

Mesa N°33: Historia de las relaciones internacionales y de la integración regional de América Latina desde las independencias hasta la actualidad.

Coordinadores: Morgenfeld, Leandro (UBA-CONICET) Simonoff, Alejandro (UNLP)
Kan, Julián (UBA-UNQ)

El Plan de Acción de Buenos Aires de la Primera Conferencia de Cooperación Sur – Sur y Triangular. Cuarenta años después

GONZALEZ, MARITA

Universidad Nacional de Buenos Aires, Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires

1. Introducción

La Cooperación Sur-Sur surgió en la década de 1950 en el contexto de la lucha común de las antiguas colonias por la independencia y los procesos fallidos de pacificación. El punta pie inicial se ubica en el Pacto de Manila donde los países anticomunistas asiáticos crearon la Organización del Tratado del Sureste Asiático (SEATO) en expedita reacción frente a la guerra de Corea y ante el temor del efecto dominó que anticipaba la reciente Revolución China.

Como espacio transcontinental, el nacimiento de la Cooperación Sur – Sur se remonta a la Conferencia de Bandung en 1955 organizada por Indonesia, Myanmar, Filipinas, Sri Lanka y Pakistán en la que participaron 29 países de Asia y África de reciente independencia. Como parte del conflicto de la Guerra Fría estos países se unieron para preservar su independencia, cooperar mutuamente para prevenir una guerra inminente y apoyar las luchas anticoloniales en curso. Veintitrés años más tarde, 138 naciones del Sur Global suscribieron el Plan de Acción de Buenos Aires (BAPA, por sus siglas en inglés) que dio nacimiento a la denominada cooperación Sur- Sur.

Como definición institucional, las Naciones Unidas definen por Cooperación Sur – Sur (CSS) “*la interacción entre dos o más países en desarrollo, que intentan lograr sus objetivos de desarrollo individuales o colectivos mediante intercambios de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos*”¹; sin embargo, el documento de mayor envergadura en la CSS que aquí estudiaremos expresa con mayor

¹ Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Informe sobre la aplicación de la CSS [DP/2004/26]

contundencia los propios componentes de este tipo de interacción entre naciones. Siguiendo su espíritu y toda la literatura existente, la CSS se entiende como una expresión de solidaridad y una asociación entre iguales de los países en desarrollo. En el sentido literal de su documento fundacional, la CSS es un proceso mediante el cual se persiguen objetivos de desarrollo nacional a través de modalidades novedosas de cooperación que van desde la integración económica, la formación de bloques de integración regional y multilateral, el intercambio de conocimientos, habilidades, recursos y conocimientos técnicos y tecnológicos, entre otros. En ese sentido, y en la letra del BAPA (1978) el propósito de la CSS se orientó contribuir al bienestar nacional de los pueblos y países del Sur, en la cooperación mutua, por el cual los países en desarrollo acordaron observar el respeto a la soberanía nacional, el anticolonialismo y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad; la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo.

A lo largo de esta ponencia, se expresará reiteradas veces el concepto de “Sur Global” y por ello es necesario desandar que se entiende por ello. Se ha discutido si el concepto Sur es una categoría residual o asimilable a los denominados países del Tercer Mundo (Lechini, 2010). Esta investigación comparte con la literatura más reciente, que el concepto Sur surge como un elemento distintivo de los países desarrollados, y que a pesar de no ser un grupo homogéneo en términos socioeconómicos, políticos, grado de independencia, de interdependencia con los países centrales, aspectos culturales, demográficos o incluso ambientales, el concepto Sur Global remite a una alteridad, a una otredad frente a los países centrales, desarrollados e industriales que constituyen las unidades estatales hegemónicas en las relaciones internacionales y han diseñado el orden internacional de la última centuria.

Este trabajo desarrolla un análisis de la Cooperación Sur – Sur a partir de un recorrido histórico y desde la teoría de las relaciones internacionales focalizando el estudio en algunas dimensiones de interés. En primer lugar, el trabajo interroga en qué medida la CSS y en particular el BAPA dialoga temporalmente con la dialéctica del neorrealismo y el neoliberalismo institucionalista de la academia científica abocada a la teoría de las relaciones internacionales en la década del '70. La ponencia intentará demostrar que el estructuralismo latinoamericano y las teorías de la colonialidad del poder (Quijano, 2000) constituyen marcos teóricos más adecuados para estudiar la cooperación en el Sur Global. En el segundo acápite, el trabajo se extenderá

describiendo los elementos más novedosos del Plan de Acción de Buenos Aires en materia de cooperación intentando demostrar que en el contexto de Guerra Fría, los países del Sur intentaron con éxito relativo imponer algunos tópicos novedosos en la agenda tradicional allí donde los países centrales eran reacios a ampliar el horizonte tanto de acción como de reflexión. En esa línea el trabajo, analiza sintéticamente las respuestas del “Norte” a esta nueva forma de cooperación. Se mostrará como la cooperación tradicional a partir de los resortes de las agencias multilaterales y gracias a su poder político y económico, establecerá principios de cooperación “saludable”, instalando una narrativa binaria de “Cooperación buena” –la de los países de la OCDE- “cooperación no transparente” – la de los países del Sur. Finalmente, el trabajo analizará a partir de los principales puntos del BAPA +40, los principales aportes y las dificultades y desafíos pendientes que tiene el sur global. En dicho sentido, el trabajo apuntará a fortalecer el marco teórico de la colonialidad del poder para comprender por qué la Cooperación Sur- Sur, no solo es necesaria, sino también útil para un orden global menos asimétrico y desigual.

