

Los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires y la experiencia brasileña en Cooperación Sur-Sur

The 40 years of the Buenos Aires Action Plan and the Brazilian experience in South-South Cooperation

MÁRCIO LOPES CORRÊA*



PALABRAS CLAVE

Cooperación internacional; Desarrollo; Cooperación Sur-Sur; Naciones Unidas; Plan de Acción de Buenos Aires.

RESUMEN La visión estratégica del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) se reafirma en la Agenda 2030 con marcada fuerza política. El PABA ha revitalizado la narrativa de promoción del desarrollo como el objetivo primordial de la cooperación internacional. La renovación de los principios de la Cooperación Sur-Sur (CSS) impulsa una reflexión contemporánea sobre la finalidad de toda la cooperación para el desarrollo. El artículo presenta adicionalmente la experiencia brasileña en la aplicación de los principios centrales del PABA a su CSS.

KEYWORDS

International cooperation; Development; South-South Cooperation; United Nations; Plan of Action of Buenos Aires.

ABSTRACT The strategic vision of the Buenos Aires Action Plan (PABA) is reaffirmed in the 2030 Agenda with a strong political force. The PABA has revitalized the narrative of development promotion as the primary objective of international cooperation. The renewal of the principles of South-South Cooperation (SSC) promotes a contemporary reflection on the purpose of the whole cooperation for development. The article also presents the Brazilian experience related to the application of the central principles of the PABA to its SSC.

* **Márcio Lopes Corrêa** es bachiller en Relaciones Internacionales (Universidad de Brasilia) y MBA en Proyectos de Desarrollo (Fundación Getúlio Vargas). Coordinador general de Cooperación Técnica Multilateral de la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

MOTS CLÉS

Coopération internationale; Développement; Coopération Sud-Sud; Nations Unies; Plan d'Action de Buenos Aires.

RÉSUMÉ La vision stratégique du Plan d'Action de Buenos Aires (PABA) est réaffirmée dans l'Agenda 2030 avec une force politique marquée. La PABA a revitalisé le discours de la promotion du développement en tant qu'objectif principal de la coopération internationale. Le renouvellement des principes de la coopération Sud-Sud (CSS) favorise une réflexion contemporaine sur l'objectif de toute la coopération pour le développement. L'article présente également l'expérience brésilienne par rapport à l'application des principes centraux du PABA à sa CSS.

Introducción

El Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), aprobado en 1978 como documento final de la conferencia de las Naciones Unidas sobre la cooperación técnica entre países en desarrollo, desempeña un rol más importante que la consolidación de una plataforma de principios estructurados años antes en Bandung¹ y de haber introducido en el sistema multilateral el apoyo al desarrollo de la Cooperación Sur-Sur (CSS).

Como se buscará argumentar en este artículo, la visión reproducida en los objetivos y en las líneas de acción del PABA con vistas a la expansión de la CSS representaron un salto conceptual cualitativo para la propia cooperación internacional para el desarrollo, si tenemos en cuenta su diseño original definido en el periodo posterior a la II Guerra Mundial.

Pasando al periodo contemporáneo, la visión conformada por cuarenta años del PABA sobre los medios eficaces para la superación de los retos del desarrollo surge nuevamente con marcada fuerza política, frente a los intentos de asignar al conjunto de mecanismos de cooperación un papel especialmente instrumental y subordinado a agendas geopolíticas más amplias que buscan dar una supervivencia a esquemas hegemónicos mantenidos durante siglos en las relaciones internacionales.

Un balance del PABA (1978)

Hablar de desarrollo es hablar de la generación y acumulación de capacidades humanas, de conocimiento y de medios de producción, a su vez integrados y utilizados

¹ La Conferencia de Bandung, Indonesia, del 18 al 24 de abril de 1955, reunió a 29 países de África y Asia, con la finalidad de promover una agenda de cooperación en los ejes económico y cultural.

con eficacia y efectividad a la luz de los objetivos a largo plazo. Cuando los medios no están disponibles o faltan esos objetivos, las perspectivas de alcance de niveles progresivos y sostenibles de desarrollo se vuelven frustrantes. En este contexto, el PABA tuvo el discernimiento de elegir dos ejes para apalancar el intercambio entre los países en desarrollo, a saber, la cooperación técnica y la cooperación económica.

