



**Revista**  
**Integración y Cooperación  
Internacional**

**Nº 18**

Enero | Junio 2014

***Nueva Sección***





## Sumario

### 04 Editorial

---

#### Comentarios

**05** *Las oscilaciones del ideal unificador: El delicado camino para concretar el Banco del Sur*  
por **Tomás Bontempo**

#### Artículos

**15** *Repensando la teoría contemporánea sobre la gestión internacional de los estados subnacionales a través del caso de los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires*  
por **Mariana Calvento**

**26** *Brasil contra el hambre. Iniciativas internacionales del gobierno de Lula da Silva*  
por **Juliana Martínez Nacarato**

#### Reseñas

*¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina*  
de **Carlos H. Acuña** **40**

*Crisis de civilización: Radiografía de un modelo inviable*  
de **María Josefina Regnasco** **41**

*El enfoque en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo*  
de **Manuel Gómez-Galán**  
**Daniel Pavón Piscitello**  
**Héctor Sainz Ollero** **42**

**Nuevos libros en la biblioteca del CERIR** **43**



# Revista Integración y Cooperación Internacional

## Revista

Publicación trimestral de la Maestría  
en Integración y Cooperación Internacional  
Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI)  
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales  
de Rosario (CERIR)  
Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 -3° piso oficina 301  
2000 Rosario, República Argentina  
[www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar) - [mici@unr.edu.ar](mailto:mici@unr.edu.ar)

**Directora:** Magíster Marta Graciela Cabeza  
**Editora:** Magíster Lidia Virginia Gatti

### Consejo de redacción:

Dr. Alfredo Bruno Bologna  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dra. Miryam Colacrai  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Danu A. Fabre Platas  
Universidad Veracruzana, México

Ma. Gretchen Hernández  
Simon Fraser University, Canadá

Dr. Hugo Rogelio Suppo  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores  
y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de  
la Revista.



## Editorial

Nuevamente nos encontramos en este espacio, ahora con una frecuencia semestral que nos permitirá un trabajo aún más curado y comprometido con la calidad académica a la que todos aspiramos.

En este número presentamos, en la **Sección Comentarios**, un trabajo del Lic. Tomás Bontempo, “Las oscilaciones del ideal unificador: el delicado camino para concretar el Banco del Sur”, donde se nos permite profundizar en el proceso de institucionalización de esta entidad financiera brindándonos los instrumentos necesarios para analizar la propuesta como una alternativa regional a los organismos internacionales de crédito tradicionales.

Luego, en la **Sección Artículos**, la Doctora Mariana Calvento presenta su estudio “Repensando la teoría contemporánea sobre la gestión internacional de los estados subnacionales a través del caso de los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires”. La autora propone, desde el punto de vista teórico, avanzar en la conceptualización de la inserción internacional de los estados subnacionales a través del estudio de caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires (Argentina), estructurando el trabajo a partir de dos dimensiones de análisis consideradas fundamentales: las estrategias de relacionamiento institucional internacional y las políticas de posicionamiento internacional.

Posteriormente, proponemos el trabajo de la Maestranda Juliana Martínez Nacarado titulado “*Brasil contra el hambre. Iniciativas internacionales del gobierno de Lula da Silva*” donde se presentan de manera pormenorizada las diversas acciones adoptadas por el gobierno brasileño en su empeño por garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de su población, desde el impulso inicial del programa “Hambre Cero” (*Fome Zero*). Estas políticas públicas y programas sociales colocaron al país, en palabras de la autora, en una posición de “referencia internacional” en la materia, y de socio para estrategias semejantes a nivel multilateral y de Cooperación Sur-Sur.

En el presente número se incluyen las **Reseñas** de tres obras de interés: el libro compilado por Carlos H. Acuña *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina de Siglo Veintiuno* Editores; la obra *Crisis de civilización: Radiografía de un modelo inviable*, de María Josefina Regnasco, publicada por Jorge Baudino Editores; y la obra conjunta de Manuel Gómez-Galán, Daniel Pavón Piscitello y Héctor Sainz Ollero *El enfoque en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo* de la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación de Madrid.

Por último, dando continuidad al espacio abierto en el número anterior, les comunicamos los últimos ingresos en la Biblioteca del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, CERIR.

# Las oscilaciones del ideal unificador: El delicado camino para concretar el Banco del Sur

por **Tomás Bontempo\***

## • Resumen

El estudio de todo proceso social, en este caso del proceso de integración regional, nos demanda comprender las motivaciones y los impulsos que se hacen presentes en los Estados nacionales para estimular la profundización del proceso integrador. La participación de los diferentes Estados nacionales miembros en el proceso de formación del Banco del Sur ha vislumbrado la divergencia de intereses surgidos. El artículo se propone un análisis del plano financiero, enfocado en el Banco del Sur, tanto en el marco del trayecto histórico de la integración regional cuanto en relación al contexto global y sus crisis y presiones financieras y estratégicas.

## ■ Palabras Clave

Desarrollo – Integración Financiera - Banco del Sur

## • Abstract

The study of all social processes, in this case, the process of regional integration, demands we understand the motivations and impulses that are present in the nation states to encourage the deepening of the integration process. Contributions from each member state in the formation of the South Bank have glimpsed the divergence of arising interests. The article analyzes the financial level, focused on the South Bank, both under the historical path of regional integration as compared to the global context and its crisis and financial and strategic pressures.

## ■ Key words

Development – Financial integration – South Bank

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina); Maestrando en Integración Latinoamericana (Universidad Nacional de Tres de Febrero – UNTREF, Argentina).



## Introducción

El planteo teórico que nos impulsa en el presente artículo a analizar el proceso transitado por el Banco del Sur se encuentra vinculado a una perspectiva histórica y sociológica, la cual contempla la dinámica de las relaciones internacionales para comprender en qué orden mundial, es decir, *cuándo, cómo y por qué*, surgen motivaciones, ideas o iniciativas concretas de integración (Paradiso y Luna Pont: 2003). El esquema de centro-periferia y los modelos de desarrollo de los países de la región (Briceño Ruiz y Álvarez de Flores: 2006) son dos componentes principales del orden mundial para el análisis mencionado precedentemente.

Como es posible evidenciar, este abordaje denota un nexo lógico entre dichos contextos y los incentivos surgidos o la paralización de los mismos para los procesos de integración, es decir, la existencia de una dialéctica integradora-fragmentadora. No obstante, continuando con el análisis conceptual cabe destacar que la región representa un escenario donde se evidencia la existencia de dos características estructurales que manifiestan la singular posición de la misma. Estas son, el “*status periférico*”, es decir, el modo específico de inserción en el orden mundial, que se interpreta no sólo de forma exclusivamente económica sino también como experiencia histórica y de interlocución con el centro político ideológico<sup>1</sup>. Y la “*cohabitación*” con un poder hegemónico, entendido como el modo específico de limitación de reacción frente al poder, con una potencia o *primus inter pares* de pretensiones continentales y de posterior hegemonía global, como son los Estados Unidos.

De esta forma, a medida que nos adentramos en los avances concretos de la integración financiera en la región pondremos el acento en comprender qué motivó a los actores involucrados en estos procesos a embarcarse en la formación de las iniciativas integradoras concretas que desembocan en el Banco del Sur así como también en explorar aquellos factores que han resultado en un freno o una dilatación de dicho proceso.

## I. Una idea con antecedentes

Introduciéndonos en una breve perspectiva histórica, podemos destacar que los debates acerca del desarrollo y la integración regional en América Latina no representan un fenómeno nuevo, ni tampoco la creación de un banco de desarrollo. Incluso esto último había sido objeto permanente de discusión en la relación entre América Latina y los Estados Unidos desde la primera conferencia panamericana de Panamá en 1889, aunque culminó recién en la década de 1940 con la recomendación por el Comité Consultivo Económico y Financiero de la Unión Panamericana de formar un banco de desarrollo (Tomassini:1997).

Sin embargo, es una realidad que la posición norteamericana había hecho prevalecer la tendencia de relegar el desarrollo socioeconómico de la región ante la primacía de la seguridad hemisférica en el período de la Guerra Fría. Incluso el Consejo Interamericano Económico y Social (CEIS) rechazó, a principios de la década de 1950, la formación de una institución financiera de carácter regional pese a que los países de la región habían hecho expresa defensa del comercio intrarregional y la formación de un mercado común.

A pesar de ello, finalmente prevaleció la postura latinoamericana a partir de una notable unanimidad de formar un banco de desarrollo, contrariamente a la de una institución bancaria de fomento como proponían los Estados Unidos. Fue por esto que, a pesar de enmarcarse en el sistema interamericano diagramado por los Estados Unidos, la creación del BID en 1961, resultó notablemente innovadora por tratarse de un banco regional.

No obstante, si bien puede resultar debatible comprender al BID dentro del marco histórico de antecedentes del Banco del Sur, sí es posible destacar su forma, organización y políticas ejecutadas, a través de un carácter latinoamericano<sup>2</sup> por parte de su primer presidente, el chileno Felipe Herrera, quien se encargaba de remarcar las críticas que generaba un banco “manejado por los deudores”.

1. En una entrevista a José Paradiso, el mismo se pregunta “sobre el peso de la experiencia latinoamericana en las representaciones sobre el centro y la periferia. Ahora bien, cada vez más me atrae pensar en la perifericidad como un concepto que abarca mucho más que la dimensión económica: el mismo evoca una compleja trama de relaciones de poder, construcciones culturales, ideas y sistemas de creencias, de asimilaciones, adaptaciones, rechazos o resistencias. Los intercambios entre el centro y la periferia incluyen todos estos aspectos” (PARADISO: 2008).

2. Durante el período que Herrera presidió el BID se creó el Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina, que logró fomentar la firma de acuerdos con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dirigida al sector industrial y agropecuario, sostuvo la promoción de formulación de proyectos de integración, y ejerció una notable influencia en la construcción de infraestructura, desde telecomunicaciones a energía eléctrica, donde incluso se dieron los primeros proyectos multinacionales. Se creó el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) a través del cual se pondrá en funcionamiento el Programa de Estudios Conjuntos sobre la Integración Económica Latinoamericana. El BID se consolidó como el “banco de la universidad latinoamericana”, estableciendo un gran apoyo a las mismas, en un contexto en el cual sólo un 1% de la población de la región finalizaba sus estudios secundarios y únicamente el 2 por mil accedía a la educación universitaria. Herrera propuso además la formación de un parlamento y una universidad latinoamericanas. (Bouzas; Knaack: 2009).



Herrera (1964) tenía en claro la necesidad de buscar en el territorio de la región un mercado ampliado que permitiera el desarrollo de los países que se topaban con el límite de sus mercados nacionales. Expresó que si bien “América Latina ha entrado, definitivamente, en un proceso de industrialización que es irreversible en casi todos los países, y sobre todo en los más pequeños, este proceso encuentra un serio obstáculo en la capacidad de absorción de los mercados nacionales. La necesidad de romper el cerco del mercado pequeño hizo inevitable abordar la integración económica”<sup>3</sup>.

En esta sintonía se desarrolla también el pensamiento de la CEPAL (1998), que se erige como una de las usinas de pensamiento con visiones más acabadas sobre la integración regional, concibiendo a la misma como la formación de un mercado ampliado, evidenciando la insuficiencia de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones.

No obstante, es óptimo comprender tanto el pensamiento de la CEPAL como el de Felipe Herrera a la luz de un escenario más amplio relacionado a la región en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, en un marco de nuevo impulso al liberalismo económico en el plano internacional bajo la construcción del régimen internacional de Bretton Woods<sup>4</sup>, de los procesos de descolonización y de la gradual conformación del contexto de la política internacional de la Guerra Fría (Ferrer: 2010). En este contexto se hace presente en América Latina un pensamiento estratégico que estimuló los debates sobre cómo facilitar los procesos de modernización y desarrollo (Vasconi: 1991), con la presencia de nacionalismos modernizadores como formas de impulso de los procesos desarrollistas y donde es posible identificar una nueva motivación integradora que se halla en la región desde la motivación económica de buscar mercados ampliados.

De esta forma, se intentarán iniciativas como el segundo ABC (Cisneros; Piñero Iñiguez: 2002), la Operación Panamericana (Biasi: 2005) y posteriormente en la década de 1960 se dará la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) a partir del Tratado de Montevideo, representando la segunda gran pulsación integradora en la región después de la Segunda Guerra Mundial (Paradiso: 2003), pero eclipsada por

el lanzamiento de Alianza para el Progreso (Selser: 1964) durante la presidencia de John F. Kennedy (1960-1963). En el marco de la ALALC se establece en 1965 un mecanismo de compensación de pagos en monedas convertibles dando formación a un fondo de reservas de ayuda a las balanzas de pagos, más conocido como Acuerdo de México. Es también en este mismo contexto que surgen además, la Comunidad Andina con el Acuerdo de Cartagena y el Caribbean Development Bank (CDB) en 1969, y la Comunidad del Caribe (CARICOM) con el Tratado de Chaguaramas de 1973, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) en 1977 y el Banco Latinoamericano de Exportaciones por iniciativa de Panamá en 1978.

Sin embargo, el entusiasmo con la ALALC duraría poco y se comenzaría a cuestionar la funcionalidad del proyecto integrador, primeramente bajo supuestos de una institucionalidad débil y sobre el trasfondo de un proceso de transnacionalización que favorecía la creación de beneficios para las Empresas Transnacionales (ETN). Estas cuestiones serían abordadas, la primera de ellas por Herrera (1966) y la segunda por economistas como Celso Furtado (1971) y Rogelio Frigerio (1976), entre otros.

Pero las concepciones del desarrollo cambiarían desde mediados de la década de 1960 a mediados de 1970 (Kaplan: 1969; Dos Santos: 1970), en el marco de hechos de enorme relevancia crítica como el Mayo Francés, la Guerra de Vietnam (1964-1975), la crisis del petróleo de 1973, la caída de la convertibilidad oro-dólar<sup>5</sup>, la crisis pronosticada para el tercer milenio en el vínculo entre los recursos naturales y los recursos humanos, y el estancamiento de la economía norteamericana, y lo que algunos autores marcan como el comienzo de su decadencia hegemónica (Wallerstein: 2006). El desenlace resultará en un esquema de capitalismo financiero que acrecentaría los reclamos por un nuevo orden económico mundial y de la arquitectura financiera que nuevamente se inclinaría en desfavor de los países denominados periféricos.

De esta forma, América Latina entra en la década de 1980 en un contexto de desencanto progresivo y expectativas debilitadas producto de la crisis económica mundial y la incidencia de la misma en su posicionamiento internacional. Sin embargo, se gestará aquí una nueva

3. Conferencia de 1963 en el Institut d'Etudes Bancaires et Financières de Paris.

4. La conferencia de del año 1944 en Bretton Woods, Estados Unidos, propuso la conformación de la arquitectura financiera internacional con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Además uno de los objetivos principales se centró en el establecimiento de un sistema monetario internacional, centrado en el dólar a partir del cual los demás Estados establecerían el precio de sus monedas, y donde existiría un régimen de convertibilidad dólar-oro.

5. Los Estados Unidos emitieron una enorme cantidad de dólares al exterior para lograr el financiamiento que requería la Guerra de Vietnam, lo cual hizo que existiera una sobreabundancia de dólares especialmente en los bancos centrales europeos que llevó al entonces Presidente Richard Nixon a anular la convertibilidad dólar-oro.



pulsación asociativa. La iniciativa ecuatoriana convocando a la CEPAL y el SELA<sup>6</sup> para el análisis de los problemas económicos de América Latina desembocaría en la entrega en mayo de 1983 del informe titulado *Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional* y en la realización de la Conferencia Económica Latinoamericana (CELA). De aquí emanan documentos de alto valor político como la Declaración de Quito y el Plan de Acción. La CELA refleja la motivación de los países de la región para discutir y encarar las problemáticas económicas externas en común con motivo del peso agobiante de la deuda externa y la escasez de créditos, como refleja la formación del Grupo de Cartagena en 1984 por iniciativa argentina, que prosperaría únicamente como mecanismo de consulta<sup>7</sup>.

En esta década también se daría la conversión de la ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así como los acuerdos entre la Argentina y Brasil que años más tarde desembocarían en la creación del MERCOSUR, con una motivación integradora retomada desde los escenarios de restauración democrática y las crecientes deudas externas como obstáculos al crecimiento económico. Esta situación es más que evidente en el caso de la Argentina que experimentó un aumento del 800% de la deuda externa entre los años 1973 y 1982, uno de los más elevados de América Latina, superado únicamente por México (Mealla: 2006). En este marco, los acuerdos iniciados en 1985 entre Argentina y Brasil<sup>8</sup> se dirigirían en parte a la experiencia de la coordinación macroeconómica. El Protocolo N° 7 sería sobre un Fondo Común de Inversiones de 200 millones de dólares suscrito por los Bancos Centrales para proyectos binacionales. Por su parte, el Protocolo N° 20 expresó la necesidad de crear una moneda común que se denominaría *Gaúcho* y que sería respaldada por la existencia de un Fondo de Reservas Binacional (Da Silva Bichara: 2007).

Además, el antiguo FAR encuadrado en el Acuerdo de Cartagena se transformaría en el Fondo Latinoamericano de Reservas en 1989<sup>9</sup> con el objetivo de ayudar a la balanza de pagos, armonización monetaria e inversión de las reservas internacionales.

Esta pulsación integradora o asociativa se reparte no solo entre la década de 1980 como un instrumento de au-

tonomía y desarrollo (Campbell, Rozemberg y Svarzman: 1999), sino también a través de la década de 1990, pero acompañando las pautas del Consenso de Washington, y el nuevo siglo (Zurgribben, Cristina, 2008). Esta última década se enmarca en un contexto de amplia vinculación entre la globalización y los procesos de integración, con una amplia promoción de los regionalismos abiertos y la desnacionalización financiera, donde proliferarán el Área de Libre Comercio de las Américas (o al menos lo intentará, aunque sin éxito), y el MERCOSUR. Es decir, de esta forma se extenderá una concepción comercialista de los procesos integradores, lo cual significó “la subordinación al pensamiento céntrico” (Ferrer: 2008) y que reduciría buena parte los acuerdos nombrados anteriormente, concentrándose en la liberalización comercial.

No obstante, las crisis financieras de la década de 1990 en las economías emergentes como México, Rusia, Brasil, el sudeste asiático y también Argentina reavivaron los debates sobre la arquitectura financiera internacional a partir del cuestionamiento de los organismos internacionales de crédito en los planes de ajuste y la disciplina financiera desde la década de 1970. En este contexto, surgirían iniciativas de fondos de reservas, como la iniciativa *Chiang Mai* de los miembros de la ASEAN (Puig: 2001).

Podemos destacar aquí que los resultados de la integración no son independientes de la metodología elegible, donde el modelo de desarrollo de un país es coincidente con la promoción de un tipo de integración determinada. Tomamos, de esta forma, los planteos realizados por Mariana Vázquez (2011:168) sobre los enfoques institucionales del proceso de integración sudamericano y los tipos de regionalismo relacionados al desarrollo. La autora menciona que “no es posible concebir los diversos esquemas de integración regional, sin considerar su relación con el/ los modelos de desarrollo promovidos en el nivel doméstico por los Estados que los conforman”.

Por tanto, para comprender lo que podríamos definir como la arquitectura institucional, debemos entender la trayectoria de las instituciones comprendida en la etapa que Vázquez menciona como de la fase posterior al regionalismo abierto (2003-2011) en la cual ahondaremos con la formación del Banco del Sur y la incorporación de Venezuela al MERCOSUR.

6. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, creado en 1975 y con 28 países miembros. Su objetivo es generar posiciones comunes en materia económica en foros, organismos internacionales y otros mecanismos de integración

7. México y Brasil habían decidido negociar sus deudas externas bilateralmente y no en grupo, lo cual mermó la posibilidad de establecer un accionar conjunto.

8. Institucionalizados en el Programa de Integración y Cooperación Económica o Acta de la Integración Argentino-Brasileña de 1986 y posteriormente en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1989. Sobre este último fueron establecidos 24 protocolos

9. Formado originalmente por Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú. En los años 2000 y 2008 se sumarán Costa Rica y Uruguay respectivamente



## II. Los avances en el nuevo siglo y la formación del Banco del Sur

La amenaza latente que el ALCA significaba para bloques económicos como el MERCOSUR, hizo que este retomara, aunque con períodos de incertidumbre, los debates en sus instancias económicas. El posterior fracaso de la iniciativa estadounidense hará expresas marcadas diferencias en cuanto a la gestión de la política económica. Países como Chile, Perú y Colombia con una política exterior alineada con los Estados Unidos y con tratados bilaterales de libre comercio, reflejarían una mayor sensibilidad a las crisis internacionales de 2008-2009 (caída de 4% del PBI) no sólo frente a los países de la región sino también teniendo en cuenta el promedio mundial (caída del 0,6%), reflejando un grado mayor de dependencia de los centros económicos mundiales propio de modelos orientados al exterior. Mientras, países como Argentina, Brasil, Venezuela o Uruguay encararon en la fase posterior al regionalismo abierto, políticas que favorecieron el mercado interno sin depender de forma exclusiva del contexto internacional favorable experimentado por la región (Peyrani Di Castelnuovo y Geffner: 2013) y cancelaron sus deudas financieras con el FMI.

De esta forma, con mayor énfasis a partir de la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (UNASUR a partir del 2008) se retomará el debate sobre los procesos de integración como instrumento de autonomía y desarrollo, indagando si se trata de un nuevo tipo de regionalismo (Falomir Lockhart: 2013) no atado a la normativa comercial y con fuerte énfasis discursivo basado en un esquema intergubernamental, flexible y de consenso (Diamint: 2013).

No obstante, ya desde el año 2006 había comenzado la discusión sobre un banco alternativo, un fondo de estabilización y una unidad monetaria regional. Los antecedentes a la firma del Acta Constitutiva del Banco del Sur recaen en las reuniones en el MERCOSUR y en el Grupo Técnico Financiero de UNASUR de 2006, la suscripción del Memorando de Entendimiento para la constitución del Banco del Sur en febrero y marzo de 2007, la Declaración de Quito del 3 de mayo de 2007, la Declaración de Asunción del 22 de mayo de 2007 y la Declaración de Rio de Janeiro del 8 de Octubre de 2007.

En este marco, se concretan las negociaciones que fi-

nalizan con la firma a fines del año 2007 del Acta Constitutiva del Banco del Sur<sup>10</sup> en Buenos Aires. La misma refiere a la necesidad de mejorar las tasas de crecimiento, reducir la pobreza y la exclusión, el diseño de una nueva arquitectura financiera regional de la cual el Banco del Sur sería parte esencial para financiar el desarrollo económico y social bajo un carácter autosostenible y un sistema de funcionamiento democrático, entre las cuestiones más relevantes.

Cabe resaltar que el contexto global en el que se produce la firma del Acta Constitutiva hasta el proceso de negociaciones que culmina en el Convenio Constitutivo en el año 2009 se lleva adelante en el marco de una notable crisis financiera internacional que tendrá su apogeo a fines del año 2008 y que repercute decididamente en la economía global y en la región. “La crisis financiera internacional ha producido condiciones capaces para impulsar una distribución más equitativa del poder en el nuevo orden mundial. La revisión de las instituciones financieras que promueven la integración regional exige la recreación de instituciones dedicadas al financiamiento para el desarrollo y a la coordinación del uso de reservas” (Marchini: 2013). En este contexto, se crean el SML (Sistema de Pagos en Moneda Nacional) entre Argentina y Brasil en el 2008 y el SUCRE (Sistema Único de Compensación Regional) en el marco del ALBA.

Las fuertes críticas hacia los organismos internacionales de crédito como el BM y el FMI en particular, pero a la arquitectura financiera global en general, han generado “un vacío en el pensamiento hegemónico dominante y una nueva oportunidad para la construcción de visiones originales en América Latina, funcionales al desarrollo con equidad” (Ferrer: 2008).

No obstante, pasarían dos años hasta que se firmara el Convenio Constitutivo en 2009. Esta demora responde a divergencias entre los países firmantes así como a un incongruente mecanismo de trabajo (Ortiz y Ugarteche: 2008). El mismo, estuvo basado en la convocatoria de cumbres ministeriales seguidas por reuniones de Comisiones Técnicas nacionales que tendrían la función de ejecutar lo decidido en las primeras. Lejos de agilizar el proceso de conformación, este mecanismo de trabajo lo enlenteció.

Por tanto, más allá de la voluntad política de la firma, los aspectos operativos del Banco del Sur fueron, como

10. Firmada por Argentina, Venezuela, Ecuador, Brasil, Uruguay, Bolivia y Paraguay. Colombia se retirará antes de la firma. Cabe destacar que países como Chile, Perú y Colombia, concretaran otro mecanismo de integración financiera en el marco de la Alianza del Pacífico. Como producto de la IX Reunión de Ministros de la AP, esta organización decidió impulsar la propuesta de integración financiera mediante las bolsas de valores en el MILA (Mercado Integrado Latinoamericano).



el proceso integrador en general, motivo de una considerable discusión entre los miembros de acuerdo a los intereses particulares y la importancia dada por cada uno al proceso mismo (Borda: 2012).

Argentina y Venezuela fueron los países que redactaron el texto original, el cual marca que la debilidad de la región se encuentra en el escaso desarrollo del mercado financiero. También destaca la promoción de empresas multinacionales de capital regional y estipula derechos de voto directamente proporcionales a los aportes de capital de cada país. Este texto es considerado por Tousseint (2007) como una visión compatible con un perfil neoliberal acorde con la orientación económica de la Argentina pero no con la de Venezuela.

Esta última postulaba al Banco del Sur como una alternativa al FMI. Bajo la visión venezolana, con una política exterior de marcado enfrentamiento discursivo a los Estados Unidos, la integración de la región es un freno para los intereses del hegemón. Esto chocaba con la posición de Brasil, con el cual la visión de la UNASUR en general discrepaba. Mientras Venezuela consideraba a la misma como una alternativa a la OEA y al Banco del Sur como alternativa al FMI, Brasil consideraba a ambos como opciones diferentes. Es decir, que ambos promueven una búsqueda de autonomía, pero bajo diferentes estrategias.

Desde la Presidencia de Lula Da Silva, Brasil había destacado la idea de la moneda única y de un banco central común, que posteriormente descartaría en presencia de la crisis del Euro. Por otro lado es importante destacar el apoyo a la internacionalización de las empresas brasileras a través del BNDES, teniendo en cuenta que los actores respectivos cuentan con importantes intereses en posicionarse de forma favorable en una nueva arquitectura financiera, además de la presencia de disidencias internas que llevan a Brasil a eludir la alusión explícita a su liderazgo en el ámbito regional (Lechini y Giaccaglia: 2010) y de su presencia en el G-20 (al igual que Argentina). No obstante, sería imposible que el país carioca se encontrara ausente de un proyecto como el Banco del Sur manteniendo una posición dominante en la región.

Ecuador, que ya en vísperas de la crisis financiera había planteado la constitución de una moneda común, un fondo de reservas y una nueva arquitectura financiera regional, interviene en la propuesta original. Lo hará a través de la Comisión Ecuatoriana para la Nueva Arquitectura Financiera Regional presidida por el Ministro de Economía y Finanzas, Ricardo Patiño, dando como resultado la Declaración de Quito de 2008.

Esta intervención, que sería aprobada por los demás países, se alejó del enfoque economicista, incorporando los derechos sociales, económicos y culturales, estipulando la necesidad de recuperar el control por parte del Estado del aparato productivo y los recursos naturales, y destacando aunque no de forma explícita el deterioro del nivel de vida generado por las políticas neoliberales. En la proposición ecuatoriana, el Banco del Sur no debía endeudarse en el mercado de capitales, es decir, que no debía imitar el funcionamiento de organismos como BM o el BID. Su capital debía provenir del aporte de capital de los países miembros, de préstamos de estos, de impuestos globales comunes y donaciones. A su vez sólo los Estados serían los interlocutores directos, la estructura del banco no contaría con demasiados empleados, los archivos serían de dominio público y sus funcionarios no contarían con inmunidad.

Para comenzar, con el proceso que se desarrolló entre el 2007 y el 2009 podemos destacar la Cumbre de Montevideo de abril del 2008, en la cual se definiría el capital del Banco del Sur que ascendería a 20 mil millones de dólares, mientras el capital inicial suscrito sería de 7 mil millones de dólares.

Las divergencias más destacadas se centraron en el sistema de toma de decisiones: un país un voto. Esto respondió a que el art.5 del Acta Constitutiva manifestaba un "funcionamiento democrático". Los países grandes (Argentina y Brasil principalmente) manifestaban la voluntad de hacer valer su aporte como en el esquema típico de los bancos multilaterales, en los cuales aquellos que aportan mayores cantidades de capital poseen mayor poder de decisión.

Otra divergencia se centró en los privilegios y las exenciones fiscales (los bancos multilaterales se encuentran exentos de gravámenes); el fondeo del Banco del Sur, especialmente sobre el uso de reservas y el origen de fondos especiales; la cartera de inversión en la cual se discutió la dirección de las inversiones por área y por distribución de inversiones entre sus miembros; compras; transparencia; financiamiento de empresas privadas; salvaguardias sociales y medioambientales; y participación de la sociedad civil.

En junio de 2008, en Quito, a pedido de Ecuador, se llevó a cabo el Taller Técnico no vinculante con asistencia de la ONU como un intento de avanzar en el tratamiento de temas para hacer efectiva la operacionalización del Banco del Sur. En el mismo se analizaron los temas más relevantes del Banco del Sur vinculados al gobierno y administración, mecanismos de fondeo y políticas



e instrumentos de inversión, y en el cual se lo menciona como modelo alternativo.

En el marco de la II Cumbre de ASA<sup>11</sup> en el año 2009 se firma el Convenio Constitutivo (abierto a otros países sudamericanos<sup>12</sup>) que recién entrará en vigencia en el año 2012 al ser ratificado por Venezuela (2009), Ecuador (2010), Bolivia (2011), Argentina (2011) y Uruguay (2011), representando un aporte de capital de 4.900 millones de dólares, comprendiendo el 70% del total inicial suscrito. Resta la ratificación de Paraguay y Brasil para completar el capital inicial de 7 mil millones de dólares, de los cuales Argentina, Brasil y Venezuela aportarían 2 mil millones de dólares cada uno, Ecuador y Uruguay 400 millones de dólares y Paraguay y Bolivia los 100 millones de dólares restantes cada uno (art. 4). No obstante, al ser un banco multilateral de desarrollo autosostenible puede recurrir a captaciones de mercado, prestando más allá de su capital (Cozendey: 2011).

El Convenio establece, dos órganos principales de gobierno: el Consejo de Ministros y el Consejo de Administración. Estos se complementan con un Director Ejecutivo y un órgano auxiliar encarnado en el Consejo de Auditoría, contando el organismo con inmunidad para los funcionarios pertenecientes al mismo (art. 30). Se fija como prioridad la financiación de proyectos de soberanía alimenticia, energética, salud, recursos naturales y conocimiento, expansión de infraestructura regional y reducción de asimetrías (art. 3). Además, establece la posibilidad de financiar a entidades estatales o autónomas, empresas mixtas o privadas y cooperativas, a emitir bonos, a crear un fondo de solidaridad social para proyectos sociales y otro para emergencias naturales, y a desarrollar un sistema monetario regional.

Cabe recordar que el Banco del Sur no sólo convive con el FMI y el BM sino también con otras propias de la región como el BID, la CAF y el Banco del ALBA, conjuntamente al BNDES brasilero. Además el 15 de Julio del presente año, en el marco de la VI Cumbre de los BRICS<sup>13</sup> en Fortaleza, Brasil, a la cual fue invitada la UNASUR, los miembros del grupo anunciaron la creación del Nuevo Banco de Desarrollo que prevé estar en funcionamiento en los próximos dos años. El mismo brindará financiamiento no sólo a los países del grupo sino también a otros que no estén incluidos en este y se

dirigirá a proyectos de desarrollo y construcción de infraestructura, con un capital inicial de 10 mil millones de dólares por cada miembro.

Debemos tener en cuenta además que en la posterior cumbre China-CELAC, el Presidente del país asiático propuso la formación de un fondo de más de 20 mil millones de dólares para financiar proyectos de infraestructura y desarrollo en la región, cuyos mecanismos de adjudicación serían establecidos en un futuro.

La visión casi generalizada de este hecho es que este grupo de países emergentes que abarca una considerable porción del PBI y la población mundial, con China a la cabeza (y su evidente liderazgo en el bloque), ha encarado la formación de instrumentos propios que someten a una crítica fáctica la hegemonía de los regímenes de Bretton Woods, y a los cuales podría acudir la región en búsqueda de capitales de inversión.

Como conclusión de este apartado podemos expresar que los Estados nacionales que promovieron la iniciativa de crear el Banco del Sur fueron aquellos que, como hemos referido, postularon estrategias de desarrollo con fuertes políticas de desendeudamiento interpretadas como notables gestos de autonomía frente a los organismos de crédito ante la mirada de actores internos y externos (Rosso, 2012). Las posteriores relaciones de estos países con estos organismos variaron de forma específica en cada caso, pero en general avanzaron hacia la cancelación de las deudas externas. Brasil en el 2005 le pago más de 15 mil millones de dólares al FMI para cancelar su deuda e hizo lo mismo al año siguiente con el Club de París, Argentina y Uruguay en 2006 cancelaron sus deudas con el FMI, y Venezuela y Ecuador en 2007, en el caso del primero también con el BM.

Sin embargo, el Convenio Constitutivo del Banco del Sur termina conformándose como una mixtura de elementos de dos enfoques diferentes, entre el ALBA (Venezuela y Ecuador) y el MERCOSUR (Argentina y Brasil, y bajo cierta indiferencia de este último para concretar la iniciativa) propios de una región heterogénea, lo que Seitz (2005) destaca como una existencia de “**proyectos en pugna**”. Por un lado guarda ciertos conceptos como aquel de “solidaridad” orientados a un enfoque social de reivindicación de los derechos socioeconómicos,

11. Las Cumbres América del Sur-África se establecen por primera vez en el año 2006 como un espacio de cooperación política entre ambas regiones. De forma posterior fueron llevadas a cabo la II y III Cumbre. La última de ellas en Guinea Ecuatorial en el año 2013.

12. Chile y Perú se encuentran como observadores.

13. Este grupo de países integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica tiene su origen en la sigla BRIC, antes de que se incluyera a Sudáfrica, surgida de un estudio económico sobre el potencial crecimiento de estas economías hacia el 2050 realizado por Goldman Sachs. Realizó su primera cumbre en el año 2009.



Pero también guarda cierta relación con los organismos de crédito tradicionales, es decir, las denominadas IFIs como el FMI y el BM.

Además es posible afirmar que el contexto de un orden mundial inquieto por la crisis del capitalismo financiero motiva a los Estados nacionales a generar iniciativas integradoras como el Banco de los BRICS o el Banco del Sur, que faciliten reducir la dependencia de los organismos internacionales de crédito ante un escenario de transferencia de recursos Sur-Norte y buscar mayor autonomía de los mercados internacionales.

No obstante, esto ha planteado una serie de interrogantes. No sólo el ya debatido escenario de un mundo multipolar con un mayor rol de China en la región en donde ya se ha convertido en un actor comercial e inversor considerable en algunos casos más que en otros, sino también en los intereses de éste y otros gigantes asiáticos, como India, en la demanda de alimentos y energía y la búsqueda de mercados para sus productos manufacturados. Esto impacta sobre las economías de la región y las estrategias autónomas de desarrollo, así como en la coordinación macroeconómica construida a lo largo de estos años en donde están incluidas las iniciativas de integración como el Banco del Sur ¿Cuál es el propósito del Banco del Sur ante la posibilidad de que la región obtenga financiamiento del Banco de Desarrollo del BRIC? ¿La apuesta de Brasil al Banco del BRIC hecha definitivamente por la borda que su parlamento ratifique la firma del Banco del Sur? ¿Puede existir un Banco del Sur con un Brasil que le es indiferente?

## Consideraciones finales

Retomando el enfoque planteado en términos sociológicos e históricos que nos permitió comprender las cuestiones políticas y qué características específicas se dan para el surgimiento de fuerzas o formas integradoras, nos embarcamos en la evaluación de las motivaciones que dieron formación al Banco del Sur.

Esta iniciativa puede ser comprendida como un indicador del orden post Consenso de Washington (DerGhoughassian: 2010) y a partir de la cual se “avanza y sintetiza el entrelazamiento de movilización, tomas de posición y reacciones con las duras lecciones de las últimas décadas” (Marchini: 2011). Todo esto se dirigiría a la conformación de un nuevo paradigma financiero global.

No obstante, también podría interpretarse su coincidencia con el viejo modelo de bancos de desarrollo con endeudamiento, de integración bajo una estructura económica poco integrada, con fuertes asimetrías y baja diversificación productiva, alineado con los postulados neoliberales y la histórica transferencia de capitales Sur-Norte, manteniendo los mecanismos de explotación sobre la región.

Es decir, las visiones sobre las cuales es posible interpretar la formación y el funcionamiento del Banco del Sur oscilan entre las consideraciones de un instrumento que represente un cambio estructural versus las consideraciones que lo comprendan dentro de la complementariedad del marco de los organismos internacionales de crédito alineados con una ideología neoliberal (Lourenco: 2010).

Sin embargo, se vuelve preciso interpretar las nuevas iniciativas como el Banco del Sur como parte de importantes cambios geopolíticos a nivel global y que afecta a los procesos de integración regional y la construcción de su institucionalidad (Seitz: 1993) bajo una realidad financiera compleja y desafiante. Ante un contexto de pérdida de credibilidad de la arquitectura financiera internacional y la conformación de un mundo multipolar con mayor peso de actores emergentes que actúan en bloque y comienzan a entretejer alternativas a los regímenes internacionales de Bretton Woods, el Banco del Sur representa un hecho político de notable relevancia, como la pata financiera de una región heterogénea, con diferentes modelos de Estado y políticas económicas. Aunque esto ha resultado en disonancias relevantes (visiones sobre el banco y rol de Brasil) que no han permitido un completo florecer de una iniciativa.

El Banco del Sur resultaría esencial para el proceso integrador y la planificación estratégica de la región, por lo cual es necesario que avance en pasos sólidos dirigidos a buscar posiciones de autonomía y donde los factores tanto regionales como sistémicos en fluida interacción que hemos explorado pueden resultar más que determinantes para su consolidación o su dilatación.