2. La Cooperación Sur – Sur en la Teoría de las relaciones Internacionales

La Cooperación Sur – Sur se definió desde sus inicios como una narrativa disruptiva de la teoría de las relaciones internacionales pensada y ejercida desde el norte (Surasky, 2014), de allí radica la dificultad epistémica de eludir los marcos teóricos de las disciplinas sociales impuestas por la academia tradicional de origen noroccidental.

Desde la perspectiva clásica de las teorías internacionalistas liberales, el derrotero lineal de la cooperación entre países tuvo como pivote nodal al Estado, clasificaron a las naciones de acuerdo a su capacidad de alcanzar su estatidad como prerequisite para alcanzar la libertad, paz y prosperidad y progreso (Schmitter, 2011), y definieron a la cooperación internacional como el instrumentos para alcanzar la buena gobernanza y la gobernabilidad nacional y del orden internacional.

Esta perspectiva originaria de la primera posguerra adoptó un perfil diametralmente opuesto a partir de la constitución del orden de Bretton Woods de la segunda posguerra, donde el pesimismo antropológico, la concepción del interés de los Estados en términos de poder, la búsqueda de la seguridad nacional y la ausencia de armonía de intereses en el sistema internacional, definieron la cooperación como un mecanismo derivado de los objetivos de los Estados centrales para aumentar y

consolidar su poder (Carr, 1939; Hans Morgenthau, 1948; Niebuhr, 1946; Kenna, 1957, Kissinger, 1964, Aron, 1962).

Este paradigma de las relaciones internacionales y su correlato en la perspectiva de racionalidad instrumental sobre la cooperación -en tanto intereses de los países centrales- fue hegemónico hasta la década del 70, justamente cuando el orden internacional de posguerra comenzó a resquebrajarse, tanto en su base material a partir del cuestionamiento de la supremacía norteamericana como hacedor principal del régimen internacional, como por la confluencia de los países en desarrollo de crear nuevos mecanismos de relacionamiento y cooperación. En dicho contexto, el BAPA constituye por un lado un hito sintomático de la época y por otro lado la pervivencia del modelo impuesto desde el Norte a través del consenso neo-neo, donde el debate entre el neorrealismo y el neoliberalismo primaron en las escuelas académicas dedicadas a las relaciones internacionales.

Sin embargo, el BAPA como afirman la literatura histórica -por cierto bastante escasa- de esta Conferencia, es el resultado de un importante acumulado de acciones de los países en desarrollo pero con objetivos incluso poco compatibles entre sí. Por ello, la mera enumeración de los antecedentes del Sur Global para establecer criterios de cooperación escindidos de la Cooperación Norte -Sur tradicional, y sus respectivos encuadres en la teorías de las relaciones internacionales, resultan un marco epistémico necesario, pero claramente insuficiente.

Desde la teoría neorrealista la característica anárquica de las relaciones internacionales hacen imposible la cooperación, salvo a partir de la idea de beneficios para los países donantes que le permitan un mejor posicionamiento en el escenario internacional, desde esa perspectiva la cooperación es para beneficio mutuo, pero con la balanza ampliamente inclinada del país donante, el cual impone condicionalidades tanto en el territorio del país “beneficiario”, como en los propios compromisos de asistencia y sumisión al país cooperante en los espacios multilaterales de decisión; pero además se añade que no solamente los Estados deben beneficiarse, sino que introduce a “otras partes interesadas” con poder análogo a los Estados como son las multinacionales (Gilpin, 1981).

Como contraposición a la escuela neorrealista, se erige la escuela neoliberal o institucionalista, donde Robert O. Keohane (1984) es uno de los referentes más destacados. Éste centra su análisis en el comportamiento de las instituciones globales y

regionales y como éstas modifican el propio comportamiento de los Estados haciendo, no sólo posible sino deseable, la cooperación. En dicho sentido, son las reglas internacionales las que moldean los objetivos estatales y morigeran la anarquía propia del orden global. El apogeo de la teoría de la acción racional y la teoría de los juegos empatizaba con el neoliberalismo campante y dejaba atrás todas las teorías latinoamericanas que subvertían el pensamiento hegemónico.

En efecto, los primeros años del recorrido de la Cooperación Sur-Sur se inserta en América Latina en el apogeo del denominado viejo regionalismo propio de la década del '60, a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el CARIFTA en los países del Caribe en 1973. La voluntad integracionista caminó junto a los propósitos vinculados a la propia industrialización nacional, ya que tempranamente y a propuesta de Chile, los procesos de América Central y de América del Sur se integraron en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como respuesta a la crisis de inicios de la década del ochenta (Magariños, 2005). Traemos este recorrido latinoamericanista, para interpelar el hecho que mientras los circuitos académicos de las relaciones internacionales se debatían entre el poder de las instituciones multilaterales versus el interés egoísta de los Estados y sus ambiciones de dominación, el estructuralismo latinoamericano y la teoría de la dependencia explicaban mejor el ambiente de época del BAPA y ponían en cuestionamiento el carácter atomizador que adquiere la cooperación tradicional.