Las dos dimensiones de la CSS, técnica y económica, son complementarias. Si fuesen tratadas individualmente, proporcionarían beneficios limitados a los países en desarrollo. La cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), en el sentido tradicional del perfeccionamiento de los procesos productivos o de la gestión de la Administración pública, se propagó como uno de los principales medios de aplicación de la CSS de las últimas cuatro décadas. La ausencia de una base estadística común entre los países en desarrollo en la esfera de la cooperación internacional dificulta un análisis de las características y dinámicas de expansión de esta modalidad. La cooperación técnica brindó a los países en desarrollo una fuente geográficamente abarcadora y temáticamente variada de conocimiento apto a ser internalizado y aplicado inmediatamente, como resultado de experiencias diseñadas, implementadas y validadas en entornos similares en términos de dificultades o carencias institucionales, humanas y de infraestructuras².

Incluso con su inmensa contribución acumulada en beneficio de los países en desarrollo, la cooperación técnica Sur-Sur no puede ser vista como una sustituta de la cooperación Norte-Sur. La cooperación técnica de los países desarrollados sigue teniendo un rol importante de acceso al conocimiento y a tecnologías no disponibles en los países en desarrollo. Aunque los países desarrollados no están dispuestos a brindar cooperación técnica en las áreas de tecnologías de vanguardia, es posible el acceso a los procesos que conducen a la generación de estas tecnologías. Ese sería el caso, por ejemplo, de la formación de recursos humanos de países en desarrollo en instituciones de excelencia del Norte, de la realización de investigaciones conjuntas y de la modernización de procesos desde la adaptación de prácticas exitosas ubicadas en países desarrollados.

La otra gran línea de acción del PABA, la cooperación económica entre países en desarrollo, ha ganado fuerza con la celebración de los sucesivos acuerdos comerciales y de integración subregionales y regionales en las últimas cuatro décadas. Estas relaciones económicas tuvieron que encontrar espacio en un contexto internacional fuertemente impactado y controlado por una acción estratégicamente coordinada entre gobiernos de países desarrollados y liderazgos empresariales de estas naciones. La mayor visibilidad de la cooperación económica entre los países del Sur global vino

² El concepto de “cooperación técnica” podría ser considerado obsoleto hoy, por no tener condiciones de acoger una de las dimensiones contemporáneas más importantes del intercambio entre países en desarrollo, que es el intercambio o la construcción conjunta de procesos de generación y aplicación de conocimiento relacionado a las políticas, prácticas, tecnologías y experiencias en el campo del desarrollo sostenible.

de la expansión de la capacidad de movilizar capital público y privado para inversiones en el extranjero en parte de los países en desarrollo.

Esta nueva etapa de las relaciones económicas entre los países en desarrollo ha sido apoyada, por un lado, por financiaciones oriundas de instituciones financieras del Sur, como el Banco de Desarrollo de América Latina (ex Corporación Andina de Fomento-CAF), el New Development Bank del grupo BRICS, el Asian Infrastructure Investment Bank y de las carteras de financiamiento de obras de infraestructura en el extranjero de bancos nacionales de desarrollo, como el BNDES brasileño. Por otra parte, se observa una actuación cada vez más proactiva del sector privado de los países en desarrollo en la difusión de sus negocios en los mercados del Sur global.

