

# 40 años no es nada: del Plan de Acción de Buenos Aires a la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur

*40 years is nothing: from the Buenos Aires Action Plan to the Second United Nations High Level Conference on South-South Cooperation*

JAVIER SURASKY Y BRUNO AYLLÓN PINO\*



## PALABRAS CLAVE

**Plan de Acción de Buenos Aires; Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo; Cooperación Sur-Sur; Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible.**

**RESUMEN** Cuarenta años después de la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), la comunidad internacional ha sido convocada para debatir en la capital argentina, en marzo de 2019, el nuevo contexto del desarrollo y el rol de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Las concepciones del desarrollo, la realidad de la cooperación internacional incluyendo la CSS y el panorama global se han modificado sustancialmente. El artículo analiza estos elementos y contextualiza los dos momentos históricos del PABA (1978) y de la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS (2019).

\* **Javier Surasky** es coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

**Bruno Ayllón Pino** es investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, España.

#### KEYWORDS

**Buenos Aires Plan of Action; Technical Cooperation among Developing Countries; South-South Cooperation; 2030 Agenda; Sustainable Development Goals.**

**ABSTRACT** Forty years after the adoption of the Buenos Aires Plan of Action (BAPA) on Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC) by the United Nations General-Assembly (UNGA), the international community has been convened to meet at Argentina's capital city, in March 2019, to debate on the new development context and discuss South-South Cooperation (SSC) and triangular cooperation roles within the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Development understanding, international cooperation practices—including SSC, and the global panorama have been substantially modified since BAPA's adoption. This article analyzes these elements and the historical backgrounds of the 1978 BAPA adoption, and of the second High-Level Conference of the United Nations on SSC to be held in 2019.

#### MOTS CLÉS

**Plan d'Action de Buenos Aires; Coopération Technique entre Pays en Développement; Coopération Sud-Sud; Agenda 2030; Objectifs de Développement Durable.**

**RÉSUMÉ** Quarante ans après l'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies du Plan d'Action de Buenos Aires sur la coopération technique entre pays en développement (CTPD), la communauté internationale a été appelée à débattre à la capitale Argentine, en mars 2019, le nouveau contexte du développement et le rôle de la coopération Sud-Sud dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les conceptions du développement, la réalité de la coopération internationale, y compris la CSS, et le panorama mondial ont été considérablement modifiés. L'article analyse ces éléments et contextualise les deux moments historiques de la PABA (1978) et de la deuxième Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la CSS (2019).

### Introducción

**C**arlos Gardel cantaba en el tango “Volver” que “veinte años no es nada”. Cuarenta tampoco lo son cuando consideramos el recorrido relativamente reciente y el desarrollo no siempre constante de la CSS desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD en Buenos Aires, en 1978, hasta el momento actual.

Que no sean nada no significa que la historia de la CSS haya estado exenta de dificultades, logros, avances y retrocesos ni ausencia de transformaciones radicales en estas cuatro décadas. La CSS se ha modificado siguiendo los cambios que han tenido lugar en los países en desarrollo o del Sur global, en su rol en las relaciones internacionales y en su

espacio en la geopolítica y la geoeconomía mundiales, en sus capacidades financieras, científicas y tecnológicas o, más relevante si cabe, en su voluntad política de asumir responsabilidades en la promoción del desarrollo sin renunciar a exigir el cumplimiento de los compromisos no honrados por los países desarrollados o del Norte global.

Con este telón de fondo, el artículo analiza, como si de una foto fija se tratara, los contextos históricos, políticos y económicos que alumbraron el PABA y que enmarcan la próxima realización de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS (2019). El prisma adoptado para esta reflexión es el del desarrollo y la cooperación internacional, ponderando los factores geopolíticos, los cambios en las concepciones del desarrollo y en las modalidades de cooperación más propicias para su promoción, así como los resultados inmediatos obtenidos al finalizar la Conferencia de Buenos Aires de 1978 y los que se esperan de cara a la reunión de marzo de 2019.

Para ello nos centramos en cinco dimensiones analíticas aplicadas al momento histórico del PABA y a las circunstancias actuales: 1) los contextos internacionales; 2) los contextos del Sur global; 3) la preparación de las Conferencias y los temas abordados; 4) el concepto de la CSS en 1978 y en 2018; 5) los debates que se produjeron durante la aprobación del PABA y los que se esperan para el PABA+40. El artículo concluye con un rápido balance general y unas recomendaciones de cara a la futura Conferencia de Buenos Aires.

