

# ARTÍCULO

## LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: FORTALECIMIENTO DE LA AGENDA TERRITORIAL Y LOS DESDOBLAMIENTOS PARA EL DESARROLLO RURAL

*Giovanni Damião*

Salvador, Bahía, Brasil  
Junio del 2018.

# LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: FORTALECIMIENTO DE LA AGENDA TERRITORIAL Y LOS DESDOBLAMIENTOS PARA EL DESARROLLO RURAL

*Giovanni Damião<sup>1</sup>*

## PRÓLOGO

En el 2017 el Programa Semear Internacional<sup>2</sup> y el curso Relaciones Internacionales del Centro Universitario Jorge Amado establecieron una alianza para el desarrollo de acciones de gestión de conocimiento conjuntas, con foco en la Cooperación Sur-Sur. La primera aproximación se concretó con la participación de un estudiante del curso en el primer Intercambio de Experiencias entre Brasil y Mozambique, a finales de ese mismo año, con visitas de campo en los estados de Piauí y Bahía. El presente artículo, por tanto, es resultado de la vivencia del autor durante una semana con técnicos de gobierno vinculados al desarrollo rural, especialistas de organizaciones internacionales, agricultores y productores rurales del semiárido brasileño. La alianza entre el Programa Semear Internacional y Unijorge tiene como objetivo crear oportunidades de vivencias concretas de las relaciones internacionales a los estudiantes, y, aun, producir contenidos académicos y de gestión del conocimiento al programa, contribuyendo a la difusión del conocimiento en larga escala, con especial enfoque a las regiones de América Latina, Caribe y África.

El contenido de este artículo es de total responsabilidad del autor y no refleja, necesariamente, la opinión de las instituciones involucradas. La reproducción total o parcial de este artículo está permitida, siempre que se mencione la fuente.

---

<sup>1</sup> Giovanni Damião, estudiante del octavo semestre de la enseñanza superior del curso de Bachillerato en Relaciones Internacionales del Centro Universitario Jorge Amado, Salvador, Bahía. Actual coordinador docente del NURI (Núcleo de Prácticas y Extensión en Relaciones Internacionales) de la referida universidad. E-mail: giovanni.damiao@outlook.com

<sup>2</sup> El Programa Semear Internacional es un proyecto resultante de una donación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), ejecutado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Es un programa de gestión del conocimiento en zonas semiáridas del Nordeste de Brasil, cuyo objetivo es facilitar el acceso a saberes, innovaciones y buenas prácticas que puedan ser adoptados y replicados por la población rural para mejorar sus condiciones de vida y promover el desarrollo sustentable y equitativo de la región.

## RESUMEN

Desde la Conferencia de Bandung, los países del Sur se organizan de forma estructurada para alcanzar mejores niveles de desarrollo. El presente artículo busca presentar la evolución y las recientes tendencias de la Cooperación Sur-Sur y muestra la manera en que las dinámicas históricas condujeron a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias a adoptar un enfoque territorial, con una fuerte apelación a la movilización de los actores locales. Aliado a ello, señalar el incremento de la autonomía de los actores, que logran cada vez más dialogar y conducir iniciativas de cooperación fuera de la esfera formal del gobierno central. Asimismo, este artículo pretende presentar el desarrollo rural, la agricultura y seguridad alimentaria como factores esenciales al desarrollo, que desde 1978, con el BAPA (Buenos Aires Plan of Action), es una de las principales líneas temáticas trabajadas cuando se trata de la agenda de desarrollo del Sur. Junto con ello, los desafíos presentados ante la priorización de las dinámicas de mercado ante el desarrollo social, y cómo han trabajado algunas de las agencias multilaterales en el sentido de promover la facilitación de la cooperación Sur-Sur y empoderamiento de las minorías, en el alcance de la gobernanza como estrategia de desarrollo endógeno y localizado. El texto se ha elaborado con base en la investigación documental, sobre todo de resoluciones de las Naciones Unidas; y bibliográfica, a partir de textos presentes en libros de historia de las relaciones internacionales y artículos de Cooperación Sur-Sur.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur; Desarrollo; Territorio; Rural.

## ABSTRACT

Since the Bandung Conference in 1955, the countries of the South have organized themselves in a structured way to achieve better levels of development. This article aims to present the evolution and recent trends of South-South Cooperation, showing how the historical dynamics have led the United Nations and its agencies to adopt a territorial approach, with a strong appeal to mobilize local actors. Allied to this, the increase of the independence of the actors that, with autonomy, manage to dialogue and conduct initiatives of cooperation outside the formal sphere of the central government. This article also aims to present rural development, agriculture and food security as essential factors for the development that since 1978, with BAPA (Buenos Aires Plan of Action), is one of the main thematic lines presented when it comes to the development of the

southern agenda. Alongside this, the challenges presented by the prioritization of market dynamics in the face of social development, and how some of the multilateral agencies have worked to promote the facilitation of South-South cooperation and empowerment of minorities, in the achievement of governance as a strategy for endogenous and localized development. The text was written from documental, derived of United nation's resolutions, and bibliographic research with books of international relation's history and South-South Cooperation articles.

Key words: South-South Cooperation, development, territory, rural.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde la Conferencia de Bandung<sup>3</sup> (1955), el tercermundismo se posiciona como una categoría política importante y, en ese sentido, la cooperación internacional logra nuevos recortes. De la Guerra Fría a la hegemonía norteamericana, los estándares de Cooperación Internacional variaron, partiendo inicialmente de una esfera Norte-Sur para un incremento gradual de la autonomía de los países en desarrollo (Sur-Sur) en la conducción de sus propias agendas de cooperación. Sin embargo, con la ascensión del Neoliberalismo, se produjeron cambios, en los países en desarrollo, que resultaron en un proceso gradual de adaptación de sus estructuras institucionales a los nuevos marcos políticos y económicos que surgieron con la intensificación de los movimientos globalizantes y demandas en el mercado. En este contexto, los estándares de cooperación se modificaron, y la propuesta de intercambio y experiencias es vista por los países en desarrollo y organizaciones internacionales como una tendencia de reversión de los ciclos históricos de estagnación del crecimiento socioeconómico.

A partir de 1978 con el Plan de Acción de Buenos Aires (BAPA), el concepto de Cooperación Técnica Sur-Sur, o Technical Cooperation among Developing Countries, en el período, se convierte en una variable importante para la creación de las políticas de desarrollo. Las Naciones Unidas, a partir del BAPA, inician en su trayectoria una exploración sobre el vasto

---

<sup>3</sup> Primera conferencia llevada a cabo en el ámbito de las Naciones Unidas, en la ciudad de Bandung (Indonesia) que fue conducida e ideada por los países en desarrollo, hasta entonces conocidos como países de tercer mundo que buscaban avanzar sus agendas de desarrollo en detrimento de la necesidad de alineación con EUA o la Unión Soviética, durante la Guerra Fría.

---

terreno de la cooperación Sur-Sur y, con el paso de los años, presenta una serie de documentos y resoluciones que buscan madurar el sentido de la cooperación Sur-Sur, para convertirla en un camino efectivo en los procesos de desarrollo. Los estándares para este tipo de cooperación variaron bastante, la inclusión de actores multilaterales y países desarrollados conformaron la llamada cooperación triangular, o trilateral, y los procesos de localización del desarrollo favorecieron la creación de proyectos territorialmente construidos, con un alto nivel de participación de los actores locales y minorías<sup>4</sup>, resaltando el papel de la mujer que aún enfrenta un desafío histórico para participar plenamente en el proceso integrado de desarrollo.

