



Máster en Responsabilidad Social Corporativa y Sostenibilidad
Trabajo de Fin de Máster

El fortalecimiento institucional de la Cooperación Sur-Sur de Uruguay en el marco de las transformaciones de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (2006-2016)

Autor: Rafael Nicolau
Tutor: Bruno Ayllón Pino

Septiembre de 2019

Resumen:

El principio del siglo XXI estuvo marcado por grandes transformaciones en las Relaciones Internacionales como resultado de la crisis global que afectó al Sistema Internacional de Cooperación (SIC). El significado de desarrollo pasó a estar conectado a otras dimensiones además de la económica, como la social, cultural y política. El crecimiento económico de países en desarrollo y la crisis global afectó directamente al flujo de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) proveniente de los países desarrollados, lo que sirvió para abrir las puertas a la Cooperación Sur-Sur (CSS) entre los países del Sur Global.

El presente trabajo trata de presentar la reacción uruguaya a las transformaciones del principio del siglo, caracterizada por el fortalecimiento institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) con la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) centrándose en la CSS como elemento de estudio.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, desarrollo, Cooperación Internacional, Ayuda Oficial para el Desarrollo.

Índice

Índice	2
Comportamiento ético.....	3
1. Introducción	4
1.1. Objetivos	5
1.2. Hipótesis, metodología y fuentes de investigación.....	5
1.3. Estructura	6
2. Los cambios de la CID al principio del siglo XXI	7
2.1. Transformaciones generales en la CID.....	7
2.1.1. Cambio de concepto de “Desarrollo”	7
2.1.2. Cooperación Sur-Sur	8
2.1.3. Ascensión del Sur - la vuelta de la CSS.....	10
2.1.4. Fortalecimiento institucional de la CSS.....	13
3. Cooperación internacional uruguaya.....	15
3.1. La CSS uruguaya	19
3.2. Institucionalización de la CID en Uruguay.....	21
3.3. Algunos ejemplos	23
4. Conclusiones	25
5. Siglas y acrónimos.....	28
6. Índice de tablas e ilustraciones	29
7. Bibliografía.....	30

1. Introducción

La Cooperación Sur-Sur (CSS) alcanzó relevancia y visibilidad al principio del siglo XXI como una modalidad eficaz de cooperación para el desarrollo que los países del Sur Global¹, especialmente América Latina (AL), encontraron para alcanzar mejores niveles de desarrollo por sus propios medios. El crecimiento económico que muchos de los países de la región vivieron hizo posible que se disminuyeran los índices de pobreza y con eso también vino una fuerte bajada de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) que fue clave para la creación de las actividades de cooperación entre iguales donde todos los socios se benefician de alguna forma como la CSS.

Desde las aportaciones de Amartya Sen² sobre la visión de desarrollo humano que este debería centrarse en las personas y buscar ampliar las capacidades y los derechos de todos, el significado del mismo fue evolucionando con el tiempo y ganando nuevas dimensiones como el cambio climático, el medio ambiente, la equidad de género y la protección de las minorías.

Esta evolución del desarrollo nos deja un escenario multidimensional en el cual el ser humano es el principal actor y en ello la Cooperación Internacional (CI) afronta innúmeros retos que con la AOD para los países del Sur, principalmente los países de renta media (PRM) y renta media-alta (PRMA) ya no es suficiente debido a que la AOD considera la dimensión económica como principal medidor para elegir sus receptores.

En este escenario, multidimensional y de constantes cambios en el significado de desarrollo, la CSS, que ya había tenido un primer y según auge con la Conferencia de Bandung en 1955 entre los países Asiáticos y en 1978 con el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) entre los países latinoamericanos respectivamente, encuentra otra vez una oportunidad de ganar notoriedad en el Sistema de CI al Desarrollo al principio del siglo XXI como consecuencia del ya mencionado progreso de los PRM y la bajada en el flujo de AOD.

¹ Según Ayllón, el Sur Global es “expresión acuñada al finalizar la Guerra Fría para hacer referencia a los países y sociedades en desarrollo del hemisferio Sur, y otros ubicados en el hemisferio Norte pero que poseen indicadores de desarrollo medios y bajos” (Ayllón, 2013, pág. 15).

² Véase Sen, A. Desarrollo y Libertad (1999).

1.1. Objetivos

Como objetivo general este trabajo pretende analizar el papel de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en la CSS. Como objetivos específicos, pretendemos:

- a. Identificar los cambios en la CSS entre 2006 y 2016.
- b. Comprender las actuaciones de Uruguay ante estas transformaciones.
- c. Estudiar las iniciativas de CSS de Uruguay.

1.2. Hipótesis, metodología y fuentes de investigación

A lo largo de este trabajo, se tratan de comprobar tres hipótesis, a través de una metodología de carácter deductivo, que se centra en el resurgimiento de la CSS en el siglo XXI y aplica este fenómeno al caso de Uruguay.

- a. La heterogeneidad de los países del Sur es un factor que se tiene que tener en cuenta para el envío de AOD, dado que países como Uruguay pueden estar clasificados como países de renta alta y, sin embargo, ser más dependientes de la ayuda exterior que otros países de la región, como Brasil, por ejemplo.
- b. La institucionalización de la CSS para los países en desarrollo, en especial para el Uruguay, es un resultado de la creación de las agencias de cooperación o de departamentos específicos que gestionan las actividades de cooperación para que esta sea lo más efectiva posible.
- c. La creación de la AUCI fue una medida para mejorar la calidad de la cooperación y centrarla en áreas prioritarias para el gobierno uruguayo como la salud, educación y reducción de la pobreza.

En cuanto a los métodos de investigación, el más utilizado fue el descriptivo en relación a la información aportada por los distintos autores que se investigaron para este trabajo. La recopilación bibliográfica resultó ser de las tareas más complicadas debido a que la información sobre la CI uruguaya antes de la creación de la AUCI prácticamente no se encuentra disponible para consulta. Sin embargo, gracias a los informes de CSS de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), anteriores a la creación de la AUCI, se hizo posible recabar información del período. El método analítico fue utilizado para clasificar la información acumulada con tal de utilizar los datos lo más concretos posibles en la tarea de describir los hechos de la evolución de la CI del Uruguay.

Por lo que respecta a las técnicas de la investigación se empleó la revisión bibliográfica. En cuanto a las fuentes, el TFM analiza fuentes directas (provenientes de

la AUCI) y fuentes indirectas mediante el análisis bibliográfico y la recopilación de datos en libros, revistas científicas y documentos de Organismos Internacionales.

1.3. Estructura

Para alcanzar los objetivos de esta investigación y comprobar las hipótesis formuladas el TFM es estructura en dos partes. La primera es una breve contextualización del escenario de la CI para el Desarrollo (CID) al principio del siglo XXI, las transformaciones que sufrió con el cambio del concepto de desarrollo, la Cooperación Sur-Sur, su significado y origen, la ascensión del Sur y la vuelta de la CSS al principio del siglo XXI como resultado de las transformaciones que sufrió la CID que hizo con que el tema entrara en la agenda de los gobiernos y principalmente en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el fortalecimiento institucional de la CSS en los países del Sur.

La segunda parte está centrada en la CI uruguaya a partir del año 2006 cuando empezó el proceso de institucionalización de la CID en el país. Primero se contextualizará la CI uruguaya al principio del siglo XXI cuando Uruguay experimentó un crecimiento económico y pasó a ser considerado un país de renta alta (PRA) hecho que produjo una fuerte bajada en el flujo de AOD recibida por el país. Luego de esto se presentará la situación de la CSS uruguaya a partir de la evolución de la CI que dejó de estar gestionada por dos órganos, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), a estar totalmente administrada por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). En un tercer punto se expondrá la institucionalización de la CID en el Estado, teniendo como principal hecho la creación de la AUCI que desde el principio vio en la CSS una pieza fundamental para alcanzar su desarrollo y el de la región.

Se mostrarán algunos ejemplos de iniciativas de CSS, expresamente las iniciativas del Instituto Uruguayo de Donación y Trasplante de Órganos y Tejidos (INDT) que, desde 2009, viene realizando distintas actividades de CSS, y el Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) firmado entre Uruguay y México que dio como resultado la creación del Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay (FCC), responsable por el financiamiento de proyectos de cooperación entre ambos países.

