

El surgimiento de la Cooperación Sur-Sur: Análisis histórico del Plan de Acción de Buenos Aires (1978)

La declaración del Plan de Acción de Buenos Aires, firmada en 1978 en la Conferencia de Cooperación Técnica entre los Países en vías de Desarrollo que organizó las Naciones Unidas en esa ciudad, es reconocida actualmente como uno de los documentos que definen el funcionamiento de la cooperación Sur-Sur puesto que introduce por primera vez un marco dentro del cual ésta pueda ser llevada a cabo.

En este trabajo nos proponemos realizar un estudio histórico que aborde la relación entre el PABA y el contexto, tanto económico como político, en el cual fue elaborado, sus antecedentes y su vinculación con los intentos de repensar el orden internacional de posguerra. La propia introducción al texto del Plan de Acción demuestra la noción de sus redactores de estar viviendo en un momento de grandes transformaciones en la dinámica Norte-Sur, posibilitado por el progreso de los movimientos de descolonización en Asia y África. En este contexto, la cooperación entre las naciones del Sur se presenta como una opción atractiva e incluso necesaria para afrontar los desafíos de los países en vías de desarrollo, aunque no se plantease como una alternativa exclusiva respecto de la cooperación tradicional.

En primer lugar, empecemos analizando cuáles fueron sus antecedentes y en qué momentos se ha planteado la necesidad de llevar adelante un programa de cooperación entre países del Sur. El primero de ellos, que precede al PABA por poco más de dos décadas, es la famosa conferencia de Bandung, celebrada en esta ciudad indonesia en 1955. En el marco de un proceso de descolonización todavía en su infancia, particularmente en el continente africano, Bandung fue el primer encuentro de líderes asiáticos y africanos y propició el escenario de la elaboración de un pensamiento alternativo que articulase los intereses de estos nuevos Estados en su inserción en el orden internacional. De los 10 principios fundamentales de la conferencia, la gran mayoría apuntan a la reivindicación de la soberanía y la no intervención, claves para un tercer mundo que todavía sufría el yugo de la dominación colonial. Sin embargo, el noveno principio (“Promotion of mutual interests and cooperation”¹) es de más interés para los propósitos de este trabajo, pues es en él en el que se establece la promoción de la cooperación.

1 Final Communiqué of the Asian-African conference of Bandung (24April 1955)

La organización internacional de los países del Sur se profundizó con la conformación del Movimiento de Países no Alineados, en 1961, y el G77, en 1964, al mismo tiempo que aumentaba rápidamente la cantidad de países que alcanzaban la independencia. El impulso proporcionado por estos espacios multilaterales contribuyó, sumado al constante ingreso de nuevos miembros a las Naciones Unidas, a la construcción de un clima propicio durante la primera mitad de la década de 1970 para la promulgación de una serie de propuestas agrupadas bajo el rótulo de “Nuevo Orden Económico Internacional”, al mismo tiempo que comenzaban los programas de esta organización para estudiar y promover la cooperación Sur-Sur.

En 1974, la resolución 3201 de las Naciones Unidas da cuenta de las críticas del G77 al orden internacional vigente, “based on liberal principles and completely dominated by a few Western Powers [and] led by the United States”², el cuál estos países percibían como obsoleto y alejado de sus necesidades. La resolución no se limita a eso, sino que cita las observaciones de los intelectuales de la teoría de la Dependencia respecto de los factores exógenos del subdesarrollo, y su vinculación con el orden económico internacional vigente, además de las políticas defendidas o llevadas a cabo por los países del Sur para mitigar y combatir esta situación:

“to gain control of the economic levers and the exploitation of natural wealth and resources by taking steps such as nationalization of industries, control of investments and oversight of transnational corporations”³

Como podemos ver, estamos en presencia de un análisis crítico y relativamente radical del orden internacional de posguerra, que establece un claro vínculo entre éste y las desigualdades entre países desarrollados y subdesarrollados. ¿Que proponen, entonces, como solución? ¿Qué clase de reformas se plantean para la construcción de un nuevo orden?