En ese contexto, cabe señalar el papel de la agricultura y del desarrollo de las comunidades rurales como temática recurrente en la cooperación Sur-Sur y triangular. Desde el BAPA, es determinante considerar estos factores, y algunos desafíos se presentan en la conducción de las estrategias de cooperación Sur-Sur, sobre todo con la emergencia de Estados como el de Brasil, que, en su política externa bastante influyente y centrada en el estrechamiento de lazos con África, adoptó un comportamiento ambiguo en la conducción de la cooperación Sur-Sur. El país adoptó los modelos de territorialización y, a la vez, incrementó sus relaciones con otros países, dando una atención preferencial a las alianzas con Estados africanos. En ese sentido, actuó de manera dudosa tanto en las frentes del desarrollo social como en el fomento del agronegocio para transnacionalización de las empresas nacionales, lo que, por consiguiente, no produjo los efectos esperados en lo que respecta al desarrollo de capacidad y desarrollo de estructuras que facilitarían la consolidación de la gobernanza. Sin embargo, el proceso de desarrollo de las políticas del Sur, también implicó la intensificación de la autonomía de los actores subnacionales, lo que, en líneas generales concedió mayor libertad para la existencia de diálogo entre los actores y la posibilidad de facilitación de ese proceso por medio de las agencias multilaterales, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA,) que ofrece ejemplos claros de apertura de canales de diálogo para la difusión y consolidación de las buenas prácticas.

---

<sup>4</sup> La inserción de actores locales deriva de la creación de políticas territoriales que tenían como objetivo facilitar la gestión de las iniciativas de desarrollo. De esa manera, estos actores subnacionales y de la sociedad civil empezaron a ser incluidos en las dinámicas de gestión de los territorios, conforme al ejemplo de la política brasileña del 2009, territorios de la ciudadanía.

## 2. DESARROLLO

El desarrollo de la agenda del Sur fue un proceso que ganó grandes contornos en la segunda mitad del siglo XX. Las primeras formas de cooperación internacional para el desarrollo derivaron del pos Segunda Guerra Mundial, respectivamente con el Plano Marshall y Colombo (SARAIVA, 2007). Iniciativas estas de carácter altamente político, que en un contexto de intensificación de la polarización Este-Oeste, contribuyeron a la consolidación de la agenda de cooperación internacional por medio de las organizaciones internacionales, en el período, con la creación de la OECE (Organización Económica para la Cooperación Europea) a finales de los años 40, y su posterior evolución a la OECD (Organización Económica para la Cooperación y Desarrollo) a principios de los años 60.

A partir de 1955, con la Conferencia de Bandung, el Sur se presenta al mundo como una categoría política muy bien definida. La ascensión de la Guerra Fría, y la bipolaridad del sistema eran factores que convergieron todas las unidades políticas a una alineación, ya sea con los Estados Unidos o con la Unión Soviética. Y dicha reunión presentó al mundo una gran novedad: la percepción de que la condición subalterna en que muchos Estados se encontraban hacía que estos no pudieran, solos, tomar decisiones acerca de su propio desarrollo. Tal idea resultaba de la propia estructura político-económica del sistema, que naturalmente debilitaba las posibilidades de acción, si estas no se hicieran bajo el «paraguas» de una de las potencias (SARAIVA, 2007). De ahí surge lo que se quedó conocido como movimiento de los no alineados, y el marco de la expresión tercermundismo. En ese contexto, el Sur político desarrollaba una consciencia conjunta de su lugar en el sistema, de las grandes discrepancias entre los países que lo integraban, pero sobre todo, de las semejanzas derivadas de las historias fragmentadas por la política (procesos de colonización, guerras, genocidios, etc.), los bajos niveles de desarrollo humano, y altos esfuerzos sin grandes resultados. Así, el encuentro en Bandung, en un ambiente de Guerra Fría, presenta la importancia de la cooperación entre los Estados del Sur como elemento de fortalecimiento y direccionamiento de la toma de decisión en los núcleos que sufren con las problemáticas, para que, de manera conjunta, mediante el apoyo y soporte mutuo pudieran resolverlas.

Aunque Bandung desempeñó un papel importante en el desarrollo de la consciencia política en los países del Tercer Mundo, el marco inicial de la Cooperación Sur-Sur nace en el

ámbito de las Naciones Unidas, ya en la década de los 70. Bandung había despertado la conciencia acerca del papel de los países de la periferia política, además de presentar condiciones posibles para el establecimiento de una cooperación fundada en las bases de la cultura y de los lazos de afinidad para generar efectos económicos y sociales positivos. Sin embargo, la Conferencia que presentó estructuralmente la Cooperación Sur-Sur como herramienta importante y necesaria partió de la iniciativa UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). La Conferencia de Buenos Aires, en 1978, fue la primera reunión que abordó el tema, y tuvo como principal producto el BAPA (Buenos Aires Plan of Action), documento final que trataba la idea de Cooperación Sur-Sur como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, o, en inglés, TCDC (Technical Cooperation among Developing Countries). En ese contexto, se lograría alcanzar los principales propósitos de dicha forma de cooperación:

La superación de las barreras de actitudes, el aumento la confianza mutua de los países en desarrollo en su capacidad técnica y la intensificación del proceso de armonización de sus intereses a fin de aprovechar plenamente, dentro del contexto del concepto fundamental de solidaridad, sus características concretas subregionales, regionales e interregionales, particularmente identificando prioridades en esferas tales como los transportes y las comunicaciones, el empleo, desarrollo e intercambio de recursos humanos, así como la agricultura y la industria. (ONU, 1978) <sup>5</sup>

En el ámbito mundial, el BAPA preveía que las Naciones Unidas y todas las estructuras vinculadas a ella, ya fueran fondos, programas, comisiones o agencias especializadas, deberían trabajar fuertemente como promotores y catalizadores de la TCDC. Con base en la idea de que el establecimiento de esa modalidad de cooperación debería incrementar los esfuerzos de las unidades políticas buscando una complementariedad en los ámbitos nacional, subregionales, regionales e interregionales, modelo que resaltó la importancia del diálogo y coordinación entre las estructuras políticas en el proceso de intercambio de experiencias y buenas prácticas. El BAPA también fue el primero en dictar las directrices de acción sobre el proceso de intercambio de conocimientos, habilidades, recursos y tecnologías, buscando el alcance de mejores condiciones en los niveles de vida y desarrollo de las poblaciones.

---

<sup>5</sup> Overcoming attitudinal barriers, increasing developing countries' confidence in each other's technical capabilities and enhancing the process of harmonization of their interests so as to take fully into account, within the context of the fundamental concept of solidarity, their specific subregional, regional and interregional characteristics, particularly by identifying priorities in such fields as transport and communications, employment, development and exchange of human resources, as well as agriculture and industry.

Sin embargo, a partir de las décadas de los 80 y los 90, los estándares tradicionales de Cooperación Internacional Sur-Sur ganan nuevos recortes con el recrudescimiento de la política económica de los Estados desarrollados. El neoliberalismo, en cuanto categoría política derivada de la intensificación del proceso de globalización, apertura de los mercados y reducción del Estado, incluyó a los actores privados en el circuito de aquellos que integran la agenda de desarrollo para el Sur. El Estado, en ese contexto, debería ser promotor de condiciones básicas para garantizar la protección del mercado, a partir de una serie de reformas sociales y políticas. Según Boaventura de Sousa Santos (2002), con el advenimiento de la globalización, el Estado presta el esfuerzo de regularse para la desregulación, en el sentido de institucionalizar la reducción de su control sobre los flujos económicos en favor de la iniciativa privada. Por consiguiente, el desarrollo preconizado por las Naciones Unidas y organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, preveía que era necesario valerse de la iniciativa privada para obtener ganancias para los países en desarrollo y compartir las experiencias de desregulación entre los países del Sur. Como fruto de esa nueva tendencia, es lanzado en 1995, por la ONU, el documento que se quedó conocido como *New Directions For Technical Cooperation Among Developing Countries*, y su redacción se basaba en el presupuesto de que, en la nueva era del libre mercado, las antiguas estructuras deberían someterse a reformas y actuar en el sentido de facilitar la inclusión del sector privado en la economía:

Algunas regiones del mundo en desarrollo, como América Latina y el Caribe, han desarrollado experiencia para ocuparse de los programas financieros y económicos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. También lograron promover la transición de un programa de desarrollo liderado por el gobierno, para una mayor dependencia del sector privado en el contexto de una economía de mercado libre. Consecuentemente, estos están en una posición ideal para prestar asistencia a los países de la CEI con base en arreglos innovadores de la TCDC (ONU, 1995, traducción nuestra)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Some regions in the developing world, such as Latin America and the Caribbean, have developed expertise in dealing with the financial and economic programmes of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank and have also managed the transition from a government-led development effort to an increased reliance on the private sector in the context of a free market economy. Consequently, they are in an ideal position to provide assistance to the CIS countries on the basis of innovative TCDC arrangements.