Finalmente, el TFM se encierra con unas conclusiones referentes a los principales hallazgos obtenidos y al cumplimiento y verificación de los objetivos e hipótesis de investigación planteadas.

2. Los cambios de la CID al principio del siglo XXI

2.1. Transformaciones generales en la CID

2.1.1. Cambio de concepto de “Desarrollo”

El principio del siglo XXI fue testigo de grandes transformaciones en el Sistema Internacional de Cooperación (SIC), lo que se vio reflejado en su reforma. El significado de desarrollo dejó de estar ligado a la economía y empezaron a ser considerados otros factores en diferentes esferas como la social, cultural y política, de modo que el desarrollo pasó a estar conectado con la idea de ampliar las capacidades de las instituciones de cada Estado.

Con el incremento de la heterogeneidad entre los países en desarrollo, se hizo evidente la necesidad de ampliar las formas de ayuda. Ya no se podía, y sigue sin ser posible, tener una agenda general para todos estos países, dado que cada uno tiene sus particularidades y áreas específicas a desarrollar. Según José Antonio Alonso (2015), las diferencias entre los países en desarrollo hacen que el sistema de cooperación se vea obligado a decidir si limitar su actuación a un grupo de países homogéneos o enfocar con amplitud y hacer frente a las diversas situaciones que hay en los países en desarrollo (Alonso, 2015).

Con la ascensión de países en desarrollo como nuevas potencias en las relaciones internacionales, como Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica (BRICS), el sistema de ayuda al desarrollo cambió respecto a cómo había surgido, pasando de un sistema nacido en un mundo bipolar en plena Guerra Fría, a estar caracterizado por una multipolaridad y complejidad en el sistema.

La crisis del 2000 impactó directamente en el flujo de ayuda de los países desarrollados, que pasaron a centrarlo en aquellos países considerados más pobres. Es decir, a pesar de que del 2000 al 2013 la ayuda aumentó un 63%, a partir de la Declaración de París los donantes redujeron el número de países socios y concentraron sus aportaciones preferentemente en los países menos adelantados y los de renta baja (Alonso, 2015, pág. 166), de modo que disminuyeron notablemente las ayudas a los PRM.

Según José Antonio Sanahuja, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron otro factor que llevó al descenso de la ayuda para los PRM. El “efecto ODM”, tal como se le conoce, conllevó que la AOD se concentrara “en los países de Asia meridional y África subsahariana, donde se concentra la pobreza mundial” (Sanahuja, 2011, pág. 204), lo que pone de relieve el problema de la distribución de la AOD en el mundo.

En las últimas décadas, el número de personas en situación de pobreza absoluta se redujo significativamente, sin embargo la población en situación de pobreza relativa no ha mejorado: “vivimos en un mundo con menos pobreza absoluta y más pobreza relativa” (Alonso, 2015, pág. 176). La distribución geográfica de la pobreza también ha cambiado, la mayoría de la población pobre pasó a encontrarse en los PRM, cuando antes estaban ubicados en los países de renta baja.

Aunque la ayuda y el desarrollo parten de fundamentos diferentes (la ayuda es una cuestión redistributiva y debería tener como principales beneficiarios los países en desarrollo, mientras que el desarrollo se basa en el beneficio mutuo), sus agendas pasaron a complementarse y estos dos conceptos se unieron notablemente gracias al proceso de globalización y multipolaridad al que nos referíamos.

2.1.2. Cooperación Sur-Sur

Antes de hablar de CSS, es importante hacer referencia a algunos hechos que dieron origen a la conciencia del Sur y de su manifestación en las relaciones internacionales entre los países en desarrollo (Ayllón, 2013), hechos que moldearon el concepto de CSS, lo cual es cambiante a lo largo del tiempo según determinados factores como el nivel de desarrollo de los PED y cambios en los flujos de AOD.

En 1955, antes de que existiera el término CSS, se celebró la Conferencia Afroasiática de Bandung (Indonesia) donde se debatieron los cinco principios que serían claves para el acercamiento del Sur: el respeto al territorio y a la soberanía; la no agresión mutua; la no injerencia mutua; la igualdad y el beneficio mutuo; y la coexistencia pacífica. Dicho encuentro reunió a representantes del Gobierno de África y Asia y es considerado como uno de los primeros acercamientos entre países en desarrollo. Fue a partir de esta conferencia que se iniciaron una secuencia de encuentros que empezaron a impulsar la reconfiguración de algunos espacios de discusión política de más alto nivel. La gran parte de la CSS asiática es de carácter económico, y “desde la introducción del tema en Bandung, la cooperación económica entre países en desarrollo se intensificó masivamente en las décadas recientes, principalmente en el área del comercio, inversiones y capital para desarrollo” (Besharati & MacFeely, 2019, pág. 9).

Al final de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en ingles), en 1964 se formó el Grupo de los 77 (G77), donde se firmó una declaración en la cual se reclamaba un nuevo marco de comercio internacional compatible con las necesidades de industrialización acelerada (Ayllón, 2013, pág. 27). Se trataba de 77 países en desarrollo (actualmente 134), es hasta el

día de hoy la principal organización intergubernamental de los países en desarrollo en el marco de las Naciones Unidas y es responsable de la articulación y la promoción de la CSS para el desarrollo.

En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) “la Oficina de las Naciones Unidas para la CSS media entre las agencias y responde sobre todo al G77” (Bergamaschi, Soule-Kohndou, & Fernández Ayala, 2016). Alrededor de 30 entidades de la ONU tienen a la CSS como un medio de prestar asistencia técnica, formar alianzas colaborativas y movilizar capital para el desarrollo. “En este sentido, muchas organizaciones de las Naciones Unidas han creado o fortalecido dependencias especializadas y han puesto en marcha programas con recursos humanos y financieros específicos para promover la CSS” (Naciones Unidas, 2018, pág. 4).

Según Gerardo Bracho, la CSS puede dividirse en dos enfoques diferentes: el Asiático y el Latinoamericano. El primero tiene un matiz que considera todos los lazos entre el Sur como el económico, financiero y cultural y el segundo cuenta con un enfoque mayormente centrado en la cooperación técnica. (Bracho, 2018). El caso latinoamericano se puede remontar a 1978 en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD) celebrada en Buenos Aires, en la cual fue aprobado por los 138 Estados participantes en el PABA, que reconocía que la CTPD es un medio para crear comunicación y fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre los países en desarrollo (Naciones Unidas, 1978) y la definía como “un instrumento capaz de impulsar el intercambio de experiencias exitosas entre países que comparten realidades históricas próximas y desafíos similares” (SEGIB, 2017). El principal objetivo del PABA era la promoción de la CTPD y para eso se valoraba la importancia de las relaciones Sur-Sur, que eran cada vez más numerosas, dando un enorme paso hacia una nueva dimensión dentro de la CID.

Este tipo de cooperación entre los países del sur posee características particulares como “equidad, consenso, horizontalidad, enfoque por demanda y costes compartidos (cuando sea posible y conforme a las capacidades de cada socio) y la atención a la apropiación, alineamiento y compatibilidad de los proyectos y acciones con las prioridades de las políticas de desarrollo de los gobiernos receptores y con los objetivos de política exterior de los gobiernos oferentes” (Ayllón, 2015, pág. 139).

Como afirma Yu, “(la CSS) es un aspecto muy importante en la cooperación internacional para alcanzar el desarrollo entre los países en desarrollo” (Yu, 2019, pág. 5). En otras palabras, la CSS puede llegar a ser una importante forma de que los PED

alcancen mejores niveles de desarrollo al implementar proyectos y acciones en áreas de común interés donde ambos socios se benefician.

En América Latina “la CSS que realizan estos países se distingue de la de algunos países emergentes y presenta características particulares: se trata fundamentalmente de intercambio de experiencias y cooperación técnica y está fuertemente basada en los principios de horizontalidad, solidaridad, consenso en las negociaciones y en la formulación de las actividades y proyectos” (Illa & van Rompaey, 2015, pág. 105).

De acuerdo con Chatuverdi (2014) la CSS es una asociación entre iguales basada en la solidaridad, lo que refuerza los principios ya discutidos como igualdad, beneficio mutuo, voluntariedad, entre otros que moldean la CSS en cómo esta actúa en todos los sectores.

