Indicadores de Seguridad Alimentaria. Brasil. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/country_profiles/esp/Brazil_S.pdf
- FAO (2012): *World Food and Agriculture*, FAO Statistical Yearbook, Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/015/i2490e/i2490e00.htm>
- FERNÁNDEZ ALLER, C. (coord) (2010): *Marco teórico para la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos*. Ed. Los libros de la Catarata, Madrid.
- FONDO ARGENTINO DE COOPERACIÓN SUR SUR Y TRIANGULAR (FOAR) (2008) *Revista del FOAR*, Nº 9, Edición Especial 15 años del FO-AR, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires.
- FONDO ARGENTINO DE COOPERACIÓN SUR SUR Y TRIANGULAR (FOAR) (2010) *Revista del FOAR*, Nº 10, Edición Especial: Bicentenario de la Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires.
- GIARRACA, Norma y TEUBAL, Miguel (2006): "Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil". In: Hubert C. de Grammont (Ed.) *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, pp.69-94.
- GOFFMAN, Erving (1974): *Frame analysis. An essay on the organization of the experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- GOULET, Frédéric y SABOURIN, Eric (2012): "South-South Cooperation between Africa and South American Emerging Countries: The Case of Agriculture and Rural Development", en *The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development*, Poverty in Focus nº 24, International Policy Centre for Inclusive Growth, Bureau for Development Policy, UNDP, disponible en <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus24.pdf>
- GRACIANO DA SILVA, José (2013): "As novas certezas do mundo", en *Valor Económico*, 17/05/2013, disponible en <http://www.valor.com.br/opiniao/3127588/novas-certezas-do-mundo>
- HERRERA FLORES, Joaquín (2001) "Hacia una visión compleja de los derechos humanos", en Herrera Flores, Joaquín (Ed) *El vuelo de Anteo. Derechos humanos y crítica de la razón liberal*, Bilbao: Desclée de Brouwer.

- HERRERA FLORES, Joaquín (2005) *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Ediciones de la Catarata.
- HIRST, Mónica (2010): "América Latina y la cooperación sur-sur: reflexiones conceptuales y políticas", en AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (Coord.) (2010): *La cooperación sur-sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Ed. Los Libros de La Catarata/IUDC-UCM, Madrid, p. 17-40.
- IEH (2012): Guía de Aplicación Práctica. Enfoque de Derecho a la Alimentación en Proyectos de Cooperación, Instituto de Estudios del Hambre y Campaña "Derecho a la alimentación. URGENTE". Disponible en: http://www.derechoalimentacion.org/gestioncontenidosKWDERECHO/imgsvr/materialcamp/doc/Guia_aplicacion_practica_del_derecho_a_la_alimentaci%C3%B3n_en_proyectos.pdf
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2010a): *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília, diciembre de 2010, disponible en: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2010b): *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. 4º Relatório de acompanhamento*, Presidência da República, Brasília.
- ISI Argonauta (2008): "Guía para la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las intervenciones de cooperación para el Desarrollo", IUDC-UCM, Madrid.
- KHAN WILLIAMS, Mehr (2005) "The Millennium Development Goals and Human Rights" en *Achieving the Internationally Agreed Development Goals. Dialogues at the Economic and Social Council*, Nueva York: Oficina de publicaciones de las Naciones Unidas.
- LECHINI, Gladys (2011): "La Cooperación Sur-Sur entre Argentina y África en el contexto de sus relaciones históricas", en *Argentina: horizontes y oportunidades de la cooperación sur-sur en el año del bicentenario*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación número 27, invierno, IUDC-UCM, Madrid, p. 97-111.
- LENGEYL, M., THURY CORNEJO, V. y MALCALZA, B. (2009): *Potencialidades y desafíos de la Cooperación Sur-Sur: Lecciones de la experiencia latinoamericana en Haití*, Documento de investigación Proyecto CeALCI 4/08, FLACSO, Buenos Aires.
- LENGYEL, Miguel y MALCALZA, Bernabé (2011): "Argentina-Haití: el desafío de la Cooperación Sur-Sur y la promoción del desarrollo", en *Argentina: horizontes y oportunidades de la cooperación sur-sur en el año del bicentenario*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación número 27, invierno, IUDC-UCM, Madrid, p. 113-127.
- LEVI, Julia (2007): "Intervención ante la XV Sesión del Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur de las Naciones Unidas", Nueva York, 29 de mayo de 2007.
- MACDOWELL SANTOS, Cecilia; TELES, Edson Luis y TELES, Janaina (Orgs.) (2009): *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- MARINI, Ruy Mauro (1972): *Dialéctica de la dependencia*. México D.F.: Era.
- MENDIOLA, Marta (2010): "Derechos Humanos y Cooperación: construyendo nuevos marcos de encuentro", en *Derechos Humanos y Cooperación: una mirada crítica*. IPES.
- MILANI R. S., Carlos (2012): "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos", en MILANI, R. S., Carlos y PINHEIRO, Leticia (org.): *Política externa brasileira. As práticas da política e a política das práticas*, Ed. FGV, Rio de Janeiro, p. 33-70.
- MILLÁN, Natalia, SANTANDER, Guillermo, AGUIRRE, Pablo y GARRIDO, Anabel (2012): *La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*, Ed. 2015 y más, Madrid.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2010): *Balanço de Política Externa 2003/2010* (puntos 7.1.1 a 7.1.11) Secretaria de Planejamento Diplomático, Brasil, disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2012): "Saberes y sabores. Recorridos históricos", Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Uploads/i1/Recorridos%20Historicos%20para%20Compartir.pdf>