Una de las críticas más frecuente de los países suscriptores del BAPA estaba vinculada al efecto de desintegración de la cooperación de países vecinos en los países en desarrollo como consecuencia de la lucha centrífuga por los recursos de los países donantes. La lectura original cepalina de la década del '60 bajo la dirección de Raul Prebisch construye desde América Latina una perspectiva alternativa sobre la cooperación entre los Estados latinoamericanos, que se sumará a otras teorías de las ciencias sociales, tales como la Teología de la Liberación, la pedagogía del Oprimido, y más recientemente los estudios poscoloniales de origen africano y asiático y la Teoría de la Colonialidad del Poder de Anibal Quijano (2000). Estos nuevos paradigmas no sólo son útiles para pensar e interpelar el *'Mainstream' of International Relations*, sino que podrían dar cuenta en mayor medida el desarrollo histórico de la cooperación Sur – Sur.

Esta perspectiva epistémica ha sido retomada en parte por el constructivismo en la teoría de las relaciones internacionales, provocando la incursión de otros actores de la sociedad como sujetos participantes del internacionalismo, en particular cuando se describe la participación de la sociedad civil en los espacios globales.

La teoría de la Colonialidad de Poder podría ofrecer un paradigma más adecuado tanto para un reordenamiento histórico lineal que asumimos en nuestros estudios (Segato, 2018), así como también para repensar los atributos anticoloniales, de reafirmación de identidades, la refracción al racismo, la soberanía que manifestaron los gobiernos suscribientes del BAPA, más allá de las fuertes divergencias de regímenes políticos y de grado de autonomía o subordinación a la lógica de la Guerra Fría. En ejemplos más locales, bajo dicho marco teórico se podría comprender la paradoja de los gobiernos dictatoriales del Cono Sur y el plan sistémico de exterminio establecido por el Plan Cóndor y como contrapartida la promoción de las directrices autonómicas que se inscriben en el BAPA de 1978.

Tanto las teorías latinoamericanas descritas como el constructivismo dotan de herramientas más pertinentes para comprender la cooperación del Sur Global en la medida que los primeros despojan la idea de la anarquía y confluencia igualitaria de las naciones en el escenario internacional, y porque los constructivistas introducen la identidad de los Estados como motivación para la cooperación, en clara crítica a la perspectiva de los “intereses nacionales” como dimensión unívoca del orden internacional (Wendt, 1992).

3. El BAPA de 1978

Tal como se expresó en la introducción, la Conferencia de Bandung en 1955 fue el encuentro inicial que propició una concatenación de aglutinaciones de países en desarrollo, tales como el Movimiento de Países No Alineados (1961), el G 77 (1964) que daban cuenta de la impronta de los países de reciente descolonización de presentar un “Nuevo Orden Económico Internacional” que se enunció en la Resolución 3201 de Naciones Unidas y se profundizaría en toda la década del '70. Tal como analiza Acerbi (2019) las resoluciones de la ONU permiten ver una transformación del clima intelectual que daría nacimiento a la declaración del BAPA y el nacimiento de la cooperación Sur- Sur.

Los Estados No Alineados que crearon el G 77 estuvo conformado por un grupo de países africanos y asiáticos pregonaron desde sus inicios que el espíritu que encarnaban era luchar contra el imperialismo y el legado colonialista (Prashad, 2012), en otras palabras se pronunciaban en tanto aglomeración de Estados cuyo origen y desarrollo estuviera signado por la subordinación y marginación de un orden internacional constituido por el Norte.

El debate arduo sobre un Nuevo Orden Económico Internacional fue producto de un largo período de desaceleración productiva y económica de los países centrales que se inicia en el lustro 1965-1970 y que iniciándose en los países desarrollados, impactó muy negativamente en los países del llamado Tercer Mundo.

La crisis economía expresada en la estanflación de los países centrales, y su efecto dominó sobre los países en desarrollo constituyen el signo de toda la década del '70 que impactó en una crisis de dominación profunda y que transformara a América Latina en un polvorín de insurrección y una profundización de la guerras fratricidas en el sur de África.

La confluencia de procesos concomitantes -estanflación, crisis del régimen de Bretton Woods, en especial del patrón- dólar, crisis del petróleo, transformaciones tecnológicas y en la organización de la producción, cambios culturales, crisis de dominación colonial y emergencia de la violencia política, sumado los cuestionamientos expresados en los círculos académicos y de los organismos internacionales- conformaron el clima bajo el cual se desarrolló el BAPA.

El Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, conocido a partir de su suscripción en diciembre de 1978 como Plan de Acción de Buenos Aires (BAPA, en sus siglas en inglés; y PABA en sus siglas en español), muestra desde su propia introducción que los países del Sur Global suscribientes asumían que el mundo de posguerra con un puñado de países que definen las reglas de juego estaba -a sus ojos y análisis- perimido, y exhortaban en su párrafo 3 a un “...nuevo orden económico internacional como expresión de su voluntad política y de su determinación, basadas autosuficiencia nacional y colectiva, de pugnar por un nuevo modelo de relaciones internacionales más adecuado a las circunstancias reales y que refleje plenamente los intereses de la comunidad mundial en su conjunto”².