## **El PABA y su contexto (1978)**

### **Contexto internacional**

Tres elementos principales caracterizaron la década de los setenta. En primer lugar, una relativa distensión en las dinámicas de la Guerra Fría, que tuvo su momento simbólico en la visita en 1973 del presidente soviético Breznev al presidente de los Estados Unidos de América (EUA) cuyo resultado más visible fue la firma de los acuerdos sobre prevención de la guerra atómica y la convocatoria de la Conferencia de Helsinki (1973-1975). Casi al mismo tiempo, la política hacia el Este del canciller de la República Federal Alemana, Willy Brandt (1969-1974) y el acercamiento entre Washington y Pekín con la visita de Nixon a Mao Tse-Tung (1972) auguraban una disminución de las tensiones de la Guerra Fría por cauces diplomáticos. La normalización de las relaciones exteriores de China pavimentaría el camino para que Deng Xiao-Ping impulsara las reformas económicas que, a partir de 1978, convirtieron progresivamente al gigante asiático en una potencia mundial.

En segundo lugar, debe señalarse el declive de la hegemonía de los EUA. En el frente interno el escándalo *Watergate* obligó a dimitir a Nixon en 1974 y develó las prácticas de espionaje y la corrupción del sistema político del país norteamericano, cuestionando su imagen ante el mundo. En el frente externo, la retirada de las tropas estadounidenses de Vietnam (1973) y la decisión en ese mismo año de los países

exportadores de petróleo de multiplicar por cuatro el precio del barril, ponían en tela de juicio la superioridad absoluta de Washington. En el campo económico, la crisis de 1973 puso fin a los *Treinta Gloriosos* años de crecimiento posteriores a la II Guerra Mundial. La edad dorada del capitalismo concluía y nuevos actores reclamaban mayor protagonismo en la toma de decisiones mundiales.

En último lugar, pero más relevante para nuestro artículo, los años setenta fueron decisivos para los triunfos momentáneos (y posteriores fracasos) del llamado Tercer Mundo, entendido no como un lugar, sino como un proyecto político de democracia planetaria basado en el abordaje integral de tres temas fundamentales: la paz, el nuevo orden económico internacional y la justicia global (Prashad, 2013: 16-18). Desde perspectivas radicalmente opuestas, se defendía la existencia de un conflicto estructural, en el cual el Tercer Mundo desafiaba al liberalismo global y al orden económico y político de posguerra impuesto por los EUA y sus aliados occidentales, planteando un proyecto ambicioso de poder, control de la riqueza, cambio de las reglas de juego y el asalto a las instituciones internacionales existentes, o ante su imposibilidad, la creación de otras nuevas más coherentes con las normas, principios e intereses de los países del Sur (Krasner, 1989).

### **Contexto del Sur global**

La década de los setenta marcó el auge del proyecto del Sur, iniciado con el “despertar de los pueblos colonizados” en la Conferencia de Bandung de 1955 (Guitard, 1976). La agenda de desarrollo económico concentrada en el comercio y la asistencia internacional se hizo más ambiciosa. Había que demoler el viejo orden internacional visto como perjudicial para los países del Sur. No bastaban reformas o mejoras. Era necesario sustituir las estructuras por una nueva arquitectura institucional que garantizase la igualdad de oportunidades. El colapso del sistema de Bretton Woods por el abandono por los EUA del patrón oro (1971); la elevación del precio de las *commodities* primarias; la política de distensión entre Washington y Moscú; la comunidad en torno a las teorías de la dependencia; la tercera y cuarta conferencias del Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL) y la conclusión del proceso de descolonización afro-asiática fundamentaron la osadía de las demandas de los países del Sur (Ayllón, 2013; Soares, 2011: 55-77).

En la 3ª conferencia del MNOAL (Lusaka, 1970) se adoptó el concepto de *autosuficiencia colectiva*. Los países en desarrollo no podrían aguardar más la benevolencia y sensibilidad de los países industrializados. La autosuficiencia exigía medidas internas (responsabilidad, control de recursos naturales, búsqueda del desarrollo científico y tecnológico propio, mejoras educativas, etc.) y medidas externas (mayor cooperación económica y técnica entre países del Sur, asociaciones e incremento del intercambio comercial, entre otras). Estas medidas coincidían con la proclamación por la AGNU de la Segunda Década para el Desarrollo (Resolución 2626/XXV de 24 de octubre de 1970).