La declaración introduce una serie de principios, entre los cuales se ven elementos tanto de carácter político como económico, entre los cuales se encuentra la promoción de la cooperación Sur-Sur. Y si bien esta ambiciosa iniciativa no tiene el éxito esperado (prácticamente no pudo ser implementado, a pesar de que tiene cierta influencia en las resoluciones de la Asamblea General durante el resto de la década del ‘70), sí nos permite ver,

2 UN Resolution 1 May 1974, A/RES/S-6/3201

3 Ibíd

en primer lugar, el clima intelectual presente en los organismos multilaterales en el momento de elaboración del proyecto que posteriormente se convertirá en el PABA y, en segundo lugar, el estrecho vínculo entre el cual se pensaba la cooperación Sur-Sur y el desarrollo.

Este vínculo ya había sido establecido con anterioridad en 1967 por la Carta de Argel, producto de la Primer Reunión Ministerial del G77, la cual establecía, entre otras recomendaciones que apuntaban a mejorar los términos de intercambio de los países en desarrollo, la necesidad de expandir la cooperación y el comercio mutuo como parte de una “estrategia global de desarrollo”⁴. El documento partía de un preocupante diagnóstico respecto de la *performance* económica de los países en vías de desarrollo durante la década del ‘60. Según los datos que proporciona la Carta de Argel, el Sur estaba disminuyendo su tasa de crecimiento mientras que aumentaba la brecha entre este y el Norte; entre 1953 y 1966, su participación en las exportaciones globales, estadística importante considerando el tipo de inserción en el mercado mundial de estas economías, se redujo considerablemente, del 27 al 19.3%⁵. Si esto no fuera poco, en este período también disminuyó el poder adquisitivo de estas exportaciones y se incrementó el endeudamiento.

La década del ‘70 comienza con un panorama todavía menos alentador para las economías del Sur. Los efectos de la crisis del petróleo y la reorganización del capitalismo mundial son especialmente severos, y resultan en una aguda desaceleración del crecimiento o incluso en una contracción del mismo. En esos términos lo presenta el líder tanzano Julius Nyerere en su discurso tras haber recibido el premio del Tercer Mundo en 1982, en el cual afirma que “since about 1972 the poorest [countries] have become, and are daily becoming, poorer – absolutely as well as relatively”⁶. Cuatro años después del PABA, Nyerere afirma otra vez la necesidad de avanzar hacia un desarrollo más autónomo construido sobre la base de la cooperación Sur-Sur.

Políticamente la década del ‘70 se puede dividir en dos grandes períodos. La primera mitad, todavía caracterizada por la política de *détente*, es decir, del relajamiento de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética; y la segunda, en la que se da una tendencia al recrudecimiento de la Guerra Fría, que verá uno de sus puntos más álgidos, la llamada “Segunda Guerra Fría”, entre finales de esta década y comienzos de la siguiente.

4 Programa de Acción de la “Carta de Argel”, 24 de octubre de 1967, sección VI, punto a).

5 *Ibíd*, sección I

6 Thirld World Lecture 1982, South-South Option, J. Nyerere

En los países del Sur, en su gran mayoría independizados, primaban gobiernos autoritarios o dictatoriales, especialmente en América Latina y África. La polarización del mundo de posguerra y la competencia por la influencia en los países recientemente independizados llevaron a muchos países, a pesar de los intentos de construir un Sur no alineado, a posicionarse favorablemente hacia uno u otro bando, dado que el entablar relaciones les permitía acceder a beneficios tales como financiación y apoyo militar. Durante esta década, el foco de la competencia se traslada progresivamente al sur de África, en donde se encontraban las últimas colonias del continente, las portuguesas, que estaban sufriendo un proceso de descolonización de carácter altamente violento en el que participaron diversos movimientos apoyados por oriente u occidente.