² Plan de Acción de Buenos Aires. Párrafo 3.

El documento histórico expresa que el objetivo de la cooperación Sur- Sur es lograr la autosuficiencia nacional y colectiva para el desarrollo social y económico (párrafo 5), y que si bien no es nueva, ya que contaba con un largo recorrido histórico, sí es nuevo el reconocimiento en el Sistema de Naciones Unidas de la capacidad de los países en desarrollo de colaborar entre sí. Los países del Sur Global se alinean en el diagnóstico de la Asamblea de Naciones Unidas del 1° de mayo de 1974, que establece un Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional³ y el reconocimiento explícito del año siguiente de la misma Asamblea el cual “concede” el derecho de las naciones menos desarrolladas a una cooperación técnica que le permita valerse de sus propios medios y resolver sus problemas de desarrollo. Es decir, se admite por primera vez que los países del Sur Global deben valerse de sus propios medios para su progreso económico y social.

Esta definición encierra algunas paradojas para esos propios países del Sur Global, en primer lugar, el Orden de Bretton Woods asimétrico que hasta entonces describió y actuó en los países de África, Asia y Oceanía en un rol bifronte de colonialismo y paternalismo, ahora le otorga discrecionalmente su anuencia para un desarrollo autónomo, pero simultáneamente, profundiza el sometimiento de los países recientemente independizados a través de un mayor flujo de préstamos a través de los bancos regionales de desarrollo y las propias instituciones financieras internacionales, aletargando la posibilidad concreta de autosuficiencia y desarrollo endógeno.

Por otro lado y de acuerdo al acápite precedente donde analizamos la preeminencia del inter-paradigma neorrealista y neoliberal de las relaciones internacionales, los programas de desarrollo de Naciones Unidas que se establecieron desde principio de la década del '80 y con mayor virulencia en el presente siglo, enfatizan que es la “movilización de recursos domésticos” el legítimo instrumento para un desarrollo sostenible en los países del Sur Global. Este eufemismo, tiene una doble lectura para los países desarrollados, por un lado, responsabiliza a los países sureños de ser artífices de sus propios infortunios en el desarrollo económico y social, negando todo la evidencia empírica sobre la funcionalidad de la relación asimétrica funcional a los países centrales, desarrollada ampliamente por el estructuralismo latinoamericano (Prebisch, 1989; Puig, 1981), por otro lado, posicionó a los países de la OCDE a la clasificación de las economías en desarrollo, dividiendo a aquellas por su producto

³ Resolución 3201 y 3202 de la Asamblea de Naciones Unidas (1974)

interno bruto debían seguir siendo receptoras de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y aquellos que superando un umbral de producto interno quedaban fuera de toda cooperación. Pero además este viraje de los destinos de la cooperación tradicional dio origen a una literatura especializada en la comparación de ambos tipos de regímenes de cooperación, donde la cooperación Sur- Sur, no solamente será siempre descripta como subsidiaria de la tradicional, sino también será calificada con atributos negativos, en particular a los estándares que la cooperación al desarrollo establecerá a partir de los Principios de Estambul (2010) y Principios de Busán (2011).

La cooperación Sur- Sur fue dirigida en este Plan de Acción desde la lógica sectorial, y para ello establecieron como prioridades las siguientes esferas: empleo y el desarrollo de los recursos humanos, pesca, alimentación y la agricultura, la salud, la industrialización, la información, la incorporación de la mujer a las actividades de desarrollo, la cooperación monetaria y financiera, las materias primas, la ciencia y la tecnología, la cooperación técnica y los servicios consultivos, las telecomunicaciones, el turismo, el comercio y el transporte y las comunicaciones. A la luz de más de cuatro décadas de este Plan se observa que efectivamente la mayor cooperación del Sur Global se encuentra en asistencia tecnológica, en especial en materia de introducción de nuevas tecnologías y en agricultura y materias primas, tal como es el caso de la cooperación Argentina en América Latina y en Vietnam y Laos, o el caso de Brasil con los países africanos de colonización portuguesa donde el lazo cultural y lingüístico determinó enérgicamente la cooperación y el estrechamiento de sus relaciones.

Cuando se analizan las recomendaciones para la implementación del BAPA, resaltan en una lectura retrospectiva algunos elementos pioneros de lo que hoy parece ser un consenso para toda la cooperación, pero que en ese tiempo histórico, no estaba previsto en la cooperación tradicional. El Plan de Acción de Buenos Aires arremete en su párrafo 17 contra la cooperación tradicional Norte- Sur, cuando expresa que la cooperación no es la asistencia de acuerdo a los estándares y definiciones de los países donantes, sino que la prioridad se establece entre el partenariado o socios pares. De esa forma, por ejemplo, en la recomendación primera, se establece que las prioridades de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD) deben ser establecidas por el país receptor, entendido como socio principal; concepto que será bautizada por la cooperación tradicional del norte, como apropiación democrática muchos años después.