La cooperación económica entre países en desarrollo, en sus dimensiones comercial, financiera y de inversión en infraestructuras, no ocurre, sin embargo, sin polémica. Se puede decir que en este espacio de relaciones del Sur global están presentes las mismas inquietudes y dudas que siguieron históricamente a la creación y al funcionamiento de las instituciones financieras regionales y multilaterales controladas por los países desarrollados³. Como ocurre en la cooperación Norte-Sur, la concesión de créditos concesionales por parte de agentes financieros de países en desarrollo, requiere como norma la adquisición de bienes y servicios del país fuente de cooperación. ¿Hasta dónde sería perjudicial tal vinculación para el ámbito del objeto finalista de la iniciativa de cooperación? ¿Por el simple hecho de que las dos partes en una operación de crédito representen a países en desarrollo los criterios de negociación tendrían que ser diferentes? La caracterización de los criterios de concesión de cooperación financiera Sur-Sur como reproducción fiel de la *tied-aid* es quizás una conclusión precipitada.

Lo que más bien debería ser considerado relevante para los países en desarrollo en la cooperación financiera Sur-Sur es la posibilidad de acceder a nuevas fuentes de financiación que actúan donde las instituciones financieras multilaterales y la banca privada no tienen interés. Dado su origen en el “Sur”, las instituciones financieras creadas por algunos países en desarrollo con un enfoque en terceros países tienen una percepción más concreta de las necesidades de sus clientes potenciales y están menos inclinadas a condicionar la financiación a la aceptación previa de las determinaciones políticas definidas por sus controladores.

Tomados en conjunto, los resultados obtenidos por la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo existen muchas evidencias del éxito alcanzado por el PABA como instrumento de inducción. En las últimas cuatro décadas, la CSS ha contribuido al incremento de la seguridad alimentaria, la reducción de la mortalidad infantil, el fortalecimiento de la educación básica, el crecimiento del comercio exterior de los países en desarrollo, el aumento de la eficacia de las políticas públicas,

3 La gobernanza de las instituciones financieras resulta de sus estructuras de formación de capital, modelo contrario al modelo de las organizaciones de naturaleza política.

la expansión de infraestructuras productivas y la inclusión digital, entre otros logros. El marco establecido por el PABA asume dimensiones posiblemente inesperadas por sus formuladores, cuando se considera el hecho de que el documento sigue siendo, hasta el día de hoy, 40 años después, la principal referencia conceptual de lo que se entiende como CSS.

Hasta el momento, no hay organismos integrados exclusivamente por países en desarrollo para debatir la cooperación internacional. Se establecieron organizaciones de ámbito regional y algunas iniciativas de consulta política interregional, pero ninguna de ellas abarcando a países en desarrollo de todos los continentes y con el propósito específico de discutir la cooperación internacional. Este es un espacio que necesitaría ser ocupado por los gobiernos de los países en desarrollo, no solo por la evidente necesidad de que la CSS cuente con espacio cualificado para el diálogo político y la definición de estrategias con respecto a sus medios de ejecución, medición y evaluación, sino principalmente para dar a este grupo de países un contrapunto al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD/OCDE), instancia que viene persiguiendo, basándose en la “agenda de la eficacia de la ayuda internacional”, el objetivo de establecer un modelo conceptual y de procedimiento de cobertura mundial para la cooperación internacional.

Rumbo a la conferencia de la ONU sobre Cooperación Sur-Sur (2019)

Aunque el PABA tenga un papel político fundamental en la preservación de la finalidad original de la CSS, existen limitaciones en su potencial. La conferencia de 2019 en Buenos Aires podrá tener resultados positivos en muchos aspectos, como en la ampliación de las fuentes de financiación para la CSS, en la realización de propuestas sobre nuevas formas de colaboración entre los gobiernos y los agentes no públicos, en la inducción de mecanismos que permitan el acceso de los países de menor desarrollo relativo (PMDR) a las modernas tecnologías y en lo que concierne al establecimiento de nuevas directrices para ampliar el apoyo del sistema multilateral a la CSS.

Por otro lado, un avance indispensable para el futuro de la CSS difícilmente podría ser alcanzado en el marco de la conferencia, a saber, la creación de un órgano intergubernamental del Sur para abordar la CSS en sus aspectos políticos, conceptuales y operacionales. Eso porque la CSS no es un “tema multilateral”⁴, sino un instrumento vinculado a las relaciones entre países en desarrollo. El papel del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en lo que respecta a la CSS sería proporcionar apoyo adicional a los países en desarrollo para la expansión de esta modalidad, sin entrar en el tema de la normatividad.