La 4ª conferencia del MNOAL (Argel, 1973) solicitó al secretario general de la ONU la convocatoria de una sesión extraordinaria de la AGNU para reflexionar sobre “los

problemas que hacen referencia a las materias primas y al desarrollo”. Un mes después estalló la crisis del petróleo. Se radicalizaron las posturas y se aceleró la adopción de la “Declaración relativa a la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)”, acompañada de un Programa de Acción (1974). Todo indicaba “el final de la hegemonía occidental sobre los países del Sur” (Rist, 2002: 168-169).

La proclamación del NOEI fue el momento culminante del proyecto del Sur global. El Norte global no tardó en reaccionar y constituyó el G-7 en la Cumbre de Rambouillet (1975). A la batalla entre Este y Oeste se unió con una gran crudeza el embate entre los Estados capitalistas liderados por los EUA y el Tercer Mundo. Fueron los años de la gestación fallida de un nuevo orden, de perfiles no claramente definidos, que los países en desarrollo hicieron avanzar pese a las muchas diferencias entre los Estados que se identificaron con ese proyecto (Prashad, 2013: 37).

### **La preparación de las Conferencia de Buenos Aires (1978)<sup>1</sup>**

En 1972 se constituyó en el seno de la AGNU un grupo de trabajo sobre CTPD al que siguió, en 1974, la creación de la Unidad Especial de CTPD, adscrita al PNUD, para coordinar los trabajos preparatorios de una conferencia *ad hoc* que convocaría la ONU. La resolución 31/179 de la AGNU (diciembre, 1976) llamó a sus Estados miembros a reunirse a tal fin en Buenos Aires, entre el 27 de marzo y el 7 de abril de 1978, si bien fue necesario postergar su celebración a las fechas definitivas del 30 de agosto al 12 de septiembre. Llama la atención la duración de la Conferencia, un total de 12 días, algo impensable hoy.

La Secretaría General de la Conferencia fue encomendada al administrador del PNUD, el político republicano estadounidense Bradford Morse, a quién se consideró el padre del proyecto del PABA. Se decidió la conformación de un Comité Preparatorio de la Conferencia bajo el paraguas del Comité del Consejo de Administración del PNUD sobre CTPD, el cual celebró tres periodos de sesiones en la sede de la ONU, entre enero de 1977 y mayo de 1978. La tarea más relevante fue la formulación del proyecto de Plan de Acción sometido a amplias consultas, y que conforme a la Resolución 32/183 de la AGNU (19 de diciembre de 1977) debía integrar recomendaciones prácticas orientadas a la acción.

Dos cuestiones centrales de disenso surgieron en los trabajos preparatorios. Por una parte, sobre la concepción de la CTPD. Para un grupo de países, esta modalidad de la CSS constituía un “arma poderosa en la lucha de los países en desarrollo contra el imperialismo, el neocolonialismo y la hegemonía de las superpotencias en el orden económico”, a la vez que reclamaban que la Conferencia tuviera en los países del Sur su principal fuerza en la organización y preparación. Esta posición fue rechazada por los países desarrollados. Por otra parte, sobre la necesidad de que las recomendaciones contuviesen la creación de un centro mundial o secretariado de coordinación de la

<sup>1</sup> Este apartado se basa casi íntegramente en el artículo de Greño (1979).

CTPD. La disparidad de criterios prevaleció entre quienes apoyaban esta medida y quienes se oponían por las resistencias a crear nuevas burocracias o por la conveniencia de encomendar a los representantes del PNUD y a las comisiones regionales estas tareas.

En cuanto a la estructura de la Conferencia, se acordó que estuviera conformada por el pleno, una comisión principal, una Mesa, una comisión de verificación de poderes y los grupos de trabajo que se establecieran. Se celebrarían 6 sesiones diarias simultáneas, de mañana y tarde. El Comité preparatorio elaboró el programa provisional de la Conferencia, su reglamento y las cuestiones de organización y procedimiento.

El 30 de agosto, el secretario general de la ONU Kurt Waldheim profería, ante 138 delegaciones nacionales y más de 2.500 participantes, el discurso inaugural en el Centro Cultural General San Martín de Buenos Aires, afirmando que la Conferencia bien podría ser “una nueva era en el proceso de desarrollo”.