El PABA incursiona en la participación de actores del sector privado en alianza con actores estatales, elemento que tomará mucho impulso en los Acuerdos de Busán, donde la cooperación internacional sella la preponderancia de los actores privados de la economía para la cooperación y que ha sido descrito por todos los especialistas como un proceso de privatización de la Agenda de Desarrollo de Naciones Unidas. En esa línea, la Recomendación 12 establece la necesidad de emular la cooperación existente entre empresas e instituciones privadas⁴. Sin embargo, en el Plan original de finales de los '70, no se participa a otros actores de la sociedad civil, ni tampoco se menciona a la sociedad como sujeto receptor o agente del desarrollo. Esta elusión a toda mención de la sociedad en general o de actores en particular demuestra que la cooperación Sur- Sur estuvo diseñado bajo un marco epistemológico que da centralidad en las instituciones estatales.

Se podrá argüir que la narrativa de la sociedad civil es una incursión que emerge con toda su potencialidad en el apogeo del neoliberalismo, y que se transformaría en un anacronismo encontrarla en un documento propio de la guerra fría en plena etapa de recrudescimiento. Sin embargo, cuando profundizamos en la lectura, observamos que se describe la noción de “pueblo” asociado a la identidad cultural de los países en desarrollo, recomendando explícitamente la cooperación para preservar la identidad cultural de los pueblos y fortalecer la capacidad colectiva y el patrimonio de los países en desarrollo.

El desarrollo de la cooperación en el ámbito cultural, la preservación del patrimonio cultural, y el desarrollo de relaciones horizontales entre organizaciones profesionales técnicas conforman un acervo relevante en el PABA y determinó que gran parte de las relaciones de intercambio y cooperación entre los países del Sur Global tuviera esa impronta.

No obstante, las luces y sombra que hemos descrito en los párrafos precedentes, la Cooperación Sur – Sur desarrolló desde sus inicios tópicos que fueron ampliamente difundidos por el estructuralismo latinoamericano, tales como la

⁴ Se transcribe la Recomendación 12: Expansión de la CTPD por conducto de las empresas e instituciones nacionales públicas y privadas: 31. “Teniendo en cuenta la importante y creciente contribución aportada por las empresas e instituciones del sector público al desarrollo nacional de los países en desarrollo y el rico fondo de experiencia adquirido por ellas a lo largo de los años, los gobiernos de los países en desarrollo deben esforzarse por establecer o fortalecer arreglos apropiados encaminados a estimular y mantener la cooperación y la comunicación entre las empresas e instituciones públicas de sus propios países y las de otros países en desarrollo, con vistas en particular a fomentar una más estrecha colaboración. De modo análogo, los gobiernos de los países en desarrollo deben estimular la concertación de arreglos comparables con respecto a las empresas e instituciones nacionales privadas”.

integración regional, el vínculo estrecho entre densidad del desarrollo nacional y la capacidad de los Estados para el desarrollo regional (Ferrer, 2007), la complementariedad industrial con vistas a desarrollar accesos preferenciales de mercado⁵, la problemática central de las migraciones o diásporas de los recursos humanos más calificados⁶, el transporte y las comunicaciones⁷.

4. La reacción del Norte

La segunda mitad de la década del '80 y la década subsiguiente constituye cénit de reestructuración de ese orden económico mundial al cual aludimos en este trabajo y la consolidación de un régimen dual de cooperación económica. Afirmamos que es dual bajo la premisa según la cual las naciones en desarrollo serán destinatarios de los principales programas de ajuste estructural financiados por créditos de los organismos financieros y por el otro lado, serán los países desarrollados principales signatarios y aportantes de estos organismos, los que ofrecerán vías subsidiarias de cooperación Norte-Sur, con especiales características de subordinación y control de los donantes sobre las prioridades y la rendición de cuentas de los países receptores de cooperación.

Las instituciones financieras internacionales que durante las primeras décadas de posguerra habían tenido una escasa influencia en la política económica doméstica de los países en desarrollo, comenzaron una fuerte revisión de sus áreas geográficas de atención, así como sus prioridades. Los organismos internacionales de crédito se sumergieron en una profunda reflexión respecto al ejercicio de su función en el mantenimiento del equilibrio de los flujos monetarios y de crédito para la libre circulación de capitales. Su adscripción a la denominada Nueva Escuela Económica o Escuela de Chicago comenzó a plasmarse en la cosmovisión de las políticas económicas propiciadas por algunos países desarrollados, y en la ascendente posición de los organismos multilaterales de crédito como actores privilegiados encargados de la asignación mundial de recursos económicos y como órgano de contralor de las políticas macroeconómicas implementadas por los Estados nacionales. Los países en desarrollo, ya sea por la vía de reducción de la economía mixta y la intervención estatal, o ya sea bajo el argumento de reconstrucción de las guerras poscoloniales, fueron sometidas a los programas de ajuste estructural, de la mano de un frondoso conjunto de créditos de

⁵ Recomendación 19. Promoción de la complementariedad en proyectos industriales y agrícolas a nivel subregional y regional

⁶ Recomendación 27. Control del éxodo de personal calificado de los países en desarrollo

⁷ Recomendación 30. Fortalecimiento de los transportes y las comunicaciones entre los países en desarrollo

rápido desembolso del Banco Mundial y de los Bancos regionales de Desarrollo (Gonzalez, Jara, 2003).