## Bibliografía

### Artículos académicos | Estudios | Libros

- BIASI, Susana, *Antecedente histórico del MERCOSUR: proyecto integracionista 1958-1962*. Instituto de Integración latinoamericana. UNLP. Informe integrar. N°32. Octubre de 2005.
- BORDA, Sandra, *Desafíos y oportunidades de la UNASUR*. Documentos CRIES. N°18. Buenos Aires. 2012
- BOUZAS, Roberto; KNAACK, Meter, "El BID y medio siglo de integración regional en América Latina y el Caribe", en *Revista Integración y Comercio*, N° 29 (enero-junio), Año 13, 2009, [http://www.iadb.org/intal/icom/29/esp/pdf/e\\_INTAL\\_IYC\\_29\\_2009\\_Bouzas\\_Knaack.pdf](http://www.iadb.org/intal/icom/29/esp/pdf/e_INTAL_IYC_29_2009_Bouzas_Knaack.pdf)
- BRICEÑO RUIZ, José; ÁLVAREZ DE FLORES, Raquel, *Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica*, Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Vol. I, Numero 1, enero-junio. 2006
- CAMPBELL, Jorge; ROZEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo, "Quince años de Integración: muchos ruidos y muchas nueces", en CAMPBELL, Jorge (Comp.), *Mercosur entre la realidad y la utopía*, GEL, Buenos Aires, 1999
- COZENDEY, Carlos, "Cooperación económico financiera en UNASUR. Nuevo campo de la integración regional", *Revista Voces en el Fénix*, Año 2, Numero 11, noviembre 2011
- CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Volumen I, FCE, Chile, 1998
- CISNEROS, Andrés; PIÑERO IÑIGUEZ, Carlos, *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y la praxis del peronismo*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2002
- DA SILVA BICHARA, Julimar, "Integración Latinoamericana: del ALALC al MERCOSUR", *Revista Mediterráneo Económico*, N° 22, septiembre de 2012. Págs. 271-283
- DERGHOUGASSIAN, Khatchik, *La integración regional post-consenso de Washington en Suramérica: Convergencia y divergencia en ALBA y UNASUR: una perspectiva comparativa*, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina, sin fecha, disponible en: [http://www.udes.edu.ar/files/uahumanidades/libros/la\\_integracion\\_regional\\_derghougassian.pdf](http://www.udes.edu.ar/files/uahumanidades/libros/la_integracion_regional_derghougassian.pdf)
- DIAMINT, Rut, "Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA", *Revista CIDOB*, N° 101, págs. 55-79
- DOS SANTOS, Theotonio, FERRER, Aldo, JAHUARIBE, Helio y WIONCZEK, Miguel, *La dependencia político económica de América Latina*, Siglo 21 editores, México, 1970, págs. 147-188
- FALOMIR LOCKHART, Nicolás, "La identidad de UNASUR: regionalismo postliberal o posthegemonico?", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de La Plata, N°140, págs. 97-109
- FERRER, Aldo, "Densidad nacional y densidad regional", *Revista Densidades*, N°1, mayo 2008
- FERRER, Aldo, "Desarrollo y globalización en el estructuralismo latinoamericano: el rol central del conocimiento y la innovación", *Puente a Europa*, Año VI, diciembre 2008
- FERRER, Aldo, *El futuro de nuestro pasado*, FCE, Buenos Aires, 2010
- FRIGERIO, Rogelio, *La integración regional instrumento del monopolio*, Ed. Crisol, Buenos Aires, 1976
- HERRERA, Felipe, *América Latina Integrada*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1964
- KAPLAN, Marcos, "Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina", en MAR, José Matos (Comp.), *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*. Amarrortu Editores, Instituto de Estudios Peruanos, Buenos Aires, 1969, págs. 135-172
- LECHINI, Gladys; GIACCAGLIA, Clarisa, "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula: líder regional o jugador global?", *Revista Latinoamericana de Economía*. Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 41, Número 163, octubre-diciembre 2010, págs. 53-73
- LOURENCO, Fabiano, "El silencio académico sobre el banco del sur", *Revista Latinoamericana de Economía*, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 41, Número 160, enero-marzo 2010
- MARCHINI, Jorge. *Banco del sur como herramienta para una nueva arquitectura financiera*. Revista voces en el fénix. Año 2. Numero 11. Noviembre de 2011.
- MARCHINI, Jorge, "Crisis y nuevos escenarios para América Latina", en MARTINS, Carlos, *Los retos de la integración y América del sur*, CLACSO, Buenos Aires, 2013, págs. 63-82
- MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Nélica; PIOVANI, Juan, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Cengage Vearning, Buenos Aires, 2010
- MEALLA, Eloy Patricio, "Vuelve el desarrollo: del economicismo al giro ético", en GARCÍA DELGADO, Daniel, *El desarrollo en un contexto posneoliberal*, FLACSO, Ed. CICCUS, Buenos Aires, 2006
- ORTIZ, I.; UGARTECHE, Oscar, *El Banco del Sur: avances y desafíos*, en Comité para la anulación de la deuda del tercer mundo (CADTM), 2008, disponible en <http://www.cadtm.org/El-Banco--del-Sur-Avances-y>



## Bibliografía

### Artículos académicos | Estudios | Libros

- PARADISO, José, "Orígenes y vigencia del concepto centro-periferia", *Puente@Europa*, Número Especial (diciembre), Año VI, 2008, disponible en <http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/C701C6A6-6ED1-4385-9263-0DC754356654/137736/PuenteEuropaEspA6Dialogo.pdf>
- PARADISO, José; LUNA PONT, Mariana, *Paz y guerra en la trayectoria latinoamericana*, en Revista Universidad & Integración 1/03, Publicación de la Asociación de Universidades de América Latina y Caribe, 2003, págs. 35-81
- PEYRANI DI CASTELNUOVO, Julia; GEFFNER, Maximiliano, *Documento de Trabajo: "Dos Modelos en debate: MERCOSUR Ampliado y la Alianza del Pacífico. Compatibilidades y Divergencias"*, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) y Fundación Friedrich Ebert Stiftung, agosto 2013
- PUIG, Gonzalo, *La nueva arquitectura financiera internacional*, Boletín Económico de ICE N° 2.686, abril de 2001
- ROSSO, Luciana, *Deuda, FMI y la nueva izquierda latinoamericana, un lugar para la autonomía*, disponible en <http://www.observatorylatinamerica.org/es/programas/beca-nestor-kirchner/280-debt-imf-new-latin-american-left>
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; COLLADO FERNÁNDEZ, Carlos; PILAR BAPTISTA, Lucio, *Metodología de la Investigación*, Mc GrawHill Editores, México, 2006
- SEITZ, Ana Mirka, *El MERCOSUR Político como desafío para el Siglo XXI*, Conferencia en el Colegio de Abogados de Rosario, 2005
- SEITZ, Mirka, *¿Realismo Penitencial o Margen de Maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*, Fundación Juan Pablo Viscardo, GEL, Buenos Aires, 1993
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Factores para la Integración Latinoamericana*, FCE, México, 1966
- TOMASSINI, Luciano, *Felipe Herrera: idealista y realizador*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1997
- VASCONI, Tomás Amadeo, *Las ciencias sociales en América del sur y Chile*, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS, julio, 1991
- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene, *Estrategias de la Investigación cualitativa*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2006
- VÁZQUEZ, Mariana, "El MERCOSUR social", en *MERCOSUR 20 años*, Centro de Formación para la Integración Regional, Montevideo, Uruguay, 2011
- WALLERSTEIN, Immanuel, *La decadencia del poder estadounidense*, Ed. Capital intelectual-Le Monde Diplomatique, Buenos Aires, 2006
- ZURBRIDGGEN, Cristina, "La nueva agenda de desarrollo ¿Dónde queda el Estado?", Revista *Nueva Sociedad*, 2008, N° 42, Buenos Aires

### Documentos oficiales

- Acta Constitutiva del Banco del Sur. Disponible en: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf>
- Convenio Constitutivo del Banco del Sur. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12429.pdf>
- Declaración de Asunción
- Declaración de Quito
- Declaración de Río de Janeiro
- Memoranda de Entendimiento para la constitución del Banco del Sur
- Plan de Acción y Declaración de Quito de 1983. Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/219/7/RCE7.pdf>
- Taller Técnico. Disponible en: [http://www.un.org/esa/rptc/activities/desa/2008\\_2009/DSPD\\_0809/DESA\\_DSPD\\_INT08R19\\_REPORT\\_SPANISH\\_2008.pdf](http://www.un.org/esa/rptc/activities/desa/2008_2009/DSPD_0809/DESA_DSPD_INT08R19_REPORT_SPANISH_2008.pdf)

# Repensando la **teoría contemporánea** sobre la gestión internacional de los estados subnacionales a través del caso de los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires

por Mariana Calvento\*

## • Resumen

En los últimos años, los espacios territoriales han desarrollado políticas públicas orientadas a crear o fortalecer su gestión internacional. En ese sentido, el presente trabajo pretende abordar la temática particular de la inserción internacional de las unidades subnacionales indagando y cuestionando las concepciones tradicionales sobre el desarrollo de una política internacional por parte de los espacios subnacionales. Para ello, el estudio se sustenta en la investigación del accionar internacional de los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires.

## ■ Palabras Clave

Gestión internacional - actores subnacionales  
- Argentina

## **Rethinking the contemporary theory of international management of subnational states through the case of municipal governments in the province of Buenos Aires**

## • Abstract

In recent years, the territorial spaces have developed public policies to create or strengthen their international management. In that sense, this paper aims to address the particular issue of the international integration of subnational units probing and challenging traditional conceptions of the development of international policy on the part of subnational spaces. To do this, the study is based on research of international actions of municipal governments in the province of Buenos Aires.

## ■ Key words

International management - subnational actors - Argentina

---

\* Doctora en Ciencias Políticas (Universidad de San Martín, Argentina), Magister en Desarrollo Local (Universidad de San Martín-Universidad Autónoma de Madrid), Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina). Co-Directora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina). Docente de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: marianacalvento@yahoo.com.ar



## Introducción

El presente trabajo propone profundizar sobre los principales enfoques analíticos del campo de las relaciones internacionales tendientes a conceptualizar la inserción internacional de los estados subnacionales. A través de dicho análisis, se busca establecer parámetros para avanzar en la construcción de un enfoque integral y consistente con la realidad contemporánea de estos actores. El presente estudio pretende aportar a dicha construcción concentrándose en casos insuficientemente analizados dentro de los actores subnacionales, los gobiernos municipales de tamaño intermedio<sup>2</sup> de Argentina ya que, a diferencia de las grandes ciudades<sup>3</sup>, éstos no tienen un lugar preestablecido en la arena internacional pero pueden generarlo y, a diferencia de las ciudades pequeñas<sup>4</sup>, tienen mayores oportunidades y posibilidades de vincularse a nivel internacional.

Ahora bien, de los más de 2.000 municipios de Argentina, se considera que aproximadamente 144 pertenecen a la categoría de municipios intermedios. De este universo de municipios (Calvento, 2009; 2010), puede señalarse que, en conjunto, contienen más de 15.000.000 de habitantes, cifra que representa cerca del 40% de la población del país (INDEC, 2010), y que la mayor cantidad de municipios intermedios se encuentran concentrados en cuatro provincias: Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires. El caso de la provincia de Buenos Aires resulta paradigmático, en primer lugar, porque en ella se encuentra el 30% del total de municipios intermedios en el país y, en segundo lugar, es donde se ha podido constatar la mayor cantidad de experiencias de gestión internacional por parte de los gobiernos municipales de tamaño intermedio (Calvento, 2010), lo cual resulta de suma relevancia para el presente estudio.

De este modo, en el presente trabajo se procederá a analizar brevemente las discusiones teóricas planteadas sobre la participación internacional de los estados subnacionales para, a partir de allí, abordar el caso de los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires, buscando colaborar a través de estos datos empíricos en el avance de la conformación de un enfoque consistente con la realidad contemporánea de estos actores.

## I. Un acercamiento teórico a la gestión internacional de los estados subnacionales

Sobre la participación internacional de los actores subnacionales, se percibe un enfoque predominante inaugurado en la década del '70 de la mano del debate entre dos corrientes estructurales de las relaciones internacionales: el realismo y la interdependencia compleja. El paso fundamental sobre la temática lo genera la constatación ineludible de la participación de una pluralidad de nuevos actores en el escenario internacional, además del Estado nacional (Keohane y Nye, 1989; Nye, 2003). Como parte de este proceso, dentro del área de las relaciones internacionales, se desarrollaron conceptualizaciones tales como nueva diplomacia regional, protodiplomacia y paradiplomacia. Este último, utilizado en términos genéricos como una abreviación de "diplomacia paralela" (Salomón, 2007), se ha transformado en el concepto de mayor utilización en el campo donde se destacan las obras de Duchacek (1986) y de Michelmann y Soldatos (1990), consideradas pioneras en la temática al darse en ellas un uso sistemático del concepto. Con esta teoría se visibiliza el accionar internacional de las entidades subnacionales, agrupando un conjunto heterogéneo de actores como, por ejemplo, gobiernos locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, y de realidades contextuales igualmente disímiles, siendo utilizada de manera indistinta para casos europeos, norteamericanos y latinoamericanos (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006; Salomón, 2007; Schiavon, 2010).

Un gran número de investigaciones (Philippart, 1998; Keating, 2001; Paquin, 2004; Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Meirelles Ribeiro, 2008; Martins Senhoras, 2009; Vigevani y Prado, 2010; entre otros) se concentra, principalmente, en los actores gubernamentales (gobiernos provinciales, regionales, municipales) donde se detecta un notable avance en el análisis de la temática, en su descripción y caracterización. En estos estudios, predomina el enfoque paradiplomático tradicional, donde se considera que el accionar internacional de los actores subnacionales está condicionado

2. A los fines de este trabajo se considerará el "tamaño" de un municipio en virtud de la cantidad de personas que contiene e "intermedio" a los municipios con población de 50.000 a 400.000 habitantes (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990; Roccatagliata, 2001).

3. Ciudades con población mayor a los 400.000 habitantes (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990).

4. Ciudades con población entre 20.000 a 50.000 habitantes (Roccatagliata, 2001).



negativamente por su relación con las esferas superiores de organización política, que lo lleva a internacionalizarse sin intervención, e incluso, en contraposición con el Estado nacional (Keating, 2001; Paquin, 2004; Meirelles Ribeiro, 2008; Martins Senhoras, 2009). Esta concepción, actualmente predominante, deviene de los casos paradigmáticos que originaron la temática como los procesos de reivindicación territorial de Québec y Cataluña, los cuales fueron analizados, entre otros, por Brian Hocking (1993) y Michael Keating (1996), en la utilización de las relaciones internacionales para la búsqueda de mayor autonomía, e incluso con el objetivo de obtener su independencia.

De esta manera, prevalece una mirada orientada sobre el proceso de internacionalización subnacional, donde el concepto de **paradiplomacia** sirvió para poner en debate la temática, aunque refleja un contexto histórico y territorial particular. Posteriormente, se realizó una traslación acritica de estos conceptos a procesos y actores disímiles invisibilizando el complejo accionar internacional de los actores subnacionales.

En el caso latinoamericano, en general y en el argentino, en particular, la adopción de este concepto se realizó en el contexto neoliberal de la década de los '90 donde se potenció el accionar internacional de estos actores. Enmarcado en el proceso de globalización contemporáneo, se constituye una percepción dominante de un escenario global ingobernable y sin fronteras cuando, en realidad, esta situación obedece a fenómenos como "la desregulación de los mercados (...) funcional a los intereses de los países centrales" (FERREER, 2005:1). Bajo esta percepción, se redefinieron las funciones de los Estados nacionales, lo que no debe entenderse como su minimización sino como su redefinición, consolidando otros espacios de interacción transnacionales, supranacionales y subnacionales (GARRETÓN, 2000).

Esta transformación, y su materialización a través de procesos de descentralización, situaron a los actores subnacionales en un nuevo escenario que rediseñó sus roles y estrategias de intervención muchas veces sin contar con las herramientas y las capacidades necesarias (Arocena, 2001; Oszlak, 2001; Arroyo, 2002; Iturburu, 2007; Villar, 2007; Madoery, 2008; Cravacuore, 2009). Este proceso imprimió a las iniciativas locales características defensivas y reactivas, como sucedió con las políticas de participación internacional, resultando adecuado el concepto de paradiplomacia para englobar las estrategias desplegadas en este contexto en particular. En ese sentido, los negativos procesos de descentralización experimentados en la década del '90 alentaron, aun institucionalmente, la búsqueda de contactos y fondos externos frente a las políticas de ajuste fiscal del

Estado nacional.

En suma, el concepto de paradiplomacia se contextualiza en las década del '80 y '90 donde la lógica socio-económica y político-ideológica establecía un rol particular para los gobiernos nacionales y subnacionales. De esta manera, se reconoce el avance experimentado en el campo de las relaciones internacionales al incorporar en el análisis el accionar de una gran multiplicidad de actores, empero las conceptualizaciones y teorías establecidas sobre la temática de la inserción de los actores subnacionales, desde sus orígenes como de su posterior utilización, se perciben desajustadas de la realidad socio-económica y política que desde hace una década atraviesan dichos actores. En ese sentido, el escenario socioeconómico y político argentino cambia en la década del 2000 impactando, asimismo, en la participación internacional de estos actores y dotando de una nueva lógica a las políticas de gestión internacional, proceso que la teoría paradiplomática no logra reflejar.

Por tanto, se propone dar visibilidad a esta cuestión y avanzar en la adaptación de la teoría de las relaciones internacionales abocada al accionar contemporáneo de los actores subnacionales en base a los procesos que actualmente atraviesan los gobiernos municipales argentinos. Para ello, se retoma la conceptualización de **estrategias de gestión internacional**, desarrollado por Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú (1998, 2004), contraponiéndola al enfoque paradiplomático. A través de este concepto, se buscará incorporar, por un lado, a actores como los gobiernos municipales de tamaño intermedio que han desarrollado estrategias de gestión internacional con la misma frecuencia y continuidad que los referentes en la temática, permitiendo abordar otro tipo de experiencia en el accionar internacional que el tradicional. Por otro lado, demostrará que el accionar contemporáneo no se establece como una acción en paralelo o en conflicto al accionar nacional sino que en muchas ocasiones cuenta con la cooperación e impulso de organismos tanto nacionales como provinciales. A su vez que este accionar, a diferencia de décadas anteriores donde estaba guiado por la búsqueda casi unívoca de la financiación, ha mutado a la generación de estrategias integrales incluyendo intercambios socio-culturales, relaciones políticas y promoción turística, entre otras.

Así, se busca incorporar esta política pública en los análisis internacionales ya que anclada en su subordinación al Estado nacional, ensancha el vínculo mundial del país, moderniza el proceso de toma de decisiones de la política exterior e integra el desarrollo local al contexto internacional (Miranda, 2005), reconociendo que el involucramiento del actor subnacional en la toma de decisiones de política exterior.



## II. Aproximación a la discusión empírica a través del caso de los gobiernos municipales del interior de la provincia de Buenos Aires

La investigación se aboca a los gobiernos municipales de tamaño intermedio del interior de la provincia de Buenos Aires, con excepción del denominado conglomerado bonaerense<sup>5</sup>, con el objetivo de poder profundizar el análisis sobre la participación internacional.

Si bien la región presenta un alto grado de heterogeneidad institucional, económica y demográfica, se diferencia claramente del conglomerado bonaerense y presenta diversas características que marcan su relevancia. Para el año 2010 representaba el 20% del total de la población provincial, con 3.421.780 habitantes (INDEC, 2010) y determinan el 27,80% del Producto Bruto Interno (PBI) provincial. Asimismo, de los 135 municipios que componen la provincia, 91 corresponden al interior y abarcan 300.168 km<sup>2</sup> de la superficie que, en términos porcentuales, representa el 98% del total provincial. Además, como ya se mencionó en la Introducción, existen datos que permiten afirmar cierta tendencia a la participación a nivel internacional de los gobiernos municipales de tamaño intermedio que componen la provincia.

