

Releyendo el Plan de Acción de Buenos Aires

Rereading the Buenos Aires Action Plan

TAHINA OJEDA MEDINA *



PALABRAS CLAVE

PABA; Relaciones internacionales; Cooperación técnica; Cooperación Sur-Sur.

RESUMEN Este artículo realiza una revisión del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978. Lo hace desde un enfoque de relaciones internacionales conjugándolo con la dinámica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Presenta un análisis del contexto político y los eventos que dejaron su impronta en la formulación del PABA. Estudia las implicaciones de este Plan de Acción en la configuración de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) como modalidad de cooperación dentro del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD) y de las relaciones internacionales.

KEYWORDS

BAPA; Technical cooperation; South-South Cooperation.

ABSTRACT This article makes a revision of the Buenos Aires Action Plan (BAPA) of 1978. It does so from an International Relations approach, bringing it together with the dynamics of International Cooperation for Development. It presents an analysis of the political context and the events that left their mark on the formulation of the BAPA. It studies the implications of this Plan of Action in the configuration of TCDC as a form of cooperation within the International System of Cooperation for Development and International Relations.

MOTS CLÉS

PABA; Coopération technique; Coopération Sud-Sud.

RÉSUMÉ Cet article constitue une révision du Plan d'action de Buenos Aires (PABA) de 1978. Il adopte une approche axée sur les relations internationales qui aussi conjugue à la dynamique de la coopération internationale pour le

* Tahina Ojeda Medina es doctora en Ciencias Políticas (UCM), máster en Estudios Contemporáneos de América Latina (UCM), magíster en Cooperación Internacional (UCM), investigadora asociada al IUDC-UCM, coordinadora del grupo de trabajo "Cooperación Sur-Sur y políticas de desarrollo en América Latina" (CLACSO) y miembro del grupo de investigación "Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales" (REEDES). Además, es autora del libro *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur* y coautora de otras obras especializadas.

développement. Il présente une analyse du contexte politique et des événements qui ont marqué la formulation du PABA. Étudier les incidences de ce plan d'action sur la configuration de la CTPD en tant que une forme de coopération au sein du Système international de coopération pour le développement et les relations internationales.

Introducción

El Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo es el documento de orientación más amplio acordado en la materia. Con medidas específicas y de carácter multinivel, a 40 años de su publicación sigue teniendo absoluta vigencia por su enfoque de conjunto y visión de futuro. Suscrito por consenso, por los representantes de 138 Estados, es producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD) celebrada en Buenos Aires entre el 30 de agosto y el 12 de septiembre de 1978.

Este artículo presenta una lectura del PABA desde un enfoque de relaciones internacionales conjugándolo con la dinámica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). A través de un análisis del contexto político y los eventos que dejaron su impronta en la formulación del PABA, estudia las implicaciones de este Plan de Acción en la configuración de la CTPD como modalidad de cooperación dentro del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD) y de las relaciones internacionales.

Tras esta introducción el artículo se estructura en tres secciones. En la primera, se presenta una breve descripción de las relaciones internacionales que enmarcan el contexto del PABA. En la segunda, se detallan los eventos internacionales más relevantes que tuvieron lugar en el periodo de 1974-1978 que contribuyeron a fraguar el contenido final del PABA. En la tercera se analizan algunas de las aportaciones conceptuales y epistemológicas que subyacen de sus postulados y fundamentos. El cierre se realiza con unas reflexiones para el debate y la bibliografía empleada en la elaboración del texto.

Las relaciones internacionales en el contexto del PABA

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD de 1978 se realiza en “un momento crítico de la evolución de las relaciones de los países en desarrollo entre sí y con los países desarrollados” (PABA, 1978: párr. 1). Tuvo lugar en un escenario geopolítico marcado principalmente por la Guerra Fría, los recientes movimientos de descolonización de Asia y África, la consolidación del bloque político del Tercer Mundo y la promoción del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