Es recién a posteriori que estos programas de ajuste estructural y la cooperación suplementaria diseñada para subsanar los daños colaterales demostraran no sólo su ineficacia sino también su potencial elemento desestabilizador de la gobernabilidad nacional y de la gobernanza mundial, cuando los países de la OCDE incrementaron la Ayuda Oficial al Desarrollo. Dos años después del BAPA, los países desarrollados se comprometieron a destinar el 0,7% de su Producto Bruto Interno a la cooperación al desarrollo, pero ese porcentaje nunca fue cumplido, y hasta la fecha solo seis países cumplen con dicha meta⁸.

Los agentes cooperantes del Norte desarrollaron a lo largo de estos cuarenta años una virulenta crítica a la Cooperación Sur- Sur, con hitos históricos como por ejemplo a partir de los últimos diez años con la mayor participación de China como cooperante para los países en desarrollo. La crítica se expresa en los ámbitos multilaterales, pero muy especialmente en las reuniones anuales de Cooperación al Desarrollo.

Como respuesta a la Cooperación Sur – Sur, y a iniciativa de la Unión Europea como ámbito regional con mayor cooperación, se puso en marcha en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas las nuevas prioridades de cooperación para los países en desarrollo, conocidos como los Objetivos del Milenio (2000-2015), a las cuales se sumaron las conferencias de Cooperación y las Cumbres de Naciones Unidas sobre Financiamiento al Desarrollo⁹.

Esta puja abierta entre los donantes tradicionales y los países de emergentes que comienzan a ganar terreno en la cooperación, se hizo evidente en el auspicio de los países del Norte de establecer un partenariado de la sociedad civil “civilizada” como contrapartes de la cooperación, tanto en el diseño, como en el monitoreo y rendición de cuentas de la cooperación estatal y del sector privado. Un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, aglutinadas por grupos de afinidad (Sindicatos, Jóvenes, ONGs para el desarrollo, Mujeres, Indígenas, Campesinos, Organizaciones de la Fe, Migrantes) se congregaron en Estambul en el año 2010, creando una serie de principios que deben regir la cooperación internacional. Estos principios que confirman el lenguaje epocal

⁸ Estos países son: Dinamarca, Países Bajos, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia. Fuente: Global Partnership for Effective Development Cooperation.

⁹ Sobre los Objetivos del Milenio ver: <https://www.un.org/es/millenniumgoals/>

sobre el respeto y la promoción de los derechos humanos y la justicia social, la equidad e igualdad de género, el empoderamiento, apropiación democrática y participación inclusiva, la promoción de la sostenibilidad ambiental, incluye también el tópico inaugural del BAPA –solidaridad y partenariado horizontal- y promueve la transparencia y la rendición de cuentas. Estas últimas dimensiones serán las críticas más incisivas sobre la Cooperación Sur – Sur y en especial sobre el papel de China. Esto se actualizará y reforzará en la Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo realizada un año después. Los principios establecidos en Busán constituye la esfera donde Norte y Sur se disputan hegemonías en temas de cooperación, que como se ha señalado en este trabajo, no refiere exclusivamente a las donaciones para el desarrollo de los países, sino la disputa por el realineamiento de los países centrales y de los actuales países emergentes del Sur (China, India, Brasil, Sudáfrica, México) para rediseñar el orden internacional, es decir, barajar y dar de nuevo.

En primer lugar, a partir de Busán, los países centrales a la luz de la crisis mundial del 2008, sinceran que no podrán mejorar los niveles de ayuda al desarrollo y por tanto, abren la puerta a las fundaciones filantrópicas y de ayuda de las empresas multinacionales¹⁰, y reciben con beneplácito las Alianzas Públicas Privadas –PPP- como mecanismo para superar la pobreza, el desarrollo de inversiones y de infraestructura-.

En segundo lugar, incorporan como norma la “apropiación democrática” como mecanismo de evitar el direccionamiento de la cooperación hacia los intereses de los donantes, y la necesidad de realizar el diagnóstico de necesidades primarias de cooperación a los países receptores de la cooperación. Este punto que es originario del BAPA es un cambio sustancial de la cooperación Norte – Sur tradicional.

En tercer lugar, los Acuerdos de Busán adscriben a la transparencia y la rendición de cuentas (Global, Regional y Nacional), pero establece pautas voluntarias. Y en eso se apoyan los países de la OCDE para criticar a los países emergentes, en particular a China. Es el déficit del espíritu multilateral que coacciona a los países donantes a ejercicios de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, los países del Norte, alentaron la Cooperación Triangular, es decir países del Sur Global con participación de uno o varios países del Norte con confluencia

¹⁰ Al respecto es muy sintomático como en la III Cumbre de Financiamiento al Desarrollo realizada en Addis Abeba, el párrafo 28 está dedicada a la “labor loable de la Fundación de Bill y Melinda Gates” dejando entrever que es un mecanismo idóneo para transformar la cooperación.

de fondos de cooperación. Esta política que promueve la OCDE, se expresa en los foros multilaterales, como un intento de soslayar a la Cooperación Sur- Sur como alternativa a la cooperación del Norte.

5. El BAPA 40 años después

La Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur se celebró en marzo de 2019 en Buenos Aires, Argentina, conmemorando el cuadragésimo aniversario de la firma del Plan de Acción de Buenos Aires. La conferencia tuvo como principal objetivo debatir el papel de la Cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La Declaración final estableció en su párrafo 8 la continuidad de los principios de respeto de la soberanía nacional, la implicación nacional (apropiación democrática) y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo.