### **Concepto de la CSS en 1978**

El concepto de la CSS en 1978 está indisolublemente vinculado a las propias concepciones del desarrollo de su tiempo, sea como reacción a la teoría del desarrollo imperante en ese momento, como adaptación a las nuevas propuestas que fueron surgiendo, principalmente al Enfoque de las Necesidades Básicas (impulsado por la Organización Internacional del Trabajo en 1976) o, por fin, como perspectivas alternativas elaboradas desde el Sur.

Los años setenta marcan el agotamiento del paradigma dominante de la modernización, impuesto en los años cincuenta y sesenta como recetario y modelo-tipo de referencia única del Norte a ser cumplido de manera polietápica por los países en desarrollo. La asistencia técnica y los créditos concesionales fueron las modalidades de ayuda privilegiadas por la Cooperación Norte-Sur. La instrumentación de la asistencia técnica se basaba en el envío de expertos extranjeros de los países desarrollados, en la formación de recursos humanos en esos mismos países y en el trabajo realizado por equipos suministrados por el Norte. De esta manera, la cooperación representaba “un canal para transmitir [...] una ideología basada en el concepto de que desarrollo es igual a crecimiento más modernización” (Sábato, Caputo y Sábato, 1981: 36).

Las perspectivas del proyecto del Sur sobre el desarrollo, aun reconociendo su heterogeneidad, partían de premisas muy diferentes. El desarrollo se concebía como un proceso de búsqueda de autodeterminación y autosuficiencia nacional y colectiva que partía de la necesidad de una participación igualitaria de los países en desarrollo en la adopción de decisiones en la esfera internacional. El fomento de la CSS era uno de los tres elementos fundamentales de la estrategia de transformación propuesta por el NOEI, de manera que la autodeterminación colectiva fuese “el complemento necesario de la reestructuración de las relaciones Norte-Sur y de la promoción de la capacidad potencial de cada uno de los países en desarrollo, la cual incluye su

capacidad científico-tecnológica” (Ernst, 1979: 1396). En consecuencia, el desarrollo no era apenas un proceso de crecimiento económico, sino de capacidades para valerse por sí mismos, tanto en el plano individual como en el colectivo. La ayuda exterior podía fomentar el desarrollo pero siempre que se integrara en los esfuerzos nacionales (Comisión del Sur, 1991: 20-21). A la idea del “crecimiento más modernización” oponían la del desarrollo como “crecimiento más cambio” (Carrillo Salcedo, 1972).

Las características y naturaleza de la CTPD fueron ampliamente discutidas en reuniones internacionales, como en la 5ª Conferencia del MNOAL (Colombo, 1976), la Conferencia sobre CTPD (México, 1976) y la Declaración de Kuwait sobre CTPD (1977), esta última precedida de cuatro reuniones intergubernamentales regionales. La introducción del documento del PABA sintetizó estos debates y reflejó algunas de sus conclusiones, considerando la CTPD como

un imperativo histórico dominante de la necesidad de un nuevo orden internacional [...] un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre los países en desarrollo [...] una nueva dimensión de la cooperación internacional para el desarrollo que expresa la determinación del mundo en desarrollo de alcanzar la capacidad nacional y colectiva de valerse por sus propios medios.

No faltaron críticas a la viabilidad de la CTPD como instrumento de la CSS y a la necesidad de prestar mayor atención a la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD). Para algunos, la CTPD fue la “variante más reciente de las tentativas de institucionalización de la CSS”, una estrategia reformista cuya negociación recibió el visto bueno de los países del Norte, al contrario que otras propuestas surgidas desde la UNCTAD. Por consiguiente, se trataba de una posición de retroceso que procuró consolidar aspectos mínimos de la posición original sobre el NOEI, un “mínimo común denominador entre las exigencias de la cooperación global Sur-Sur y los intereses que se le oponen de algunos países desarrollados, sobre todo los principales de la OCDE” (Ernst, 1979: 1397).

Respecto a la cooperación triangular, el PABA fue muy escueto al relegar esta modalidad, en ese momento en estado embrionario, a la última de las recomendaciones sobre “Arreglos financieros para la CTPD”. Se invitó a los países desarrollados a realizar aportaciones financieras voluntarias a las actividades de CTPD, sin afectar a los programas existentes, canalizando esos recursos a través de terceros países o de organismos multilaterales.