---

El Neoliberalismo, instituido internacionalmente como política macroeconómica en 1989, durante el consenso de Washington, tenía como propósito promover el crecimiento económico y revertir los altos índices de endeudamiento, déficit e inestabilidad económica de los Estados (AYERBE, 2002). A corto plazo, ese modelo logró equilibrar la balanza de pagos de muchos países, pero no produjo efectos materiales en términos de desarrollo social. En cambio, la década de los 90 se caracterizó por el aumento del subdesarrollo para los países del Sur. En África, algunos Estados aún enfrentaban luchas por la independencia y guerras civiles, como fue el caso de Ruanda (con la cúspide del genocidio en 1994) y Angola (con la prolongación de la Guerra Civil hasta el 2002), ambos con ostensivos conflictos armados que inhibían cualquier tipo de acción dirigida a garantizar la protección de las necesidades básicas de la población. América Latina sufría las consecuencias de la sólida adopción de la cartilla del neoliberalismo. Según Brieger (apud. BOLTVINIK, 2002), entre 1994 y 1996, en México, el porcentaje de pobres extremos en la población aumentó considerablemente de un 40 % a un 55%, en 1989 había 79 millones de mexicanos, de los cuales 55,9 millones eran pobres; en 1999 la población era de cerca de 100 millones de personas, de las cuales 73 millones eran pobres (BRIEGER apud. BOLTVINIK, 2002). El caso de México ejemplifica muy bien un estándar que se repitió en América Latina como un todo, y que fue determinante para repensar la sustentabilidad de las ganancias económicas desvinculadas del desarrollo, y sus respectivos impactos en la sociedad.

Las nuevas directrices de la TCDC propuestas por el documento de 1995 no obtuvieron el efecto esperado. El sentido de autonomía y empoderamiento de la sociedad fue relegado a un segundo plano respecto a la facilitación de la acción del mercado. En los años 90, muchas de las iniciativas de integración regional en el Tercer Mundo —MERCOSUR, ASEAN, etc.— buscaban promover la asociación de los Estados para fortalecer el mercado intrarregional y prepararlo para dialogar con las dinámicas ostensivas del comercio internacional, modelo conocido como regionalismo abierto (SOUZA SILVA; COSTA, 2013).

Las principales diferencias entre el «Norte» y el «Sur» son sostenidas por la lógica de la División Internacional del Trabajo, que determina, bajo la óptica de los estados del Norte, el eje Sur como productor de insumos primarios, dotados de un bajísimo valor agregado, conforme al ejemplo de las commodities agrícolas, y mano de obra extremadamente barata, siempre rehén de las oscilaciones del mercado y del deterioro de los términos de intercambio. Esas ideas ya

formaban parte de los estudios de la CEPAL (Comisión Especial para América Latina y Caribe) desde los años 50, y fueron presupuestos básicos que fortalecieron los procesos de regionalismo y regionalización que se intensificaron a partir de la segunda mitad del siglo XX en la región. Sin embargo, esa condición subalterna y dependiente no presentaba perspectiva de modificaciones significativas en el viraje al siglo XXI. Los estándares productivos se repitieron y las economías de los países en desarrollo siguieron sosteniéndose en las matrices agrícolas y extractivas.

En el 2001, el Comité de Alto Nivel de las Naciones Unidas para asuntos de TCDC presentó en su informe tópicos importantes sobre el historial y las perspectivas de desarrollo del Sur. El advenimiento del siglo XXI conlleva nuevas tendencias y tratativas acerca de la cooperación Sur-Sur, hasta entonces aún conocida como Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (TCDC). El nuevo siglo se caracteriza por la utilización de una estrategia conocida como multi-stakeholder, que prevé la integración de los más variados actores de todos los sectores para actuar conjuntamente en busca del desarrollo. Ya no es una política dirigida por el Estado, como lo había sido hasta mediados de los años 70, ni acciones deliberadas por el mercado. Pese a la elevación exponencial en los niveles de liberalización económica, la década de los 90 también fue un período determinante para la ascensión de las ONG (LINDGREN, 2001) que junto con los demás actores iniciaron procesos de movilización conjunta para actuar en el desarrollo del Sur. El informe también resaltó la erradicación del hambre y de la miseria, amparada igualmente por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y por el BAPA desde 1978. Esa temática logra mayor relevancia en el período, y las agencias de las Naciones Unidas responsables de la alimentación y seguridad alimentaria pasan a fortalecer sus estructuras institucionales de cooperación Sur-Sur.

En el 2003 se lanzó el documento que se quedó conocido como Revised Guidelines for the Review of Policies and Procedures Concerning Technical Cooperation Among Developing Countries, que trató de especificar las prioridades y desdoblamientos de las TCDC para las Naciones Unidas y sus agencias. Se resaltó la necesidad de observar los problemas en común vivenciados por los países subdesarrollados, abriendo el espacio de actuación de las ONG y empresas del sector privado para actuar junto con las agencias en el ámbito de los proyectos en Cooperación Sur-Sur. En lo que respecta a la alimentación y a todas las cadenas relacionadas, la FAO (Food and Agriculture Organization) logra un espacio destacado:

Para la Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación

(FAO), el TCDC es una herramienta central en la prestación de servicios a los Estados miembros. La estructura descentralizada de la FAO refuerza y facilita la penetración de la TCDC en prácticamente todas las esferas de las actividades de la organización. El uso de especialistas en TCDC, consultas interpaíses, entrenamientos y visitas de estudio, oficinas regionales y sub-regionales, apoyo a organizaciones regionales, promoción de redes de cooperación técnica y difusión de información sobre innovación y mejores prácticas son algunos de los medios directos empleados por la organización (ONU, 2003, traducción nuestra).<sup>7</sup>

El documento del 2003 también presenta otra tendencia derivada del proceso de la autonomización del Sur sobre su desarrollo. La cooperación triangular, aun en el ámbito del TCDC, trata de incluir a las agencias especializadas, bancos regionales y agencias bilaterales de fomento en el papel de actores de la dicha cooperación entre países en desarrollo. Esa triangulación busca, según el informe del FIDA (2016) sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular, facilitar el desarrollo mediante el apoyo a las iniciativas emprendidas por las entidades Estatales, ya sea ese apoyo para la creación o fortalecimiento de capacidades (entrenamientos, capacitación, etc.), la financiación del desarrollo para la adquisición de bienes de capital tangibles e intangibles, o ambos, que se utilizarán de acuerdo con el nivel de necesidad, extensión y grado de las problemáticas identificadas por los actores nacionales. Según el documento del 2003 (Revised Guidelines), los países desarrollados deberían dar soporte a la cooperación triangular, y ese incentivo y percepción no puede ser puramente entendido como altruismo y buena voluntad. Señales claras han demostrado que las economías emergentes, sobre todo a partir del 2003, empezaron a participar de manera más activa en la economía mundial, así, para esas organizaciones, el hecho de que los Estados emergentes no integren un diálogo directo e igual con el norte, en las iniciativas de desarrollo, podría generar un desequilibrio político ante la reducción de las barreras económicas. Además de eso, la relevancia y el desarrollo presentados por algunos países, como fue el caso de los Tigres Asiáticos, podría inevitablemente balancear los estándares de poder en dirección al Sur. Consciente de ello, Brasil incluye en su pauta política dos elementos de fundamental importancia cuando se trata de desarrollo, el primero de estos radica en la planificación territorial, y el segundo en el fomento a sus relaciones internacionales.