El análisis del documento oficial pone de relieve varios aspectos geopolíticos de la visión del Sur Global. En primera instancia interpela a la cooperación tradicional afirmando que no debe confundirse con Asistencia oficial para el desarrollo (párrafo 9), y a la vez cede ante la presión de los países desarrollados al definir a la cooperación triangular como complementaria de la CSS cuando los países en desarrollo soliciten mayores recursos o capacidades¹¹.

Asimismo, y a diferencia del contexto histórico de la declaración predecesora, se compromete con los derechos humanos, las libertades fundamentales, y añade la necesidad de luchar contra la corrupción y frenar los flujos financieros ilícitos serán esenciales en nuestros esfuerzos¹².

El reclamo de las organizaciones de la sociedad civil desde el inicio del siglo XXI, se plasmaría en el párrafo 14 al afirmar que se debe establecer *“una cooperación Sur-Sur centrada en las personas, en la que las personas, sus comunidades y sus organizaciones lideren la identificación de las necesidades de desarrollo, el establecimiento de objetivos y metas de desarrollo, y el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de programas, políticas y proyectos de desarrollo”*. Y añadía *“una cooperación Sur-Sur que institucionalice esto a través de marcos, espacios*

¹¹ Párrafo 12 de la Declaración Plan de Acción de Buenos Aires + 40. PABA+ 40.

¹² Párrafo 14. BAPA +40 Op.cit.

oficiales, mecanismos y recursos para la cooperación entre personas y el compromiso de las organizaciones de la sociedad civil”¹³.

Los tópicos a los que refería el BAPA de 1978 se amplían abarcando el comercio, las inversiones, el cambio climático e incursiona en la narrativa del Sur Global de seguridad alimentaria (Párrafo 18 y 24).

Como clima de época exigen a los países prestatarios de deuda que “afronten con carácter prioritario los problemas relacionados con la sostenibilidad de la deuda a fin de evitar efectos negativos en el desarrollo a largo plazo” y caracterizan a los flujos financieros ilícitos como una variable determinante que impide el desarrollo económico.

La exigencia sobre rendición de cuentas es atendida en forma muy inicial al establecer una voluntad de “*alentar a los países a elaborar sistemas propios para evaluar la calidad y los efectos de los programas de cooperación*”¹⁴, y en el párrafo 29 establece criterios de transparencia y el aumento de la rendición de cuentas mutua, adecuándose a los estándares de eficacia al desarrollo. En el apartado sobre sector privado, los países en desarrollo se sitúan en la misma lógica de la captura corporativa de la cooperación, al subrayar “*la necesidad de que se movilicen más recursos y de que se logre la participación especialmente del sector privado en iniciativas de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular en pro del desarrollo sostenible*”¹⁵ y lo reitera al alentar las denominadas “fuentes de financiación innovadora”, que no es otra cosa que el eufemismo utilizado internacionalmente para las Alianzas Público- Privadas y la privatización de la ayuda y cooperación.

6. Luces y Sombras de la Cooperación Sur – Sur. 40 años después.

La Cooperación Sur – Sur nació como una alternativa a la cooperación de los países desarrollados en un contexto de transformación del orden internacional y de autoafirmación de identidad y de independencia de los países en desarrollo. La cooperación del Norte fue visualizada por el Sur Global –tanto gobiernos como por los actores sociales – como una asistencia asimétrica, donde los países del Norte establecen criterios y dictan el adecuado uso de los recursos y asistencia, perpetuando el (neo) colonialismo. En dicho sentido, los países donantes requieren que sus destinatarios cambien o introduzcan ciertas políticas o ajustes estructurales para que puedan recibir

¹³ Declaración de la Alianza Global de Eficacia al Desarrollo – América Latina y Caribe. Disponible en <https://www.csopartnership.org/global-activities/date/2019-03>

¹⁴ Párrafo 24 y 24 BAPA +40 op.cit.

¹⁵ Párrafo 31- BAPA +40 op.cit.

ayuda (condicionalidad de la política). Al comprar materiales o equipos o contratar a personas necesarias para proyectos de desarrollo, los países receptores también deben comprarlos a empresas del país donante (ayuda vinculada), que esencialmente devuelve la ayuda a los propios países donantes. Con esta caracterización, el resultado es unívoco al decir de los países en desarrollo: “esta cooperación es ineficaz para cumplir con la promesa de desarrollo expresada por Naciones Unidas”.

Si se esperaba que ese desarrollo viniera de un proceso disruptivo originado desde el Sur, podemos afirmar que dicha cooperación permitió, con los vaivenes del devenir histórico relatados brevemente en este trabajo, un mayor conocimiento del Sur Global, cooperación académica, transferencia de conocimientos, e incluso un crecimiento importante de usinas de pensamiento creadas y pensadas desde el Sur. En similar expresión se puede analizar la cooperación en temas de agricultura y tecnología aplicada a las materias primas. Sin embargo, existe un vacío muy importante en materia de otros tópicos económicos, derechos humanos, sociales, políticos y de desarrollo sostenible.