En este contexto, los países del Sur, entonces asociados al proyecto político del Tercer Mundo, son conscientes de los cambios que estaban ocurriendo en las relaciones internacionales, tanto en el control y reparto del poder, como en la distribución de los recursos, capacidades y necesidades a nivel mundial. Decidieron emplear una estrategia política de doble vía que facilitara la creación del eje Sur-Sur en las relaciones internacionales (Ojeda, 2016) y su materialización a través de la cooperación y la solidaridad internacional. El eje Sur-Sur permitiría, por un lado, hacer frente a las necesidades nacionales y regionales de desarrollo de los países, empleando la cooperación técnica y económica y, por otro, superar la condición de subordinación impuesta, que les relegaba a la irrelevancia o al utilitarismo según las necesidades de las grandes potencias, empleando la cooperación política. “El Tercer Mundo quería expresar su opinión, hallar una base para la unidad y tomar posesión de su propia parte de la dinámica de los asuntos internacionales” (Prashad, 2012: 37).

De la creación del eje Sur-Sur en las relaciones internacionales de aquellos que comparten una situación estructural común y de los vínculos generados entre sí, surge la necesidad de dotar a la CTPD, entendida como medio técnico y estrategia política, de lineamientos claros, un marco conceptual y un plan de acción común, consensuado y general. “La importancia que se asigna a la CTPD y a la CEPD [cooperación económica entre países en desarrollo], a partir del decenio de 1970, se basó en el reconocimiento de la necesidad de aumentar los intercambios horizontales entre los países en desarrollo a fin de complementar los intercambios entre Norte y Sur, predominantemente verticales, que históricamente habían caracterizado las relaciones internacionales” (ONU, 1995: 6).

La Conferencia de Buenos Aires de 1978 adquiere relevancia por representar una ocasión para que los países del Sur puedan realizar sus planteamientos con respecto a la mejora de sus condiciones de desarrollo, la promoción de la CTPD y su “[...] exhortación del nuevo orden económico internacional como expresión de su voluntad política y de su determinación, basadas en los principios de la 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” (PABA, 1978: párr. 3).

Marca un hito de meridiana importancia en el largo camino que recorrerán los países del Sur para conseguir la autodeterminación y el desarrollo. Por un lado, representa un paso más en el proceso de diálogo y concertación política en el ámbito de las relaciones internacionales del Sur y, por otro, simboliza la oportunidad de avanzar en la formalización técnica y conceptualización de la CTPD y de lo que más adelante se configurará como Cooperación Sur-Sur (CSS).

El PABA, como principal producto de la conferencia, retoma planteamientos y principios acordados en anteriores reuniones y declaraciones del Movimiento de los No Alineados (MNOAL) y del Grupo de los 77 (G-77) sobre cooperación económica,

comercial, técnica y científica. Lo que facilita consensuar y establecer en el PABA, entre otras cuestiones, una conceptualización base de la CTPD (párr. 5), principios de acción (párr. 13), modalidades operativas (párr. 12), criterios de eficacia de la cooperación (párr. 15-d, 21, 55) y mecanismos para la alianza global entre Estados (párr. 4) y con otros actores (párr. 7 y 22).

Dadas sus aportaciones, es necesario insistir en que el PABA revela una visión de conjunto y de futuro que le permite sostener su vigencia y aplicación en el actual contexto internacional.

Eventos conexos que contribuyeron a fraguar el contenido del PABA

Considerando solo los acontecimientos más cercanos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD, es de destacar que, al inicio de los años setenta, los países del Sur eran conscientes de que los recursos económicos provenientes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) no eran suficientes para seguir las pautas de crecimiento que exigía el contexto internacional. De la misma forma, la tecnología que recibían no era del todo bien aprovechada y, en ocasiones, no era la necesaria para impulsar sus propios procesos de desarrollo. Mientras tanto, se incrementaban los problemas de desarrollo y la brecha Norte-Sur. “La experiencia indicaba que las tecnologías que ofrecían los países desarrollados muy a menudo no eran adecuadas a las condiciones de los países en desarrollo. Existía un reconocimiento generalizado de la necesidad de utilizar plenamente las capacidades, los conocimientos y recursos autóctonos de los países en desarrollo” (Rizzo, 1995: 42).