4 “Multilateral” en el contexto de organismos internacionales.

Por ser un documento aprobado en un foro multilateral, el debate sobre el *aggiornamento* del contenido del PABA en 2019 abarcará también a los países desarrollados y los organismos internacionales. Es probable que los países desarrollados presenten propuestas para la adopción, por parte de la CSS y su variante trilateral, de prácticas similares a las de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En este sentido, los gobiernos de los países en desarrollo deberían seguir con atención los posibles intentos revisionistas de la naturaleza de la CSS en la conferencia de 2019.

Cuando son consideradas las referencias de trabajo de la cooperación Norte-Sur, en este caso, la Declaración de París del II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Internacional (París, Francia, 2005) y la Alianza Global para una Cooperación Efectiva para el Desarrollo derivada del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Internacional (Busan, República de Corea, 2011), se observa que sus principios e indicadores se centran en la verificación de la calidad de la gestión de los recursos asignados por los países donantes.

Aunque los principios de la AOD incluyan la promoción de la participación local y la alineación de la cooperación a las prioridades nacionales de desarrollo, no es posible identificar en esos documentos la presencia de criterios que permitan evaluar cómo la cooperación Norte-Sur estaría promoviendo la autonomía de los países beneficiarios en los elementos centrales que promueven y sostienen el desarrollo, en los términos previstos en el segundo párrafo de este artículo. Hay una percepción de que la comprensión acerca de la “cooperación eficaz” se orienta más hacia la promoción de una gestión racional de los recursos financieros y a la lucha contra sus desviaciones, y menos a una visión de colaboración internacional destinada a abordar las causas estructurales del subdesarrollo.

Los países en desarrollo no deben permitir una tipificación errónea de la CSS en Buenos Aires, ya sea por medio de un concepto restrictivo de su naturaleza como poco más que una fuente adicional de financiación para el desarrollo, ya sea por la subordinación de sus principios de naturaleza principalmente política a prácticas de monitoreo y evaluación aplicadas como un fin en sí mismo. En este contexto, quizás el aspecto más importante de la estructura conceptual heredada de la conferencia de 1978 en Buenos Aires fue la relación directa e inseparable de la práctica de la CSS y la promoción del desarrollo desde acciones transformadoras. De la misma manera que el PABA permitió revitalizar la narrativa de promoción del desarrollo como un objetivo primordial de la cooperación internacional, cuatro décadas después su visión sigue siendo actual.

Sin embargo, de forma sorprendentemente contradictoria, la profundización de las relaciones internacionales, los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030 y la urgente necesidad de considerar los conflictos sociales y políticos en diferentes partes del planeta no parecen estar estimulando el rescate del rol estratégico de la cooperación internacional. Vemos hoy la cooperación internacional moviéndose

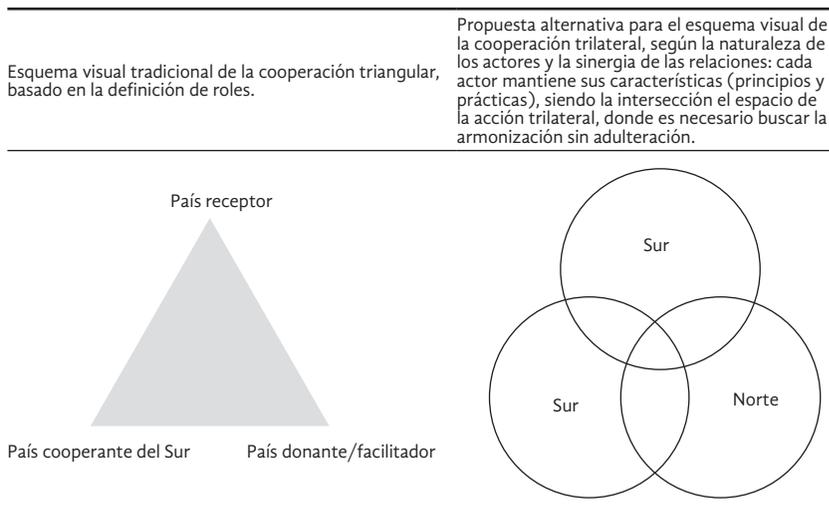
en la dirección opuesta: una semiprivatización de los mecanismos de cooperación internacional, la promoción de las inversiones del sector privado como una panacea para superar la pobreza, la fragmentación de los actores de la cooperación internacional, la concentración de los recursos en acciones asistenciales en lugar de acciones estructurantes y, no menos importante, la creciente politización de la agenda de cooperación.