### **¿Qué elementos podrían destacarse en los debates del PABA? (1978)?**

Cuatro años después de la llamada del NOEI, la comunidad internacional se reunió en Buenos Aires, con el convencimiento, al menos por parte de los países en desarrollo, de que la CTPD y la autosuficiencia que promovía eran complementos de la Cooperación Norte- Sur, pero nunca un mecanismo substitutivo. Sintetizando

al máximo los debates de esos días, se identifican tres temas sensibles que, según Greño (1979), fueron objeto de duras negociaciones: la creación de un mecanismo u organismo promotor y coordinador de la CTPD; la reestructuración del PNUD para garantizar que fueran los países en desarrollo quienes tuvieran mayoría en su Consejo de Administración, asegurando así “el control de la mayoría de las actividades de la CTPD” evitando que “quedara en manos de los principales países de la OCDE” (Ernst, 1979: 1401); y la creación de un fondo especial para financiar la CTPD, propuesta bloqueada por los países desarrollados y, en menor medida, por los países de desarrollo intermedio (Greño, 1979: 63-64).

Las diferencias entre las posiciones de los países menos desarrollados (mayoría de africanos, buena parte de asiáticos y algunos centroamericanos); los países de desarrollo intermedio o “adaptadores de tecnologías” (hoy denominados Países de Renta Media Alta) y los países industrializados (EUA, Japón y Europa Occidental) hicieron que ninguna de esas propuestas fuera finalmente aprobada

El resultado más concreto y visible de la Conferencia fue la aprobación del PABA para la promoción y realización de la CTPD, el 12 de septiembre. El Plan consagró un nuevo concepto de cooperación técnica basado en la horizontalidad y en el intercambio de informaciones y pericia entre países en desarrollo. Fue el primer esfuerzo colectivo de identificación y sistematización de las posibilidades que ofrecía la CTPD y de sus modalidades.

Las principales aportaciones del PABA fueron la elaboración conjunta de conceptos entre países en desarrollo y países desarrollados y la introducción de perspectivas innovadoras para un mejor funcionamiento de la CTPD. Los elementos más destacados del texto final pueden resumirse en el carácter instrumental que se atribuyó a la CTPD; en el énfasis en su origen y puesta en práctica por las instancias gubernamentales de los países en desarrollo; en el espacio existente para su implementación por las agencias públicas y por organizaciones no gubernamentales y del sector privado; en la naturaleza multisectorial de la CTPD en cualquier ámbito de interés compartido por dos o más países en desarrollo. Todos estos aspectos descansaban sobre dos grandes supuestos operativos: la plena voluntad política de los países en desarrollo de adentrarse en una fase de puesta en marcha de acciones concretas de cooperación, y el potencial de la información para conectar la “oferta y la demanda” de capacidades técnicas como condición para hacer que la CTPD progresara en calidad y diversidad (Atria, 1991: 253-254).

El PABA tuvo una importancia crítica al consolidarse la concepción de la CTPD como medio para fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre países en desarrollo y como fuerza decisiva para organizar y fomentar el desarrollo mediante la transferencia de conocimientos y la práctica de compartir experiencias. El Plan de Acción reconoció también la naturaleza multidimensional de la CTPD y reafirmó los principios en los que se fundamentaba (respeto a la soberanía nacional, no injerencia,



determinación por cada país de las modalidades a implementar, etc.). Con todas sus limitaciones, el PABA estableció los principios orientadores de la CTPD y formuló recomendaciones para su estímulo en el ámbito nacional, regional, interregional y mundial.

## **Hacia el PABA+40**

### **Contexto internacional**

El escenario que enmarcará esta Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre CSS será muy diferente al de Buenos Aires de 1978. Superado el contexto de la Guerra Fría, la complejidad del orden mundial es hoy mucho mayor que entonces, y la pérdida de interés en el multilateralismo por los mayores poderes mundiales hace más difícil cualquier diálogo integrador.

La llegada de Donald Trump al poder, su decisión de abandonar el Acuerdo de París sobre cambio climático y su falta de voluntad por impulsar la implementación de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible a nivel global han contribuido a un discurso de corte nacionalista y autocentrado que puede identificarse también en países de Europa y, en menor medida aún, de Asia y América Latina y el Caribe. En este marco la brecha Norte-Sur, que se buscó señalar como remesa del pasado, no solo muestra su vigencia sino que se alimenta de nuevos temas, como la renovada visibilidad de una “brecha de datos” entre países del Norte y del Sur.