La década de los setenta tuvo gran dinamismo para la CTPD en la búsqueda del NOEI y el desarrollo de estrategias que permitieran a los países iniciar un camino más autónomo, aunque sin prescindir de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Las acciones de mayor relevancia de esta década se concentran entre 1974 y 1978. No obstante, tal dinamismo se desplegó en variadas dimensiones y niveles en los que, además, hubo que enfrentar obstáculos y resistencias políticas, sobre todo, por parte de los países industrializados.

En 1974 la Asamblea General aprobó la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, con el objetivo de “[...] promover el establecimiento del nuevo orden económico internacional, basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, sin distinción de sistemas económicos y sociales” (ONU, 1974b: preámbulo). Estableció que “todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de elegir su sistema económico, así como su sistema político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, sin injerencia, coacción ni amenaza externas de ninguna clase” (ONU, 1974b: art. 1). Incorporó, entre otros, a la CID como uno

de los principios fundamentales en las relaciones económicas, políticas y de otra índole entre los Estados.

Esta Carta adoptó muchos de los principios y postulados de la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (ONU, 1974a), que había estado trabajándose en el marco de diversas instancias políticas del bloque del Tercer Mundo. No obstante, “los Estados industriales avanzados rechazaron de raíz el enfoque del NOEI y lo combatieron por todos los medios necesarios, incluido el desprecio abierto” (Prashad, 2012: 317). En ese mismo año, la Asamblea General aprueba la creación de la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur con el fin de promover la CTPD y dar seguimiento a las dinámicas que se ejecutan entre estos países (ONU, 1974c).

Por otro lado, los países petroleros asociados en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) controlaban la producción y los precios del petróleo en el mercado internacional en una clara acción política mancomunada¹. En 1975 crearon el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional² con el objetivo de reforzar la cooperación financiera de los países miembros de la OPEP con otros países en desarrollo. El Fondo inició sus operaciones en agosto de 1976 con una dotación inicial de 800 millones de dólares y en poco más de un año sus recursos se habían duplicado. A finales de 1977 se habían extendido 71 préstamos a 58 países en desarrollo y realizaba operaciones para canalizar las donaciones de sus países miembros a otras instituciones de desarrollo como el Fondo Fiduciario del FMI y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)³. “Los miembros de la OPEP [...] dieron muestra de generosidad al aumentar la ayuda para el desarrollo en magnitudes mucho mayores —en porcentaje de su PIB— que las alcanzadas por cualquier país desarrollado [...]” (Comisión del Sur, 1991: 154).

En 1975 los países latinoamericanos constituyeron el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) con la firma del Convenio de Panamá, “posicionándose como mecanismo para afianzar la Cooperación Sur-Sur, en este caso entre países latinoamericanos y la proyección de estos, a través de dicha organización, hacia el mundo exterior en general y hacia los países en desarrollo de Asia y África en particular” (Colacrai, 2009: 7).

1 “El éxito logrado en las negociaciones realizadas durante el stock petrolero de 1973 les hizo pensar que tenían amplias posibilidades de revertir una situación internacional desventajosa e injusta” (Lechini, 2007: 271).

2 El Fondo de la OPEP se convirtió formalmente en una Institución Financiera Multilateral en mayo de 1980 y aún sigue operativo.

3 “[...] los logros de la OPEP abrieron la perspectiva de que la acción mancomunada del Sur pudiese repercutir en la reestructuración de las relaciones económicas internacionales. Pero esta oportunidad no se aprovechó plenamente. Los cambios introducidos en el sistema de adopción de decisiones económicas de alcance mundial fueron marginales y no modificaron las pautas esenciales de las relaciones Norte-Sur” (Comisión del Sur, 1991: 154).

En un esfuerzo sostenido por conseguir alianzas más sólidas y efectivas que trasciendan al plano político se realizaron otras reuniones de especial relevancia. Entre ellas, la V Conferencia de Jefes de Estados del MNOAL en Colombo (Sri Lanka) en 1976, con la participación de 86 Estados miembros y 10 observadores. En esta reunión se dio una profunda discusión sobre la situación económica internacional y las perspectivas para los países del Sur en su condición de países en vías de desarrollo; destacando entre sus resultados la aprobación el I Programa de Acción de la Cooperación Económica. Por otra parte, el mismo año tuvo lugar la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, en Ciudad de México, en la que se avanzó en la identificación de ciertas medidas para apoyar la implementación de los programas de acción en el marco de las reuniones del MNOAL y el G77.