Las contradicciones de la cooperación internacional deberían inspirar un debate mundial que mostrase la necesidad de una revisión integral de su arquitectura actual. Un examen de ese tipo de modelo exigiría un compromiso político audaz que plantease la coordinación de las diferentes modalidades de cooperación internacional, abarcando las sinergias operacionales y programáticas, desde estrategias multimodales que asociasen la cooperación técnica, la financiación, la formación de capital humano, la inversión en activos productivos y la infraestructura, la creación de plataformas para la innovación y la estructuración de las cadenas productivas. Todo ello sería esencial para articular y promover la coherencia entre la cooperación internacional y otros aspectos de las relaciones internacionales, como el comercio. Esta renovada arquitectura contribuiría para rescatar el papel estratégico y transformador de la cooperación internacional, reflejando y difundiendo el espíritu de la CSS.

La cooperación trilateral es un tema instigador de estudio y deberá ser discutido en la conferencia de Buenos Aires, en 2019, aunque no sin controversias. Por el lado positivo, esa modalidad de cooperación proporciona un medio práctico para hacer frente a un viejo problema de la cooperación internacional, que es la dificultad de articular actores de diferentes “mundos”, como donantes tradicionales y operadores de la CSS. Para los países en desarrollo, un acuerdo trilateral puede proporcionar acceso a nuevos recursos financieros, a contenidos adicionales de conocimiento a los suyos propios y, todavía, a mecanismos operativos que permitan ampliar la escala de sus operaciones. Para los países donantes, la cooperación trilateral facilita ampliar los resultados de la cooperación Norte-Sur desde una acción concomitante de compartir experiencias proporcionadas por la CSS.

El CAD/OCDE ha trabajado en la elaboración de directrices e instrumentos para el monitoreo y evaluación de la cooperación trilateral. Sin embargo, se plantea una pregunta: ¿hasta qué punto tendría sentido un intento de establecer un marco conceptual y de gobernanza de la cooperación trilateral, considerando la diversidad de formatos de esta modalidad? La cooperación trilateral es una intersección de conjuntos de distintas naturalezas (véase la figura 1). En la cooperación trilateral, de la misma manera que la cooperación Norte-Sur no deja de ser ella misma, la CSS no ve sus características modificadas. En la conferencia del PABA+40 los países en desarrollo necesitarán prestar atención a los intentos de regular la cooperación trilateral como pretexto para enmarcar conceptualmente la propia CSS.

Figura 1. Esquema visual de la cooperación trilateral/triangular



Fuente: *Elaboración propia.*

La experiencia brasileña en la Cooperación Sur-Sur

La trayectoria de la CSS de Brasil está basada en la alineación a los principios definidos en el PABA en 1978. Como observó Jorge Chediek, enviado especial del secretario general de la ONU y director de la Oficina de las Naciones Unidas para la CSS, “los elementos únicos de la política exterior brasileña y el contexto particular de la experiencia histórica del país dieron lugar a un modelo de cooperación muy alineado a los principios y valores de la CSS” (Chediek, 2017). Sin embargo, el grado de adhesión entre el discurso y la práctica de la CSS del país merecería un cuidadoso seguimiento en futuras investigaciones (Milani, 2017).