Algunos elementos contribuyen a comprender la complejidad de los desafíos actuales en comparación con los que existían al momento de la adopción del PABA: la población mundial se ha incrementado de 4.287 millones de personas en 1978 hasta 7.550 en 2017 (UNFPA, 2017); el número de refugiados bajo el cuidado de ACNUR trepó desde 5,06 millones en 1978 a 19,9 millones en 2018, el 67% de ellos se encuentra en países en desarrollo (UNHCR Statistical Database); el “día de la sobrecapacidad”<sup>2</sup> se verificó en 1978 el 7 de noviembre y, en 2018, el 1º de agosto (Earth Overshoot Day, 2018).

### **Contexto del Sur global**

Así como ocurre a nivel global, también en el escenario del hoy denominado “Sur global” las diferencias respecto de la situación en 1978 son destacables.

China, que por entonces iniciaba las reformas de Deng Xiao-Ping, es hoy una potencia mundial que disputa con los Estados Unidos el lugar de primera economía global, y se ha convertido en un referente indiscutible para cualquier iniciativa impulsada por el Sur. El G77 se ha transformado semánticamente en el G77+China.

---

2 El “día de la sobrecapacidad” es aquel en que la población mundial consume el total de recursos naturales que el planeta es capaz de producir en un año. Los recursos que se consumen desde ese día hasta el 31 de diciembre son “tomados de las generaciones futuras”.

El Marco del NOEI, base del posicionamiento del Sur en búsqueda de un cambio global que se expresó en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1971-1980, se ha transformado en una perspectiva de “alianzas” (*partnerships*) que informa la actual Agenda 2030. La idea del desarrollo como crecimiento económico se ha movido hacia el actual paradigma del desarrollo sostenible.

La experiencia y amplitud de la actual CSS se ha construido y consolidado en estos años superando a la simple agregación de la CTPD y la CEPD. La decisión de modificar la denominación CTPD por CSS en el léxico de la ONU, adoptada mediante resolución 58/220 de la AGNU (19 de febrero de 2004), es un reflejo del aumento de su relevancia global. Esa misma resolución determinaba que el 19 de diciembre de cada año, fecha de adopción del PABA por la AGNU, sería considerado el “Día de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur”<sup>3</sup>.

El rol de los países del Sur en la economía global es hoy de una relevancia sin precedentes: el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2013 tomó como su tema central el “Ascenso del Sur”, y si bien algunas dinámicas allí señaladas se han interrumpido o debilitado, el FMI espera un incremento en la actividad de las “economías avanzadas” de un 2,4% en 2018 y de 2,2% en 2019, mientras que en los mercados emergentes y en las economías en desarrollo prevé un crecimiento del 4,9% en 2018 y el 5,1% en 2019.

De la mano con los niveles de crecimiento económico esperado en el Sur, las desigualdades entre sus países se potencian, entre otras razones por el aumento de los precios del petróleo, las renovadas tensiones comerciales y las incertidumbres políticas.

### **La preparación de las Conferencia PABA+40**

Los trabajos preparatorios de la próxima reunión de Buenos Aires parten formalmente del requerimiento realizado a la AGNU por el Comité de Alto Nivel sobre de CSS durante su 19º periodo de sesiones (16 al 19 de mayo de 2016) que, en su decisión 19/1, “observa que en 2018 se cumplirá el 40º aniversario de la aprobación del PABA para Promover y Realizar la CTPD, y a ese respecto invita a la Asamblea General a que examine opciones para conmemorarlo”.

Con ese antecedente, y forzados a mover la conferencia a la primera parte de 2019 en lugar de realizarla en 2018 cuando se cumplieran efectivamente 40 años de la adopción del PABA, Argentina se ofreció para ser su sede, tal como lo recoge la AGNU en su resolución 71/244 de diciembre de 2016, que refuerza los lazos entre la futura conferencia, la Agenda 2030 y la necesidad de fortalecer el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la CSS.

3 En 2011, la decisión 66/550 de la AGNU cambiaría esa fecha al 12 de septiembre, considerando el día en que el PABA fue aprobado por la Conferencia de Buenos Aires de 1978.

Una segunda resolución adoptada por la AGNU en agosto de 2017 (A/Res/71/318), reconoce el valor del Programa de Acción de La Habana, aprobado en la primera Cumbre del Sur; el Marco de Marrakech para la Aplicación de la Cooperación Sur-Sur, adoptado en la Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS del G77; y el Plan de Acción de Doha, resultante de la segunda Cumbre del Sur; y decide que la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS se celebre en Buenos Aires del 20 al 22 de marzo de 2019, al nivel más alto posible —incluidos jefes de Estado o de Gobierno— mediante sesiones plenarias, mesas redondas interactivas sobre subtemas y una sesión plenaria de clausura. Se decide también que la conferencia tenga como resultado un documento final acordado intergubernamentalmente “que será conciso y específico y estará preparado con visión de futuro y orientado a la acción” y que al finalizar el encuentro se presente un resumen de la presidencia.