- MORASSO, Carla (2011): "Argentina en el sistema de cooperación internacional al desarrollo". In: *Seminario Argentina y Brasil en el mundo*, Núcleo de Estudios Internacionales Brasil-Argentina (NEIBA), pp.1-19.
- NACIONES UNIDAS (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- NACIONES UNIDAS (1976): Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 (en vigor desde el 23 de marzo de 1976).
- NACIONES UNIDAS (1976): Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 (en vigor desde el 3 de enero de 1976).
- NACIONES UNIDAS (1986): Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Disponible en http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm
- NACIONES UNIDAS (1993): Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.
- NACIONES UNIDAS (1997): *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de Reforma (A/51/950)*, informe del Secretario General, del 14 de julio de 1997.
- NACIONES UNIDAS (2000): Declaración del Milenio, adoptada en el quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, el 13 de septiembre de 2000. Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>
- NACIONES UNIDAS (2002): *Fortalecimiento de Naciones Unidas: un programa para profundizar (A/57/387)*, informe del Secretario General, del 9 de septiembre de 2002.
- NACIONES UNIDAS (2003): Declaración del Entendimiento Común. Un enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos: hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas. Stamford. (2003). Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/sowc04/files/AnnexoB_sp.pdf
- NACIONES UNIDAS (2012): *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo: pasar de las palabras a los hechos*, Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nueva York, disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG-Gap-Task-Force-2012-ES.pdf>
- OCNUDH (2006): *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra.
- OHCHR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2010): "El derecho a la alimentación adecuada", Folleto informativo N° 34, Naciones Unidas/FAO, Ginebra, Junio. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>
- PEAS (2011): Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur 2011, adoptado en la Cumbre de Asunción: <http://ismercosur.org/doc/PEAS-espanol-web.pdf>
- Plan de Acción del Consejo Suramericano de Desarrollo Social 2012-2014, adoptado en su III Reunión, en 2012, en Asunción. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/17899/1/anexo_iii._bases_y_lineamientos_del_plan_de_accion_2012-2014.pdf
- Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), adoptado en Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo celebrada en Buenos Aires en 1978.
- PNUD (2000): *Derechos Humanos y Desarrollo Humano*, Informe sobre Desarrollo Humano; Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (2002): *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Informe sobre Desarrollo Humano, Ediciones Mundi-Prensa, Barcelona.

- PNUD (2006): *“Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource”*, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy, PNUD, septiembre.
- PNUD-Argentina (2011): *Guía para la planificación local desde la perspectiva de los Derechos Humanos*, Buenos Aires, disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Guia%20conceptual%20Castelln.pdf
- PREBISCH, Raúl (1982): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. Buenos Aires/México: Fondo de Cultura Económica.
- REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (2013): “Derecho a la alimentación, Cooperación y Soberanía Alimentaria en Tiempos de Crisis Global”, número monográfico, n.32, IUDC-UCM, Madrid.
- RIST, G. (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, IUDC-Catarata.
- RIVAS, Antonio (1999): "El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales". In: Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina (Eds.) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Editorial Trotta, pp.181-215.
- ROUSSEFF, Dilma (2011): Discurso de apertura del 66º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, 21 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.infolatam.com/2011/09/22/discurso-de-dilma-rousseff-en-la-apertura-de-sesiones-de-la-onu/>
- SAGGIORO, Ana, KATO, Karina y FONTES, Camila (2012): *A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique*. Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul / Miseror, Rio de Janeiro.
- SÁNCHEZ CANO, Javier (1998) *Respuestas sobre los Derechos Humanos*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2011): Informe sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica en 2011, disponible en: <http://segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2012): Informe sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica en 2012, disponible en: <http://segib.org/es/node/112>
- SEN, Amartya (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, Oxford.
- SEN, Amartya (2000) *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta Argentina, Buenos Aires.
- SNOW, D.; ROCHFORD, B.; WORDEN, S. y BENFORD, R. (1986): “Frame alignment processes, micromobilization and movement participation”. *American Sociological Review*, nº 51, pp.464-481.
- SOTILLO, J. Á. (2013): “La cooperación sur-sur como motor de cambio en la vida internacional”, en AYLLÓN, B. y OJEDA, T.: *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Madrid, IUDC/Catarata, pp. 9-16.
- SOTILLO, José Ángel (2010): “La cooperación sur-sur y su irrupción en un mundo en transformación”, en AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (Coord.) (2010): *La cooperación sur-sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Ed. Los Libros de La Catarata/IUDC-UCM, Madrid, p. 11-16.
- SOUSA SANTOS, Boaventura (2004): “Una concepción cultural de los derechos humanos”, en GÓMEZ ISA, F.(Dir.): *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- SOUSA SANTOS, Boaventura (1995): *Towards a new common sense. Law, science and politics in the paradigmatic transition*. New York: Routledge.
- SURASKY, Javier (2010) “Argentina y la Cooperación Sur-Sur”. In: Bruno Ayllón y Javier Surasky (Coords.) *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: IUDC/Catarata, pp.41-68.
- SURASKY, Javier (2013): “Una mirada a la actual cooperación sur-sur que ofrece Argentina”, en AYLLÓN, B. y OJEDA, T.: *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Madrid, IUDC/Catarata, pp. 40-63.