---

<sup>7</sup> For the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), TCDC is a central tool in the delivery of its services to member States. The decentralized structure of FAO reinforces and facilitates the permeation of TCDC in practically all spheres of the organization's activities. The use of TCDC experts, intercountry consultations, training and study tours, regional and subregional workshops, support to regional organizations, promotion of technical cooperation networks and the dissemination of information on innovative and best practices are some of the direct means employed by the organization.

A partir del 2003, Brasil entra en una nueva etapa de su desarrollo. El gobierno brasileño percibe la necesidad de invertir en programas sociales (SENRA, 2009), y el Gobierno Lula obtiene gran relieve en el avance de tales políticas, que se presentan de manera nítida en su Plan Plurianual (2004-2007), a partir de la concepción de que «el mercado no puede ser el único determinante del ordenamiento territorial, porque promueve concentración económica y, de esa forma, acentúa las desigualdades sociales» (BRASIL, 2204-2007). En ese ámbito, es posible trazar un paralelo entre la evolución de la cooperación Sur-Sur y la madurez del Estado Brasileño en sus políticas de desarrollo regional, que en el viraje del posneoliberalismo (década de los 90) y surgimiento del neodesarrollismo (a partir del 2003), adopta una reestructuración del pensamiento acerca del desarrollo, reevaluando las consecuencias del modelo Estado-céntrico, de los años 50 y 70, en el proceso decisorio. La fuerte acción del Estado hasta la década de los 70 en gran medida generó, con base en la Teoría de los Polos de Desarrollo (PERROUX apud. SENRA, 2009), islas de desarrollo en el país, sin crear externalidades hacia adelante y hacia atrás como proponía Hirschman (apud. SENRA 2009). A la vez que, como ya se expuso anteriormente, el neoliberalismo no presentó soluciones efectivas para la reversión de los bajos niveles en los indicadores sociales. Al aprobar tal agenda con su cúspide en los gobiernos Collor de Mello y Fernando Henrique Cardoso, en lugar de promover los reajustes necesarios para recuperar la economía:

[En] Brasil se ha observado la situación opuesta, la tasa de inversiones ha caído alrededor de un 22,2 % del PIB en la década de los 80 a un 19,5 % en los 90 y a un 18,8 % entre el 2000 y el 2003. Bajo la política neoliberal, el PIB brasileño ha crecido a tasas por debajo de aquellas observadas en otros países (MIRANDA; MOREIRA. et. al., 2005. Traducción nuestra).<sup>8</sup>

Así, entre las estrategias adoptadas en el nuevo período político sobre el pensar acerca del desarrollo del Sur, surgen las llamadas políticas territoriales. En ese contexto, la percepción de desarrollo en el ámbito brasileño avanza en alineación con las especificidades locales. En el 2003 nace el programa Territorios Rurales y, en el 2008, el Territorios de la Ciudadanía, ambos bajo la iniciativa del Gobierno Federal por medio del MDA (Ministerio del Desarrollo Agrario), que

---

<sup>8</sup> [No] Brasil a situação oposta tem sido observada, a taxa de investimentos tem declinado de uma média de 22,2% do PIB na década de 80 para 19,5 % em 90 e 18,8% entre 2000 e 2003. Sob a política neoliberal, o PIB brasileiro tem crescido a taxas abaixo daquelas observadas em outros países.

buscaban categorizar de otras formas la estructura regional de los estados federados y municipios, sobre todo para descentralizar el exceso de concentración en las principales capitales brasileñas, e interiorizar el desarrollo de forma capilarizada y efectiva. Para el alcance de tal propuesta, el pensar sobre los territorios rurales y la cuestión de la agricultura se hacen fundamentales, aún más para consolidar las políticas en desarrollo rural, específicamente en el ámbito de la agricultura familiar. Según la cartilla del programa (2009):

Los Territorios de la Ciudadanía tienen como objetivos promover el desarrollo económico y universalizar programas básicos de ciudadanía por medio de una estrategia de desarrollo territorial sustentable. La participación social y la integración de acciones entre Gobierno Federal, estados y municipios son fundamentales a la construcción de esa estrategia. El Territorio está formado por un conjunto de municipios con las mismas características económicas y ambientales, identidad y cohesión social, cultural y geográfica. Mayores que el municipio y menores que el estado, los Territorios demuestran, de forma más nítida, la realidad de los grupos sociales, de las actividades económicas y de las instituciones de cada localidad. Eso facilita la planificación de acciones gubernamentales para el desarrollo de esas regiones (BRASIL, 2009. Traducción nuestra).<sup>9</sup>

Además de eso, se nota que tales programas pretenden fomentar el desarrollo de las estrategias de gobernanza local, a partir de la inclusión de los actores territoriales, de los más diversos sectores, en el proceso de construcción y estructuración de la territorialidad. Así, dentro del proyecto se crea la estructura política compuesta por los gobiernos locales y sociedad civil en lo que se llama Colegiado Territorial, el cual: «define el plan de desarrollo del Territorio, identifica necesidades, ajusta la agenda de acciones, promueve la integración de esfuerzos, discute alternativas para el desarrollo del Territorio y ejerce el control social del Programa» (BRASIL, 2009. Traducción nuestra)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Os Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. O Território é formado por um conjunto de municípios com mesma característica econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os Territórios demonstram, de forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade. Isso facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões.

<sup>10</sup> Define o plano de desenvolvimento do Território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do Território e exerce o controle social do Programa.

No solo Brasil adoptó esta tipología de territorialidad para fomentar el desarrollo. El libro *Beyond the City: the rural contribution to development* (2004), demuestra la adopción del enfoque territorial en América Latina. Según datos de la publicación, el *spatial approach*, nombre dado por el Banco Mundial a esa iniciativa, está presente en las mayores economías de la región, entre estas: México, Brasil, Chile y Colombia (Banco Mundial, p. 119, 2004). Y también, en el papel de estrategias de inserción algunas de las Rome-based agencies (FIDA, FAO y el World Food Programme) de las Naciones Unidas, conforme al ejemplo del Plan de Soberanía Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay, que emplea el Enfoque Territorial Participativo como estrategia de fomento y localización del desarrollo, articulando a los actores locales (públicos y privados) en el desarrollo de nuevas políticas que necesariamente pasan por el camino de la agricultura. La FAO, por medio de lo que llama DTPN (Desarrollo Territorial Participativo y Negociado) presenta, en líneas generales, la principal intención de los nuevos modelos de promoción de desarrollo social, que es la idea de gobernanza, con difusión en la década los 90, pero con recortes más precisos y efectivos en el siglo XXI:

La gobernanza pone en juego un conjunto complejo de actores y de instituciones, no todos pertenecientes a la esfera del gobierno; traduce una interdependencia entre los poderes y las instituciones asociadas a la acción colectiva. Hace intervenir, además, redes autónomas de actores partiendo del principio que es posible actuar sin tener que depender del poder del Estado. Se puede citar, al respecto, la definición del diccionario crítico del territorio que sintetiza muy bien otras tentativas de enunciación de este concepto: en su utilización actual, este término es un anglicismo. Designa una manera de enfrentar la cuestión del gobierno que en el de la prioridad al arte de gobernar ni la las técnicas de conducción de la acción, sino la las relaciones entre los dirigentes y los dirigidos, principalmente la sociedad civil y el Estado (FAO, 2013).