Como consecuencia de un requerimiento que esa misma resolución hace al secretario general, este presentó en enero de 2018 su nota “Proceso preparatorio de la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur” (A/72/711), proponiendo como tema general para la conferencia “La función de la Cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: retos y oportunidades”. Como subtemas propone:

- 】 Las ventajas comparativas y las oportunidades de la CSS.
- 】 Los desafíos y el fortalecimiento del marco institucional de la CSS y la cooperación triangular.
- 】 Intercambio de experiencias, mejores prácticas y casos exitosos.
- 】 Ampliación de los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en apoyo de la CSS y la cooperación triangular.

Esa propuesta sería formalmente adoptada por la Asamblea General mediante su decisión A/72/L.47.

En el tiempo que resta hasta la reunión de la conferencia la presidente de la AGNU deberá designar a los cofacilitadores para el proceso de negociación de su documento final, quienes deberán presentar un primer borrador antes del final de octubre de 2018 a fin de que, entre noviembre de ese año y enero de 2019, tengan lugar las negociaciones intergubernamentales que conduzcan a su adopción.

### **Concepto de CSS en 2018**

Al comienzo dijimos que el concepto de desarrollo es en 2018 diferente al que se utilizaba en 1978. Lo mismo podemos decir del concepto de CSS: alejado de la idea presentada en el PABA, y sin que exista un consenso global o interno entre los países del Sur, ha sido definida en el ámbito global como

un proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, como asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas (SSC/19/3, Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la CSS y la cooperación triangular. Informe del secretario general del 14 de marzo de 2016).

Creemos que, en una perspectiva amplia pero a la vez suficientemente concreta, la CSS puede ser definida hoy como el proceso de intercambio recíproco de capacidades y saberes múltiples que se realiza entre países del Sur, que se asocian con el objetivo de promover el Desarrollo de al menos uno de ellos.

### **¿Qué elementos podrían destacarse en los debates de la ‘Conferencia PABA+40’?**

El tema y subtemas definidos para la Conferencia de Buenos Aires de 2019 sirven como aproximaciones a los elementos que estarán en debate. Sin embargo, entendemos que los asuntos que estarán en discusión dentro de los marcos formales definidos son diferentes a los que se podría suponer.

Considerando todo lo mencionado hasta aquí, y aun a riesgo de adelantarnos a los hechos, creemos que las cuestiones centrales que se pondrán a debate en marzo próximo serán las siguientes:

1. El rol de la CSS como medio de implementación de la Agenda 2030.
2. La inclusión de actores no gubernamentales en la gestión de la CSS.
3. Las dinámicas de la cooperación triangular como espacio de alianzas para el desarrollo sostenible.
4. La insuficiencia del uso del PIB per cápita como medición del desarrollo.
5. La necesidad de lograr más y mejores datos, incluyendo elementos de monetarización y medición de impactos, en la CSS.
6. El lugar de los países del Sur y de la CSS en el marco de la reforma al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y en la definición de políticas globales con impactos en el desarrollo.

Estos debates posiblemente vuelvan a exponer la existencia de una brecha Norte-Sur actualizada, con nuevos contenidos surgidos de la mano de los cambios científicos y

tecnológicos, así como de la creciente importancia que ha ganado la variable ambiental en el desarrollo.

## Conclusiones y recomendaciones

---

Aun con los cambios que ha habido entre 1978 y 2019, la CSS sigue mostrándose como una herramienta de los países del Sur para perseguir sus propios objetivos en el plano internacional. Sus principios, casi un ideario axiológico, mantienen su vigencia: solidaridad, no injerencia, respeto de la soberanía son valores que siguen resonando en cada debate internacional.

Algunas tareas que deberá encarar la reunión de 2019 son asuntos inconclusos de su antecesora: la insuficiencia del PIB per cápita como medida del desarrollo está anclada en los debates ya presentes en 1978 sobre el concepto mismo y la oposición entre las tesis de “crecimiento más industrialización” y “crecimiento más cambio”.