Sin embargo, la cooperación que proviene del Norte y del Sur siempre va vinculada a los intereses político, económico, diplomático, estratégico y comercial. “Mientras la CNS era menos directa expresando sus distintos motivos, la CSS es más explícita en sus objetivos estratégicos” (Besharati, 2013, pág. 18). Por eso, como veremos en el punto siguiente, las iniciativas de CSS son más típicas entre países que en su momento están gobernados por ideologías similares.

2.1.3. Ascensión del Sur³ - la vuelta de la CSS

Como hemos dicho, a principio del siglo XXI se experimentó un resurgimiento de la CSS, situando las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social en primer lugar en las agendas gubernamentales y en el centro de la alta política. Como consecuencia de los cambios sufridos en el panorama mundial en relación con la CID, la AOD que recibían los PRM disminuyó de forma significativa a causa de los avances en términos de desarrollo económico de estos países.

Sin embargo, dejar a los PRM a su suerte suponía un gran error, dadas las dificultades que tenían, y todavía tienen, estos países para desarrollarse. Este hecho abrió las puertas al impulso de nuevas formas de cooperación y a la vuelta de antiguas formas como la CSS, ya que, al comprender que la AOD que recibían ya no era suficiente y resultaba cada vez más escasa, los países de renta media asumieron el protagonismo para alcanzar su propio desarrollo con la intención de complementar las ayudas que recibían.

³ Lechini (2009) describe “el Sur” como “un grupo de países periféricos o en desarrollo, que comparten situaciones similares de vulnerabilidad y desafíos, pero que en función de sus particulares realidades no pueden ser considerados un grupo homogéneo. Poseen diferencias entre los contextos locales, diferencias socio-económicas, político-culturales que no conciben con los marcos culturales heredados” (Lechini, 2009, pág. 65).

Más adelante, además, la recesión del 2008 afectó a la ayuda en 2011 y 2012, cuando cayó un 2,7% y 3,6% respectivamente, lo que también sirvió como justificación para el desarrollo de la CSS en los PRM, que fueron los principales afectados por esta situación de caída del flujo de la ayuda.

Así pues, los países del Sur asumieron un papel dual en el sistema de CI. Cambiaron su posición de receptores exclusivamente, a la de oferentes y receptores al mismo tiempo. En este aspecto, según Lechini (2015), “se considera la cooperación como una actividad asociativa para alcanzar un objetivo compartido para el desarrollo” (Lechini & Morasso, 2015, pág. 121). Las respuestas a los problemas de un país pueden encontrarse en el país vecino, de esta forma pueden compartir las experiencias exitosas que hayan realizado en su territorio para que ambos logren alcanzar mejores niveles de desarrollo. En esta línea, la CSS adopta principios básicos que deben ser respetados como “la no interferencia en asuntos internos, igualdad entre países socios en desarrollo y respeto a su independencia, soberanía nacional, diversidad cultural e identidad y contenido local” (Ayllón, 2010, pág. 2).

Actualmente 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” (Surasky & Ayllón, 2018, pág. 48).

Latinoamérica fue la región “donde más intensas, dinámicas y pujantes han sido las experiencias de CSS y donde más avances se han registrado en su articulación” (Ayllón, 2010, pág. 5), la CSS se realiza básicamente a través del intercambio de experiencias y se centra fundamentalmente en la cooperación técnica.

No obstante, no se puede dejar de lado el carácter político de la CSS como Política Exterior. Según Lechini, “la cooperación Sur-Sur tiene lugar básicamente entre gobiernos con posturas convergentes relacionadas principalmente a objetivos de desarrollo y a constituir alianzas a los efectos de incidir en las cuestiones globales” (Lechini & Morasso, 2015, pág. 116), de modo que la llegada al poder de gobiernos populares de izquierda y centro-izquierda en gran parte de los países latinoamericanos derivó a un acercamiento en la región en la primera década del siglo XXI. En Venezuela gobernaba Chávez, Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, Vázquez en Uruguay, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Ortega en Nicaragua y Castro en Cuba, entre otros mandatarios. Dichos gobiernos apostaron por el fortalecimiento del Sur con políticas externas enraizadas en las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales, fortaleciendo la CSS de Latinoamérica. En este contexto en

el caso de Latinoamérica el incremento de las actividades de CSS se puede explicar por “la llegada de gobiernos progresistas de izquierda y centro izquierda que apostaron por políticas exteriores que fortalecieron el eje Sur-Sur” (Ayllón, 2015, pág. 140).

Aunque la CSS tiene fundamentalmente un carácter progresista y de izquierda, algunos gobiernos de derecha, como Chile por ejemplo, también encontraron en la CSS una oportunidad para crear alianzas comerciales y la posibilidad de actuar como actores responsables, solidarios y comprometidos con el desarrollo fortaleciendo el carácter político de los proyectos y acciones de cooperación. Así pues, entendemos que la CSS es “una cooperación política que apunta reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses (Lechini, 2009, pág. 67).

La CSS posee principios y características que la moldean como la horizontalidad (los países cooperan como socios, independientemente del nivel de desarrollo de cada uno, de forma voluntaria y sin condiciones económicas, políticas o de procedimiento), el consenso (la ejecución es basada en el consenso de las partes por negociaciones) y la equidad (distribución equitativa de las capacidades potencializadas al igual que los costes) (Calvento & Rolandi, 2015, pág. 324).

Dentro de la CSS cada país aplica su propia estrategia y tiene su propia visión del significado de la CSS. Unos la ven como la forma de arraigar su papel de líder regional, como era el caso de Brasil al principio del siglo y hasta el final del mandato del Partido dos Trabalhadores en el gobierno federal. Chile la utiliza como medio para ser reconocido como país responsable que pudo transitar de forma exitosa de la dictadura a la democracia. Cuba, por su parte, ve en la CSS un mecanismo para propagar las ideas de la Revolución y del socialismo (Ayllón, 2015, pág. 142).

En el caso de Uruguay en la CSS, el país siguió la misma línea de la región, la utiliza como Política Exterior para aumentar su presencia regional y también cree que debe haber solidaridad con los países cercanos (Sánchez, 2013), de modo que los países con los cuales Uruguay ha cooperado y lo sigue haciendo, tal como los demás Estados de la región, son los países más cercanos geográficamente y los que tienen gobiernos de la misma línea progresista.

En resumen, el resurgimiento de la CSS se puede relacionar, entre otros, con tres factores que, según Ayllón (2010), son:

1. El éxito de algunos países como China o Brasil en términos de desarrollo socio-económico.
2. El papel que jugó la CI recibida en la adquisición de estas capacidades nacionales.
3. El surgimiento de diálogo político entre los países en desarrollo que comprendieron la necesidad de llamar la atención y articularse en temas clave como la relación entre comercio y desarrollo o las asimetrías del sistema económico internacional.

En el marco del cincuenta aniversario del G77, en la Declaración de Santa Cruz de 2014, se reafirmó la importancia de la CSS en un momento crucial para que los países del sur alcancen óptimos niveles de desarrollo. La declaración cuenta con 242 puntos reivindicativos y propuestas que reconocen la importancia y particularidades de la CSS y afirman que “la Cooperación Sur-Sur es una expresión de solidaridad entre los pueblos y países del sur que contribuye a su bienestar nacional [y] la CSS y su programa deben ser determinados por los países del Sur y seguir orientándose por los principios del respeto a la soberanía, la implicación y la independencia nacionales, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo” (G77, 2019, pág. 33).

2.1.4. Fortalecimiento institucional de la CSS

Para que la cooperación fuese efectiva y de calidad, fue necesaria su institucionalización en los países. En este sentido, los países del Sur, específicamente los de América Latina y el Caribe (ALC), tienen en su organización interna desde agencias de cooperación a departamentos especializados en cooperación, como Viceministerios, Secretarías o Direcciones Generales, o bien se vincula la cooperación a los ministerios de Planificación, Desarrollo o Economía (Ayllón, 2015, pág. 157) para gestionar tales prácticas y facilitar una comunicación entre los socios que será orientada por los gobiernos en el poder, lo que hace que “la visión del desarrollo de estos dará forma a las políticas e impactará en los objetivos de la cooperación internacional” (Lamas, 2018, pág. 23).

En este sentido Besharati y Macfeely destacan que “una mejor contabilidad de la CSS permite a los países medir y evaluar empíricamente la contribución que hacen para los bienes públicos global, regional y nacional” (Besharati & MacFeely, 2019).