Aunque la historia de la cooperación exterior de Brasil pueda ser observada desde la década de 1940, fue solo en 1987 cuando el Gobierno brasileño decidió establecer la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde el comienzo de sus actividades, los proyectos coordinados por la ABC observaron los principios centrales del PABA de solidaridad, horizontalidad, no injerencia en los asuntos internos de otros países, respeto a la soberanía de los países socios y no imposición de condiciones políticas. La búsqueda de una armonización funcional entre la práctica de la cooperación técnica Sur-Sur de Brasil y el PABA puede comprobarse en el “Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur” (ABC, 2013), el principal instrumento de orientación de la ABC en esta materia. En ese documento, su autora dio importancia a los principios de la CSS en el momento

de la sistematización de los instrumentos y de los procedimientos de trabajo aplicados en la gestión de los ciclos de proyectos de esta modalidad.

La aplicación de los principios de la CSS en la cooperación técnica de Brasil no es un ejercicio de retórica política. La práctica real de estos principios se da mediante la realización de etapas de trabajo, que implican una comprensión común de los funcionarios de la ABC y de las instituciones brasileñas cooperantes sobre los valores observados en la conducción de la CSS del país⁵. Esta práctica consiste en “ir, ver, oír y después hablar”, es decir, abstenerse de actuar desde diagnósticos elaborados *ex ante* sobre lo que el país receptor “necesita” y de ofrecer paquetes cerrados de ayuda.

Practicar la horizontalidad y el respeto a la soberanía local exige largos procesos de negociación, con adaptaciones constantes de contenido y plazos, siempre en el espíritu de dejar la acción de cooperación más cerca de las realidades locales de los países socios, más adecuada para su apropiación local y con mejores condiciones para lograr resultados eficaces y duraderos. Esta elasticidad temporal y de gestión en la conducción de la CSS podría ser considerada como una debilidad del proceso de la cooperación internacional si se aplican criterios estrictos para la evaluación del desempeño. Sin embargo, la capacidad de adaptación de la CSS en la realización de sus actividades puede considerarse como uno de sus factores exitosos. Como sostiene el Embajador Fernando José Marroni de Abreu, exdirector de la ABC, siempre es posible realizar actividades de alto contenido socioeconómico incluso en contextos desafiantes en términos políticos, económicos o sociales, cuando existe la disposición y voluntad política (Abreu, 2013).

Conclusiones

Para concluir, sería posible afirmar que el Plan de Acción de Buenos Aires para la cooperación técnica entre países en desarrollo alcanza sus cuarenta años con plena vigencia política, incluso cuando miramos hacia atrás y visualizamos las enormes transformaciones procesadas en los países en desarrollo y la creciente sofisticación de los mecanismos de intercambio existentes en el Sur global.

La renovación del espíritu y los principios de la CSS asentados en Buenos Aires en 1978 asumen particular relevancia para una necesaria reflexión contemporánea sobre el objetivo, en última instancia, de toda la cooperación internacional para el desarrollo, y de los caminos por los cuales la misma ha sido conducida por una gran diversidad de actores.

5 La ABC tiene el papel de coordinar institucionalmente la cooperación técnica Sur-Sur de Brasil y financiar proyectos. Las instituciones públicas nacionales brasileñas, a su vez, actúan en la implementación de las actividades compartidas (“instituciones cooperantes”).

Bibliografía

- ABREU, Fernando José Marroni de (2013): “A evolução da cooperação técnica no Brasil”, *Mural internacional*, 4 (2), julio-diciembre, pp. 3-16.
- AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2013): “Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur”, ABC, Brasilia, 1ª edición, pp. 81-121.
- CHEDIAK, Jorge (2017): “O papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul. Um estudo analítico e histórico”, en Fundação Alexandre de Gusmão, *30 anos da ABC. Visões da Cooperação Técnica Internacional brasileira*, FUNAG, Brasilia, p. 54.
- MILANI, Carlos R. S. (2017): *ABC 30 anos. História e Desafios Futuros*. Agência Brasileira de Cooperação, Brasilia, p. 137.