Existen asuntos en los que las posiciones de los países del Sur parecen hoy fortalecidas, como por ejemplo la conceptualización del desarrollo como sostenible, pero son también múltiples los elementos que atentan contra sus posiciones, desde la falta de consensos internos entre los países del Sur hasta la crisis del multilateralismo, pasando por una posible guerra comercial como telón de fondo.

Pensamos que los países que buscan fortalecer la CSS como promotora de cambios en el orden global deben ser extremadamente cautos en las discusiones, para evitar abrir aquellas donde existe poco por ganar y mucho por perder, lo que podría ocurrir si se reabre el debate respecto de, por ejemplo, los principios que dan sustento a la CSS.

Sin un claro proyecto político del Sur, que en 1978 era identificable a diferencia de hoy, y una decisión política de los países en desarrollo de superar sus diferencias en favor de su impulso conjunto, las posibilidades de éxito de una estrategia de impulso de una CSS relevante y transformadora son nulas.

Utilizar herramientas como las que brinda la Agenda 2030, con su enfoque integral del desarrollo y su principio de “no dejar a nadie atrás”, puede ser una estrategia por seguirse. El compromiso expresado por China con esa agenda es una buena noticia para el Sur, pero la debilidad actual de Brasil —sumada al poco interés que viene mostrando Rusia en la cuestión— ponen entre signos de interrogación el grado de incidencia que perseguirán los BRICS, cuya implicación en las posiciones del Sur es fundamental para los países que lo integran.

Tal vez lo más importante que pueda dejar la nueva conferencia sea una verificación de que quienes querían dar por superada la brecha Norte-Sur se han confundido, que

la CSS sigue siendo una herramienta política relevante para los países en desarrollo y que tiene mucho por aportar en el logro de un desarrollo en el que las esferas económica, social y ambiental estén balanceadas.

“Reescribir” el PABA no parece hoy necesario ni conveniente. “Redescubrir” su potencia se vuelve, en cambio, indispensable frente a un orden global que tiende a olvidar el mandato dado por los pueblos del mundo en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas de “promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

### Bibliografía

---

- ATRIA, Raúl (1991): “Tendencias de la cooperación horizontal en América Latina: notas para la discusión”, en BID-SECAB-CINDA, *La Cooperación Internacional y el Desarrollo Científico y Tecnológico: balance y perspectivas*, Santiago de Chile, Alfabetá, pp.253-267.
- AYLLÓN, Bruno (2013): *La Cooperación Sur-Sur y triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?*, Quito, IAEN.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio (1972): “El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana”, *Revista Española de Derecho Internacional*, XXV, pp. 119-125
- COMISIÓN DEL SUR (1991): *Desafío para el Sur*, México DF, FCE.
- EARTH OVERSHOOT DAY (2018): “Past Earth Overshoot Days”, disponible en <https://www.overshootday.org/newsroom/past-earth-overshoot-days/>
- ERNST, Dieter (1979): “La Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Un instrumento viable para la autodeterminación colectiva”, *Comercio Exterior*, 29 (12), pp. 1.396-1.403.
- GREÑO, José Enrique (1979): “La Cooperación Horizontal de los Países en Desarrollo”, *Revista de Política Internacional*, 162, marzo-abril, pp. 43-66.
- GUITARD, Odette (1976): *Bandoung et le réveil des peuples colonisés*, París, PUF.
- FMI (2018): *Perspectivas de la economía mundial. Actualización de las proyecciones centrales de julio de 2018*, Washington.
- KRASNER, Stephen (1989): *Conflicto Estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global*, Buenos Aires, GEL.
- PABA (1978): “Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”, *Integración Latinoamericana*, 28, pp. 65-73.
- PNUD (2013): *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*, Nueva York.
- PRASHAD, Vijay (2013): *Las naciones pobres. Una posible historia global del Sur*, Barcelona, Península.
- RIST, Gilbert (2002): *El desarrollo, historia de una creencia occidental*, Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM.

- SÁBATO, Jorge A.; CAPUTO, Dante y SÁBATO, Jorge F. (1981): “Cooperación para el desarrollo. Algunas reflexiones y propuestas”, *Estudios Internacionales*, 14 (53), pp. 17-47.
- SOARES, Patricia (2011): *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasília, FUNAG.
- UNFPA (2017): *Estado de la población mundial 2017. Mundos aparte: La salud y los derechos reproductivos en tiempos de desigualdad*, Nueva York.