En 2008 se crea, en el ámbito de la SEGIB, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) con “el objetivo de fortalecer y dinamizar la Cooperación Horizontal Sur-Sur Iberoamericana, contribuyendo a la

calidad e impacto de sus acciones, así como la promoción del intercambio de experiencias que sean adaptadas a los contextos y prioridades de las políticas públicas de cada país” (PIFCSS, 2008).

Como consecuencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que deberían haber sido alcanzados para el año 2015, en este mismo año fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ella están los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el número 17 (alianzas para lograr los objetivos) en el punto 17.6 y 17.9 insta a mejorar la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en términos de ciencia, tecnología e innovación y aumentar el apoyo internacional para la creación de capacidad en los países en desarrollo respectivamente.

Mientras la AOD se retiraba de la región, (en el 2009 se donaba el 0,22% a América Latina y el Caribe y en 2017 se destinó el 0,15% según el Banco Mundial) aumentaban los números en términos de CSS, en el 2010 se ejecutaron 550 proyectos y 325 acciones de CSS Bilateral y 42 proyectos y 42 acciones de CSS Triangular, para en el año 2015 sumar un total de 721 proyectos y 155 acciones de CSS Bilateral y 95 proyectos y 65 acciones de CSS Triangular (SEGIB, 2017). Por estos cambios y crecimiento en CSS los países latinoamericanos necesitaban internamente una institución que fuese capaz de gestionar y enfrentar los desafíos en términos de CI de una forma moderna y transparente, con personal calificado con capacidad para hacer con que la cooperación del país sea lo más efectiva tanto como oferente como receptor.

El hecho de que la mayoría de los países de América Latina estuvieran gobernados por la izquierda, generó una enorme facilidad en la comunicación y en las intenciones de cooperación, favoreciendo e impulsando la CSS en el principio del siglo XXI por la región. Según Ayllón, “países como Brasil, Argentina, México, Chile, Uruguay, Cuba o Venezuela,...han apostado por la estrecha vinculación de la CSS a sus estrategias de política exterior. Junto a la retórica de la solidaridad y a los deseos de fortalecimiento de las relaciones bilaterales y regionales, estos países definieron objetivos como la constitución de alianzas entre gobiernos unidos por ideologías y visiones sobre modelos de desarrollo” (Ayllón, 2015, pág. 160).

En este sentido Lamas destaca que “la participación de Uruguay en los procesos de integración y cooperación del Sur, acompañando la tendencia regional, se entiende que fue utilizada como un instrumento de PE con el objetivo de incrementar la presencia regional, determinada por normas y reglas internas, junto con la creencia en

el deber de solidaridad destinada a países cercanos geográficamente” (Lamas, 2018, pág. 22).

3. Cooperación internacional uruguaya

Para el Estado uruguayo, “la cooperación internacional es una herramienta esencial para apoyar la transición de Uruguay y del mundo hacia el desarrollo sostenible” (AUCI, 2018, pág. 5) de tal modo que la CI es de suma importancia en la estrategia nacional para el desarrollo siendo ella responsable por “un aporte estratégico al fortalecimiento de las capacidades” (AUCI, 2018, pág. 6) del país en términos de derechos humanos, igualdad de género, protección del medio ambiente, introducción de energías renovables, entre otros.

El rol dual adquirido por la mayoría de los países de Latinoamérica no fue diferente en Uruguay. Después de 15 años de crecimiento y de políticas públicas para disminuir la desigualdad en el país la situación de Uruguay cambió: al mismo tiempo que el país es receptor de AOD es oferente de CSS. En este aspecto Cerda y Lemus (2015) explican esta dinámica en tres líneas, la de los países que tienen una postura cuestionadora pero dialogante sobre el régimen de ayuda y reivindicativa en relación a la CSS, sin salir de su papel de receptor de AOD, la de los que creen que debe haber un mayor vínculo entre la AOD y la CSS, y el último grupo de países que apuesta por hacer de la CSS una plataforma anti-imperialista a partir de la unión regional (Lamas, 2017, pág. 7).

Uruguay se encuentra en el primer grupo de países, reivindicando el papel de la CSS en el SIC sin perder la condición de receptor de cooperación tradicional “debido a las responsabilidades históricas que les caben a los socios tradicionales, así como por las brechas estructurales y dificultades en términos de desarrollo que el país continúa enfrentando” (Lamas, 2017, pág. 8). Según la AUCI “por su rol dual, la política de cooperación internacional de Uruguay se nutre de la planificación del desarrollo, de la mirada transversal de las prioridades definidas por el Ejecutivo, así como de las orientaciones de política exterior” (AUCI, 2014, pág. 14). Tal rasgo se vio evidenciado cuando hubo una mejora en indicadores económicos y sociales en el país que viabilizó el desarrollo de actividades de cooperación horizontal con socios de la región. Sin embargo, Uruguay continúa contando con una gran concentración poblacional en la capital (poco más de la mitad de la población del país está en Montevideo y en los alrededores).

Así como los demás países de la región, Uruguay experimentó un cambio en términos de desarrollo económico. El país pasó a ser clasificado como país de renta alta debido al crecimiento económico experimentado en la primera década del siglo XXI, lo que llevó a una nueva reducción en los flujos de AOD. Según datos del Banco Mundial, hasta el año 2012 Uruguay era clasificado como país de renta media-alta y en 2019 el país se graduó a país de renta alta (Banco Mundial, 2019).

De todos modos, aunque Uruguay sea considerado un PRA no es posible comparar sus necesidades con Brasil por ejemplo, que, aunque cuenta con una “peor” clasificación en el Índice de Desarrollo Humano, su nivel de desarrollo económico o tecnológico está en mejores posiciones que Uruguay. Brasil cuenta con una industria mucho más sólida, más recursos naturales, un territorio de proporciones continentales y es capaz de mejorar su nivel de desarrollo por sus propios medios, sin la misma necesidad de recibir un elevado flujo cooperación que otros países que comparten las limitaciones de Uruguay. Sin embargo, las complicaciones que los PED padecen son muy semejantes, como la pobreza, la educación, la desigualdad o la seguridad, que son trabas para la mejora de sus niveles de desarrollo.

En el bienio 1994-95 la AOD neta destinada a los países de la región por nivel de renta bajó de 69,2 a 18,4 millones de dólares en 2004-05 en Uruguay (SEGIB, 2007). Tal como en el resto de los países de Latinoamérica, este hecho (la caída de los flujos de AOD) abrió las puertas a nuevas modalidades de CI para el desarrollo, como la CSS.

Según los informes de la SEGIB y la información disponible en su momento sobre la CSS Horizontal, durante el año de 2006 Uruguay realizó iniciativas como oferente apenas con Cuba y como receptor con Argentina, Colombia, Chile y Cuba (SEGIB, 2007). Para el año de 2012 Uruguay contaba con 62 iniciativas⁴ activas de CSS, en

⁴ Como *iniciativas* de CSS se entienden la suma de los proyectos y acciones realizadas. Una *acción* de CSS “representa una expresión acotada de la Cooperación Internacional. Se ejecuta en un solo sector y/o tema a través de modalidades específicas (asesoría, pasantía, investigación conjunta, misión de diagnóstico, seminarios, etc.). Cuando es parte de un proyecto es el medio para alcanzar los objetivos y resultados del proyecto; por el contrario cuando no es parte de un proyecto es un acción puntual” (SEGIB, 2011, pág. 25). Un proyecto de CSS es el “conjunto de acciones encaminadas a satisfacer un objetivo común hacia un destinatario específico...Posee los siguientes elementos: periodo de ejecución definido, presupuesto, resultados esperados, programa en que se inserta; e igualmente, debe prever un mecanismo de seguimiento y evaluación” (SEGIB, 2011, pág. 25). Los tres primeros informes del SEGIB utilizaban solamente las acciones, y no los proyectos, como principal fuente de análisis. Sin embargo, aunque el análisis exclusivo de las acciones proporcionaba una idea numérica, el conjunto incluía acciones de muy diferentes tipos, por lo que los datos carecían de significatividad real. A partir de 2010, se incluye el análisis tanto de las acciones como de los proyectos, con la intención de avanzar hacia un análisis más revelador centrado solamente en los proyectos. (SEGIB 2011, pág. 22)

2014 el número subió para 68 (AUCI, 2015, pág. 43). Los años siguientes, según los datos de SEGIB del 2013 al 2016, las instituciones públicas realizaron 116, 94, 115 y 84 iniciativas de CSS respectivamente cada año. Los datos de la AUCI revelan que la participación uruguaya aumentó un 50% desde 2010 (AUCI, 2018, pág. 9).