En ese sentido, la investigación se concentra en diferentes casos de estudio, retomando para los fines de esta publicación y dados los límites de extensión, a dos gobiernos municipales de tamaño intermedio del interior de la provincia de Buenos Aires: Bahía Blanca y Tandil<sup>6</sup>. Dichos casos fueron seleccionados a través de un análisis exploratorio (Calvento, 2010), tomando en cuenta el comportamiento de su participación internacional y la distribución geográfica de los municipios.

Teniendo en cuenta los casos a profundizar, se establecen dos dimensiones<sup>7</sup> que se considera reflejan de manera más adecuada las estrategias de gestión y de participación internacional (Calvento, 2013): las estrategias de relacionamiento institucional internacional; y las políticas de posicionamiento internacional. Estas dimensiones incluyen estrategias de presencia directa e indirecta, principalmen-

te de carácter formal desarrolladas en el ámbito transregional y global.

En ese sentido, las estrategias de relacionamiento institucional internacional agrupan los vínculos formales, directos o indirectos, que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales con la finalidad de generarespecialmente, vías de cooperación política y técnica en el ámbito transregional y global, operacionalizándose a través de dos subdimensiones: relaciones de carácter bilateral y multilateral.

Las relaciones bilaterales se materializan a través de acuerdos entre ciudades, entre regiones y ciudades o entre instituciones internacionales y ciudades. La estrategia más utilizada dentro de este tipo de relaciones es la de los hermanamientos de ciudades, aunque también pueden registrarse otros tipos de acuerdos bilaterales como actas, acuerdos y convenios de cooperación internacional bilateral.

Las relaciones multilaterales se conforman a través de redes u organizaciones de ciudades, permitiendo una inserción más dinámica y superior en las relaciones internacionales de los actores subnacionales y ampliando las posibilidades del intercambio de información y experiencias. En las relaciones multilaterales distinguimos entre las transregionales y globales, considerando en las primeras a la Red de Mercociudades, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), entre otras; en tanto que, en las segundas, se contienen a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) y la Red de Cooperación Internacional Descentralizada: URBAL, entre otros.

Por otro lado, las herramientas de posicionamiento internacional son aquellas de carácter unilateral desarrolladas por los gobiernos municipales con el objetivo de promocionar y posicionar en el exterior a los actores subnacionales. Entre ellas se diferencian las políticas locales de comercio exterior, como las Rondas de Negocios y Misiones Comerciales; de las políticas de *marketing* de ciudades que promueven el establecimiento de una imagen territorial, como las políticas de Marca-Ciudad.

A continuación, se realizará un análisis con mayor pro-

5. Área territorial integrada por 44 partidos que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, 24 correspondientes al área del Gran Buenos Aires (conurbano) y los 20 partidos aledaños a los anteriores (INDEB, 2007).

6. La ciudad de Tandil se encuentra ubicada en el centro de la provincia y tiene una población total de 123.343 habitantes (INDEC, 2010). La ciudad portuaria de Bahía Blanca es considerada la ciudad más importante del sur de la provincia de Buenos Aires (Prieto, 2008) y su población es de 301.572 habitantes (INDEC, 2010).

7. Estas dimensiones han sido analizadas en profundidad en trabajos previos (Calvento, 2010; 2013), que han permitido constatar que estas dimensiones son necesarias para una gestión internacional efectiva y diversificada.



fundidad sobre cada dimensión, ahondando en las características de la gestión internacional contemporánea. Por lo tanto, en este desarrollo se reconocerán las diferentes dimensiones, con sus desagregados al interior, lo que permite analizar la participación internacional constatando la diversidad e integralidad en el accionar subnacional.

### 1. Relacionamiento Institucional Internacional

Abordaremos, en primer lugar, el tipo de herramientas de gestión internacional de mayor implementación por parte de los actores subnacionales, distinguiendo en su interior relacionamiento institucional bilateral de las multilaterales. Entre las estrategias bilaterales, los hermanamientos han sido utilizados con mayor frecuencia, en términos históricos y en cantidad. En ese sentido, la experiencia de Bahía Blanca resulta destacable debido a los lazos establecidos con ciudades extranjeras desde la década del '60, así como la variedad de países con los que ha celebrado acuerdos bilaterales.

Este tipo de políticas ha permitido a la ciudad de Bahía Blanca presentar una trayectoria interesante, tomando como puntapié inicial el hermanamiento con Jacksonville (Estados Unidos) en 1967, retomándose en la década del '80 con Fermo (Italia) y manteniendo una actividad continua en los '90 y 2000 con, por ejemplo, los gobiernos subnacionales de Talcahuano (Chile), Reus (España), Cienfuegos (Cuba) y Dalian (China).

El acercamiento con estos gobiernos ha tenido diferentes motivaciones basadas en similitudes tales como ser ciudades portuarias (característica constante en la mayoría de los hermanamientos de Bahía Blanca), tener un tamaño de población parecido, poseer inmigrantes residentes de la ciudad hermanada o bien con el fin de establecer vínculos con ciudades que permitan impulsar el desarrollo económico de la ciudad<sup>8</sup>.

En el caso del gobierno municipal de Tandil, los acuerdos bilaterales se han desarrollado en los últimos años, por lo que a diferencia de Bahía Blanca, es incipiente la experiencia sobre el tema, además de manifestarse como evidente la falta de un objetivo estratégico que guíe dichas herramientas. Por ejemplo, el hermanamiento entre la Comuna de Prossedi (Italia) y Tandil, en 2007, convalidado por Ordenanza del Concejo Deliberante de Tandil N° 10893, y el acuerdo Marco de cooperación con la

ciudad de Montevideo (Uruguay) en el año 2006, Ordenanza N° 10421 del Concejo Deliberante de Tandil, presentan objetivos amplios y generales relacionados con áreas como la gestión urbana, la cultura, el turismo y el deporte, entre otras.

Por otro lado, en términos de las relaciones multilaterales, la Red de Mercociudades, en el ámbito transregional, y el Programa URB-AL, en el plano global, son las redes con mayor participación por parte de los gobiernos municipales como el de Tandil y Bahía Blanca.

En ese sentido, Tandil se incorporó a la Red de Mercociudades en el año 2004 y participa en seis unidades temáticas: Cooperación Internacional, Desarrollo Económico Local, Turismo, Juventud, Ciencia y Tecnología y Cultura. Su accionar, como sede de encuentros de la Red, se mantuvo desde 2005 a la fecha, así como se celebró una reunión de la Sección Nacional del FCCR y del Consejo de Mercociudades, que fue presenciada por representantes de las cuatro Cancillerías del MERCOSUR, lo que reforzó el posicionamiento de la ciudad en ambas redes. De manera que la participación activa del municipio en Mercociudades, se vincula también a su rol en el FCCR, siendo el uno de los diez municipios argentinos que lo integran y el único caso en el universo seleccionado (gobiernos municipales del interior de la provincia de Buenos Aires) que participa de dicho foro<sup>9</sup>.

Por su parte, el gobierno municipal de Bahía Blanca integra la Red desde 1998, aunque su mayor activismo se registra a partir del año 2009 donde comienza a participar en las Unidades Temáticas de Cultura, Desarrollo Económico Local, Desarrollo Urbano y Cooperación Descentralizada, siendo designado como sub-coordinador en las últimas dos unidades temáticas.

En cuanto al Programa URBAL, los municipios de Tandil y Bahía Blanca resultan casos interesantes, en términos comparativos, ya que participaron de la puesta en práctica de distintos proyectos pero lo hicieron de manera diferencial y, por tanto, con resultados disímiles. Esta diferenciación se constata desde el punto de partida, ya que el caso de Tandil pertenece al grupo de proyectos de tipo "A", donde intercambian experiencias exitosas de gestión y buenas prácticas, mientras que la Red que integra el Municipio de Bahía Blanca corresponde al tipo "B", por lo que en este caso se tuvo acceso a infraestructura y equipamiento.

8. Fuente: Entrevista realizada al Intendente del Gobierno Municipal de Bahía Blanca durante el periodo de gobierno 2007-2011 (Intendente interino en 2006), Cristian Breitenstein.

9. Fuente: Entrevista realizada a la Coordinadora de la Oficina de Vinculación Internacional del Gobierno Municipal de Tandil, Marcela Petrantonio (Periodo en funciones: 2008- y continua).



La ciudad de Tandil se integra al Programa URB-AL en el año 2005 en la Red 12, Sociedad de la Información, en calidad de Miembro Observador. Ese año fue invitada entre 120 ciudades al Seminario “URB-AL - Lecciones y experiencias. La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social y territorial”, cuyas conclusiones fueron elevadas a la Comisión de la Unión Europea para su evaluación<sup>10</sup>. Como resultado de las entrevistas realizadas a los funcionarios responsables se conoció que la comuna responde a su carácter de miembro observador desde el 2005. De esta manera, la participación de Tandil en el URB-AL ha sido limitada y se ha utilizado escasamente esta herramienta de gestión internacional.

En cuanto al rol de la ciudad de Bahía Blanca en el programa URB-AL, el mismo puede ser analizado a través de su participación en proyecto de la Red N° 7 denominado “Gestión y control de la urbanización” coordinada por la Municipalidad de Rosario (Argentina). La red está conformada por 150 municipios latinoamericanos y de la Unión Europea, obtuvo para su funcionamiento cerca de 349.064€ para un período de tres años, aportado principalmente por la organización europea y agrupa a doce proyectos, cada uno con su institución coordinadora.

Bahía Blanca se incorpora como organización coordinadora en el proyecto “Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias” (Código R7-P1-02). La contribución de la Unión Europea fue de 190.958€ por un período de tres años (2003-2005), y la cantidad de organizaciones que participaron fueron 7, todas con perfiles similares en cuanto a su condición de ciudad-puerto, con alto crecimiento del sector industrial químico y petroquímico. El objetivo principal de este proyecto consistió en “Mejorar las capacidades de gestión del desarrollo urbano en los gobiernos locales de ciudades portuarias que hayan acusado en las últimas décadas un alto crecimiento industrial, principalmente en los sectores químico y petroquímico”<sup>11</sup>.

Este proyecto pudo ser implementado íntegramente por los actores involucrados y las actividades proyectadas pudieron cumplirse en el plazo estipulado<sup>12</sup>. No obstante, la mayoría de las actividades implicaban reuniones y seminarios, lo que lleva a cuestionarse si el mismo favoreció al desarrollo del territorio. La respuesta es afirmativa considerando que el proyecto permitió la capacitación de funcionarios, actores privados y referentes de

la sociedad civil, alentó la creación de insumos en base a realización de diagnósticos individuales y grupales, en ciudades de similares perfiles aunque en escenarios económico-sociales diferentes, y estimuló la posibilidad de establecer un marco de acción común para regiones que, en otro momento, no hubiera sido factible ni incluso considerado. En suma, el proyecto logró “generar un debate sistematizado para individualizar problemáticas comunes, identificar las diferencias y establecer cuáles son las demandas de la sociedad en las ciudades que responden a ese perfil común” (MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA, 2006:1).

## **2. Posicionamiento Internacional**

Las políticas locales de comercio exterior, en general, se encuentran en un programa integral de promoción de exportaciones e importaciones y abarcan un amplio conjunto de estrategias que en los gobiernos municipales analizados pueden ser agrupadas en tres tipos de herramientas.

En principio, las políticas locales apuntan a brindar herramientas de capacitación e información a las empresas exportadoras e importadoras de la zona. En ese sentido, las capacitaciones en la temática es una actividad recurrente en los municipios, de manera individual o en acuerdo con agencias provinciales y nacionales. Tanto en Tandil como en Bahía Blanca se destaca la realización, conjuntamente con Cancillería, la Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio Nacional de Industria y la Dirección Nacional de Aduanas, de un Seminario de Asesoramiento Técnico, denominado “Qué y dónde exportar”, contando con la asistencia de empresarios, funcionarios y estudiantes.

En Tandil se registran otras actividades de capacitación con la Fundación ExportAr y con el Ministerio de Desarrollo Social del gobierno nacional. Estos talleres están dirigidos a medianas, pequeñas y micro-empresas, por su rol dinámico y fundamental en la generación de empleo, y las temáticas que se abordan incluyen la conformación de precios, información sobre el régimen aduanero y el estímulo a las exportaciones<sup>13</sup>.

En segundo lugar, cuentan con un régimen propio de promoción de las exportaciones que data de la década del '90, brindando facilidades a las empresas locales. En el caso de Bahía Blanca, la ordenanza N° 7453 del año

10. Información disponible en: [www.tandil.gov.ar/vinternacional/index.php](http://www.tandil.gov.ar/vinternacional/index.php), página consultada el 14/11/2013

11. Información disponible en: <http://urbal.bahiablanca.gov.ar>, página consultada el 14/11/2013

12. Ibidem

13. Información disponible en: [www.tandil.gov.ar/vinternacional/talleres.php](http://www.tandil.gov.ar/vinternacional/talleres.php), página consultada el 14/11/2013



1993, beneficia a “las empresas inscriptas contribuyentes en el Partido de Bahía Blanca, que participen en misiones comerciales al exterior, equivalente al ciento por ciento (100%) del importe de un pasaje aéreo ida y vuelta al lugar de destino de la misión” (Artículo N° 1, ordenanza N° 7453), el cual se utiliza únicamente para el pago de la tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (Artículo N° 4, ordenanza N° 7453).

En Tandil, la ordenanza originaria (N° 5166) del año 1990, instrumentada con el objetivo de ser “complementario de los regímenes de carácter nacional y provincial entonces vigentes”, fue reformada en 1999 (Ordenanza N° 7716), “ampliando su alcance a otras actividades comerciales y de servicios” (MUNICIPALIDAD DE TANDIL, 1999:1).

Esta legislación establece el otorgamiento de “asistencias destinadas exclusivamente a, por ejemplo, la participación en ferias y exposiciones nacionales e internacionales (...) y la participación en misiones comerciales al exterior” (Artículo N° 1, Ordenanza N° 7716), cuyos beneficiarios son la pequeña y mediana empresa exportadora, “radicadas totalmente en el partido o posean más del 50% (cincuenta por ciento) del capital operativo o de la fuerza laboral en el mismo” (Artículo N° 2). Como en el caso de Bahía Blanca, la asistencia consiste en la asignación de un crédito a favor de los contribuyentes de la tasa de Inspección, Seguridad e Higiene (Artículo N° 3), pero sin especificar el monto o su equivalente.

En tercer lugar, las políticas locales de comercio exterior cuentan, en general, con el apoyo institucional directo o indirecto de la Fundación ExportAr. En ese sentido, los dos gobiernos municipales cuentan con una oficina de dicha Fundación en sus ciudades, ya sea compartiendo espacios con el gobierno (Oficina de Vinculación Internacional en Tandil) o con entidades empresariales (UIA en Bahía Blanca).

En cuanto a las políticas de intermediación en comercio exterior, que faciliten y permitan la generación de contactos exteriores, se citan los ejemplos de la Misión Comercial e Institucional a Talcahuano, por parte del gobierno municipal de Bahía Blanca, y las Misiones Comerciales llevadas adelante por el gobierno municipal de Tandil.

En el gobierno municipal de Tandil, las características principales de las misiones son, en principio, que comienzan en el año 2006, que apuntan a países latinoamerica-

nos (Chile, Brasil, México y Venezuela<sup>14</sup>) y que fueron, en algunos casos, organizadas por la Mesa de Promoción de las Exportaciones conformada por la Oficina de Vinculación Internacional del Municipio de Tandil, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, la Cámara Empresaria, la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa (APyMET), conjuntamente con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Producción del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Programa Pro-Argentina de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación<sup>15</sup>.

En segundo lugar, estas misiones han estado integradas por una veintena de empresas, “destacándose las del rubro autopartistas, agroalimentarias y de servicios” (ROARK, 2010:156), llevando adelante numerosas reuniones (un promedio de 70 en las misiones analizadas) con los interesados en el extranjero y permitiendo ampliar las perspectivas de negocios.

En tercer lugar, han adquirido un enfoque integral al ser tanto misiones comerciales como institucionales, permitiendo también el contacto con instituciones ligadas a sectores económicos, culturales y políticos como Cámaras de Comercio, Asociaciones Nacionales de Importadores y Exportadores, Micros, Pequeños y Medianos Industriales, Consulados, Alcaldías, Hospitales, entre otras. Asimismo, esta estrategia se combina con la de *city marketing* al utilizarse como vínculo de promoción del territorio en la búsqueda de inversiones y de promoción del turismo.

En un análisis global de las misiones comerciales o rondas de negocios desarrolladas por los municipios se destaca que se desarrolla una gestión internacional articulada. En ese sentido, tanto en las experiencias de Tandil como las de Bahía Blanca se constata que los antecedentes para la generación de políticas de comercio exterior (posicionamiento internacional) provienen de relaciones bilaterales o multilaterales (relacionamiento institucional) implementadas por los gobiernos municipales.

Así, en el caso de Tandil se organizó la Primera Ronda de Negocios de las Mercociudades, donde participaron más de 100 empresas de las cuales el 40% eran de origen brasileño. Asimismo, este tipo de actividades se mantuvo hasta la actualidad constatándose el acercamiento a ciudades como São Leopoldo y São Carlos (en 2011), con los cuales llevó adelante rondas de negocios en el marco de la Red, donde los sectores de Informática-Software fueron los principales beneficiarios (Mercociudades, 2011).

14. Para mayores detalles sobre la misión comercial e institucional a Caracas, ver Roark (2010).

15. Información disponible en: [www.tandil.gov.ar/vinternacional/index.php](http://www.tandil.gov.ar/vinternacional/index.php), página consultada el 14/11/2013. Actualmente, la entonces Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación se encuentra ubicada en el Ministerio de Industria y tiene rango de Secretaría. 2012.



Del mismo modo, en el caso de Bahía Blanca, el gobierno municipal organizó en 2010, conjuntamente entre la Agencia de Relaciones Internacionales y la Oficina local de comercio exterior, “una misión comercial e institucional a Chile que fue muy exitosa, [a Talcahuano] que es ciudad hermana, y este año [2011] empezamos a trabajar por una misión comercial a Curitiba (Brasil), que viene por contactos de las Mercociudades”<sup>16</sup>.

Por lo tanto en Bahía Blanca, además de la Red de Mercociudades, se destaca el rol de los vínculos generados a través de los hermanamientos para la generación de políticas locales de comercio exterior.

Ahora bien, en relación a las políticas de *marketing* de ciudades, tanto el gobierno municipal de Bahía Blanca como el de Tandil presentan experiencias continuas y consolidadas de este tipo de estrategias.

En el caso de Bahía Blanca se ha trabajado en el desarrollo de una imagen ciudad que cuenta con el apoyo de diferentes organizaciones que por medio de acuerdos con el gobierno municipal, convinieron en utilizar la nueva imagen visual. En ese sentido, la estrategia que se propuso el gobierno de Cristian Breitenstein, del partido Frente Para la Victoria en el periodo 2007-2011, fue el desarrollo de una política que permitiera a la ciudad “existir en el mapa” reforzando su rol de capital regional en el plano económico, cultural y de formación (Municipalidad de Bahía Blanca, 2009). Para este objetivo, las dos herramientas utilizadas para construir y posicionar una imagen de marca positivamente diferenciada fueron la generación de un E-Book y el desarrollo del programa Bahienses por el Mundo.

La conformación de un E-book, que se encuentra disponible en la página web del municipio, se presenta como una estrategia de compilación y síntesis de las características principales de la ciudad con el objetivo principal de atraer inversiones. Para el desarrollo de esta herramienta se seleccionaron estratégicamente los sectores a promocionar: el puerto atlántico, la conexión bioceánica con Talcahuano, la zona franca Bahía Blanca-Coronel Rosales, el polo petroquímico, el parque industrial y los recursos humanos técnico-científicos.