Así, aliado a la localización del desarrollo, sobre todo para fortalecer las áreas rurales, la estrategia de inclusión de otros actores en los procesos de cooperación para el desarrollo con la intención de promover la gobernanza, puede compararse con la agenda Multi-stakeholder de las Naciones Unidas. No solo por la inclusión de la sociedad civil en el proceso decisorio, sino también, derivada del mayor grado de autonomía que las unidades subnacionales (estados y municipios) tuvieron en ese contexto, lo que les permite delinear, de forma independiente, estrategias de cooperación junto con agencias multilaterales y bilaterales, además de un canal abierto para fomentar la paradiplomacia y el diálogo entre ciudades. Brasil aprovechó en gran medida esa ola de autonomía para avanzar sus proyectos de desarrollo agrícola, sobre todo en la región

Nordeste, que cuenta con uno de los mayores niveles de subdesarrollo del país. En 1991 la renta per cápita de la región era de R\$ 178,44, contra R\$459,67 en el Sudeste, y respecto a Brasil, la renta nordestina era un 92 % inferior al promedio nacional (RIBEIRO; PALES; RODRIGUES, p. 163, 2014). Sin embargo, del 2000 al 2010 el Nordeste logró reducir significativamente sus niveles de subdesarrollo, la renta nordestina se volvió un 67 % inferior a la renta nacional, con un aumento perceptible en la distribución y elevación de la renta de las clases D y E, que generó esa diferencia de un 25 % de más que los años anteriores (RIBEIRO; PALES; RODRIGUES, p. 164, 2014). Es visible que las políticas sociales y la concesión de autonomía a los agentes locales fueron factores que lograron promover resultados tangibles. En esos términos, la cooperación internacional entre las agencias especializadas alcanza un alto nivel de difusión, sobre todo en esta región, a partir de las reformas estructurales que redefinen lo que se entiende por territorialidad. Brasil, en el que respecta al uso de las estrategias de cooperación para el desarrollo, se convierte en pionero y presenta grandes casos de éxito.

El FIDA (Fundo Internacional de Desarrollo Agrícola) cuenta con una activa participación en el semiárido nordestino y, debido a la creciente territorialización de las políticas y descentralización de la institucionalidad Estatal, logra dialogar directamente no solo con actores gubernamentales a punto de efectuar la financiación, sino también con los territorios de identidad (categorías derivada de las ideas de localización del desarrollo) de acuerdo con sus demandas específicas y la necesidad de programas de acción adaptados a cada contexto. En el estado del Piauí, el Proyecto Viva el Semiárido (PVSA) pone de manifiesto claramente la consolidación de esas nuevas tendencias de desarrollo y territorialización incorporadas a la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En el 2013, el gobierno del Estado del Piauí firmó la alianza con la agencia internacional de fomento a la agricultura con el apoyo de los créditos del PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura) y concedió apoyo con base en la verificación de proyectos y demandas reales que evidenciaran los esfuerzos locales para lograr mejorar las unidades productivas de los productores agrícolas, cooperativas, asociaciones y entidades legalmente autorizadas.

El proyecto se desarrolló adoptando el enfoque territorial, a partir del análisis de los territorios del desarrollo<sup>11</sup> como núcleos receptores del beneficio. El uso de esos territorios como

---

<sup>11</sup> En Bahía y en otros estados esa división territorial es conocida como territorios de identidad.

locus de acción, en el caso específico del Piauí, se institucionalizó con la Ley Complementaria N.º 87, de 22 de agosto del 2007, que estableció once de esos territorios. En el PVSA, los territorios contemplados son: Vale do Sambito, Vale do Guaribas, Vale Chapada do Itaim, Serra da Capivara y Vale do Canindé. Y, en líneas generales, el diseño de dicho modelo tuvo como principal objetivo interiorizar el desarrollo del país, y fortalecer las zonas rurales (RITTER, 2001). Esta categorización facilita la acción de los agentes internacionales de fomento, que también establecen criterios sociales para la destinación de los recursos y aplicabilidad de los proyectos. La consideración de los objetivos prioritarios en la conducción de las financiaciones puede utilizar también el ejemplo del PVSA, apoyado por el FIDA, que considera como determinante para el alcance del desarrollo la énfasis en determinadas comunidades y minorías como requisito de preferencia en la elección de los proyectos apoyados por el gobierno del estado. De acuerdo con las características culturales y socioeconómicas locales de las minorías que más sufren con las problemáticas, el FIDA determina, en su agenda de trabajo, algunas de las categorías de público beneficiario prioritario, algunas de las cuales contempladas por el PVSA. Son estas los quilombolas y afrodescendientes, que recibieron la financiación por el valor de R\$ 153.111,67 en el quilombo Tapuio en la región de Queimada Nova (Vale do Guaribas); jóvenes y mujeres de comunidades rurales, muy bien representados por la financiación a la Asociación de Pequeños Productores de la Comunidad Carnaibas, con un elevado número de jóvenes y mujeres que participan en la actividad productiva centrada en la pecuaria de ovinos, en el municipio de Bela Vista do Piauí (Serra da Capivara). Además de los pequeños productores y agricultores familiares, que tienen como ejemplo los productores de miel y anacardo, respectivamente de la COOMAPI (Cooperativa Mixta de los Apicultores de la Microrregión de Simplício Mendes), Casa Apis y COCAJUPI (Central de Cooperativas de Productores de Anacardo del Estado del Piauí) —todas presentes en la región del Vale do Canindé— que representan de forma satisfactoria ejemplos de cómo modelos alternativos de economía solidaria y cooperativismo pueden contribuir para la reversión de los índices de subdesarrollo. De esta manera, una de las estrategias de inserción del territorio como factor de facilitación del desarrollo deriva de la necesidad de compromiso entre los actores:

La gobernanza pone en juego un conjunto complejo de actores y de instituciones, no todos pertenecientes a la esfera del gobierno; traduce una interdependencia entre los poderes y las instituciones asociadas a la acción colectiva. Hace intervenir, además, redes autónomas de actores partiendo del principio que es posible actuar sin tener que depender del poder del Estado. Se puede citar, al respecto, la definición del diccionario crítico del territorio que sintetiza muy bien

otras tentativas de enunciación de este concepto: en su utilización actual, este término es un anglicismo. Designa una manera de enfrentar la cuestión del gobierno que en el de la prioridad al arte de gobernar ni la las técnicas de conducción de la acción, sino la las relaciones entre los dirigentes y los dirigidos, principalmente la sociedad civil y el Estado (FAO, 2013)<sup>12</sup>.

Según Karl Schab, CEO del World Economic Forum, en una entrevista concedida en el 2017 al periódico Milênio, el desarrollo económico no puede alcanzarse sin el desarrollo social. De ese modo, las estrategias de inclusión de las minorías ganan más fuerza para promover iniciativas integradas que dialoguen con todos los públicos. Así, el FIDA, y las demás agencias comprometidas con la cooperación internacional, buscan no solo apoyar el desarrollo de las minorías, pero, principalmente, desarrollar estrategias de gobernanza para que estas logren proponer y participar en el proceso de construcción de su propio desarrollo, y consecuentemente apoyar a las demás unidades del Sur político, rumbo a la Cooperación Sur-Sur a avanzar en la misma dirección. Como resultado del PSVA, muchas de las cooperativas y asociaciones beneficiadas son invitadas a incluir a la mujer en el proceso decisorio, con el fin de convertirlas en copartícipes del desarrollo.