En el gráfico 1 se puede observar, según los datos aportados por los informes de CSS de SEGIB, y centrándonos exclusivamente en lo referido a proyectos, dada la poca entidad de las actividades (por duración, impacto, presupuesto, etc.), la evolución de la participación de Uruguay (tanto de oferente como de receptor) en relación al cómputo global de los proyectos reportados por todos los países que informan a SEGIB desde 2009 hasta 2016, de modo que se advierte el creciente rol de Uruguay respecto al total.

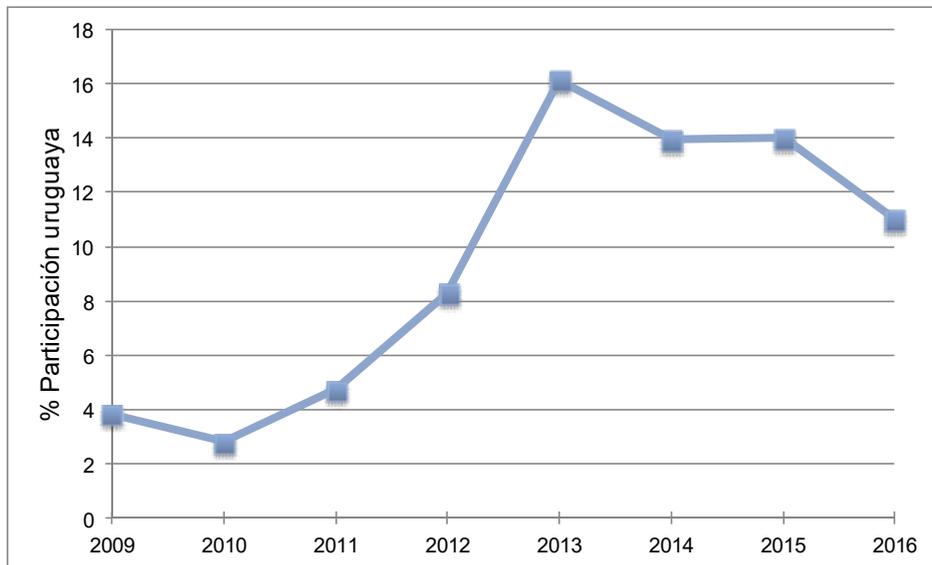


Gráfico 1. Evolución del porcentaje de participación de Uruguay respecto al total de proyectos informados al SEGIB

En la Tabla 1 mostramos los proyectos en los que participó Uruguay cada año, tanto como oferente como receptor, según datos de SEGIB.

AÑO	Total proyectos informados a SEGIB	Total proyectos con participación uruguaya	Proyectos en los que Uruguay participa como RECEPTOR	Proyectos en los que Uruguay participa como OFERENTE
2009	881	34	29	5
2010	529	15	15	
2011	586	28	17	11
2012	506	42	26	16
2013	576	93	45	48
2014	552	77	36	41
2015	721	101	52	49
2016	680	75	41	34

Tabla 1. Participación uruguaya en proyectos reportados a SEGIB.

En esa época, la mayor parte de los países latinoamericanos eran gobernados por fuerzas progresistas lo que fue una de las causas, como ya hemos mencionado, del aumento del flujo de CSS, no solo de Uruguay sino también de los demás países latinoamericanos, hecho que favoreció la cooperación y la integración regional e hizo que la CSS volviera a cobrar importancia en la agenda de los países, “como un mecanismo para fortalecer las capacidades de los países en desarrollo, identificar problemas que les son comunes en el escenario internacional y formular las estrategias necesarias para abordarlos conjuntamente” (Lechini & Morasso, 2013).

Los gráficos 2 y 3 muestran una comparativa de los proyectos realizados como oferentes y como receptores según el informe de SEGIB entre países que hemos considerado “similares” en términos de capacidades orientadas al ofrecimiento y recepción de CSS a lo largo de la etapa comprendida entre los años 2009⁵ y 2016.

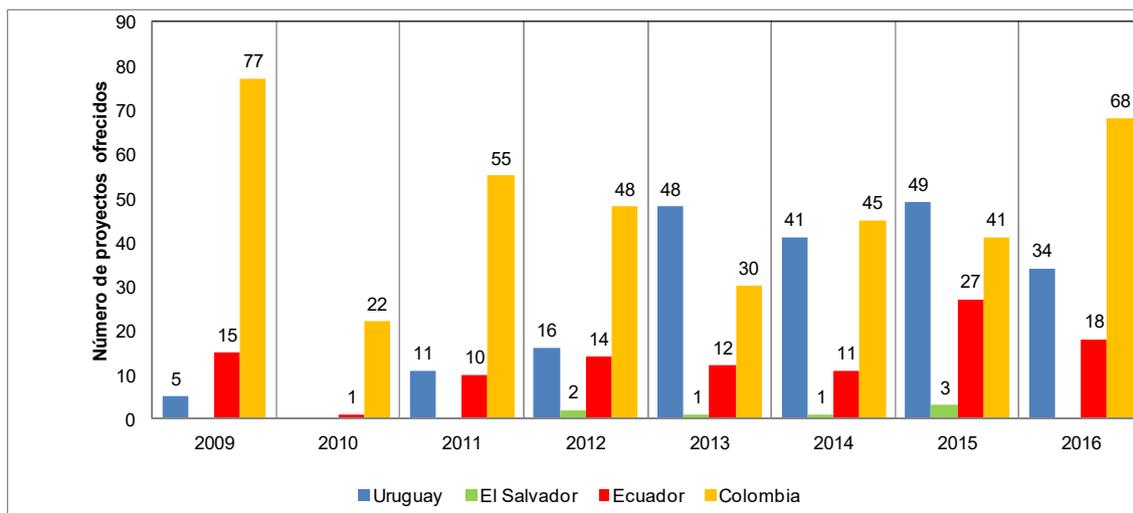


Gráfico 2. Comparación del número de proyectos ofrecidos por Uruguay, El Salvador, Ecuador y Colombia entre 2009 y 2016.

⁵ Fecha en la que empezaron a contabilizarse los proyectos y no solamente las acciones

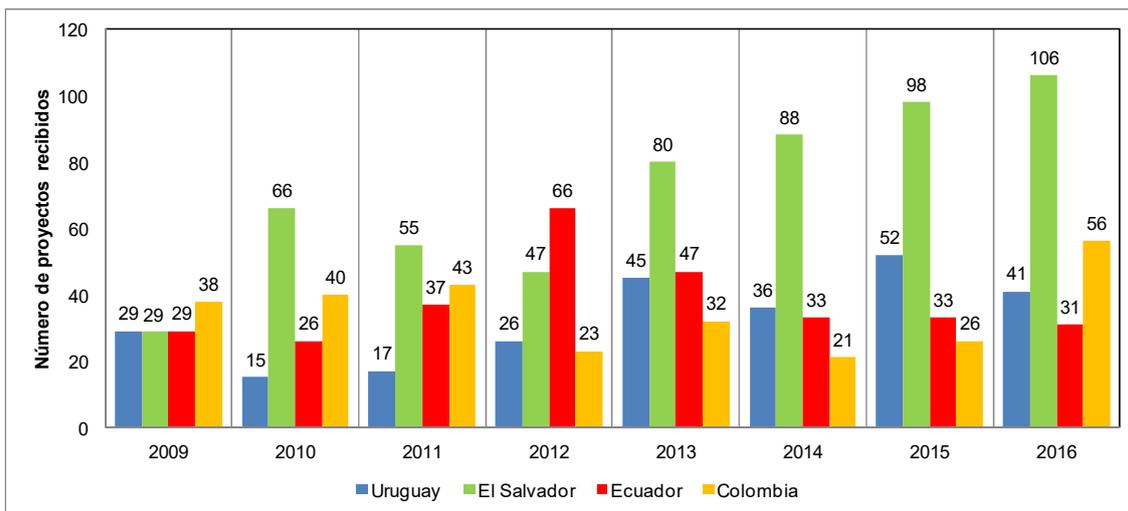


Gráfico 3. Comparación del número de proyectos recibidos por Uruguay, El Salvador, Ecuador y Colombia entre 2009 y 2016.