En 1978 se celebró en Buenos Aires la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD de la que derivó el PABA. Todos los países asistentes participaron de diversas reuniones preparatorias y debates sobre su contenido. La Conferencia contó con un Comité Preparatorio que celebró tres periodos de sesiones: el primero en la sede de la ONU en Nueva York entre el 10 y el 17 de enero de 1977; el segundo del 20 al 26 de septiembre de 1977 en la misma sede; y el tercero del 15 al 19 de mayo de 2018 en el Palacio de Naciones Unidas en Ginebra. En el caso latinoamericano se realizaron, además, cuatro reuniones regionales: Reunión Regional sobre CTPD (1976), Reunión para el Diseño de un Programa de Acción para la Promoción de la CTPD (1976), Reunión de Funcionarios Responsables de la Cooperación Técnica de los Países de América Latina (1977) y Reunión de Coordinación Latinoamericana (1977).

Con posterioridad a la reunión de Buenos Aires y con la intención de diseñar vías prácticas para el NOEI y fortalecer a la CTPD, los miembros del G77 iniciaron, en febrero de 1979, las conversaciones para la creación del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC), planteando que la cooperación económica es la base para hacerlo efectivo. En tal sentido, el 16 de febrero de 1979, se acuerda el Programa de Arusha para la Autonomía y el Marco para la Negociación Colectiva, en la ciudad de Arusha (Tanzania), para sentar las bases, principios y objetivos del SGPC. El mismo destacaba que la cooperación económica entre países en desarrollo es un asunto de primordial importancia y que, en consecuencia, debía ser formulada e implementada por ellos en el plano regional, interregional y global (G77-Arusha Program: 1979), estableciendo una guía para dinamizar el comercio Sur-Sur bajo unos parámetros mucho más equilibrados que los que ofrecía el GATT-OMC.

Esta etapa resultaría clave desde el punto de vista político y conceptual para que los países del Sur pudiesen avanzar en la conjugación de la CTPD y la CEPD como mecanismos de actuación en la búsqueda de sus objetivos de desarrollo y de relaciones internacionales⁴.

4 Para conocer más sobre vuelco que dará esta historia a partir de la década de los ochenta, véase Tahina Ojeda (2016): *Relaciones Internacionales con enfoque Sur-Sur*, pp. 55-106.

Comentarios sobre el contenido conceptual y epistemológico expresado en el PABA

En el PABA se aportan diversas visiones situadas en las experiencias de los países del Sur desde sus más variadas y complejas condiciones, tanto las exodesignadas como las autopercibidas: países en desarrollo, países del Tercer Mundo, países insulares, países sin litoral, países recién independizados, países intermedios, países más adelantados, etc.

El documento es el resultado de una interesante labor intelectual y conceptual que tuvo lugar entre representantes gubernamentales, el Comité Preparatorio de la Conferencia y diversos grupos de trabajo especializados. Sin duda, la atención prestada a la elaboración del borrador del Plan de Acción en los tres periodos de sesiones previos a la Conferencia, permitieron realizar un debate profundo sobre cuestiones que van más allá de los aspectos técnicos.

Sobre el concepto de desarrollo

Todo lo descrito en las secciones anteriores facilita la comprensión del enfoque que manejaban los países del Sur en la década de los setenta. Se observa un trabajo de reflexión y análisis sistemático en las reuniones y encuentros políticos y técnicos de los países del Sur sobre la situación del desarrollo económico y los métodos para conseguirlo. Métodos que requerían de un marco político trabajado bajo la lógica del consenso y la horizontalidad, que sirviera de paraguas al posterior marco técnico de ejecución en sus distintos niveles y ámbitos.