Por su parte, el programa Bahienses por el mundo busca “coordinar, facilitar, promover y apoyar iniciativas orientadas a lograr una efectiva vinculación de los Bahienses en el Mundo como socios estratégicos para el desarro-

llo de Bahía Blanca”<sup>17</sup>. A través de este programa, por el cual se realizan encuentros anuales con los bahienses por el mundo, el gobierno municipal logra estar presente en Suiza, Estados Unidos, España, Brasil, Italia, Irlanda del Norte, Canadá, España, Chile, Holanda, Reino Unido, entre otros, y las líneas prioritarias de acción se centran en el Ordenamiento Urbano, el Polo Tecnológico, la Cultura y el Medio Ambiente.

Asimismo, en el universo en estudio se encuentra el caso de Tandil como experiencia de creación e implementación de la estrategia Marca-Ciudad, que se comenzó a trabajar en 2003 y tuvo objetivos variados. En cuanto a la orientación, la Marca buscó ser integral, intentando reflejar la variada oferta de servicios y de producción, el desarrollo cultural, educativo o deportivo, entre otros aspectos. Sin embargo, el punto de partida de esa promoción es el turismo, adhiriendo a la concepción de sus futuros efectos multiplicadores sobre el resto de las actividades.

En esta Marca se tomó a la Piedra Movediza como representante de la identidad de la ciudad, lo que no es una innovación ya que este ícono ha sido utilizado con anterioridad. Sustentada en la historia del lugar y reconocida local, nacional e internacionalmente la Piedra es uno de los más fuertes símbolos de la identidad de Tandil. Su elección significó un paso clave porque es un atributo aceptado por funcionarios, referentes, políticos, empresarios y la comunidad en general (Ochoteco, 2007; Calvento y Colombo, 2009).

Con esta estrategia, se alcanzó a constituir una imagen interna coherente que incluye en el sector público a todos los actos de gobierno, las secretarías y direcciones del municipio, e incluso las facturas de los impuestos. Sin embargo, es necesario reconocer que su uso público se ve limitado a dependencias y funcionarios, principalmente del Poder Ejecutivo municipal, y que su uso por parte del sector privado no es generalizado, aunque existen algunos casos concretos de utilización de la Marca, particularmente en aquellas empresas y negocios que se vinculan a la actividad turística (Calvento y Colombo, 2009).

En suma, en los gobiernos municipales analizados se constata que se han establecido estrategias de gestión internacional de manera integral, articulada y continua tanto en términos de estrategias de relacionamiento institucional como de políticas de posicionamiento internacional.

16. Fuente: Entrevista realizada a la Directora General de Asuntos Turísticos e Internacionales del Gobierno Municipal de Bahía Blanca, Débora Carina Pucheta Castro.

17. Información disponible en: ([www.bahia blanca.gov.ar](http://www.bahia blanca.gov.ar)), página consultada el 14/11/2013.



## **Consideraciones finales**

El desarrollo del presente trabajo ha buscado contribuir a la investigación de la participación internacional de los gobiernos subnacionales, superando los paradigmas tradicionales instalados en las relaciones internacionales y reconociendo la incorporación de otros actores inherentes a la actividad internacional. El análisis de la participación internacional de los actores subnacionales, específicamente de los gobiernos municipales de tamaño intermedio, permitió justamente comprobar que las estrategias de gestión internacional no son privativas, dentro de las entidades gubernamentales, de los Estados nacionales y provinciales. Aun más, puso en consideración a ciudades y a gobiernos municipales de un tamaño menor del que prima en la mayoría de las investigaciones.

Asimismo, este estudio contribuye en la realización de una contrastación teórica con aquellos estudios específicos de la temática. En ese sentido, como se mencionó, en el campo de las relaciones internacionales se recurre principalmente al término de la paradiplomacia para dar cuenta de los procesos de participación internacional. Este concepto da visibilidad a las acciones subnacionales con un rasgo de distinción particular: las actividades pueden realizarse en paralelo e incluso en conflicto con el gobierno nacional, llegando a plantearse la opción de la secesión en casos de entidades gubernamentales. Por su parte, el presente trabajo permite repensar la gestión internacional de los actores subnacionales, en base a datos actuales, donde se constata que institucionalmente se alienta y/o colabora desde el Estado nacional y provincial argentino en la participación internacional de estos actores subnacionales

ya sea a través de su inclusión en estrategias de relacionamiento institucional (como el FCCR), como al estímulo de políticas de posicionamiento internacional (como el apoyo a políticas locales de comercio exterior).

Justamente, los gobiernos municipales analizados han logrado establecer una amplia gama de estrategias de gestión internacional, incluyendo tanto políticas de relacionamiento institucional internacional como de posicionamiento internacional. En ese sentido, las primeras se establecen como las estrategias de mayor utilización y frecuencia, contemplándose tanto en las relaciones bilaterales, como en las multilaterales de carácter transregional y global. Asimismo, en el plano de las políticas de posicionamiento internacional han logrado realizar una utilización plena de ambas subdimensiones, relativas al comercio exterior y al marketing de ciudades. De esta manera, el perfil internacional desarrollado por estos actores permite percibir la integralidad, incluyendo en su accionar externo la utilización de todas las herramientas de gestión internacional.

En suma, estos casos sintetizan un conjunto de herramientas unilaterales, bilaterales y multilaterales de gestión internacional que permiten demostrar la compleja trama de vinculaciones que pueden llegar a establecer los gobiernos municipales de tamaño intermedio. Esto los convierte en actores relevantes del escenario internacional, aunque desarrollen estrategias diferentes a las que establece el tipo ideal de ciudad internacionalizada de los paradigmas vigentes, asociado principalmente a las grandes y megaciudades.



## Bibliografía

### Artículos académicos | Estudios | Libros

- AROCENA, J. (2001), "Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual", en MADDOERY, O. y VÁZQUEZ BARQUERO, A. (Eds.), *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*, Ed. Homo Sapiens, Rosario
- ARROYO, D. (2002), *La Participación de la Sociedad Civil en el nivel Local: Experiencias Regionales en Argentina*, Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, organizado por la AAPS y la Universidad Nacional de Quilmas, Quilmes, Argentina
- BATISTA, S., JAKOBSEN, K y EVANGELISTA, A. (2008), *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*, Editorial Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo
- CALVENTO, M. (2013), *Dinámicas de inserción internacional: análisis empírico de la participación internacional de los estados subnacionales argentinos*, Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013
- CALVENTO, M. (2010), *Estrategias de vinculación internacional en los municipios de tamaño intermedio de Argentina*, Ponencia aceptada en ALACIP 2010 - V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. 28 - 30 de julio de 2010. Buenos Aires, Argentina. Organizada por ALACIP-UCA-UADE y co-organizador SAAP, ISBN: 978-987-20606-7-1, 22 páginas
- CALVENTO, M. (2009), *Una aproximación a la vinculación internacional de las unidades subnacionales: El caso de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires*, en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder", organizado por SAAP, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe. Publicación de ponencia en versión CD ISBN: 978-987-21316-3-0, Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G (1998), "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas", en CERIR, *La política exterior argentina 1994-1997*, Ed. CERIR, Rosario
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G. (2004), *Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestión Internacional Desplegadas por las Provincias Argentinas en la Última Década. Una Lectura Desde Las Relaciones Internacionales*, CARI, Buenos Aires
- CRAVACUORE, D. (2009), *Tendencias Recientes de la Gestión Municipal en Argentina*, Ponencia presentada en el 5º Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la AAEAP, la AAG y la Subsecretaría de la Gestión Pública, San Juan
- DUCHACEK, I. (1986), *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*, Westview Press, Boulder Colorado
- FERRER, A. (2005), *Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional*, Fundación Políticas Públicas, Buenos Aires
- GARRETÓN, M. A. (2000b), *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, LOM Ediciones, Santiago de Chile
- INDEC (2010), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires
- ITURBURU, M. (2007), "Modernización en los municipios argentinos", en CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, Buenos Aires
- KEATING, M. (2001), "Paradiplomacia y constitución de redes regionales", en *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, N° Extra 36, Ed. Generalitat Valenciana, Valencia
- KEOHANE R. y NYE J. (1989), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires
- MADDOERY, O. (2008), *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*, UNSAM Edita de la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, Argentina
- MARTINS SENHORAS, E. (2009), "Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercociudades", en *Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL)*, Universidad de la República, Montevideo
- MEIRELLES RIBEIRO, M. C. (2008), "A Ação Internacional das Entidades Subnacionais: Teorias e Visões sobre a Paradiplomacia", *Revista Cena Internacional*, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB), Vol. 10, N° 2, Brasília, IREL.
- MERCOCIUDADES (2011), *Boletín Electrónico de la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local-Red Mercociudades*, Número 05/ 2011, Guarulhos, 26 de septiembre de 2011
- MICHELMANN, H. y SOLDATOS, P. (1990), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford
- MIRANDA, R. (2005), "Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales", *Anuario 2005*, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), La Plata



### Bibliografía

#### Artículos académicos | Estudios | Libros

- AROCENA, J. (2001), "Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual", en MADDOERY, O. y VÁZQUEZ BARQUERO, A. (Eds.), *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*, Ed. Homo Sapiens, Rosario
- MUNICIPALIDAD DE BAHIA BLANCA, (2006), *Informe final del proyecto: "Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias"*, Municipalidad de Bahía Blanca - URB-AL
- MUNICIPALIDAD DE BAHIA BLANCA (2009), *Informe de Gestión 2008-2009. Plan de Gestión Municipal. La ciudad del Bicentenario. Bahía Blanca 2008-2010*, Municipalidad de Bahía Blanca
- MUNICIPALIDAD DE TANDIL (1999), *Régimen de Promoción de Exportaciones del Partido de Tandil*, Ordenanza N° 7716, Concejo Deliberante. Municipalidad de Tandil
- NYE, J. (2003): "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak", en Revista *Foreign Affairs* en Español, julio-septiembre de 2003, Volumen 3, Número 3, México DF
- OCHOTECO, M. (2007), *Una oportunidad de desarrollo local en el mundo global: las Marcas-Ciudad en el contexto de la Marca Argentina. Los casos de Tandil, Olavarría y Azul*, Tesis de Grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil
- OSZLAK, O. (2001), *El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*, I Congreso Nacional de Administración Pública (AAE-AP), AAEAP, Rosario
- PAQUIN, S. (2004), *Paradiplomatie et Relations Internationales: Théorie des Stratégies Internationales des Régions Face à la Mondialisation*, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas
- ROCCATAGLIATA, J. A. (2001), *Territorio y Gestión. Ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado*, Editorial Docencia, Fundación Hernandarias, Buenos Aires, Argentina
- SALOMÓN, M. (2007), *La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores*, en 1° Encuentro Nacional da ABRI Política Externa, Brasília (DF), julho de 2007
- SCHIAVON, Jorge (2010), "Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México", en MAIRA, L. (ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires
- VAPÑARSKI, C. y GOROJSVSKY, N. (1990), *El crecimiento urbano en la Argentina*, GEL, Buenos Aires
- VIGEVANI, T. y PRADO, D. (2010), "Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil" en MAIRA, L. (ed.): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires

# Brasil contra el hambre. Iniciativas internacionales del gobierno de **Lula da Silva\***

por **Juliana Martínez Nacarato\*\***

## • Resumen

Las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional iniciadas durante el gobierno de Lula da Silva en Brasil tuvieron un importante impacto en la disminución del hambre y la pobreza en el país. Este artículo busca contribuir al debate sobre la relación entre la política doméstica y la política externa durante el gobierno de Lula. Para ello describe el proceso de difusión internacional de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional; y las iniciativas promovidas por el gobierno con organismos multilaterales, como el PNUD, la FAO y el PMA, con países emergentes, como el Foro IBSA, y con países en desarrollo, en esquemas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria. En este proceso, la política exterior del gobierno de Lula ha promovido iniciativas a nivel global que difundieron hacia el exterior la política pública doméstica y construyeron la imagen de Brasil como referente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional.

## ■ Palabras Clave

Brasil - combate al hambre - seguridad alimentaria y nutricional - política exterior - cooperación sur-sur

## **Brazil Against Hunger: International Initiatives of Lula`s Government**

## • Abstract

Food and nutritional security policy initiated during the Government of Lula da Silva in Brazil had significant impact in the reduction of hunger and poverty in the country. This article seeks to contribute to the debate on the relationship between domestic and foreign policies during the Lula administration, for it seeks to describe the international dissemination process of the food and nutritional security policy; and initiatives promoted by the Government with multilateral agencies, such as UNDP, FAO and WFP, with emerging countries, such as the IBSA Forum, and with developing countries, in South-South cooperation in food security schemes. In this process, the foreign policy of Lula's Government has promoted global initiatives that disseminated the domestic public policy and built the image of Brazil as a reference on food and nutritional security.

## ■ Key words

Brazil - fight against hunger - food and nutritional security - foreign policy - south-south cooperation

\* El presente artículo forma parte de los avances de investigación de la Tesis de Maestría en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR).

\*\* Maestranda en Integración y Cooperación Internacional en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (CERIR-UNR). Licenciada en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: jmnacarato@hotmail.com



## Introducción

Desde la ascensión de Luiz Inácio Lula da Silva a la Presidencia de Brasil en 2003, el impacto de las políticas públicas y los programas sociales implementados internamente transformaron al país en referencia internacional en materia de combate al hambre y en seguridad alimentaria y nutricional.

Las políticas de seguridad alimentaria y nutricional iniciadas en el gobierno Lula promovieron aportes significativos en el país. Hubo una reducción del 40% de brasileños que pasaban hambre: de 22,8 millones en 1992 a 13,6 millones en 2013. Lo mismo en relación a la desnutrición, con una disminución de 54,3% en los últimos 20 años, pasando de 15% al 6,9% de la población<sup>1</sup>. Los resultados de dichas políticas llamaron la atención del mundo, generando interés de muchos países en desarrollo y de organismos internacionales en conocer la experiencia brasileña en el combate al hambre y la pobreza.

Este fue sin duda un activo importante que la diplomacia activista del gobierno Lula supo aprovechar para construir una imagen internacional favorable del país. Los hechos internos aunados al deseo del gobierno en mostrar al mundo sus éxitos hicieron que la política exterior de Lula ganara fuerza discursiva, mayor influencia en el sistema internacional y legitimidad para sus acciones globales.

Fueron promovidas diversas iniciativas de combate al hambre a nivel global por parte del gobierno, que difundieron hacia afuera la política pública nacional y construyeron la imagen de Brasil como referente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional.

Tal fenómeno demuestra la relación cada vez más sinérgica entre la política externa y otras políticas públicas. Igualmente, el caso de Brasil revela un nuevo fenómeno: el creciente movimiento de internacionalización de las políticas sociales nacionales.

Así, el presente artículo busca contribuir al debate sobre la relación entre la política externa y la política doméstica durante el gobierno de Lula da Silva; para ello el objetivo es *observar el proceso de difusión internacional de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN); y las iniciativas promovidas por el gobierno con organismos multilaterales, países emergentes y en desarrollo en esquemas de cooperación Sur-Sur en SAN*. En ese sentido, se asume que la difusión internacional de dichas políticas domésticas permitió a Brasil construir una imagen como referente

global en el combate al hambre y la pobreza.

Además de esta introducción y las consideraciones finales, el artículo en el que se exponen tales argumentos se divide en tres apartados. La primera parte busca delinear el escenario doméstico y caracterizar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional construida desde el inicio del gobierno de Lula da Silva. El segundo apartado aborda la relación entre la política doméstica y la política externa, así como la incorporación de los temas sociales a la agenda exterior. En la tercera parte del artículo, se presenta un panorama de las principales iniciativas internacionales que se han concretizado durante el gobierno de Lula en la lucha global contra el hambre y la pobreza. En total se describen nueve iniciativas que ejemplifican el proceso de promoción de las políticas de SAN. Finalmente, cabe indicar que para la concreción del artículo fueron utilizadas fuentes secundarias, como informes del gobierno brasileño y de organismos internacionales, leyes en la materia, discursos de actores gubernamentales, y notas de prensa.

## I. El Imperativo de la Política de Combate al Hambre en el Gobierno Lula y su Reconocimiento Internacional

### *Principales características de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*

Desde su campaña electoral Lula da Silva puso mucho énfasis en lo que sería la gran bandera de su gobierno: el combate al hambre y la pobreza. Con la victoria de Lula en 2002, el *Fome Zero* fue transformado en el principal programa social del gobierno, buscando alcanzar cerca de 44 millones de personas en el país. Prioridad reflejada en el discurso de toma de posesión del Presidente: “(...) *se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional (...)*” (Brasil, 2003:3-4).

La Estrategia *Fome Zero* se basa en el concepto de seguridad alimentaria y nutricional de la Declaración de Roma de 1996 (FAO), y refiere a que todas las personas deben tener acceso diario y de forma digna a alimentos en cantidad y calidad suficientes para suplir sus necesidades nutricionales y de salud, siendo la garantía de este derecho la

1. “América Latina e Caribe caminham para erradicar a fome na região”, por José Graziano da Silva, UOL Notícias, 07 de mayo de 2014. Disponible en: <http://noticias.uol.com.br/opiniaao/coluna/2014/05/07/america-latina-e-caribe-caminham-para-erradicar-a-fome-na-regiao.htm>



condición para la conquista de la ciudadanía.

Con base en el derecho humano a la alimentación adecuada, el *Fome Zero* se conformó por tres ejes: a) **políticas estructurales** orientadas al combate de las causas profundas del hambre y la pobreza, como la generación de empleo y renta, la seguridad social universal, el incentivo a la agricultura familiar, la reforma agraria y la transferencia de renta condicionada; b) **políticas específicas** de atención directa a las familias en el acceso a los alimentos, como cupones de alimentación, donación emergencial de alimentos, creación de stocks de alimentos, alimentación de los trabajadores, atención a los grupos infantil y materno, y alimentación escolar; y c) **políticas locales** para ser implementadas por los gobiernos estatales, municipales y por la sociedad civil, que a su vez se destinan a tres áreas específicas: el área rural, con apoyo a la agricultura familiar y a la producción para el autoconsumo; las ciudades pequeñas/medianas y las áreas metropolitanas, con bancos de alimentos, comedores populares, articulación con el comercio local, fortalecimiento de los equipamientos de abastecimiento y agricultura urbana (MDA, 2010:20).

Para tal tarea fue creado el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), con José Graziano da Silva a la cabeza, como instancia temporaria de coordinación con otros ministerios que ejecutaban programas de SAN, como los de Educación, Agricultura y Salud. A partir de 2004 las acciones del *Fome Zero* fueron absorbidas por el recién creado Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y también por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Se crea un nuevo programa de transferencia de renta, el *Bolsa Família* (PBF), que por su impacto en el acceso a la alimentación forma parte de la Estrategia *Fome Zero*, ambos continuados en el gobierno actual de Dilma Rousseff.

El *Bolsa Família* engloba un serie de acciones y funciona básicamente en tres ejes: a) la transferencia de renta para el alivio emergencial de la pobreza; b) las condicionalidades que buscan reforzar el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social<sup>2</sup>; y c) las acciones y programas complementarios para

que las familias puedan superar la situación de vulnerabilidad. Los beneficiarios del PBF son las familias trabajadoras pobres, que poseen renta familiar mensual *per capita* hasta R\$ 154, y las familias extremadamente pobres, en situación de indigencia y miseria, que poseen una renta familiar mensual por persona de hasta R\$ 77. Cabe señalar que el beneficio es utilizado por las familias para básicamente la compra de alimentos, representando el 87% del uso total del recurso (IBASE, 2008:45).