En el Proyecto Viva el Semiárido es posible resaltar como ejemplo la Asociación de Criadores de Ovinos y Caprinos de Betânia do Piauí (ASCOBETÂNIA), la cual entre las asociaciones, cooperativas y comunidades contempladas por el programa, se preocupa por presentar el número de mujeres que son beneficiadas por el proyecto. Visible es el desafío que es enfrentado por las mujeres para ocupar aun los espacios, ya que, según datos del 2017, entre los 136 socios de la ASCOBETÂNIA, 115 son hombres, 9 son mujeres; y 12, jóvenes. Se están realizando esfuerzos para facilitar la inclusión, sin embargo la ruptura de las estructuras culturales y sociales que las relegan a un lugar secundario aún están bastante presentes. De esta manera, en lo que respecta al proceso de construcción de capacidades rumbo a la cooperación internacional existe, también, implícitamente la ruptura de paradigmas sobre el desarrollo a partir de la comprensión de que los actores que buscan el beneficio deben guiar su propio desarrollo, y entonces, promover la difusión de las buenas prácticas para Estados que compartan problemáticas similares. La

---

<sup>12</sup> Uma das principais características desta abordagem é que ela reúne o governo local, o setor privado, as organizações sem fins lucrativos e as comunidades locais, encorajando-os a fazerem melhor uso dos recursos existentes e do potencial da localidade. O Desenvolvimento Econômico e Social Local visa melhorar as condições econômicas locais e, portanto, tem em vista atingir uma melhor qualidade de vida.

similitud de esas problemáticas, en gran medida derivada de los procesos históricos de expolio colonial, y mantenimiento de las estructuras y disparidades sociales que aún se hacen presentes en muchos países del Sur. Así, mediante la ya existente relación histórica de subalterinidad, sobre todo en los casos de los países lusófonos, Brasil se vale de la similitud en las estructuras de colonialidad como factor de conducción de la su política de Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI.

Como se dijo anteriormente, por Cooperación Sur-Sur se entiende el proceso de intercambio de conocimientos, técnicas, tecnología, habilidades y recursos entre países en desarrollo. La cooperación triangular, por su parte, se constituye como la inclusión de Estados desarrollados o agencias multilaterales en la conducción de una Cooperación Sur-Sur. Brasil, a partir del 2003, incrementa su diálogo con los países en desarrollo, y esos arreglos fueron fundamentales para apalancar sus estrategias de fomento a las alianzas entre países emergentes. Se percibe la formación del IBAS (India, Brasil y Sudáfrica), ese mismo año, con un carácter de fortalecimiento de la democracia, y cooperación internacional en diversos sectores junto con las organizaciones multilaterales. Y posteriormente, en el 2006, la creación del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), de naturaleza más económica y política, en el sentido de equilibrar el sistema político y la balanza de poder entre los Estados. Esa gran estrategia de integración fue fruto de una tendencia adoptada por el gobierno brasileño de explotar el potencial de liderazgo del país en un contexto de alta multipolaridad internacional. Y ese mismo contexto hizo que Brasil se acercara más aún a África para establecer alianzas e iniciativas de cooperación Sur-Sur. La primera iniciativa formal institucionalizada se dio en 1996 con la creación de la CPLP (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa), con vistas a la difusión del idioma, pero también como una plataforma abierta para el soporte mutuo y la solidaridad entre sus miembros, sobre todo en el ámbito de la salud y prevención al VIH. Entre sus miembros están, según datos del Itamaraty (2018): Brasil, Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Portugal, Santo Tomé y Príncipe y Timor Oriental.

El proceso de difusión de la Cooperación Triangular y Sur-Sur brasileña siempre estuvo institucionalmente vinculado al Itamaraty por medio de la ABC (Asociación Brasileña de Cooperación), para que la política externa autónoma y con vistas a la expansión del poder de

---

Esta é uma abordagem “de-baixo-para-cima” que valoriza os atores locais, públicos e privados encarregados do investimento e dos processos associados.

---

influencia y soft power<sup>13</sup> del país pudiera transmitirse a los países aliados. En muchos casos de apoyo a la cooperación internacional, Brasil preferiblemente adoptaba el enfoque multilateral, o triangular, en alineación con las directrices presentadas por las Naciones Unidas (FREITAS; CERUQUEIRA, 2014). En lo que respecta a la Cooperación Sur-Sur con los países africanos, Brasil se valía, sobre todo en los años en que tuvo al embajador Celso Amorim al frente del Ministerio de las Relaciones Exteriores, de la diplomacia presidencial y amplia actuación de los órganos gubernamentales para estrechar las relaciones entre los Estados. Según Enara Echart Muñoz y Tássia Camila de Oliveira Carvalho (2016):

Se incrementaron los viajes oficiales a la región [África] (el Presidente Lula visitó ese continente en 34 ocasiones, mientras Fernando Henrique Cardoso solo estuvo allí cuatro veces) y se abrieron nuevas embajadas (convirtiendo a Brasil, con 38 embajadas, en el cuarto país con mayor presencia diplomática en ese continente) (MUNOZ; CARVALHO, p. 1, 2016. Traducción nuestra)<sup>14</sup>.

Sin embargo, Brasil, durante el gobierno Lula, siguió dos vertientes de actuación en lo que respecta a la agricultura. A la vez que fortaleció en gran medida el proceso de desarrollo rural y creó programas de concesión de crédito y garantías al pequeño productor, avanzó en el sentido contrario, fortaleciendo el agronegocio y fomentando la producción latifundiaría de commodities agrícolas. El avance de la agenda del agronegocio estuvo bastante presente en la economía brasileña, y fue uno de los factores que orientaron la acción gubernamental del Estado mediante su política externa sobre África. La Cooperación Sur-Sur, en ese sentido, avanzó para promover la internacionalización de grandes empresas exportadoras de commodities agrícolas. Según Enara Echart y Tássia Camila (2016), autoras que abordan de manera consistente esa característica de transnacionalización de compañías brasileñas: «entre las diez empresas más transnacionalizadas, se encuentran tres dedicadas al sector alimentario (JBS-Friboi, Marfrig Alimentos y Minerva Foods)». Ese comportamiento político del país ante una propuesta de solidaridad y soporte mutuo acaba topando con acciones mucho más centradas en las dinámicas del mercado, que necesariamente en el proceso de emancipación y creación de capacidades.

---

<sup>13</sup> El Poder Blando es la capacidad de los actores de valerse de la cultura (música, deporte, religión, cine, etc.) para influir en el comportamiento de los otros actores.

<sup>14</sup> Aumentaram as viagens oficiais à região [África] (o Presidente Lula visitou o continente em 34 ocasiões, enquanto Fernando Henrique Cardoso foi apenas quatro vezes) e se abriram novas embaixadas (tornando-se o Brasil, com 38 embaixadas, o quarto país com maior presença diplomática no continente).

Partiendo del presupuesto neoliberal, el Estado, en ese contexto, no solo actúa en el sentido de facilitar las dinámicas del mercado en su propio territorio nacional, sino que también promueve, rumbo a una iniciativa de desarrollo (en este caso, mediante la Cooperación Sur-Sur), la transnacionalización de modelos que no estimulan el desarrollo de los locales, por la propia naturaleza de fragmentación que el agronegocio produce en los ambientes que se instala. La contradicción de la acción gubernamental brasileña en la Cooperación Sur-Sur, también radica en la exportación para países africanos de algunos programas sociales, aunque la vertiente de la expansión de los negocios tenga una dimensión más determinante, sobre todo en lo que respecta a la cooperación de Brasil con países como Mozambique y Gana.