Resulta evidente que la propuesta del NOEI no podía ser presentada simplemente como la suma de acciones técnicas puntuales sino como un proyecto político de reordenación de las relaciones económicas y políticas internacionales, en las que todos los actores pudiesen ejercer sus deberes y derechos nacionales e internacionales con igualdad de oportunidades y garantías. No en vano la Declaración de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974 establece que “el logro de relaciones económicas internacionales más racionales y equitativas y el fomento de cambios estructurales en la economía mundial” (ONU, 1974b: preámbulo) como uno de los requisitos para establecer y mantener un orden económico y social más justo y equitativo, sin el cual, los esfuerzos de la CID o de la CTPD no podrían derivar en el desarrollo económico y social de los Estados.

La referencia teórica del momento se centra en el desarrollo económico. Los países del Sur no cuestionaban en el NOEI la necesidad de conseguirlo. Tampoco lo hacen en el PABA. Lo que discutían era la urgencia de ajustar las normas y dinámicas del sistema internacional (político, comercial y económico) con el fin de generar el entorno propicio para que los Estados del Sur pudiesen conseguir el mismo tipo de desarrollo y condiciones que los Estados industrializados del Norte, pero con respeto a la soberanía nacional y fortaleciendo las capacidades propias para romper los vínculos de dependencia.

Lo que está detrás es la universalización de la idea del desarrollo asociada al crecimiento económico, la industrialización y la modernización. Esta fue una de las claves epistémicas para proyectar un único modelo de desarrollo al estilo capitalista y occidental (Rist, 2002) a los países del Sur. La idea de progreso económico había conseguido permear como criterio técnico de especial relevancia en los diseños de las políticas públicas de desarrollo, de cooperación internacional y de CTPD.

En el PABA la CTPD se presenta como una herramienta para promover el NOEI y el desarrollo de manera indisoluble. Se trata de las resultas de un proceso de adaptación del pensamiento situado y decolonial a las relaciones internacionales y económicas de la época. Es menester tener esto presente para dotar de sentido las acciones y medidas que se detallan en el documento y ubicarse en su contexto.

Sobre la CTPD como modalidad de cooperación

El PABA presenta claramente a la CTPD como parte integral del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD). Manifiesta la voluntad de participación activa de los Estados (y otros actores) del Sur en sistema, así como: contribuir a la eficacia de los recursos destinados a la cooperación (párr. 15d y 15e), fomentar la alianza para el desarrollo (párr. 4) y ampliar la cooperación internacional (párr. 15i).

Expresa que la CTPD es una dimensión complementaria y no sustitutiva de la AOD. A día de hoy se puede denominar modalidad a lo que en el PABA se denominó dimensión (párr. 12). Modalidad, entendida como uno de los tantos modos o formas posibles de ejecución y de desarrollo de la CID en el marco del SICD.

“La CTPD no es un fin en sí misma, ni tampoco un sustituto de la cooperación técnica con los países desarrollados [...] puede servir para aumentar la capacidad de las instituciones de los países en desarrollo de adaptarse y de absorber insumos adecuados procedentes de los países desarrollados” (párr. 8). Ni la CTPD ni cualquier otra modalidad de cooperación pueden ser entendidas como un fin en sí mismas. Para que la cooperación reporte utilidad solo puede ser comprendida como un medio o vehículo para conseguir objetivos superiores⁵.

Destacar que 30 años después de la publicación del PABA buena parte del debate académico internacional se centró en comprender y explicar si el carácter complementario o no sustitutivo de la CTPD estaba referido a mantenerla al margen del sistema o a posicionarla como una alternativa a la AOD. Esto desvió el análisis del centro neurálgico de una de las propuestas clave de los países del Sur en el PABA: la invitación a reorganizar la arquitectura de la ayuda con la incorporación de otra modalidad operativa de cooperación dentro del SICD. Un sistema que, con la

5 Para conocer una reflexión específica sobre este tema, véase Tahina Ojeda (2017): “Tensiones regionales que ponen en jaque a la integración y la cooperación Sur-Sur en América Latina”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 40, Madrid, pp. 131-142.

incorporación de la CTPD, podría ser reformado y guiado por los principios y lógicas de armonización, coherencia y eficacia.