3.1. La CSS uruguaya

Durante muchos años, la CI en Uruguay estuvo gestionada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). Tal hecho “repercutía en la dispersión de la información, la superposición de esfuerzos y la falta de mecanismos claros para la alineación y coordinación de los recursos de cooperación en el país” (AUCI, 2014, pág. 93).

Los cambios en el sistema internacional, como la bajada de la AOD resultado de avances en niveles de desarrollo en la región y la crisis mundial, incentivaron al país a invertir en la CI, especialmente en la CSS. En este escenario en agosto de 2007 se creó el Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI), que tenía como “cometido la coordinación, supervisión y seguimiento de la cooperación internacional, determinando los planes y programas que requieran para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo de país” (Ley N° 18.172, 2006). La creación del IUCI abrió las puertas a la futura creación de la AUCI en 2010, confirmando el compromiso del país con la institucionalización de la CI.

Para este comienzo de reforma institucional, en el año 2008, Uruguay recibió apoyo de Chile, México y Colombia. El primero se centró en aspectos institucionales, jurídicos y legales del nuevo sistema de cooperación uruguayo, el segundo se centró en el programa de Cooperación Horizontal como modelo de referencia para la gestión de la CSS, y el tercero ayudó al país en la construcción de su propio mapa de cooperación (SEGIB, 2009, pág. 60). De la experiencia colombiana, Uruguay adquirió la capacidad para la creación y estructuración del sistema nacional de cooperación internacional, para desarrollar el mapa de cooperación, para crear una estrategia nacional de CI y,

gracias al convencimiento colombiano del efecto positivo de la CSS, se reorientó la forma de hacerla (AUCI, 2014, pág. 88).

Como consecuencia de los avances experimentados por Uruguay y el rol dual que ejerce en la CI en cuanto a la CSS, el país sigue recibiendo la cooperación para fortalecer sus capacidades en temas prioritarios para su desarrollo sostenible y ha comenzado a ser oferente de asistencia técnica a otros países, a través de la CSS y triangular.

La mayor parte de CSS que el país ofrece es cooperación técnica para el fortalecimiento institucional o intercambio de experiencias entre administraciones públicas. En este sentido se realizan actividades de formación, asesoramiento y ofrecimiento de pasantías para la capacitación de los funcionarios del país socio, lo que se hace a través de la transferencia de capacidades para el desarrollo que Uruguay alcanzó. La CSS es latinoamericanista, es decir, se concentra en la región y se hace en condiciones de reciprocidad por medio del intercambio horizontal de experiencias (AUCI, 2014, pág. 148).

Las capacidades adquiridas por Uruguay se concentran en cuatro áreas principales: producción (sector agropecuario, industria y turismo), social (políticas sociales, salud y educación), ambiental (desarrollo sostenible, agua potable y saneamiento, respuesta al cambio climático, matriz energética sostenible) y gobernabilidad (calidad democrática y cultura política, mecanismos de acción colectiva y fortalecimiento institucional de las capacidades públicas). Referente a la producción, desde el año 2016 el país cuenta con un Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (Transforma Uruguay) para promover el desarrollo económico productivo e innovador, con sostenibilidad, equidad social, equilibrio ambiental y territorial. En el área social el Enfoque de Políticas Sociales del Uruguay ha generado mucho interés por otros países, estas políticas se centran en atender los problemas relacionados a la transformación económica, integración social, la inclusión digital en la educación y la salud por ejemplo. Con relación a la salud Uruguay es un referente en el control del tabaquismo y cuenta con una ley integral en la lucha contra él cuando en 2006 se ratificó el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud. Y en cuanto a la inclusión digital lo más destacable es el Plan Ceibal (2006), que entregó a cada alumno de las escuelas primarias públicas un ordenador portátil y el Plan Ibirapitá (2015) que promueve la inclusión digital de jubilados. En relación a la tercera área, el país alcanzó una cobertura superior al 99% de agua potable de calidad, lo que otorgó el reconocimiento por parte de la

Organización Mundial de la Salud (OMS) de ser el único país de las Américas que no registra enfermedades de transmisión hídrica y que ha disminuido los índices de otras enfermedades que se propagan a través del agua. En el año 2015 se aprobó el Plan Nacional de Eficiencia Energética (2015-2024) que impulsa acciones para mejorar el uso de energía. En el área de gobernabilidad, gracias a que Uruguay cuenta con instituciones consolidadas, una democracia estable y fuerte, con un sistema de partidos sólido, con un alto grado de transparencia, el país ha sido reconocido internacionalmente por su calidad democrática (AUCI, 2019). Tal hecho permite Uruguay servir de ejemplo en temas relacionados a la democracia entre los países del Sur, muchos de los cuales no cuentan con instituciones fuertes y transparentes.

3.2. Institucionalización de la CID en Uruguay

A partir del año 2006, según Lamas (2017) empezó la transformación institucional de la CI en el país (con la creación del ya citado IUCI) para que fuera posible adecuarse a los cambios y nuevos desafíos que surgieron a comienzo del siglo. De esta manera Uruguay entiende que es necesario “ubicar el desarrollo sustentable en el centro de las prioridades” (AUCI, 2014, pág. 23) y, en virtud de ello, se crea la AUCI en el año 2010, poniendo la CID en el centro del proceso de desarrollo del Estado. El proceso de institucionalización se estructuró en seis ejes: “el diseño del marco legal e institucional de la cooperación en Uruguay; la profesionalización de los recursos humanos; la mejora de la infraestructura y de los sistemas de información; la gestión de conocimiento para la política de cooperación; el fortalecimiento del sistema nacional de cooperación internacional, y el impulso de la CSS y triangular” (AUCI, 2014, pág. 93).

Con profesionales capacitados para gestionar la cooperación internacional, la voluntad política y el ejemplo y apoyo financiero y técnico de otras agencias de CI, la institucionalización alcanzó el resultado esperado. La creación de una agencia “como órgano desconcentrado, que actuará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia de la República (...) tendrá cometidos de planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país” (Diario Oficial, 2011). La creación de la AUCI permitió un mayor acercamiento entre los nuevos actores de la CI, de modo que el diálogo entre el sector privado, la sociedad civil y el Estado pasó a ser más fluido gracias a reuniones cuyo objetivo era discutir las decisiones que debían ser tomadas en relación a temas clave para el desarrollo, como la definición de la agenda de desarrollo post-2015 (ODS). Precisamente en este hecho

la AUCI convocó organismos de la sociedad civil, organismos del Estado, sector privado y académico con la intención de recoger opiniones y sugerencias para crear un documento que sirvió de base para contestar el cuestionario del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes de la Secretaría General para la Agenda de Desarrollo Post-2015.

De esta manera, la CI uruguaya presentó mejoras significativas en términos de coordinación, gestión y administración, así como mejor alineación de la cooperación que recibe y que ofrece, y fortaleció la CSS, que empieza a ser uno de los ejes de trabajo del gobierno uruguayo a partir de la creación de la AUCI.

La misión de la AUCI según ella misma es “contribuir al desarrollo sustentable del país y a los objetivos de la política exterior con un rol rector en la articulación y coordinación de la cooperación internacional” (AUCI, 2014, pág. 96). La agencia funciona como un órgano desconcentrado en la órbita de la Presidencia de la República y tiene diez principales roles que son (AUCI, 2014):

- 1- Alineación de la CI con las prioridades nacionales de desarrollo.
- 2- Coordinación de la CI.
- 3- Apoyo a la formulación de las iniciativas de cooperación.
- 4- Monitoreo, seguimiento y evaluación de la CI.
- 5- Registro, sistematización y publicación de datos.
- 6- Participación en foros internacionales de CI.
- 7- Generación de conocimiento y fortalecimiento de capacidades para el diseño y gestión de la CI.
- 8- Articulación de la oferta, demanda y programas de CSS y triangular.
- 9- Difusión de becas.
- 10- Canalización de donaciones en especie del exterior.

En términos de CSS, desde el principio de la institucionalización de la CI, el país aumentó su participación en materia de CSS para después mantener una cierta cantidad de iniciativas en el asunto para mejorar las capacidades del Estado. Del 2008 al 2016 las iniciativas de CSS aumentaron de 63 para 87, con picos de 116 en 2013 y 115 en 2015 (SEGIB, 2009-2018).