Igualmente, al inicio del gobierno Lula se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) vinculado a la Presidencia de la República, ejerciendo un papel consultivo y de asesoría con el mandato de proponer las directrices para la creación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Vale destacar la importancia del CONSEA en la construcción de la política de SAN y de acompañamiento y mejoría de los programas sociales, buscando defender reivindicaciones históricas de los movimientos sociales en la lucha contra el hambre y la pobreza en el país. Con una estructura democrática, con mayoría de 2/3 de representantes de la sociedad civil organizada y 1/3 de representantes gubernamentales, el Consejo ha sido el principal actor en la construcción de las bases institucionales y jurídicas de la política nacional de SAN. Un ejemplo de ello es el caso de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional N° 11.346 aprobada en 2006, que instituye el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, representando un avance importante para la exigibilidad del derecho a la alimentación, siendo el resultado de las contribuciones aportadas por los movimientos sociales y gobiernos en el proceso de construcción de la política de SAN que se ha gestado en el país desde los años ochenta con el retorno de la democracia.

Otro gran logro del CONSEA fue la promulgación de la Enmienda Constitucional N° 64 en 2010 que incluye al Artículo 6° de la Constitución Federal la palabra “alimentación” como un derecho social<sup>3</sup>, configurándose como el principal instrumento jurídico de todas las acciones integradas por el *Fome Zero*, siendo desde entonces el derecho a la alimentación un derecho constitucional en Brasil (MDS, 2010:81).

2. Sobre las condicionalidades del Programa *Bolsa Família*, en el área de salud las familias tienen que acompañar la vacunación y el desarrollo de los niños hasta los 7 años, hacer el acompañamiento de las mujeres de 14 a 44 años, y si gestantes o nutrices hacer el prenatal y la del bebe. En educación, todos los niños y adolescentes deben estar matriculados y tener una satisfactoria frecuencia escolar mensual. En asistencia social, los niños y adolescentes en riesgo o retirados del trabajo infantil por el programa PETI deben participar de los servicios de este programa, también presentando una frecuencia mínima mensual. Ver MDS, “*Condicionalidades Bolsa Família*”. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>

3. Enmienda Constitucional N° 64: “Art. 6° São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).



### Logros e impactos de la política de SAN

La Estrategia *Fome Zero* y la priorización de los programas sociales del gobierno Lula han generado resultados muy positivos en la disminución del hambre y la pobreza del país. El impacto de los programas de SAN en la población se ve reflejado en la reducción del casi 62% de la desnutrición infantil en el período 2003-2008 y en la reducción de la pobreza de 43% en 2003 a 29% en 2008 (MDS, 2010: 89). También se redujo 17% de la mortalidad general entre niños, siendo aún mayor la reducción cuando se considera la mortalidad por causas como desnutrición (65%) y diarrea (53%)<sup>4</sup>.

Además, aunque el país siga entre los más desiguales del mundo, también es considerable el hecho de que la concentración de renta ha llegado al índice más bajo de los últimos 30 años. El Coeficiente de Gini pasó de 0,623 en 1989 a 0,540 en 2009 (SAE, 2010: 26), de tal modo que se redujo simultáneamente la pobreza y la desigualdad.

Hasta el final del mandato de Lula cerca de 15,5 millones de familias eran atendidas por el *Bolsa Família* en los 5 mil municipios del país, más de 1/4 de la población brasileña (IPEA, 2010: 50); y después de 10 años de iniciado el proceso de construcción de la política de combate al hambre y la pobreza con Lula y continuado por la presidenta Dilma Rousseff, 36 millones de brasileños salieron de la situación de pobreza extrema<sup>5</sup> y se redujo a la mitad la proporción de personas que pasaban hambre –con ello Brasil cumplió con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.

### Reconocimiento Internacional de la Política de SAN

En ese marco, los programas sociales de SAN han recibido reconocimiento internacional, y actores relevantes en la gobernanza global de la seguridad alimentaria han reconocido y premiado las políticas brasileñas de enfrentamiento al hambre y la pobreza.

La ONG internacional ActionAid, una de las más influ-

yentes en la materia a nivel global, ha clasificado a Brasil en primer lugar en el ranking de países en desarrollo que luchan contra el hambre (ActionAid, 2010:37). Oxfam también ha apuntado al país como uno de los emergentes que más ha puesto esfuerzos en el combate al hambre y la pobreza, destacando la importancia del *Fome Zero* y del *Bolsa Família* (Oxfam, 2011:8).

El PBF recibió en el año pasado el *1rst Award for Outstanding Achievement in Social Security* ofrecido por la *International Social Security Association*, siendo considerado una “*experiência excepcional e pioneira na redução da pobreza e na promoção da seguridade social*”<sup>6</sup>. Siendo también reconocido por Naciones Unidas, junto al *Fome Zero*, como ejemplos de políticas públicas en la lucha contra el hambre y la pobreza. De acuerdo a Arnaud Peral, representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Brasil, el país es “*um exemplo mundial de vontade política e de compromisso com a luta contra a pobreza e a desigualdade, mostrando grandes resultados*”<sup>7</sup>. En ese proceso de visibilización internacional, Lula también ha recibido importantes premios internacionales<sup>8</sup>.

Dado el impacto nacional que han alcanzado dichas políticas iniciadas por el gobierno Lula, el “modelo brasileño” ha despertado interés de muchos países y organismos internacionales, hecho frecuentemente enfatizado en el discurso gubernamental brasileño. De acuerdo al Ministro Marcelo Neri, de la Secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia: “*as políticas sociais brasileiras viraram um produto de exportação do nosso país*”<sup>9</sup>.

Este fenómeno ha ocasionado una situación muy favorable para el gobierno, generando visibilidad internacional, credibilidad discursiva y liderazgo en acciones e iniciativas impulsadas por la diplomacia brasileña en la arena global. La misma ha tenido interés en mostrar externamente su “fórmula” para el éxito, compartiendo experiencias y difundiendo globalmente las tecnologías sociales con otros países en desarrollo.

4. “Estudo avalia impacto do Programa Bolsa Família na redução da mortalidade infantil”, *ONU-Brasil*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.onu.org.br/estudo-avalia-impacto-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil/>

5. “Bolsa Família beneficia 50 milhões após 10 anos”. *Diário de S. Paulo*, 20 de octubre de 2013, Disponible en: <http://www.diariosp.com.br/noticia/detalhe/59067/Bolsa+Familia+beneficia+50+mi+apos+10+anos>

6. “Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família”. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 14 de octubre de 2013. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2)

7. “Estudo indica que o programa Bolsa Família está diretamente associado à redução das taxas de mortalidade infantil”, *Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.sae.gov.br/site/?p=16546>

8. Algunos ejemplos fueron la *Agrícola Medal* de la FAO (2005), el *Félix Houphouët-Boigny Peace Prize* de la UNESCO (2009), el *Global Champion in the Battle against Hunger Award* del PMA (2010) y el *World Food Prize* (2011) de la Fundación WFP.

9. “Estudo indica que o programa Bolsa Família ...”, *SAE*, 22 de mayo de 2013.



## II. La Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Nueva Agenda de Política Exterior

Las políticas sociales ganaron relevante peso desde la ascensión de Lula y la política de seguridad alimentaria y nutricional se configura como una de las principales banderas del gobierno. Esta impronta se ve reflejada en la política exterior de Brasil que pasa a incorporar nuevos temas de agenda, llevando el combate al hambre y la pobreza a nivel internacional.

La nueva agenda de política exterior es expresada a través de la actual participación de Brasil en la arena internacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional, sea desde su actuación en los foros multilaterales, en coaliciones internacionales y en acuerdos de cooperación Sur-Sur al desarrollo.

El fenómeno revela la cada vez mayor vinculación entre la política interna y la externa, resultando complicado pensar en políticas domésticas que se originan y se dirigen solamente al plano doméstico, lo mismo en relación a la idea de que la política exterior nace donde termina la política interna – tal como entiende la perspectiva realista. Por esta razón sería más adecuado para pensar las políticas brasileñas un enfoque que considere la política doméstica y la exterior como de una misma naturaleza, siendo la segunda la proyección internacional de la primera (Renouvin y Duroselle, 1967:341).

Hasta la ascensión de las democracias liberales, la cooperación internacional en temas como medio ambiente, derechos humanos y combate al hambre y la pobreza eran considerados de “baja política” y no prioritarios en las agendas exteriores de los Estados (Milani y Pinheiro, 2013:15; Soares de Lima, 2000:295). Sin embargo, este escenario ha cambiado. En el caso de Brasil, con el ascenso de los temas sociales en la agenda política nacional, la política externa pasa a reflejar nuevas prioridades e incluso se convierte en un medio de promoción de las políticas sociales domésticas. Ello evidencia la intrínseca relación entre la política exterior y las demás políticas públicas, pero también la emergencia de un nuevo proceso, que es la internacionalización de las políticas públicas sociales brasileñas (Milani y Pinheiro, 2013:25).

Inclusive, la inserción de la agenda social como punto principal en las relaciones internacionales es considerada una de las más importantes innovaciones de la política exterior de Lula, siendo la lucha contra la pobreza presente en la política interna y una política externa asertiva y activista, los “dos lados de la misma moneda” (Soares de Lima y Hirst, 2006:22).

Cabe mencionar que la promoción de la soberanía y seguridad alimentaria en el ámbito internacional está

presente en las directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional promulgada por ley en 2006. Ésta define la acción del país en las negociaciones internacionales, en la cooperación Sur-Sur en SAN y en desarrollo agrícola, así como en la asistencia humanitaria internacional (CAISAN, 2009:47-51). De modo que prevé en sus directrices la vinculación de la política nacional con las relaciones internacionales de Brasil.

Igualmente, estos marcos legales ya estaban de cierto modo previstos con anterioridad a los que fueron constituidos durante el gobierno de Lula. La propia Constitución Federal de Brasil indica entre los principios de las relaciones internacionales la defensa global de los derechos humanos y de la soberanía de los pueblos (Brasil, 1988). Hecho muy remarcado en el discurso gubernamental para explicar el porqué de las iniciativas internacionales y de la cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria.

De esa manera, los temas sociales de la agenda nacional pasan a formar parte de los temas estratégicos de la agenda internacional, misma que actúa como instrumento para lograr apoyo en la promoción de la seguridad alimentaria mundial, pero también dando visibilidad a las políticas domésticas de SAN (Penna, 2006:356).

En esa sinergia entre agenda doméstica y exterior, la cooperación Sur-Sur al desarrollo (CSSD) emerge con renovada fuerza. Ésta se configura como herramienta de la política exterior brasileña, pues busca apoyar a las capacidades de los socios, mientras es funcional a la estrategia de proyección internacional formando una imagen positiva del país (Lopes Correa, 2010:177).

Por esa razón, se considera a la CSSD una expresión de *poter blando* que busca ampliar la capacidad de *barganha* del país y lograr adhesiones con otros países en desarrollo para sus intereses en la arena internacional (Nye, 2010). Inclusive, la *social power diplomacy* ha sido un medio muy efectivo para que los líderes mundiales de los países en desarrollo ganen aliados y admiradores en el exterior (Corrales, 2009:98).

En ese marco, los principales mecanismos de actuación de la política exterior del gobierno Lula han sido la apuesta al multilateralismo y a esquemas de cooperación Sur-Sur (Gomes Saraiva, 2007: 56). Mismos que se enmarcan en la *estrategia de autonomía por la diversificación* del gobierno brasileño, que promovió una aproximación hacia los países del Sur y buscó una mejor inserción en los regímenes internacionales (Vigevani y Cepaluni, 2009:3).

A estos mecanismos, se suma otra preponderante característica del gobierno Lula, el fuerte *activismo diplomático* centrado en la figura del Presidente y su protagonismo internacional (De Almeida, 2004:163), que potenció las ac-



ciones en los foros multilaterales y en la CSSD.

Así, el Sistema de las Naciones Unidas ha sido uno de los primordiales escenarios de las iniciativas multilaterales en seguridad alimentaria y nutricional de Brasil, y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) su principal órgano. Igualmente, otro importante escenario de las iniciativas fueron ámbitos creados durante el gobierno Lula, tales como las coaliciones entre países emergentes (Foro India, Brasil y Sudáfrica -IBSA), los esquemas de CSSD bilateral, y también de cooperación triangular, que involucran además a un tercer país del Norte o agencia internacional.

### III. Iniciativas Internacionales de Combate al Hambre del Gobierno de Lula

A continuación describimos las principales iniciativas internacionales de la diplomacia presidencial de Lula en la lucha global contra el hambre y la pobreza presentadas desde 2003 en foros multilaterales, a través de coaliciones interregionales y mediante acuerdos de cooperación. Ellas permiten vislumbrar el modo en que se fue construyendo la imagen de referente internacional de Brasil en políticas de seguridad alimentaria y nutricional.

Cabe señalar que tales iniciativas representan una muestra de la diseminación del “modelo brasileño” alrededor del mundo y no constituyen un relevamiento exhaustivo. Por otro lado, las mismas están organizadas en orden cronológico, lo que permite una perspectiva de construcción del proceso.

#### *Fondo Internacional de Combate al Hambre*

En enero de 2003, al primer mes de su mandato, el Presidente Lula da Silva participó del Foro Económico Mundial en Davos llevando como propuesta la formación de un Fondo Internacional de Combate al Hambre para los países en desarrollo, a financiarse por los países del G-7 y grandes inversionistas internacionales a través de una tasa sobre el comercio mundial de armas y por una parcela del servicio de la deuda de los países pobres.

La propuesta tuvo buena aceptación por parte de mu-

chas autoridades, como fue el caso de ex Presidente Bill Clinton, aunque otros argumentaron la necesidad de reforzar los fondos contra la pobreza ya existentes, como los del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

En junio del mismo año durante la Cumbre Ampliada de G-8 en Evian, encuentro inédito que reunió a los países más ricos del planeta y a naciones en desarrollo, el presidente Lula volvió a enfatizar la propuesta de creación de “(...) un fondo mundial capaz de dar de comer a quem tem fome e, ao mesmo tempo, criar condições para acabar com as causas estruturais da fome”<sup>10</sup>. Sin embargo, la propuesta no fue incluida en la Declaración Final de la Cumbre, que se limitó a cuestiones económicas, la lucha contra el terrorismo y los conflictos en el Medio Oriente. El único Presidente que apoyó la propuesta fue Jacques Chirac<sup>11</sup>.

#### *Comité Mundial de Combate al Hambre*

Durante la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en Nueva York (2003), Lula vuelve a señalar la importancia del Fondo Mundial y propone la creación de un Comité Mundial de Combate al Hambre, integrado por los jefes de Estado para unificar propuestas y hacerlas operativas. Sin embargo, la propuesta quedó a consideración, no siendo aún concretada.

En esa ocasión, Lula critica la falta de voluntad política de los países más ricos, afirmando: “precisamos engajar-nos –política e materialmente- na única guerra da qual sairemos todos vencedores: a guerra contra a fome e a miséria. Erradicar a fome no mundo é um imperativo moral e político”<sup>12</sup>. Destacándose en su discurso el aspecto moral de la lucha contra el hambre y valorando el factor humano de las relaciones internacionales (Cervo, 2008:493). Esto se da en el marco de la “crisis de autoridad”, cuando los líderes mundiales carecían de credibilidad y existía la necesidad de una “restauración moral” en las relaciones internacionales –despuntando Lula como un nuevo protagonista en la arena global (Lessa, 2014).

#### *Acción Global Contra el Hambre y la Pobreza*

Un año después, en reunión previa a la 59ª AGNU y con el apoyo de Kofi Annan, Lula lanza la iniciativa Acción Global Contra el Hambre y la Pobreza en conjunto con los Presidentes Jacques Chirac, Ricardo Lagos y Rodríguez Zapatero. En el encuentro se debatieron propuestas de meca-

10. “Leia a íntegra do discurso de Lula na reunião do G-8”, *Agência Brasil*, 01 de junio de 2003. Disponible en: <http://memoria.ebc.com.br/agencia-brasil/noticia/2003-06-01/leia-integra-do-discurso-de-lula-na-reuniao-do-g-8>

11. “G8 exclui proposta de Lula de criar fundo mundial de combate à fome”, *Folha de SP*, 03 de junio de 2003. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u49727.shtml>

12. “Discurso do Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil na abertura da 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas”, 23 de septiembre de 2003 (ONU, 2003).



nismos de financiamiento para la movilización internacional de combate al hambre y la pobreza, y los Presidentes presentaron un informe con acciones que incluían medidas de negociación multilateral, como el combate a la evasión fiscal, contribuciones voluntarias por tarjeta de crédito, un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales y la tributación del comercio de armas<sup>13</sup>, siendo que estas dos últimas tuvieron resistencias de Estados Unidos.

Más de 110 países expresaron su apoyo a la iniciativa firmando la Declaración de Nueva York sobre la Acción Contra el Hambre y la Pobreza, y creando el Grupo-Piloto sobre Mecanismos Innovadores de Financiamiento del Desarrollo que tuvo como principal logro la creación de una Central Internacional para la compra de medicamentos a precios reducidos contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis (UNITAID). Conformada en 2006 por iniciativa de los gobiernos de Brasil, Chile, Francia, Noruega e Inglaterra, la Central se establece en el ámbito de la Organización Mundial de Salud. Sus acciones son financiadas por una contribución solidaria sobre los pasajes aéreos internacionales, y actualmente cuenta con más de 16 países y organizaciones no gubernamentales en su composición<sup>14</sup>.

#### *Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza*

La iniciativa de promover una gran campaña internacional de combate al hambre encabezada por el gobierno brasileño enfrentó algunos desafíos para lograr apoyo entre los países centrales. Por esa razón, el gobierno Lula reajustó la hoja de ruta y se acercó a los principales interesados (Figueiredo Brasil y Gehre Galvão, 2011: 15). Pasó a buscar *parceiros* en los países del Sur, especialmente los grandes emergentes; e igualmente privilegió las relacionales con los organismos multilaterales con potestad en el tema.

Así, buscando soluciones y socios para la tarea global de combatir el hambre y sosteniendo la propuesta de un Fondo Global, en el marco del Foro India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) el gobierno brasileño impulsa en 2004 la creación del Fondo IBSA para el Alivio del Hambre y la Pobreza. La iniciativa de cooperación triangular, operativa desde 2006, financia proyectos de combate al hambre y la pobreza en países de menor desarrollo o en situación de posconflicto para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –inclusive ya ha recibido premios inter-

nacionales<sup>15</sup> por su destacada relevancia en la CSSD.

Para financiar las acciones, cada uno de los países dona anualmente US\$ 1 millón, acumulando cerca de US\$ 20 millones desde 2004 hasta 2011. Los recursos son gestionados por la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD y dirigidos por los tres países a través de sus embajadores de las Representaciones Permanentes para las Naciones Unidas en Nueva York (PNUD, 2010).

El Fondo IBSA se ha enfocado en cuatro ejes de acción: alivio de la pobreza y el hambre; desarrollo de mejores prácticas a través de proyectos replicables y expandibles; liderazgo en la agenda de cooperación Sur-Sur; y construcción de nuevas *partnerships* para el desarrollo<sup>16</sup>. Hasta 2011 quince proyectos habían sido aceptados por el Fondo, que se centraron especialmente en África (45%), América Latina (22%), Asia (19%) y Países Árabes (13%). El 74% de los recursos fueron destinados a los países menos desarrollados, como Burundi, Camboya, Guinea-Bissau, Haití, Laos, Sierra Leona y Timor Oriental (PNUD CSS, 2011:5).