Las iniciativas agrícolas brasileñas tanto en Mozambique, como en Gana, se estructuran en torno a la protección social, transferencia de tecnología y exportación de productos agrícolas brasileños. Estas implican transferencias bilaterales asociadas a la exportación de maquinaria brasileña y programas trilaterales con donadores occidentales asociados a la transferencia de tecnología, que es frecuentemente articulada en una estructura de CSS [Cooperación Sur-Sur]. En marzo del 2015, Brasil y Mozambique firmaron un Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI) con el objetivo de «fortalecer la internacionalización de las empresas brasileñas, dando mayor seguridad a los inversores». Esto indica el compromiso del gobierno brasileño de apoyar la inversión del sector privado brasileño en Mozambique (AMANOR; CHICAVA, p. 20, 2016. Traducción nuestra).<sup>15</sup>

Sin embargo, fuera del ámbito formal y gubernamental, los casos de éxito en lo que se refiere a la promoción del desarrollo de la agricultura, seguridad alimentaria y fortalecimiento de la economía de las comunidades locales se convierten en buenos ejemplos de prácticas replicables a países del Sur. Uno de los beneficios que el enfoque de la autonomía territorial aporta, radica en la capacidad de las unidades subnacionales y locales en avanzar en las agendas de intercambio de habilidades y construcción de capacidades, sin incluir al gobierno federal en el proceso de toma de decisión. En ese ámbito, las agencias multilaterales pueden prestar un importante papel de canalización de las buenas prácticas y diálogo entre las unidades

---

<sup>15</sup> Brazilian agricultural initiatives in Mozambique, as in Ghana, are structured around social protection, technology transfer and export of Brazilian agribusiness products. They involve both bilateral transfers associated with export of Brazilian machinery and trilateral programs with western donors associated with technology transfer, which is often articulated within a framework of SSC [South-South Cooperation]. In March 2015, Brazil and Mozambique signed a Cooperation and Investment Facilitation Agreement (ACFI) with the aim of “strengthening the internationalization of Brazilian companies by giving investors greater security”. This indicates the commitment of the Brazilian government to support Brazilian private sector investment in Mozambique.

Sin embargo, fuera del ámbito formal y gubernamental, los casos de éxito en lo que se refiere a la promoción del desarrollo de la agricultura, seguridad alimentaria y fortalecimiento de la economía de las comunidades locales se convierten en buenos ejemplos de prácticas replicables a países del Sur. Uno de los beneficios que el enfoque de la autonomía territorial aporta, radica en la capacidad de las unidades subnacionales y locales en avanzar en las agendas de intercambio de habilidades y construcción de capacidades, sin incluir al gobierno federal en el proceso de toma de decisión. En ese ámbito, las agencias multilaterales pueden prestar un importante papel de canalización de las buenas prácticas y diálogo entre las unidades locales de los diferentes Estados para replicación de las ganancias en países con contextos similares. El IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) es un ejemplo de organización internacional que empezó a dialogar progresivamente con la Cooperación Sur-Sur y triangular. Inicialmente se trataba de una organización de carácter técnico, con el propósito de promover una mejor gestión de la producción agrícola con énfasis para el proceso de exportación y comercio de alimentos, pero que en el siglo XXI se posiciona como plataforma de ejecución e implementación de programas de agencias multilaterales de fomento.

A partir de la alianza entre el FIDA y el IICA surge el programa Semear Internacional, que, en el ámbito del desarrollo agrícola y seguridad alimentaria, se preocupa prioritariamente de identificar y facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas junto con los proyectos apoyados por el FIDA en Brasil, partiendo del contexto de vida del semiárido nordestino. Se espera generar el intercambio de conocimiento entre las regiones de África y Sudamérica que experimentan problemáticas similares a las que se enfrentan en la región semiárida, que se encuentra presente también en otros países. Así, junto con la concesión de autonomía de los territorios, se percibe una facilitación de diálogo entre organizaciones internacionales para el alcance efectivo del desarrollo. Como tendencia de la Cooperación Sur-Sur, es evidente la necesidad de establecer mayores diálogos entre las localidades, nacional e internacionalmente, para que, de forma directa, logren establecer juntas redes de intercambio de buenas prácticas. Esa tendencia, seguida por el Programa Semear Internacional se pone de manifiesto en el último documento de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular del 2016, *Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and triangular cooperation*, que presenta los papeles que serán desempeñados por las organizaciones que manejan la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Entre los cuales: el de convocación y defensa, para facilitar el encuentro de las partes; *broker knowledge*, como facilitador del conocimiento y divulgador de las

buenas prácticas; constructor de alianzas por medio de la creación de acuerdos que faciliten el desarrollo de relaciones entre los actores implicados; y, por fin, monitor y analista del progreso tras la tramitación de las iniciativas de cooperación (ONU, 2016).

Sobre todo entre actores como Brasil y los países africanos, el uso de herramientas de desarrollo como la Cooperación Sur-Sur puede nutrir un alto nivel de interdependencia, pero con eso generar aún más vulnerabilidades para los receptores si la tramitación de la cooperación no tiene como finalidad el desarrollo. En el mismo documento, se explicita la necesidad de fomentar alianzas entre iguales, no establecer condicionalidad en el proceso cooperativo, facilitar el alcance de beneficio mutuos y, en ese contexto, fortalecer la apertura al enfoque multi-stakeholder que integra los diversos actores en el desarrollo de proyectos y acciones de cooperación (ONU, 2016). Esas directrices ya habían sido presentadas en el documento de Nairobi (2010), pero aún componen con mucha actualidad lo que se espera en términos de desarrollo hasta el 2030.

Ante las transformaciones políticas e institucionales que toman cuerpo a partir del viraje hacia el siglo XXI, la cooperación Sur-Sur y triangular, hoy, alcanzó un nivel sui generis de madurez a partir de la concepción de que el desarrollo no es fruto de procesos descontextualizados de la realidad, de los pueblos, de los actores y de las condicionantes ambientales como estos se presentan. Cabe, sobre todo, observar la profundización del enfoque territorial como tendencia importante que tiene como principal propósito fortalecer las ideas de gobernanza, principalmente en el contexto de existencia de minorías sociales. Proceso este que, para alcanzar un mayor nivel de efectividad, pasa necesariamente por la consideración de la agenda de la agricultura y desarrollo rural como elementos fundamentales para promover mejores condiciones de vida y trabajo, y, por consiguiente, contribuir a la emancipación del Sur frente a las estructuras históricas de subdesarrollo.

### **3. CONCLUSIÓN**

El desarrollo de la agenda de Cooperación Sur-Sur deriva de la madurez y de la consolidación de los países del Sur. Progresivamente, a partir de 1955, con la Conferencia de Bandung, los estándares de cooperación se modificaron variando de una esfera más centrada

del Estado, hasta la década de los 70, y posteriormente una tendencia a la incorporación de la iniciativa privada a partir de la década de los 90. Esos movimientos se hicieron representar en los principales documentos y resoluciones de las Naciones Unidas acerca del tema, que aún hoy, dictan las directrices de acción de sus agencias multilaterales, fondos, programas y conferencias.

En el ámbito de las Naciones Unidas, el BAPA (1978) fue un documento primordial para orientar lo que se entiende como Cooperación Sur-Sur, y las características que de este derivan. Presentado la idea de que los países del sur político deben alinearse para alcanzar la reversión de los niveles de subdesarrollo mediante el intercambio de habilidades, construcción de capacidades, destinación de recursos y tecnología. De esta manera, es posible crear una red entre esos países con el objetivo de facilitar el diálogo y la solidaridad internacionales. En el ámbito del BAPA, surgen las temáticas de la agricultura y desarrollo rural, acompañados de la seguridad alimentaria, como tópico fundamental por incluir como punto importante para trabajarse en los procesos de cooperación y, a partir de 1990, las agencias especializadas que abordan esta esfera comenzaron a participar de manera más activa del llamado TCDC (*Technical Cooperation Among Developing Countries*).

Como fruto del aumento de las interacciones entre Estado e iniciativa privada, así como el surgimiento de nuevos actores como las ONG, se incluye en los procesos de cooperación Sur-Sur el llamado enfoque *multi-stakeholder*, que como tendencia eleva el nivel de autonomía de los actores para dialogar y proponer juntos específicamente iniciativas de desarrollo contextualizadas a los diferentes lugares. Lugares estos que, a partir del siglo XXI, empiezan a ser valorizados, transformando las estrategias nacionales en procesos locales de desarrollo, partiendo de la premisa de que los actores locales, con énfasis en las minorías, deben participar de manera activa en el proceso de desarrollo tras examinar sus propias demandas.