- SURASKY, Javier Leonardo (2010): *La piedad de Caín. La lucha contra la pobreza en el marco de objetivos desarrollo del milenio*. Grupo Editor Latinoamericano.
- TARROW (1994): *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza.
- VIEIRA, Marco (2012): "Rising States and Distributive Justice: Reforming International Order in the Twenty-First Century", *Global Society*, 26:3, 311-329
- VIEIRA, Marco (2012): "Rising States and Distributive Justice: Reforming International Order in the Twenty-First Century", *Global Society*, 26:3, 311-329.
- VIGEVANI, Tulio (2011) "O papel do Brasil no mundo" en *Revista do Memorial da América Latina*, nº.42, 3^{er} trimestre de 2012, Fundação Memorial da América Latina, São Paulo. Páginas 43-47.
- VISO, Nuria (Coord.) (2008): *Seguridad alimentaria: el derecho de los pueblos a la vida*, Madrid, CIP-Ecosocial. Disponible en <http://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Dossieres/dossier%20SOBERANIA%20ALIMENTARIA.pdf>
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974): *The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- WINDFUHR, Michael (2000): "Las ONG y el derecho a una alimentación adecuada", en FAO: *El Derecho a la Alimentación en la teoría y en la práctica*, Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/W9990S/w9990s00.htm#TopOfPage>


ANEXO: Estado de ratificación por Argentina y Brasil de los principales tratados internacionales y regionales en materia de Derechos Humanos.

	Argentina		Brasil	
	Firma	Ratificación o Adhesión	Firma	Ratificación o Adhesión
Sistema Universal				
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	19/02/1968	08/08/1986		24/01/1992
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	19/02/1968	08/08/1986		24/01/1992
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)		08/08/1986		
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Económicos, Sociales y Culturales (2008)	24/09/2009	24/10/2011		
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte (1989)				
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966)	13/07/1967	02/10/1968	07/03/1966	27/03/1968
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1978)	17/07/1980	15/07/1985*	31/03/1981	01/02/1984*
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999)	28/02/2000	20/03/2007	13/03/2001	28/06/2002
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)	04/02/1985	24/09/1986	23/09/1985	28/09/1989
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	29/06/1990	04/12/1990*	26/01/1990	24/09/1990
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niños relativo a la participación en los conflictos armados (2000)	15/06/2000	10/09/2002*	06/09/2000	27/01/2004
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000)	01/04/2002	25/09/2003*	06/09/2000	27/01/2004
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (2011)			28/02/2012	
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)	10/08/2004	23/02/2007*		
Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad (2006)	30/03/2007	02/09/2008	30/03/2007	01/08/2008
Protocolo opcional a la Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad (2006)	30/03/2007	02/09/2008	30/03/2007	01/08/2008
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las	06/02/2007	14/12/2007*	06/02/2007	29/11/2010

desapariciones forzadas (2006)				
Sistema regional americano				
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	02/02/1984	14/08/1984*		09/07/1992*
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988)	17/11/1988	30/06/2003		08/08/1996
Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990)	12/12/2006	18/06/2008	07/06/1994	18/06/2008*
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985)	10/02/1986	18/11/1988	24/01/1986	09/06/1989
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994)	10/06/1994	31/10/1995	10/06/1994	
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994)	10/06/1994	09/04/1996	09/06/1994	09/04/1996
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999)	08/06/1999	28/09/2000	08/06/1999	17/07/2001
*: El país hizo una reserva o declaración de interpretación.				

Fuente: Elaboración propia a partir de ONU y OEA