#### *Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo*

Además del ejemplo del Fondo IBSA, la asociación con el PNUD rindió más frutos, como el caso del primer órgano de la ONU con un mandato global en territorio brasileño: el Centro Internacional de Pobreza. Creado con base en Acuerdo de Cooperación entre el PNUD y el gobierno brasileño inició en 2002 sus actividades en la ciudad de Río de Janeiro, siendo transferido en 2004 a Brasilia.

A raíz de una investigación sobre el éxito del Programa *Bolsa Família* (PBF) en la disminución de la pobreza y desigualdad en Brasil, que llama la atención de la comunidad internacional, el Centro gana reconocimiento y proyecta el PBF brasileño hacia el exterior. Se inicia un proceso de transferencia de la tecnología social del Programa y de la experiencia brasileña en el *Fome Zero* con otros países en desarrollo, como el caso del Programa África-Brasil de Cooperación en Desarrollo Social que involucraba al Centro, al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), al Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), y seis países africanos (Ghana, Guinea-Bissau, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica y Zambia) (Fraundorfer, 2013: 101).

13. “Declaração de Nova York sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza”, *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 21 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-a-acao-contra-a-fome> 14. UNITAID, World Health Organization. “About UNITAID”. Disponible en: <http://www.unitaid.eu/en/who/about-unitaid>

15. Tales como: *United Nations South-South Partnership Award* en 2006, el *Millennium Development Goals Awards* de la ONG MDGAC en 2010, y en 2012 el *South-South and Triangular Cooperation Champions Award*, de la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur. Ver: MRE, *Fundo IBSA*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/fundo-ibas>.

16. IBSA Fund UNDP. “About IBSA Trust Fund”. Disponible en: <http://tcdc2.undp.org/IBSA/about/about.htm>



La notoriedad del Centro hace que en 2009 se firme un Ajuste Complementario al Acuerdo de Cooperación ampliando más las responsabilidades del mismo, cambiando su nombre a Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG por su sigla en inglés), y pasando a tener mayor incidencia del gobierno brasileño, inclusive en su Consejo Ejecutivo (MRE, 2009).

Además de la ampliación temática de los servicios ofrecidos por el IPC-IG, se fortaleció el proceso de intercambio Sur-Sur, incluyendo países emergentes y grupos regionales y subregionales; así como estrategias de *advocacy* para la asociación con formuladores de políticas públicas y formadores de opinión<sup>17</sup>. Ello posibilitó una expansión de la red del IPC-IG a través de su participación como organizador del Foro Académico del IBSA, de la plataforma de *think tanks* del BRICS (Grupo Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), y mediante contribuciones en los Grupos de Trabajo del G-20 de los países en desarrollo en temas de protección social y crecimiento inclusivo.

Así, el Centro cumple el papel de plataforma internacional de intercambio de conocimiento sobre protección social y transferencia de renta, pero también de “diseminación global de éxito” del *Bolsa Família*, por lo que forma parte de la estrategia de visibilización y legitimación del gobierno brasileño en el sistema internacional (Fraundorfer, 2013: 104).

#### *Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025*

Durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica en Guatemala celebrada en 2005, Lula presenta la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), compromiso asumido por los países de la región para erradicar permanentemente el hambre hacia 2025. La IALCSH fija una meta específica en relación al primer Objetivo de Desarrollo del Milenio proponiendo la reducción de la desnutrición crónica infantil al 2,5% en todos los países de Latinoamérica con un plazo hasta 2025<sup>18</sup>.

Lula propone llevar la Iniciativa ante la FAO, considerado por el gobierno brasileño el legítimo foro de debate y de iniciativas a nivel global de la soberanía y seguridad alimentaria. Inclusive la importancia de la FAO está presente en las directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria del país (CAISAN, 2009:51).

A partir de 2006 la acción gana el apoyo de la FAO, y su

Oficina Regional para América Latina y el Caribe asume el papel de coordinación de la IALCSH. Además, recibe apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Programa España-FAO) y ambas desarrollan el Proyecto de Apoyo a la Iniciativa que administra y da apoyo técnico a la Secretaria de la IALCSH<sup>19</sup>.

La conducción y el seguimiento de la Iniciativa queda bajo responsabilidad de tres grupos: a) el *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, que es el órgano central de toma de decisiones de la ONU para las políticas de seguridad alimentaria y nutricional mundial; b) el *Grupo de América Latina y el Caribe ante la ONU*, que reúne a los 33 países de la región miembros de las Naciones Unidas; y c) el *Grupo de Trabajo 2025*, formado por los gobiernos de cada país y los representantes de la FAO en cada uno de ellos, como mecanismo de seguimiento regular<sup>20</sup>; reflejando la importancia de la IALCSH que es gestionada por los más altos ámbitos de la gobernanza global de SAN.

La Iniciativa ha generado diversos esquemas de cooperación triangular entre los países de la región y el organismo de las Naciones Unidas. A partir de 2009 la FAO estableció la IALCSH como marco estratégico para todos los proyectos financiados para Latinoamérica y el Caribe por el Programa España-FAO, y desde 2010 para los proyectos financiados por el Programa Brasil-FAO; señalando un esfuerzo de coordinación de la cooperación en seguridad alimentaria y nutricional.

#### *Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO*

A raíz del compromiso con la IALCSH, se crea en 2008 el Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO con base al Acuerdo Marco entre el gobierno brasileño y la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, siendo un importante resultado del debate iniciado en 2005 en Guatemala y de una creciente sintonía entre la FAO y el gobierno brasileño.

El Programa ha promovido diversos proyectos regionales de cooperación triangular, centrándose en las siguientes áreas: a) diálogos de política entre sociedad civil y gobiernos nacionales para el desarrollo rural; b) asistencia técnica a los gobiernos para el fortalecimiento de programas nacionales de alimentación escolar; c) estudios sobre pobreza rural en la región; d) fortalecimiento de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR; y e) asistencia a situaciones de emergencias so-

17. IPC-IG PNUD. “Sobre o IPC-IG”. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/PagePort.do?id=134&active=0>

18. IALCSH FAO, Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. “La Iniciativa IALCSH”. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa/la-iniciativa/>

19. *Ibidem*.

20. *Ibidem*.



cio-ambientales, como los casos en Haití y Chile<sup>21</sup>.

El financiamiento del Programa se da con recursos de órganos brasileños, conformando el Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO, que funciona como articulador de los proyectos de la cooperación brasileña con la FAO, especialmente con la IALCSH. La ejecución la realizan algunos ministerios brasileños que actúan en los proyectos conforme a sus competencias<sup>22</sup>, siendo coordinados por la Agencia Brasileña de Cooperación en colaboración con la Oficina Regional de la FAO (Brasil FAO, s.f.: 1-3). Así, el Programa ha significado un avance de la IALCSH iniciada por Lula en 2005, lo que ha reforzando el activo rol del país en el combate al hambre a nivel regional y global.

#### *Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Combate al Hambre y Desarrollo Rural*

En el marco de la estrategia de la diplomacia brasileña para ampliar el debate internacional sobre el combate al hambre, así como para acercarse a los países del Sur interesados en promover políticas de SAN a nivel local y global, el Presidente Lula propuso en 2009 la realización de una reunión de Ministros de agricultura entre Brasil y los países africanos, surgiendo el Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Combate al Hambre y Desarrollo Rural con el objetivo de establecer un canal de cooperación permanente entre ambas regiones.

El primer encuentro del Diálogo Brasil-África se efectuó en 2010 en Brasilia con la participación de Ministros de 45 países africanos; durante el mismo se debatieron temas de cooperación Sur-Sur en agricultura y seguridad alimentaria, y se anunciaron diversos proyectos, como el programa de capacitación en agricultura tropical con la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) y el Programa de Adquisición de Alimentos de

la agricultura familiar (PAA África) con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), entre otros<sup>23</sup>.

A partir del Diálogo también se crea el Programa *Mais Alimentos África* que busca replicar la experiencia brasileña promovida por el MDA a través de la línea de crédito del PRONAF<sup>24</sup> a agricultores familiares para la modernización de la infraestructura productiva. Parte del financiamiento ha venido de la Cámara de Comercio Exterior brasileña, que aprobó una línea de crédito a los países africanos de US\$ 640 millones para financiar exportaciones brasileñas de máquinas y equipamientos agrícolas. El primer crédito liberado en 2011 fue para la implementación del Programa en Ghana y Zimbabwe para proyectos de mecanización e irrigación de la producción agrícola, como también para la asesoría técnica<sup>25</sup>.

#### *Centro de Excelencia Contra el Hambre*

Como vimos, los programas de seguridad alimentaria del gobierno Lula han despertado interés de diversos países y organismos internacionales, generando cooperación en la transferencia de tecnologías sociales. Así, en el marco de la difusión internacional de la política nacional de SAN, Brasil impulsa la creación del Centro de Excelencia Contra el Hambre (CEAH por su sigla en inglés), inaugurado en Brasilia en 2011 con base en el Acuerdo de Cooperación entre el gobierno brasileño y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas.

El CEAH tiene por objetivo convertirse en una plataforma global de intercambio de experiencias y promoción de la cooperación Sur-Sur en alimentación escolar, nutrición y seguridad alimentaria, ofreciendo apoyo técnico para la implementación de programas a más de 22 países de América Latina, el Caribe, África y Asia<sup>26</sup>. Básicamente el foco de sus actividades ha sido compartir la experiencia

21. FAO, Programa de Cooperação Brasil-FAO. "Sobre o Programa". Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/sobre-o/>

22. Por ejemplo, el Proyecto de Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar, actualmente en once países, es ejecutado por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE-MEC); el Proyecto de Apoyo a las Estrategias Nacionales y Subnacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que se basa en la experiencia del Fome Zero, es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); y el Programa de Asistencia Humanitaria en Situaciones de Emergencia, que actúa en países que sufren desastres socio-naturales y conflictos, es ejecutado por la Coordinación General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGFOME-MRE). Más información: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/>

23. "Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural: Adoção de Documento Final", *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 13 de mayo de 2010, Nota nº 302. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/dialogo-brasil-afrika-sobre-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-desenvolvimento-rural-adoacao-de-documento-final>

24. El PRONAF, Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario financia proyectos individuales o colectivos que generen renta a los agricultores familiares y asentados de la reforma agraria, como el costeo de la cosecha o actividad agroindustrial, para la inversión en máquinas, equipamientos o infraestructura de producción y servicios agropecuarios. Más información MDA: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>

25. "Brasil e Gana firmam acordo de cooperação de US\$ 95 mi para agricultura familiar". *Presidência da República Brasil*, 27 de enero de 2011. Disponible en: <http://blog.planalto.gov.br/brasil-e-gana-firmam-acordo-de-cooperacao-de-us-95-mi-para-agricultura-familiar/>

26. PMA, Programa Mundial de Alimentos, Centro de Excelência contra a Fome. Disponible en: <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pma/>



brasileña del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), uno de los programas de seguridad alimentaria más antiguos de Brasil, y que busca garantizar por medio de la transferencia de recursos financieros federales a los municipios la alimentación escolar de los alumnos de la educación básica matriculados en escuelas públicas, siendo ejecutado por el *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE) del Ministerio de Educación.

Aunque fue creado en 2011, la concretización del CEAH representa esfuerzos iniciados durante el gobierno Lula junto al PMA. La Directora Ejecutiva del PMA, Josette Sheeran realizó una misión en 2010 para conocer la experiencia del *Fome Zero* y del PNAE, y desde entonces ha considerado el país un “campeón mundial” en la disminución del hambre y ha indicado la importancia de compartir tal éxito con otros países en desarrollo<sup>27</sup>. Igualmente, cabe mencionar que el actual director del Centro, Daniel Balaban, fue uno de los formuladores del *Fome Zero* cuando fue presidente del FNDE (2006-2011) y responsable por la ejecución del PNAE (Fraundorfer, 2013: 106), siendo esta experiencia preponderante para su elección en el Centro del PMA.

Cabe mencionar que a partir del compromiso del Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, el CEAH participa desde 2012 del *Purchase from Africans for Africa* (PAA África) basado en el Programa de Adquisición de Alimentos del *Fome Zero* brasileño, que se integra al PNAE para promover la adquisición local de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar. Así, se han apoyado iniciativas de compras locales de pequeños agricultores para la asistencia alimentaria y estrategias para soluciones de largo lazo en el combate al hambre. Inicialmente cinco proyectos fueron implementados en Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal, combinando acciones emergenciales de recuperación agrícola y asistencia alimentaria de desarrollo productivo<sup>28</sup>.

De ese modo, el CEAH se ha basado en la experiencia de la Estrategia *Fome Zero*, que ya cumple 10 años, lo que le hizo atractivo para los países en desarrollo interesados en construir políticas de seguridad alimentaria y nutricional.

## Consideraciones finales

Con el objetivo de observar la vinculación entre la política doméstica y la externa durante el gobierno de Lula da Silva, en este trabajo fue examinado el proceso de difusión internacional de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, en paralelo a las iniciativas de cooperación Sur-Sur en seguridad alimentaria y nutricional promovidas por el gobierno brasileño.

Desde el gobierno de Lula, Brasil avanzó gradualmente en la construcción de una imagen internacional como actor de referencia en el combate al hambre y la pobreza. Tal y como se indicó en las nueve iniciativas impulsadas por el ex Presidente, la trayectoria se inicia discursivamente en foros multilaterales, dando visibilidad a las políticas nacionales de SAN recién implementadas; para progresivamente ir consolidándose en esquemas de cooperación con países del Sur y organismos internacionales de gobernanza global de la seguridad alimentaria.

En esa trayectoria se observa un reajuste en la hoja de ruta de la lucha mundial contra el hambre, ya que el tema de un “*Fome Zero* Mundial” inicialmente no interesó a los países del Norte. Brasil pasa a acercarse a los principales interesados: por un lado los países del Sur en los cuales el hambre, la desnutrición y la pobreza son problemas reales para la población y sus gobiernos; y por otro lado privilegia las relaciones con los organismos multilaterales especializados en el tema, lo que permitió fortalecer lazos de cooperación con el PNUD, la FAO y el PMA, y crear iniciativas conjuntas y programas de cooperación triangular en la materia.

Igualmente, se observan similitudes entre las iniciativas en cuanto a: ámbitos desde donde emergen, tipo de esquemas de actuación, socios, modo de cooperación y actores involucrados. Los ámbitos en que se presentan suelen ser multilaterales, en conjunto con organismos de las Naciones Unidas con potestad en temas de seguridad alimentaria; también a través de coaliciones interregionales entre emergentes, como el Foro IBSA. Los esquemas de actuación han sido preferentemente programas de cooperación Sur-Sur, en proyectos que se dan de forma bilateral o triangular, y los socios beneficiarios son los países de América Latina, África y Asia. También se ha configurado un modo descentralizado de cooperación que involucra actores subnacionales del gobierno brasileño en la implementación de los proyectos, como los Ministerios de Desarrollo Social y Combate al Hambre y el de Desarrollo Agrario, la Coordinación-General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre

27. “Brazil and WFP launch the Centre of Excellence Against Hunger”, World Food Programme (WFP), 07 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.wfp.org/news/news-release/brazil-and-wfp-launch-centre-excellence-against-hunger>

28. *Ibidem*.



(CGFOME-MRE), e institutos de investigación económica y agrícola, como el IPEA y la EMBRAPA, siendo todos coordinados por la Agencia Brasileña de Cooperación.

Además, las iniciativas de CSSD descritas tienen en común el objetivo de compartir la experiencia brasileña en materia de seguridad alimentaria y nutricional a partir de los programas *Fome Zero*, *Bolsa Família*, el Programa de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa de Adquisición de Alimentos de la agricultura familiar (PAA). Hecho que evidencia la estrecha relación entre la política social y la política exterior, siendo que la segunda ha funcionado como un instrumento de promoción de la primera.

Así, mientras el gobierno de Lula promovía el intercambio de su conocimiento en tecnologías sociales, también impulsaba la “diseminación global de éxito” de los programas de seguridad alimentaria y nutricional implementados a escala nacional. De acuerdo a lo expresado por el ex Presidente durante el lanzamiento de la iniciativa Acción Global Contra el Hambre en 2004:

*Os países pobres e as nações em desenvolvimento terão autoridade moral para cobrar dos países ricos se não se omitirem internamente, se fizerem a sua parte (...) no combate à fome e à pobreza. No Brasil, estamos empenhados em fazer a nossa parte. O programa Fome Zero é um objetivo irrenunciável, que temos perseguido com obstinação. (...) o Bolsa Família, já incluiu 5 milhões de famílias pobres, (...) estamos executando o maior programa de financiamento da agricultura familiar; (...) aumentamos os recursos para a alimentação escolar que atende, hoje, 36 milhões de crianças carentes<sup>29</sup>.*

De esa manera, Lula afirma que Brasil tiene autoridad moral para cobrar de los países ricos un mayor compromiso ante la problemática mundial, porque “está haciendo su parte” a nivel doméstico. Esto le da

legitimidad al discurso y refuerza su papel de liderazgo en la lucha global contra el hambre y la pobreza. Por lo que se puede indicar que el gobierno brasileño buscó utilizar los programas sociales nacionales de seguridad alimentaria como un medio para ganar visibilidad y construir su prestigio en la arena internacional, configurándose como una importante estrategia de la diplomacia de Lula.

Finalmente, la participación en los regímenes internacionales suele constituir una estrategia para influir sobre las estructuras, los agentes y los procesos políticos internacionales (Ramalho da Rocha, 2006:76). Así, las iniciativas promovidas por el gobierno Lula representaron para Brasil la construcción de su imagen como referente en el tema de seguridad alimentaria y nutricional a través de la difusión internacional de su política pública, asignándole legitimidad discursiva en el combate global al hambre e influencia en el sistema internacional –hecho que demuestra la *perspectiva autonomista* de la política exterior brasileña y el ejercicio de la cooperación Sur-Sur como *poder blando* o *social soft power*, que torna favorable la “diseminación del modelo brasileño de desarrollo” (Ayllón Pino y Costa Leite, 2010:79).

Una señal relevante de prestigio y legitimidad logrados en ese proceso fue la elección de José Graziano da Silva para la Dirección de la FAO en 2011. El agrónomo brasileño fue el responsable por la elaboración e implementación del *Fome Zero* de Lula, y en 2006 asumió el cargo de Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, para luego en 2011 ser electo Director-General de la FAO, siendo el primero latinoamericano en ocupar el cargo<sup>30</sup>-campana que contó con el apoyo de Lula y de la actual presidenta Dilma Rousseff. Desde entonces, la experiencia brasileña de los programas de SAN –considerada por Graziano el “*cartão de visitas brasileiro*” en el exterior<sup>31</sup>-, ha sido muy utilizada en los proyectos de la FAO alrededor del mundo.

29. “Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de líderes mundiais para a Ação Contra a Fome e a Pobreza, na sede da ONU”, *Escola de Governo*, 20 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.escoladegoverno.org.br/biblioteca/133-discurso-lula-contra-fome-onu>

30. “Graziano é eleito diretor-geral da FAO”, *Agência Brasil*, 26 de junio de 2011. Disponible en: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-06-26/graziano-e-eleito-diretor-geral-da-fao>

31. *Ibidem*.