La propia AUCI destaca que “el fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación y del sistema nacional de cooperación ha hecho posible la visibilización de la cooperación técnica que el país ya brindaba a otros países y la ha potenciado a través de la adopción de una estrategia de CSS con un financiamiento ajustado a sus posibilidades, que le permite a Uruguay hacer un aporte al desarrollo regional y global

mediante la transferencia de sus capacidades a quienes lo necesitan” (AUCI, 2014, pág. 170).

De esta forma, Uruguay puede destacarse como un portavoz de la región en diversos temas: como el control del tabaquismo, democracia, inclusión digital en las escuelas, entre otros; en términos de CSS, gracias a las capacidades adquiridas con la creación de la AUCI, con aportaciones en los diversos foros y encuentros sobre la CSS. Por ejemplo, Uruguay fue el líder del G77+China en las negociaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2017 (COP23) en relación a la agricultura y el cambio climático.

A pesar de los avances obtenidos con la creación de la AUCI, sigue siendo necesario mejorar el desarrollo de la distribución de la información sobre los beneficios de la CSS de modo que sea accesible a un público más amplio.

3.3. Algunos ejemplos

Como ya hemos mencionado, las capacidades uruguayas se concentran en 4 áreas: social, productiva, ambiental y gobernabilidad y cada área se divide en diferentes sectores. En el caso de la social, el sector sanitario es un sector en el que Uruguay puede aportar con las capacidades adquiridas con el desarrollo de buenas prácticas en el tema. El país cuenta con un Banco Nacional de Órganos y Tejidos de conformidad con los principios éticos y legales. “Uruguay es de los países de la región con más alto porcentaje de donantes en relación a su población, y también cuenta con uno de los marcos legislativos más avanzados en este campo” (AUCI, 2019, pág. 10). Chile, Venezuela, Colombia, Brasil y Bolivia son los países a los cuales desde el año 2009 Uruguay ha ofrecido su cooperación en las áreas que el país más puede aportar. Con Chile ayudó a crear un registro nacional de donantes y de una comisión reguladora de trasplantes. Con Venezuela la oferta fue el asesoramiento en relación a banco de tejidos y en el desarrollo de un sistema nacional de donación y trasplante. La cooperación con Colombia fue a través de la formación de líderes de inspección, vigilancia y control. Con Brasil se dio por medio de la capacitación en banco de células de cordón umbilical uruguayo. Argentina y Uruguay son líderes en la materia y no por ello dejaron de cooperar entre ellos. En este caso la cooperación se dio de forma bidireccional y estuvo dirigida a “atender criterios de reciprocidad en materia asistencial como el acceso al trasplante en situaciones de emergencia, el control de donantes vivos, el ingreso a la lista de espera o la coordinación en programas con componentes binacionales” (SEGIB, 2018, págs. 142-143).

Uruguay y México firmaron en 2009 el Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) con el objetivo de fortalecer las relaciones bilaterales entre ambos países en política, economía, comercio y cooperación. El AAE dio origen al Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay (FCC), que es coordinado por la AUCI y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) a través de la Comisión de Cooperación Técnica y Científica, y que cuenta con una dotación anual de 500 mil dólares aportados de forma igualitaria por cada país. Desde su creación el Fondo fue responsable de la financiación de 30 proyectos del 2013 al 2016 y en 2018 se aprobaron 10 proyectos que se iniciarán en el 2019 (AMEXCID, 2019). Las convocatorias son cada dos años y las condiciones para la presentación de los proyectos son publicadas en la página web de las agencias. Los proyectos deben apoyar el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional en áreas prioritarias que fueron identificadas por los dos países como salud, medio ambiente, educación y cultura, gobernabilidad, desarrollo social, agropecuario y ciencia, tecnología e innovación (AUCI, 2019). Dentro de los ODS, específicamente el 4, 16 y 17 referentes a educación de calidad, paz justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos respectivamente, Uruguay y México realizaron el proyecto Primera Infancia: Arte y Educación en Derechos Humanos para la Convivencia Ciudadana. El proyecto tenía como objetivo bajar los índices de violencia, acoso escolar y otros problemas conductuales a través de la promoción de los Derechos Humanos para los niños y niñas en escuelas en contexto crítico en Uruguay y en México. Las primeras actividades fueron dirigidas a la prevención de la violencia y la discriminación en las escuelas para los niños y el personal docente y luego se hicieron talleres relacionados con el tema para padres y madres, lo que posibilitó su formación y capacitación. Las acciones fueron creadas y realizadas por la comunidad educativa a través de sesiones de capacitación en las que se crearon las herramientas que se utilizarían para realizar el trabajo. La Oficina de las Naciones Unidas para la CSS considera que “el proyecto consiguió fomentar un modelo pedagógico que integraba de manera eficiente el arte y los derechos humanos a través de un contenido curricular definido y un itinerario educativo claro” (UNOSSC, 2018, pág. 95).

4. Conclusiones

Aunque el sistema internacional todavía siente los efectos de la recesión del principio del siglo XXI la cual afectó directamente el flujo de la AOD, la CSS se sostuvo e hizo posible que los países del Sur Global siguieran su camino hacia el desarrollo y el cumplimiento de los ODS en especial el 17 (alianzas para lograr los objetivos) donde la CSS encontró la forma de unir países con culturas muy distintas pero con objetivos compartidos.

Gracias a los esfuerzos del G77 los países en desarrollo ganaron voz en el SIC siendo, sin duda, el principal portavoz de la cooperación entre los países en desarrollo en el ámbito del SNU.

La CSS hace posible que los países del Sur puedan alcanzar el desarrollo por sus propios medios, sin que sea necesaria la intervención directa de un país desarrollado, lo que sin duda es un punto a favor para estos tipos de actividades, puesto que en su base está la horizontalidad y la solidaridad entre los países que experimentan esta forma de cooperación para el desarrollo.

En Uruguay la CSS se mostró y sigue mostrándose como una de las mejores formas para que el país pueda fortalecer sus capacidades técnicas e institucionales aplicándolas a su proceso de desarrollo, ayudando así a la región en alcanzarlo. Uruguay mostró un flujo de CSS bastante estable desde que el proceso de institucionalización de la CID arrancó en el país. El rol dual en cuanto a oferente y receptor hace con que el Estado siga la esencia de la CSS en cuanto a que todos los socios deben aportar y recibir según sus capacidades y áreas elegidas como prioritarias. El flujo de CSS uruguayo comparado con Colombia por ejemplo, todavía es bajo debido seguramente a limitaciones como la población, el territorio y riquezas naturales.

Referente al tipo de actividad que el país ofrece, esta es de carácter técnico y de intercambio de experiencias, como la mayoría de los países de la región. En este sentido el país posee áreas con alta capacidad como social, ambiental, producción y gobernabilidad, en las cuales se destacan distintos sectores siendo el más importante el de la salud que desde el 2004 cuando el Frente Amplio asumió el gobierno y empezó la lucha contra el tabaquismo en Uruguay en el 2006.

La creación de la AUCI hizo posible que el país avanzará en la gestión de la cooperación ofrecida y recibida. La información referente al tema era prácticamente inexistente y en algunos momentos ambigua ya que estaba gestionada por dos

órganos diferentes la OPP y el MRREE de modo que es esencial que exista un solo órgano independiente para que la cooperación sea lo más efectiva posible, de modo que desde el 2011 la AUCI publica a cada 2 años el Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay.

Para un país de las proporciones del Uruguay con un territorio pequeño y muy baja población pero con recursos naturales y potencial humano, queda claro que son necesarios socios con un mismo nivel de desarrollo para alcanzar los objetivos estipulados en la Agenda 2030. Solo a través de la CSS se pondrán en marcha proyectos y acciones que impacten directamente en estas complicaciones lo que hará posible la mitigación de los problemas de una forma colectiva por países de semejantes niveles de desarrollo.

Así pues, con el análisis de la AUCI en respecto a la CI específicamente la CSS, fue posible identificar cambios en la cooperación como la regionalización, la preferencia por socios de gobiernos con ideologías semejantes y el establecimiento de la CSS como herramienta para alcanzar el desarrollo. La principal reacción uruguaya al nuevo paradigma de cooperación correspondió a la creación de la AUCI que, aunque se creó en 2010, ya venía tomando forma desde 2006. Como resultado a la creación de esta agencia, la política de cooperación del país pudo adaptarse a los cambios obteniendo resultados satisfactorios ya que se consiguió establecer la CSS de manera estable como una de las principales herramientas para alcanzar el desarrollo, sin dejar de reivindicar el papel de los países desarrollados gracias a la AOD.