En Argentina, sede del PABA, se ve en esta época una serie de dictaduras separadas por cortos períodos de gobiernos democráticos. La década de los '70 es un momento de grandes transformaciones y debates de la política exterior argentina, donde se pone en cuestión el tipo de orientación del país y cuáles deben ser sus socios principales. Este replanteo de las relaciones internacionales argentinas empieza bajo el gobierno de facto del General Lanusse, en el cual se comienza a ver un giro respecto a la política exterior alineada a los Estados Unidos del período de Onganía. Los dos primeros hitos de este cambio fueron la firma de un acuerdo comercial con la Unión Soviética en 1971 y la apertura de relaciones diplomáticas con China el año siguiente. A continuación, el gobierno de Cámpora profundiza esta apertura, sumando a Alemania Oriental, Vietnam del Norte, Corea del Norte y, más significativamente, Cuba. Al mismo tiempo, desarrolla un discurso crítico de la OEA y del imperialismo, y, en palabras de Miguez, reinterpreta “la Tercera Posición histórica del peronismo a través de la conciencia de pertenecer al Tercer Mundo y a una Latinoamérica en camino a la Liberación”⁷. Sin embargo, existían posturas divergentes dentro del peronismo asociadas a posiciones más conservadoras, que defendían cierta autonomía respecto a los Estados Unidos manteniendo las relaciones cordiales, al mismo tiempo que se buscaban otros socios que pudieran proveer de capitales al país.

Durante este momento fue solicitada la entrada de Argentina al Movimiento de Países no Alineados, que fue apoyada por distintos sectores del peronismo. Uno de los fines de la entrada era, según Lechini, el poder aprovechar el potencial de la cooperación Sur-Sur para

7 María Cecilia Miguez, La política exterior del tercer gobierno peronista en la Argentina (1973-1976): conflictos, vaivenes y el aporte de la historia a los estudios internacionales, *Relaciones Internacionales* no. 55, 2018, 28

llevar a cabo una política de desarrollo⁸. Esta orientación se mantuvo, si bien con un bajo perfil, en el período dictatorial que se abre tras el golpe de 1976, sumado a una profundización del giro hacia el Este, bajo el cual la URSS se convierte en uno de los principales compradores de materias primas argentinas, que contrasta con la ideología anticomunista del gobierno militar. En este contexto nacional e internacional es que se celebra la reunión que lleva a la confección del PABA en 1978.

Entre el 30 de agosto y el 12 de septiembre de 1978 se reunieron delegaciones de 138 países y elaboraron un plan de acción, el PABA, que buscaba fomentar la adopción de prácticas de cooperación técnica entre países en vías de desarrollo. Este documento plantea la cooperación Sur-Sur como un componente necesario de un esquema mayor de desarrollo y del establecimiento del Nuevo Orden Económico Mundial, en tanto argumenta que la cooperación técnica brinda “major additional impetus to the attack on world poverty and underdevelopment and the establishment of a new international economic order”⁹. Como afirmamos antes, sus redactores eran conscientes de estar viviendo en un momento en el que el Sur estaba intentando jugar un rol protagónico en la reorganización de las relaciones internacionales a nivel global.

Eran también conscientes, sin embargo, de que, a pesar del gran potencial de la cooperación técnica entre países en vías de desarrollo, ésta no podía reemplazar las contribuciones de los países desarrollados en materia de tecnología de avanzada. Esto se explicita en la recomendación 35, que detalla las formas en que el mundo desarrollado debería apoyar la cooperación Sur-Sur, tales como las contribuciones a programas de Naciones Unidas, la financiación de países en desarrollo que están llevando a cabo proyectos de cooperación técnica y la expansión de sus propias actividades de cooperación. Además, en la recomendación siguiente plantea la vinculación entre las actividades de cooperación técnica y la asistencia financiera para el desarrollo, con el objetivo de promover un mayor nivel de autosuficiencia tanto nacional como colectiva entre los países en vías de desarrollo. Por otro lado, si bien el PABA se enfoca principalmente en los gobiernos nacionales, también enfatiza la participación de actores no estatales en el proceso de cooperación, como se ve particularmente en la recomendaciones 11 y 12, en la cual menciona a las organizaciones profesionales y al sector privado, respectivamente.

8 Gladys Lechini, La cooperación sur-sur en las agendas externas de Argentina y Brasil, ESTUDIOS - N° ESPECIAL, 47

9 Buenos Aires Plan of Action, 1978, 3

A modo de conclusión, creemos que, a pesar de las grandes dificultades de la implementación de la cooperación Sur-Sur en las décadas inmediatamente posteriores al PABA, el resurgimiento de esta forma de relación entre nuestros países durante los últimos años y los nuevos desafíos que presenta el siglo XXI a los países en vías de desarrollo, así como la importancia creciente del manejo de la tecnología y la información como factor de poder, remarcen la importancia de que desde la academia se estudien estas iniciativas, particularmente desde la perspectiva singular que provee el enfoque histórico.