## Bibliografía

### Artículos académicos | Estudios | Libros

- AYLLÓN PINO, Bruno (2012), "Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 97-98, pp. 189-204. Disponible en: [http://www.cidob.org/en/content/download/31861/515583/file/189-204\\_BRUNO+AYLLON.pdf](http://www.cidob.org/en/content/download/31861/515583/file/189-204_BRUNO+AYLLON.pdf)
- AYLLÓN PINO, Bruno y COSTA LEITE, Iara (2010), "La Cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior". En Ayllón, B. y Surasky, J. (orgs.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: Catarata/IUDC, pp. 69-101.
- CERVO, Amado Luiz (2008), *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva, 297 p.
- CORRALES, Javier (2009), "Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy", *The Washington Quarterly*, vol. 32, nº 4, pp. 97-114. Disponible en: <https://www.amherst.edu/media/view/157431/original/Corrales+Ven+Foreign+Policy+WQ+2009+final.pdf>
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto (2004), "Uma Política Externa Engajada: a diplomacia do Governo Lula". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, nº 1, pp. 162-184. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292004000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292004000100008&script=sci_arttext)
- FIGUEIREDO BRASIL, Pilar y GEHRE GALVÃO, Thiago (2011), "Segurança alimentar, solidariedade internacional e a política externa no governo Lula (2003-2010)". 3º Encontro Nacional ABRI, Associação Brasileira de Relações Internacionais, 21 p. Disponible en: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a35.pdf>
- FRAUNDORFER, Markus (2013), "Fome Zero para Mundo. A Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 2, nº 4, pp. 97-122. Disponible en: [www.seer.ufrgs.br/austral/article/download/40267/26987](http://www.seer.ufrgs.br/austral/article/download/40267/26987)
- GOMES SARAIVA, Miriam (2007), "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, nº 2, pp. 42-59. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>
- IBASE, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (2008). *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional: relatório síntese*. Rio de Janeiro: IBASE, 361 p. Disponible en: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/segal-repercuss%C3%B5es-do-bolsa-fam%C3%ADlia.pdf>
- LESSA, Antônio Carlos (2014), Entrevista personal realizada por la autora en 2014 con el Dr. Antônio Carlos Lessa, especialista en Política Exterior Brasileña y docente del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.
- LOPES CORREA, Marcio (2010), *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: Ed. Marcio Correa, 280 p.
- MILANI, Carlos y PINHEIRO, Leticia (2013), "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública". *Revista Contexto Internacional*, vol. 35, nº 1, pp. 11-41. Disponible en: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/lartigo351.pdf>
- NYE, Joseph (2010), *The Future of the Power*. New York: Public Affairs, 300 p.
- PENNA, Pio (2006), "Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil". En Altemani de Oliveira, H. y Lessa, A.C. (orgs.), *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 2. São Paulo: Ed. Saraiva.
- RAMALHO DA ROCHA, Antônio Jorge (2006), "O Brasil e os Regimes Internacionais". En Altemani de Oliveira, H. y Lessa, A.C. (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, vol. 2. São Paulo: Ed. Saraiva.
- RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste (1967), *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Ed. Difusão Européia do Livro, 542 p.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2000), "Instituições democráticas e política exterior". *Revista Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, pp. 265-303. Disponible en: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf)
- SOARES DE LIMA, Maria Regina (2005), "Aspiração Internacional e Política Externa". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 82, ano XIX. Disponible en: <http://pt.scribd.com/doc/13299037/Maria-Regina-Soares-de-Lima-ASPIRACAO-INTERNACIONAL-E-POL-EXTERNA>
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y HIRST, Mônica (2006), "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". *International Affairs* nº 82, I, pp. 21-40. Disponible en: [http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/inta\\_513.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/inta_513.pdf)
- VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel (2009), *Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*. Maryland: Lexington Books, 169 p.



## Fuentes de información

### Documentos oficiales

BRASIL, Presidência da República (1988), “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”. Disponible em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL, Presidência da República (2003), “Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional”. Secretaria de Imprensa e Divulgação, Brasília (01/01/2003), 13 p. Disponible en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/download>

BRASIL, Presidência da República (2009), “Lei Nº 11.947, de 16 de Junho de 2009”. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)

CAISAN, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (2009), “Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional”. III Conferência Nacional de SAN, CO-NAB, 72 p. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/caisan/arquivos/Subsidio%20para%20Balanco%20das%20Acoes%20Governamentais%20de%20SAN%20e%20da%20Implantacao%20do%20Sistema%20Nacional.PDF/download>

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010), *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios – Volume 2*. De Castro, J.A. y Modesto L. (orgs.), Brasília, 366 p. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf)

MDA, Ministério de Desenvolvimento Agrário (2010), *Fome Zero. A experiência brasileira*. Graziano da Silva, J., Del Grossi, M.E., Galvão de França, C. (orgs). Série NEAD Especial, MDA, 362 p. Disponible en: [www.fao.org/docrep/016/i3023p/i3023p.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i3023p/i3023p.pdf)

MDS, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2010), *Fome Zero. Uma História Brasileira. Volume 1*. Veiga Aranha, A. (org.). Brasília, 190 p. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/publicacoes%20sisan/livros/fome-zero-2013-uma-historia-brasileira-2013-volumes-1-2-e-3/arquivos/Fome%20Zero%20Vol1.pdf/download>

MRE, Ministério das Relações Exteriores (2009), “Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, para a Operação no Brasil da Unidade Temática do PNUD sobre Redução da Pobreza”. Diário Oficial da União, nº 143, 29/07/2009, 43 p. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pressroom/files/ipc103.pdf>

SAE, Secretaria de Assuntos Estratégicos (2010), “Ciclo de Palestras, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias”. Presidência da República, Brasília, 56 p. Disponible en: [www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/cicloDePalestras-Patrus.pdf](http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/cicloDePalestras-Patrus.pdf)

### Informes de Organismos Internacionales

ACTIONAID (2010), *Who's really fighting hunger? Why the world is going backwards on the goal to halve hunger and what can be done*. HungerFREE Scorecard 2010, South Africa, 108 p. Disponible en: <http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/actionaid-scorecard-report-2010.pdf>

BRASIL FAO (s.f.), “Fondo de Cooperación Técnica Brasil-FAO. Marco Estratégico para la Acción”. Programa de Cooperación Técnica Brasil-FAO. 10 p. Disponible en: [http://www.fao.org/alc/file/media/proy/p\\_brasil/me\\_programa\\_brasil.pdf](http://www.fao.org/alc/file/media/proy/p_brasil/me_programa_brasil.pdf)

ONU, Organização das Nações Unidas (2003), “Discurso do Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil na abertura da 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas”. Nueva York, 23/09/2003. Disponible en: <https://www.un.org/webcast/ga/58/statements/brazil-portugese.htm>

OXFAM (2011), “Governança para um sistema alimentar resiliente”. Textos para Discussão da Oxfam, Campanha Cresça. 34 p. Disponible en: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/20110527-dp-governance-resilient-food-system-pt.pdf>

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), “O que o IBAS pode oferecer para a comunidade global?”. *Poverty in Focus nº 21*, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD, 28 p. Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCPovertyInFocus21.pdf>

PNUD CSS, Special Unit for South-South Cooperation (2011), “The India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation. IBSA Trust Fund”. Project Portfolio Overview, 2011 Annual Report, United Nations Development Programme, 36 p. Disponible en: <http://tcdc2.undp.org/ibsa/Upload/IBSARreport.pdf>

### Notas de prensa

“América Latina e Caribe caminham para erradicar a fome na região”, por José Graziano da Silva, *UOL Notícias*, 07 de mayo de 2014. Disponible en: <http://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2014/05/07/america-latina-e-caribe-caminham-para-erradicar-a-fome-na-regiao.htm>

“Bolsa Família beneficia 50 milhões após 10 anos”. *Diário de S. Paulo*, 20 de octubre de 2013, Disponible en: <http://www.diariosp.com.br/noticia/detalhe/59067/Bolsa+Familia+beneficia+50+mi+apos+10+anos>

“Brasil e Gana firmam acordo de cooperação de US\$ 95 mi para agricultura familiar”. *Presidência da República Brasil*, 27 de enero de 2011. Disponible en: <http://blog.planalto.gov.br/brasil-e-gana-firmam-acordo-de-cooperacao-de-us-95-mi-para-agricultura-familiar/>



## Fuentes de información

### Notas de prensa

“Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família”. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 14 de octubre de 2013. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2)

“Brazil and WFP launch the Centre of Excellence Against Hunger”, *Programa Mundial de Alimentos (PMA)*, 07 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.wfp.org/news/news-release/brazil-and-wfp-launch-centre-excellence-against-hunger>

“Declaração de Nova York sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza”, *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 21 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-a-acao-contra-a-fome>

“Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural: Adoção de Documento Final”, *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, 13 de mayo de 2010, Nota nº 302. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/dialogo-brasil-africa-sobre-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-desenvolvimento-rural-adocao-de-documento-final>

“Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de líderes mundiais para a Ação Contra a Fome e a Pobreza, na sede da ONU”, *Escola de Governo*, 20 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.escoladegoverno.org.br/biblioteca/133-discurso-lula-contra-fome-onu>

“Estudo avalia impacto do Programa Bolsa Família na redução da mortalidade infantil”, *ONU-Brasil*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.onu.org.br/estudo-avalia-impacto-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil/>

“Estudo indica que o programa Bolsa Família está diretamente associado à redução das taxas de mortalidade infantil”, *Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)*, 22 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.sae.gov.br/site/?p=16546>

“G8 exclui proposta de Lula de criar fundo mundial de combate à fome”, *Folha de SP*, 03 de junio de 2003. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u49727.shtml>

“Graziano é eleito diretor-geral da FAO”, *Agência Brasil*, 26 de junio de 2011. Disponible en: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-06-26/graziano-e-eleito-diretor-geral-da-fao>

“Leia a íntegra do discurso de Lula na reunião do G-8”, *Agência Brasil*, 01 de junio de 2003. Disponible en: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-06-01/leia-integra-do-discurso-de-lula-na-reuniao-do-g-8>

### Páginas web

FAO, Programa de Cooperação Brasil-FAO, Programa das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura: <http://www.rlc.fao.org/pt/programabrasilfao/sobre-o/>

IALCSH FAO, Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa>

IBSA Fund SSC UNDP, United Nations Office for South-South Cooperation: <http://tcdc2.undp.org/IBSA/>

IPC-IG UNPD, International Policy Center for Inclusive Growth, United Nations Development Programme: <http://www.ipc-undp.org>

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil: <http://www.mda.gov.br/>

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil: <http://www.mds.gov.br>

MRE, Ministério das Relações Exteriores, Brasil: <http://www.itamaraty.gov.br>

PMA, Programa Mundial de Alimentos, Centro de Excelência Contra a Fome: <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pma/>

UNITAID, World Health Organization: <http://www.unitaid.eu/en/>



## Reseña

### ¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina

**Acuña, Carlos H.**

Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2014  
400 páginas

El Libro aborda la comprensión de la lógica de la institucionalidad gubernamental y el accionar de los partidos políticos en Argentina. Para su logro se centra en el análisis de la institución Presidencial y el Estado, y luego en los Poderes Legislativo y Judicial.

El compilador organiza el libro en dos partes: en la primera se aborda la institucionalidad y la dinámica política de las arenas gubernamentales, con artículos de los siguientes autores: Roberto Martínez Nogueira, Ernesto Calvo, Martín Böhmer y Marcelo Leiras.

En la segunda parte se analizan las instituciones, organización y comportamiento de los actores sociopolíticos y los artículos que se proponen son de Ana María Mustapic, Sebastián Etchemendy y Gabriela Ippolito-O'Donnell.

En la primer parte, la Presidencia de la Nación es vista en sus capacidades, sus aportes a la construcción de calidad institucional, y a través de la capacidad de recepción y procesamiento de demandas sociales, negociación y arbitraje de conflictos.

Respecto al Congreso argentino los autores abordan la representación política, política pública y la estabilidad institucional, mientras que en cuanto al Poder Judicial se analiza su lógica político-institucional.

De igual modo se trabaja el federalismo argentino, con el objetivo de exponer sus características actuales, sus conflictos en el funcionamiento, fortalezas y contradicciones, y consecuencias de las mismas.

La segunda parte del libro se dedica a la investigación de las instituciones, organización y comportamiento de los actores sociopolíticos: los partidos políticos y su fragmentación; la dinámica “gobierno-sindicatos” durante el kirchnerismo, y la sociedad civil y la calidad institucional en la Argentina.

En estos puntos analiza la estructura y el comportamiento de los partidos políticos, los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, como supuestos imprescindibles a la hora de explicar la dinámica política e institucional en sus aspectos centrales.

Bajo la óptica del análisis de la interacción que se presenta entre las diversas esferas del gobierno, el Estado y los actores, pasa luego este trabajo, a ofrecer propuestas que aspiran a lograr el fortalecimiento de la dinámica política de nuestra sociedad, desde diversas perspectivas, atendiendo al escenario institucional y político, en forma plural.

El libro ofrece una exhaustiva mirada sobre un tema a debatir en cuanto a soluciones para los problemas que afectan hoy a la Argentina.



## Reseña

# Crisis de civilización: Radiografía de un modelo inviable

**Regnasco, María Josefina** | Jorge Baudino Editores, Buenos Aires, 2012

176 páginas

Frente a una crisis que no es solamente financiera, sino civilizatoria, que no puede ser reparada fácilmente con medidas coyunturales, o con modelo de desarrollo impuesto por los países centrales como único transitable para todo el globo, la autora del presente libro desglosa en diez capítulos las particularidades de este fenómeno.

*La cultura del nanosegundo:* Donde analiza el tiempo, concepto y construcción en la Modernidad, la aceleración temporal, el tiempo real y el virtual, y el movimiento *slow*.

*Las paradojas del liberalismo:* aquí analiza la recesión en las economías norteamericana y europea y la crisis financiera, la ficción del modelo de acumulación capitalista y la subordinación de las megacorporaciones financieras. Se propone aclarar las falacias de dicho sistema y la necesidad de desarrollo y de un proyecto de Nación.

*El concepto de productividad y la externalización de gastos:* expone la cosmovisión vigente desde el siglo XVII, el concepto de productividad, y la necesidad de re-definición, de externalización de gastos, el problema demográfico y los planteos de la Economía Ecológica.

*Estrategias de aproximación indirectas:* las cuales si bien son utilizadas como formas de dominación en la mayoría de los casos, son eficaces modos de lucha a la hora de romper esquemas y reformular conceptos y prejuicios, si bien no es una tarea fácil. Las políticas y los nuevos paradigmas de desarrollo no se imponen sólo con buenas ideas sino con nuevos y organizados espacios de poder. Analiza el poder del dinero, la vida humana como mercancía, el discurso.

*El sobrino de Freud. El poder invisible:* este capítulo se enfoca en el pensamiento de Edward Bernays, sobrino de Freud, y la formas de manipulación y control ciudadano, haciendo un recorrido del citado autor por Estados Unidos.

*Del sujeto dominante al sujeto sujetado.* Necesidad de un nuevo encuadre psicológico: Después de un repaso histó-

rico sobre las reflexiones filosóficas acerca del hombre, de Sócrates, a Descartes, Marx, Foucault, Marcuse, entre otros, concluye que en este tercer milenio aún permanece sin respuesta la pregunta acerca de qué es el hombre y qué lugar ocupa en el cosmos.

*Crisis de la Ética:* Explica el origen de la crisis ético-política, cuyos albores se encuentran en la Época Moderna; los actuales problemas de la humanidad: violencia, drogadicción, deterioro ambiental, etc. y los indicios de reacción frente al individualismo excesivo, con la aparición de nuevos espacios de solidaridad: redes solidarias, comedores, ONGs.

*Filosofía de la tecnología. Cuestionamiento del modelo instrumental:* Se aboca a la cosmovisión de la sociedad tecnológica. Los efectos de la tecnologías (intencionales y no previstos) y el problema ético que surge de los efectos entrópicos de la tecnología, que sintetiza en dos preguntas, la primera: acerca de quién se hace cargo de estos efectos; y la segunda: cómo reducir la efectos entrópicos.

*Una nueva patología del saber. El exceso de información:* Define la sociedad de la información, la importancia del marco teórico y la sobreabundancia de la información y de datos, que pueden ser objeto de manipulación de diversas maneras, teniendo en cuenta el marco teórico, los criterios de clasificación y los supuestos valorativos que se utilicen para elaborarlos. Expone la necesidad de elaborar una nueva antropología donde el hombre no se considere dueño, sino parte de la naturaleza, como lo menciona el pensamiento de Al Gore.

*¿Qué hacemos con la chatarra electrónica?:* Los tópicos tratados en esta última parte de la obra son la velocidad de las innovaciones, que es lo que causa la obsolescencia cada vez más temprana de los aparatos; el volumen de residuos generados, la chatarra especial, la explotación de minerales para uso tecnológico (coltan) en África que ponen en peligro regiones y ecosistemas enteros. Los alcances y la efectividad del Convenio de Basilea y la situación concreta en Argentina.



## Reseña

# El enfoque en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo

**Gómez-Galán, Manuel  
Pavón Piscitello, Daniel  
Sainz Ollero, Héctor**

Fundación CIDEAL de Cooperación  
e Investigación, Madrid, 2013  
200 páginas

El enfoque basado en derechos humanos (EBDH) contiene una gran potencialidad para promover el desarrollo de las sociedades, importancia reconocida por la mayoría de las agencias de cooperación internacional y principales declaraciones que configuran la agenda del desarrollo.

La incorporación de este enfoque tanto en programas como proyectos de cooperación para el desarrollo, ha sido escasa hasta el momento debido, en gran medida, a la dificultad de proponer para ello metodologías sencillas y de fácil aplicación.

En tal sentido el libro hace un aporte tanto a la contextualización del EBDH, en el marco de la cooperación al desarrollo, como a su aplicación práctica en los programas y proyectos.

La obra se articula en cuatro partes.

*Parte I:* “Derechos humanos, desarrollo y enfoque basado en derechos humanos”

Esta parte trata las nociones generales de derechos humanos, definición, características y principios, origen y evolución, tipos, convergencia entre derechos humanos y desarrollo. Analiza las características del enfoque basado

en derechos humanos su incorporación en la cooperación para el desarrollo.

*Parte II:* “Una propuesta para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión de programas y proyectos”

Esta parte se aboca al estudio de las características de dichos programas, herramientas de planificación, orientaciones generales para su aplicación, identificación y diseño de programas con enfoque basado en derechos humanos y sugerencias para su evaluación.

*Parte III:* “Aplicación práctica del enfoque basado en derechos humanos”

Los autores proponen, en esta parte, orientaciones para la realización de un taller de planificación.

*Parte IV:* Anexos

Podemos encontrar en esta parte la Declaración Universal de Derechos Humanos, preguntas frecuentes sobre derechos humanos, y el enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo como camino de entendimiento entre los organismos de las Naciones Unidas.



## Últimos libros ingresados a la **Biblioteca del CERIR**

*Título*

**La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina.  
Políticas afirmativas y prácticas transformadoras**

*Autores*

**Ayllón, Bruno  
Ojeda, Tahina (coords.)**

*Edición*

**Los libros de la catarata, Madrid, 2013**

---

*Título*

**Malvinas. Álbum de la campaña. Ejército argentino**

*Autores*

**Rodríguez Muñoz, Chacho  
Garasino, Luis**

*Edición*

**Fundación Soldados, Buenos Aires, 1999**

---

*Título*

**Regionalismo Latinoamericano: Dimensiones actuales**

*Autor*

**Mellado, Noemí Beatriz**

*Edición*

**Lerner Editora, Córdoba, 2014**

---

*Título*

**Cooperación Descentralizada y la eficacia de la ayuda:  
Una mirada desde los Gobiernos Locales de América Latina**

*Autor*

**Ribeiro, Mariángela**

*Edición*

**N° 5, Santa Fe, 2013**