Para una mayor comprensión de este planteamiento clave resulta conveniente la lectura íntegra y reposada de cuerpo del PABA, pero, especialmente, de la recomendación n° 36 “Armonización de la asistencia al desarrollo con la cooperación técnica entre los países en desarrollo”, que en el párrafo 61 establece:

Deben vincularse productivamente las actividades de CTPD y la cooperación técnica y asistencia al desarrollo tradicionales a que contribuyen los países desarrollados. Al formular sus políticas de asistencia al desarrollo y de cooperación técnica, los países desarrollados deberían tener plena y permanentemente en cuenta los objetivos fijados para las actividades de la CTPD. Los países desarrollados, si no lo hubieran hecho aún, deberían asimismo introducir cambios en sus procedimientos de prestación de asistencia técnica y financiera a fin de fomentar la CTPD y la confianza nacional y colectiva de los países en desarrollo en sus propias capacidades en mayor medida.

En ningún momento se plantea el trazado de una línea divisoria entre las aportaciones de la CTPD y la AOD a los procesos de desarrollo de los países, por el contrario, el llamado es a la actuación conjunta y coherente entre todos los actores del sistema. La recomendación n° 36 apela a la aplicación de criterios fundamentales (hoy entendidos como principios) tales como: armonización, alineación, mutua responsabilidad, coherencia y eficacia de la cooperación. Armonización entre actores y socios de la cooperación internacional. Alineación de los países desarrollados con los planes nacionales de desarrollo y las actuaciones de la CTPD. Adaptación de los procedimientos y metodologías de trabajo habituales de la CID para dotar de mayor coherencia el trabajo de ambas modalidades de cooperación y dotarla de mayores niveles de eficacia.

El fondo de estas ideas fue ignorado durante décadas por las instituciones del SICD. Reaparecen, con carácter de novedad, en los principios establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en el marco del II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, celebrado en París en 2005. En la Declaración de París los miembros del CAD-OCDE no otorgan reconocimiento alguno a la procedencia epistémica de los principios de armonización, alineación, mutua rendición de cuentas y apropiación. Tampoco lo hacen en su justa medida a las aportaciones y experiencias provenientes de los países del Sur en el marco de la CTPD y la CSS. Será a partir de este momento cuando los países del Sur, con el liderazgo político de América Latina y el Caribe, abrirán nuevamente el debate sobre los métodos de trabajo y la eficacia de la CID para exigir el reconocimiento pleno de la cooperación entre los países del Sur como modalidad de cooperación dentro del SICD⁶.

6 Para conocer más sobre estos debates en el ámbito latinoamericano, véase Bruno Ayllón y Javier Surasky (2010): *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-UCM

A 40 años del PABA la CTPD, incorporada a día de hoy como una de las dimensiones⁷ de la CSS, goza de reconocimiento como modalidad de cooperación para el desarrollo, pero lucha por su correcta inserción operacional en el sistema. Como muestra de ello, decir que el entramado institucional que sustenta a la CID y la actuación de los países donantes asociados al CAD-OCDE no ha cambiado sustancialmente, tan solo asistimos a un momento de encuentro receloso y escéptico revestido de alianza global para el desarrollo y alianza global para la cooperación eficaz.

Sobre las formas de ejecución de la CTPD

En el PABA se identifican las posibles modalidades de ejecución y alcance de la CTPD: bilateral, multilateral, subregional, regional e interregional (párr. 7). Estas formas de ejecución enunciadas en el PABA están mucho mejor definidas en la actualidad, aunque no con un criterio definitivo, con base en la práctica y los consensos de los países del Sur en el marco de la CSS y la investigación académica especializada.

El alcance bilateral de la CTPD y de la actual CSS “[...] se produce cuando dos países intercambian experiencias o recursos (financieros, técnicos y/o humanos) a modo de socios. Dicho intercambio respeta los principios de horizontalidad, consenso y equidad, lo que garantiza tanto una interlocución igualitaria entre los países como una distribución de costos y beneficios proporcional a las posibilidades de cada cual” (SEGIB, 2008: 22). Tiene lugar generalmente entre Estados, a través de sus gobiernos, quienes planifican y ejecutan acciones, proyectos y programas de cooperación en las áreas y sectores que estos definan dentro de sus planes nacionales de desarrollo, no obstante, también puede ser realizada por otros actores subestatales y no estatales. El Grupo-A de medidas a nivel nacional del PABA están centradas en el fortalecimiento de capacidades institucionales y técnicas propias y propone los intercambios bilaterales para conseguirlo.