En este sentido, uno de los principales desafíos que Uruguay tiene es hacer frente a la progresiva bajada de AOD que con la CSS se podría amenizar mucho de la pérdida generada, de una forma más efectiva en el sentido de que se generaría lazos entre socios semejantes con problemas en común y con distintas soluciones capaces de aportar diferentes formas de cómo hacer. De esta manera, podemos afirmar que los objetivos del estudio, tanto el general como los específicos (ver 1.1) han podido ser satisfechos.

En cuanto a las hipótesis del TFM, las tres pudieron ser comprobadas, ya que, en primer lugar, la creación de la AUCI trajo mejoras para la CI uruguaya en el sentido de que fue posible establecer con más eficacia las capacidades uruguayas para la CSS y los sectores en los que el país es más carente, y el acercamiento a los nuevos actores como sector privado, académico y organismos de la sociedad civil en las discusiones.

Asimismo, por lo que respecta a la diferencia entre países, como Brasil y Uruguay, ha quedado demostrado que, efectivamente, a pesar de que en la clasificación que otorga

el BM, Uruguay esté por encima de Brasil y que el primero tiene un PIB más elevado, sigue necesitando más ayuda que Brasil, puesto que tiene menor capacidad y más limitaciones territoriales, poblacionales, industriales, etc. Lo mismo pasa en relación al Índice de Desarrollo Humano. Según el PNUD, históricamente Uruguay siempre estuvo mejor posicionado que Colombia sin embargo, en el cómputo total entre oferente y receptor, el segundo se caracterizó más como oferente que receptor, y Uruguay al contrario. Cómo se puede ver en los Gráficos 2 y 3, los únicos años en que Uruguay realizó más iniciativas de CSS que recibió fueron 2013 y 2014.

Finalmente, la tercera hipótesis también ha sido comprobada ya que las agencias de cooperación y los departamentos que la gestionan hacen posible que no haya actividades duplicadas ni ambiguas, permitiendo mejorar su efectividad.

Como sugerencia, Uruguay debería mantener una posición firme en relación a sus principios y actuar de forma activa en la propagación de la horizontalidad, solidaridad entre los Estados del Sur Global y el compromiso que los países desarrollados poseen en relación a los PED, que históricamente siempre fueron proveedores de materia prima y recursos naturales explotados por las potencias del norte.

5. Siglas y acrónimos

AAE	Acuerdo de Asociación Estratégica
AL	América Latina
ALC	América Latina y el Caribe
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
FCC	Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay
G77	Grupo de los 77
IUCI	Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PED	Países en Desarrollo
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PRA	Países de renta alta
PRM	Países de renta media
PRMA	Países de renta media-alta
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

6. Índice de tablas e ilustraciones

Gráfico 1. Evolución del porcentaje de participación de Uruguay respecto al total de proyectos informados al SEGIB	Pág. 17
Tabla 1. Participación uruguaya en proyectos reportados a SEGIB.	Pág. 18
Gráfico 2. Comparación del número de proyectos ofrecidos por Uruguay, El Salvador, Ecuador y Colombia entre 2009 y 2016.	Pág. 18
Gráfico 3. Comparación del número de proyectos recibidos por Uruguay, El Salvador, Ecuador y Colombia entre 2009 y 2016.	Pág. 19

7. Bibliografía

- Alonso, J. A. (2015). Más Allá de la Ayuda: redefiniendo el sistema de Cooperación para el Desarrollo. En *Gobernanza Global y Desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (págs. 161-205). Buenos Aires: Siglo Veinteuno.
- AMEXCID. (12 de 07 de 2019). *Gobierno de México*. Obtenido de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/fondo-conjunto-de-cooperacion-mexico-uruguay>
- AUCI. (2014). *La Cooperación internacional para el Desarrollo del Sur: Una visión desde Uruguay*. Montevideo.
- AUCI. (2015). *Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay*. Montevideo.
- AUCI. (2018). *Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030*. Montevideo: AUCI.
- AUCI. (2019). *Capacidades Uruguayas para la Cooperación Sur-Sur y Triangular*. Montevideo.
- AUCI. (05 de 03 de 2019). *Site Oficial de la República Oriental del Uruguay*. Obtenido de <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/ficha-general-sobre-el-fondo-uruguay-mexico>
- Ayllón, B. (junio de 2010). El impulso de la Cooperación Sur-Sur en América Latina. ¿Nuevas formas de cooperación regional? *Breviario en Relaciones Internacionales del CEA-UNC*.
- Ayllón, B. (2013). *La Cooperación Sur - Sur y Triangular: ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito: IAEN.
- Ayllón, B. (2015). La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe: De una época dorada a una fase incierta. *Anuario de Integración*, 134-170.
- Banco Mundial. (03 de mayo de 2019). *El Banco Mundial*. Obtenido de Uruguay: panorama general: <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>
- Bergamaschi, I., Soule-Kohndou, F., & Fernández Ayala, A. I. (2016). Los emergentes del Sur ante la gobernanza mundial de la ayuda al desarrollo: estrategias reformadoras, rivalidades y tentativas. *Foro Internacional*, 82-119.

- Besharati, N. A. (2013). *Common goals and differential commitments : the role of emerging economies in global development*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Discussion Paper.
- Besharati, N. A., & MacFeely, S. (2019). Defining and Quantifying South-South Cooperation. *UNCTAD Research Paper*.
- Bracho, G. (2018). Towards a Common Definition of South-South Cooperation: Bringing together the Spirit of Bandung and the Spirit of Buenos Aires. *Development Cooperation Review*, 9-13.
- Calvento, M., & Rolandi, M. L. (2015). Reconfiguración de la Cooperación Sur – Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*(224), 315-348.
- Diario Oficial. (5 de enero de 2011). Ley N° 18719/2011. *Presupuesto Nacional Período 2010-2014*. Montevideo, Uruguay.
- Freire, M. F. (2012). La Cooperación Internacional en Uruguay: Apuntes sobre su situación y perspectiva. *Documento de Trabajo*.
- G77. (21 de mayo de 2019). *Instituto Boliviano de Comercio Exterior*. Obtenido de <http://ibce.org.bo/images/publicaciones/Declaracion-de-Santa-Cruz-G77+China.pdf>
- Illa, M. R., & van Rompaey, K. (enero/febrero de 2015). La cooperación Sur-Sur en América Latina. *Política Exterior*, 100-107.
- Lamas, L. (2017). La Cooperación Sur-Sur (CSS) de Uruguay. un análisis de su evolución (2005-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 5-20.
- Lamas, L. (2018). Regionalismo en la Política Exterior de Uruguay en el siglo XXI. *Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales*.
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad? *Relaciones Internacionales*(12), 55-81.
- Lechini, G., & Morasso, C. (2013). Los variados ámbitos de la CSS en el SXXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África. En L. Lamas, *La Política Exterior de Uruguay en el siglo XXI* (pág. 10). Rosario: UNR.
- Lechini, G., & Morasso, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina. *Anuario de Integración*, 114-133.

Naciones Unidas. (1978). Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Buenos Aires.

Naciones Unidas. (2018). *Estado de la Cooperación Sur-Sur. Informe del Secretario General*. Nueva York.

PIFCSS. (2008). *Secretaría General Iberoamericana*. Obtenido de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Documento-Formulacion-Programa-Sur-Sur.pdf>

Sanahuja, J. A. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano*, 195-222.

SEGIB. (2007). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007*.

SEGIB. (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*.

SEGIB. (2009-2018). *Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*.

SEGIB. (2011). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*.

SEGIB. (2017). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*.

SEGIB. (2018). *Una Década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: SEGIB.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Nueva York: Planeta S.A.

Surasky, J., & Ayllón, B. (2018). 40 años no es nada: del Plan de Acción de Buenos Aires a la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*(43), 37-51.

UNOSSC. (2018). *Buenas Prácticas en la Cooperación Sur-Sur y Triangular para el Desarrollo Sostenible Vol. 2*. Nueva York.

Yu, V. P. (15 de 06 de 2019). *South Center*. Obtenido de https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2019/02/RP91_Key-Issues-for-BAPA40-South-South-Cooperation-and-the-BAPA40-Subthemes_EN.pdf