Cuando se analiza comparativamente los textos del BAPA y BAPA +40 se observa la continuidad de una crítica al orden económico mundial, tanto de finales de los '70 como el actual, pero también se ha visto una regresión de las posiciones del Sur concediendo espacios a la captura corporativa de la ayuda. En efecto, el documento del 2019 enfatiza la necesidad de la inclusión y las asociaciones de múltiples partes interesadas, pero centrándose principalmente en atraer al sector privado y las IFI, con poca o ninguna mención de los pueblos significativos y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Como tal, expande la captura corporativa y refuerza la reducción de los espacios cívicos en la cooperación Sur-Sur. Además de las muchas preocupaciones que ya rodean a la CSS, esto compromete aún más su integridad como un modo de cooperación para el desarrollo supuestamente basado en principios transformadores de solidaridad, horizontalidad, soberanía nacional, autosuficiencia y una verdadera transformación de los poderes multilaterales y poderes fácticos del orden global. En ese sentido, queda mucho por hacer y las ciencias sociales pueden aportar desde las teorías de colonialidad del poder importantes instrumentos para lograr una visión emancipatoria del Sur Global.

Bibliografía

ACERBI, Sebastián (2019) “El surgimiento de la Cooperación Sur-Sur: Análisis histórico del Plan de Acción de Buenos Aires (1978)”. Ponencia presentada en I Encuentro de Reflexión sobre Relaciones Internacionales. Asociación de Estudios Internacionales Argentina (AERIA). Buenos Aires, 23 y 24 de mayo del 2019 en UMET.

ARON, R (1962) *Paix et guerre entre les nations*. París: Calman Levy.

CARR, E. H (1989) *The Twenty Years Crisis 1919:1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Londres: Macmillan, [1°. ed: 1939].

FERRER, Aldo (2007) “Globalización, desarrollo y densidad nacional”, en Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp). Enero. ISBN: 978-987-1183-65-4. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100826075808/vidal.pdf>

FRASER, Nancy y HONNETH, Axel (2006); *¿Redistribución o reconocimiento?* La Coruña, España: Editorial Morata, Paideia Galizia Fundación

GILPIN, R (1975). *Power and the Multinational Corporation*, Nueva York: Basic Books.

JARA, Antonio, GONZALEZ, Marita (2003) *Los Organismos Multilaterales de Crédito y su impacto en las políticas locales. Estudio regional: Los casos de SOMISA Y Central Térmica San Nicolás*. Editorial: Foro Sindical para la formación y la capacitación de trabajadores, Buenos Aires

KENNAN, G (1957). *American Diplomacy, 1890-1950*, Nueva York: Mentor Books.

KEOHANE, R. O (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press. Editado en español: Grupo Editor Latinoamericano.

KEOHANE, R. y NYE, J. (eds.) (1971) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press,

KISSINGER, H (1964) *A World Restored –Europe After Napoleon: The Politics of Conservatism in a Revolutionary Age*. Nueva York: Grosset and Dunlap University Library.

LECCHINI, Gladys (2010) La cooperación Sur-Sur en las agendas externas en las agendas externas de Argentina y Brasil. Revista Estudios Universidad Nacional de Córdoba. Número Especial. Junio 2010. Pp 35 -47, [Disponible en web: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/download/9425/10163> ultimo acceso: 31 de julio de 2019]

MORGENTHAU, H (1978). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred Knopf, [1ª. ed. 1948].

NIEBUHR, R. (1946) *Moral man and immoral society. A study in ethics and politics*. Nueva York: Ch. Scribner's Sons)

PRASHAD, Francisco J (2012) *Las naciones oscuras. Una historia del Tercer Mundo*, Península, Barcelona.

PREBICH, Raúl (1981) *Capitalismo periférico. Crisis y Transformación*. México, Fondo de Cultura Económica.

PUIG, Juan Carlos. (1989) Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías del Siglo XX. Integración Latinoamericana, enero-febrero, pp. 40-62.

QUIJANO, ANIBAL (2000) “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en Lander, Edgardo (org) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectiva Latinoamericanas. Buenos Aires, CLACSO/UNESCO

SEGATO, Rita (2018) *la crítica de la colonialidad en ocho ensayos y una antropología por demanda*. Capitulo: “Anibal Quijano y la perspectiva de la colonialidad del poder”, pp 35 a 67. Buenos Aires, Prometeo libros

SCHMITTER, Philippe (2011). “Los conceptos de cooperación e integración regional”, en Puente@Europa - Año IX - Nro. 1 Junio 2011 [Disponible en web: <https://puenteeuropa.unibo.it/article/view/5271>, último acceso 31 de julio 2019]

SURASKY, Javier (2014) *La cooperación Sur- Sur en América Latina como herramienta decolonial*. En Serie: Documentos de Trabajo N° 9, Octubre, 2014. Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. [Disponible en web: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49437>, último acceso 31 de julio 2019]

WENDT, A. (1992) “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, *International Organization*, 46, pp. 391-425

Fuentes

Global Partnership for Effective Development Cooperation. Disponible en

<http://effectivecooperation.org/>

PLAN DE ACCIÓN DE BUENOS AIRES (1978) PABA UNSSC – UNITED NATIONS OFFICE FOR South – South Cooperation.

<https://www.unsouthsouth.org/biblioteca/documentos-de-politicas/?lang=es>. Disponible en la Web

PLAN DE ACCIÓN DE BUENOS AIRES (2019) PABA +40. Disponible en Web

<http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/pressreleases/2019/PABA40.html> [último acceso 30 de julio de 2019]