Brasil avanzó alineado a las directrices de territorialización, inicialmente con el programa Territorios Rurales (2003) y posteriormente Territorios de la Ciudadanía, que pretendían abarcar principalmente a las comunidades rurales, en busca de la interiorización del desarrollo del país. Pero, en la misma medida, Brasil no fue muy consistente en lo que se refiere al fortalecimiento de la agricultura rumbo a la cooperación internacional Sur-Sur. La preferencia de los países africanos como locus prioritario de la coordinación gubernamental sobre cooperación hizo que

el sentido de la creación de capacidad se desviara, con el principal interés de expansión de los mercados y de la frontera agrícola transnacional para la producción de commodities.

Sin embargo, se observa que, como fruto del proceso de autonomización de los actores, el Estado deja de influir directamente en la construcción de las alianzas y coordinación del diálogo entre las unidades del Sur. Y así, las agencias multilaterales desempeñan un importante papel de facilitar, coordinar el diálogo y monitorear la evolución de la cooperación, con el propósito de promover efectividad en el intercambio de conocimiento, tecnologías, buenas prácticas para fomentar la construcción de capacidades.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Francisco Paulo. **GUERRA EM ANGOLA AS HERANÇAS DA LUTA DE LIBERTAÇÃO E A GUERRA CIVIL**. Lisboa: [s.n.], 2011. 78 p. Recuperado el 6 de junio del 2018 de: <[https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/11546/2/Guerra%20\\_em\\_Angola.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/11546/2/Guerra%20_em_Angola.pdf)>.

AMANOR, Kojo S.; CHICHAVA, Sérgio. **South-South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique**. [S.l.]: Elsevier, 2016. 11 p. Recuperado el 16 de junio del 2018 de: <[https://ac.els-cdn.com/S0305750X1530320X/1-s2.0-S0305750X1530320X-main.pdf?\\_tid=879abdb5-6874-4166-a583-881dde92f1a3&acdnat=1532394634\\_8583fb2f85df05f413b212930f1d0451](https://ac.els-cdn.com/S0305750X1530320X/1-s2.0-S0305750X1530320X-main.pdf?_tid=879abdb5-6874-4166-a583-881dde92f1a3&acdnat=1532394634_8583fb2f85df05f413b212930f1d0451)>.

AYERBE, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: UNESP, 2002. 301 p.

BONNAL, Jean et al. **EL DESAROLLO TERRITORIAL PARTICIPATIVO Y NEGOCIADO (DTPN): LA FACILITACIÓN PARA LA GOBERNANZA TERRITORIAL**. [S.l.: s.n.], 2013. 71 p. Recuperado el 10 de junio del 2018 de: <<http://www.fao.org/docrep/019/mi207s/mi207s.pdf>>.

BRIEGER, Pedro. **De la Década Perdida a la Década del Mito Neoliberal**. [S.l.: s.n.], [2005-?]. 54 p.

DANTAS, Rafaela Maximiano; COSTA, Micheli Pereira. **TERRITÓRIOS RURAIS NO BRASIL E SUAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO**. Alfenas, MG: [s.n.], 2014. 10 p. Recuperado el 19 de mayo del 2018 de: <[http://www.unifal-mg.edu.br/simgeo/system/files/anexos/Rafaela%20Maximiano%20Dantas\\_0.pdf](http://www.unifal-mg.edu.br/simgeo/system/files/anexos/Rafaela%20Maximiano%20Dantas_0.pdf)>.

FERRANTI, David et al. **Beyond the City: The Rural Contribution to Development**. Washington D.C: THE WORLD BANK, 2005. 264 p. Recuperado el 16 de junio del 2018 de: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7328/32333.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

FLORES, Cintya Dantas. **TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE NA BAHIA:** Saúde, Educação, Cultura e Meio Ambiente frente à Dinâmica Territorial. 2014. 200 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2014. Recuperado el 19 de mayo del 2018 de:  
<<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/19347/1/Territ%C3%B3rios%20de%20Identidade%20na%20Bahia%20-%20Cintya%20Flores%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>.

FURTADO, Celso. **A Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. 238 p. Recuperado el 30 de abril del 2018 de:  
<<http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20-%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Econ%C3%B4mica%20do%20Brasil.pdf>>.

LINDGREN ALVES, José Augusto. **Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências**. Brasília: FUNAG, 2001. 430 p.

MIRANDA, Ary Carvalho et al. **Neoliberalismo, Uso de Agrotóxicos e a Crise da Soberania Alimentar no Brasil**. [S.l.: s.n.], 2005. 8 p. Recuperado el 28 de abril del 2018 de:  
<<https://www.scielo.org/pdf/csc/2007.v12n1/7-14/pt>>.

NETO, Aristides Monteiro. **DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS RECENTES**. São Paulo: IPEA, 2004. 7 p. Recuperado el 9 de junio del 2018 de:  
<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5582/1/BRU\\_n09\\_desigualdades.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5582/1/BRU_n09_desigualdades.pdf)>.

ONU. **New Directions for Technical Cooperation Among Developing Countries**. Nova Iorque: [s.n.], 1995. 31 p. Recuperado el 14 de abril del 2018 de:  
<<https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/>>.

\_\_\_\_\_. **Revised Guidelines for the Review of Policies and Procedures Concerning Technical Cooperation Among Developing Countries**. Nova Iorque: [s.n.], 2003. 19 p. Recuperado el 21 de abril del 2018 de:  
<<https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/>>.

\_\_\_\_\_. **Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation.** Nairobi: [s.n.], 2010. 7 p. Recuperado el 5 de mayo del 2018 de: <<https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/>>.

\_\_\_\_\_. **Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and triangular cooperation.** Nova Iorque: [s.n.], 2016. 37 p. Recuperado el 12 de mayo del 2018 de: <<https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/>>.

\_\_\_\_\_. **Repositioning the UN development system to deliver on the 2030 Agenda** -: Ensuring a Better Future for All. [S.l.: s.n.], 2017. 24 p. Recuperado el 19 de mayo del 2018 de: <<https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/>>.

PEREIRA, José Matias. **POLÍTICAS NEOLIBERAIS, DESEQUILÍBRIO MACROECONÔMICO E GOVERNABILIDADE: OS CASOS DO BRASIL E ARGENTINA.** 2004. 27 p. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Universidade Complutense de Madri, São Paulo, 2003. Recuperado el 6 de junio del 2018 de: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1007/1/ARTIGO\\_PoliticisNeoliberais.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1007/1/ARTIGO_PoliticisNeoliberais.pdf)>.

PERCH, Leisa et al. **Poverty in Focus: The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development.** Brasília: [s.n.], [2013-?]. 44 p. Recuperado el 28 de abril del 2018 de: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus24.pdf>>.

RITTER, Carlos. REFLEXÕES EPISTEMOLÓGICAS SOBRE OS “TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE”. Curitiba: [s.n.], 2011. 15 p. Recuperado el 16 de junio del 2018 de: <<https://revistas.ufrpr.br/geografar/article/viewFile/21805/14197>>.

SANTOS, Boaventura Sousa. **A Globalização e as Ciências Sociais.** 2ª edição. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002. 287 p. Recuperado el 14 de abril del 2018 de: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/globalizacaoeciencias.pdf>>.

SANTOS, Gilmar Ribeiro; PALES, Raíssa Cota; RODRIGUES, Sílvia Gomes. **DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL: 1991-2010.** [S.l.: s.n.], 2014. 29 p. Recuperado el 9 de junio del 2018 de: <<http://www.interscienceplace.org/isp/index.php/isp/article/viewFile/304/301>>.

SARAIVA, José Flavio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947 - 1968). In: SARAIVA, José Flavio Sombra. **História das Relações Internacionais Contemporâneas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007. cap. 6, p. 197-249. v. 1.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. Organizações Internacionais de Integração Regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL. Florianópolis: Editoria UFSC, 2013. 306 p.

UNDP. **The Buenos Aires Plan of Action**. Nova Iorque: [s.n.], 1978. 35 p. Recuperado el 21 de abril del 2018 de: <<https://www.unsouthsouth.org/library/policy-documents/>>.