El alcance multilateral puede tener lugar en alguno de estos supuestos: a) cuando se ejecuta en el marco de un organismo multilateral financiero del Sur como, por ejemplo, el Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África, el Banco Islámico de Desarrollo, el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional. b) Cuando se ejecuta entre más de tres actores del Sur que se agrupan en una plataforma de concertación política y acción internacional, sin estar relacionado con un esquema de integración regional, por ejemplo, la alianza de los BRICS o el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). c) Cuando se ejecuta en el marco de un organismo multilateral de alcance global, como la ONU, con actuaciones promovidas por actores del Sur. El Grupo-D de medidas a nivel mundial se enfoca

y Los Libros de la Catarata, Madrid. Véase también el Documento de Posición sobre la Cooperación Sur-Sur en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan, suscrito por 19 países iberoamericanos.

7 Junto a las dimensiones económica, política y cultural.

en el Sistema de Naciones Unidas, pero es un llamado abierto a otras instancias relacionadas dentro del SICD.

Caso especial resulta la cooperación triangular que, si bien no estuvo enunciada en el PABA, resulta ser otra forma de práctica y ejecución de la CTPD y la CSS. Puede darse en la asociación de tres actores del Sur o con la incorporación de un actor extrarregional estatal o privado (multilateral, regional, subregional o un Estado asociado a la comunidad de donantes del CAD-OCDE) a una iniciativa Sur-Sur.

El alcance regional se realiza en el marco de esquemas de integración regional o regionalismos propios del Sur, estos en su mayoría son impulsados por los Estados miembros de un esquema regional, pero también puede ser producto de la dinámica de la base social que establece relaciones de CSS con alcance regional, subregional e interregional. Los grupos B y C de medidas a nivel nacional están centrados en el fortalecimiento de las capacidades regionales e interregionales para dar respuesta a las necesidades de los países miembros de sus organizaciones.

Se enfatiza la actuación estatal debido a que el PABA propone que el Estado ejerza el rol de promotor y organizador de la CTPD, aunque, también anima a la incorporación de otros actores —organizaciones públicas, organizaciones privadas y particulares— para facilitar la coordinación de las actividades sectoriales de la CTPD con los Planes o Programas de Desarrollo (párr. 7 y 22). Esta es una práctica que se mantiene con fuerza 40 años después de la publicación del PABA.

Sobre los Planes Nacionales de Desarrollo útiles para la CTPD

El PABA plantea la necesidad de formular Programas de Desarrollo Nacional que incorporen la identificación de las potencialidades sectoriales para la CTPD, basadas en la experiencia probada en sectores claves del desarrollo nacional, incluyendo las necesidades de otros países (párr. 20). Este es un llamado a la realización de ejercicios conscientes y bien informados de planificación del desarrollo nacional, cuya responsabilidad estricta recae en cada uno de los países. Señalar que, siguiendo la lógica plasmada en el PABA, la formulación de estos planes no implica la realización de un trabajo aislado de identificación de necesidades nacionales. Supone la identificación de potencialidades y capacidades propias aunada a la identificación de necesidades de otros países. Esto solo es posible en un contexto de relaciones fuertes donde el diálogo permanente y el trabajo colectivo representen la práctica común y habitual de los países.

De su lectura se desprende que existía la convicción de que la elaboración de los planes de desarrollo podría resultar útil para determinar los objetivos estratégicos de desarrollo y la planificación de las acciones requeridas para lograrlos. Esto, junto a la adecuación de los marcos jurídicos, administrativos e institucionales básicos necesarios (párr. 21), se presenta como medidas conducentes a facilitar a los países la formulación de políticas públicas de desarrollo nacionales claras y adecuadas, con

base en el conocimiento e información confiable y verificable. La idea de avanzar en estos ejercicios de planificación pública resulta una aportación relevante para favorecer la CTPD y el intercambio de expertos, de experiencias y de conocimientos en sectores claves para el desarrollo nacional de los países, con una posible proyección regional e interregional.

Quienes redactaron el PABA pretendieron establecer mecanismos de actuación mancomunados que superasen las diferencias políticas, económicas o culturales de los países. Convertir a la CTPD en parte integral de la planeación de las políticas públicas de desarrollo, con visión de conjunto y enfoque regional, es una tarea pendiente para la que, quizá, ahora los países del Sur comienzan a estar preparados.

Conclusiones

El PABA resultó ser un documento fecundo y lúcido pero publicado en una época de expectativas truncadas para los países del Sur. El escenario actual es sensiblemente diferente en cuanto al contexto internacional, el equilibrio de las fuerzas que conviven en él y las capacidades de sus actores. No obstante, el abordaje de las inconsistencias estructurales del SICD sigue siendo una de las tantas tareas pendientes para la apertura a otras formas de pensar el desarrollo e implementar la cooperación internacional.

A través de los cuatro grupos de medidas y sus 38 recomendaciones específicas, en el PABA se proponen mecanismos técnicos específicos y consensuados para hacer operativa la CTPD en el marco del SICD. Sus recomendaciones siguen siendo válidas y muchas de ellas esperan por ser aplicadas, por tanto, cabe la posibilidad de que resulten útiles para nutrir los debates que tendrán lugar, tanto en la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur que tendrá lugar en Buenos Aires en marzo de 2019, como en los que vendrán. Es de esperar que una relectura del PABA y de sus 40 años de vigencia suponga que las y los planificadores del desarrollo, así como las y los decisiones de política exterior, asuman el desafío que tienen por delante.

En esta tarea resulta imprescindible no desviarse de las cuestiones neurálgicas que implican la reordenación del SICD, si se quiere conseguir que todas las modalidades posibles de cooperación tengan un lugar apropiado y contribuyan al cambio social internacional. Un desvío puede conducir a que los recursos bienintencionados dispuestos para el cumplimiento de las agendas y alianzas globales, terminen siendo, una vez más, esfuerzos sin correlato de cambio.

Bibliografía

COLACRAI, Miriam *et al.* (2009): "Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires: Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar

la Cooperación Sur-Sur”, documento de trabajo, 1, Argentina, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín.

- COMISIÓN DEL SUR (1991): *Desafío para el Sur*, México, Fondo de Cultura Económica.
- G-77 (1979): “Arusha Programme for collective self-reliance and framework for negotiation”, *The collected documents of The Group of 7*, vol. 2, Nueva York, Oceana.
- LECHINI, Gladys (2007): “IBSA: una opción de Cooperación Sur-Sur”, en A. Girón y E. Correa, *Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 271-285.
- OJEDA, Tahina (2017): “Tensiones regionales que ponen en jaque la integración y la Cooperación Sur-Ssur”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 40, pp. 131-142.
- (2016): *Relaciones Internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, Madrid, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata.
- ONU (1995): “Evaluación de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires y de las Decisiones del Comité de Alto Nivel y aplicación de las recomendaciones de la Comisión del Sur”, TCDC/9/2.7 de abril, Nueva York, disponible en <https://bit.ly/2QHcFqd> (acceso 10/10/2018).
- (1974a): “Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”, 3201 (S-VI), Asamblea General de las Naciones Unidas, 1 de mayo, Nueva York, disponible en <https://bit.ly/2E74Qsr> (acceso 09/10/2018).
- (1974b): “Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”, 3281 (XXIX), Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de diciembre, Nueva York, disponible en <https://bit.ly/2RAtuod> (acceso 09/10/2018).
- (1974c): “Technical Co-operation among Developing Countries”, A/3251 (XXIX), Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de diciembre, disponible en <https://bit.ly/2IKrhmb> (acceso 09/10/2018).
- (1978): “Plan de Acción de Buenos Aires”, disponible en <https://bit.ly/2IMSWTz> (acceso 09/10/2018).
- PRASHAD, Vijay (2012): *Las naciones oscuras. Una historia del Tercer Mundo*, Barcelona, Península.
- RIST, Gilbert (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata.
- RIZZO, Eugene (1995): “La Cooperación Sur-Sur y el nuevo orden mundial”, *Cooperación Sur*, número especial, julio, Nueva York, PNUD, pp. 42-45.
- SEGIB (2008): *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Estudios SEGIB.