



LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL SUR

Una visión desde Uruguay

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO DEL SUR**

Una visión desde Uruguay

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL SUR

Una visión desde Uruguay



AUTORIDADES DE LA AUCI

Consejo Directivo

Dr. Diego Cánepa

Prosecretario de la Presidencia de la República (presidente)

Emb. Luis Almagro

Ministro de Relaciones Exteriores (director)

Ec. Gabriel Frugoni

Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (director)

Dirección

Martín Rivero Illa

Director ejecutivo

Felipe Ortiz de Taranco

Subdirector

CRÉDITOS

Coordinación general del documento: Martín Rivero Illa

Redacción principal del documento: Raquel Martínez-Gómez

Redacción, revisión y aportes técnicos: Karen Van Rompaey y Lourdes Fernández

Se recibieron contribuciones de: Carolina Bernasconi, Fabiana Bianchi, Agnès Bonavita, María Dutto, Mathias Escotto, Gabriela Fernández, Elaine Godoy, Felipe Ortiz de Taranco, Cynthia Padrón, Mateo Porciúncula, Santiago Rebellato y Mariela Solari.

Ilustraciones: Sebastián Santana

Corrección de estilo: María Cristina Dutto

Corrección: Ana Cencio

Diseño y producción gráfica: Taller de Comunicación

Impresión: Mastergraf

Depósito legal:

Se utilizó la Klavika como tipografía institucional de AUCI y la tipografía uruguaya Quiroga Serif de Fernando Díaz.

Por consultas y comentarios: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

Torre Ejecutiva - Plaza Independencia 710, piso 7, Montevideo, Uruguay

Tel.: (5982) 150, ext.: 3421 y 3461 | Fax: 2915 0832 | cooperacion@auci.gub.uy

CONTENIDO

GLOSARIO DE SIGLAS	9
PREFACIO	13
INTRODUCCIÓN	15
1. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO VISTO DESDE EL SUR	21
Retos y oportunidades de la agenda de desarrollo inclusivo y sustentable para la región latinoamericana	25
La participación de Uruguay en la definición de la agenda del sistema de cooperación internacional	52
2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO COMO POLÍTICA PÚBLICA	63
Los fundamentos de la política de cooperación	65
¿Para qué ha servido la cooperación internacional con Uruguay?	68
¿Por qué seguir cooperando con Uruguay?	72
La política uruguaya de cooperación internacional para el desarrollo	78
3. LA INSTITUCIONALIDAD Y EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LA COOPERACIÓN DEL SUR	85
La institucionalización de la cooperación internacional para el desarrollo en el Sur	87
El nacimiento de la AUCI en el contexto de la reforma institucional	92
¿Cómo se hace la cooperación en la AUCI?	98
Hacia una nueva gestión de la cooperación al desarrollo	122
4. HACER COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA	135
La gobernanza de la cooperación sur-sur	138
Características de la cooperación sur-sur latinoamericana	141
El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur	144
La estrategia de cooperación sur-sur de Uruguay	146

5. PRESENTE Y FUTURO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE URUGUAY	167
NOTAS	177
ANEXOS	185
Aportes de la cooperación al país	187
La cooperación en imágenes	197
BIBLIOGRAFÍA	207

GLOSARIO DE SIGLAS

AAA	Agenda de Acción de Accra
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo Global Partnership for Effective Development Cooperation
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile
AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información
AIN	Auditoría Interna de la Nación
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales”
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
ART	Programa de Articulación de Redes Territoriales de Naciones Unidas
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPM	bienes públicos mundiales
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRIC sin Sudáfrica)
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CAF	Corporación Andina de Fomento - Banco de Desarrollo de América Latina
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CI	cooperación internacional
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
CIPD	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo
CNPS	Consejo Nacional de Políticas Sociales
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CSS	cooperación sur-sur
CTPD	cooperación técnica entre países en desarrollo
DaO	Unidos en la Acción de Naciones Unidas Delivering as One-United Nations
DGI	Dirección General Impositiva
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINAMIGE	Dirección Nacional de Minería y Geología
DNE	Dirección Nacional de Energía
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas United Nations Economic and Social Council

ECPA	Alianza de Energía y Clima de las Américas Energy and Climate Partnership of the Americas
FACC	Fondo de Adaptación para el Cambio Climático
FCD	Foro de Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas United Nations Development Cooperation Forum
GCI	Grupo de Cooperación Internacional del MERCOSUR
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial Global Environment Facility
GFATM	Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFI	instituciones financieras internacionales
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
INUMET	Instituto Uruguayo de Meteorología
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón Japan International Cooperation Agency
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MINTURD	Ministerio de Turismo y Deporte
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NAM	Movimiento de Países No Alineados Non Aligned Movement
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCR	Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil

ONU mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	organizaciones de la sociedad civil
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PABA	Programa de Acción de Buenos Aires
PIB	Producto Interno Bruto
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
SND	Secretaría Nacional de Drogas
SNRCC	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
UDELAR	Universidad de la República
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo United Nations Conference for Trade and Development
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura United Nations Organization for Education, Science and Culture
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas United Nations Population Fund
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos United Nations Office for Project Services
UPA	Unidad Potabilizadora de Agua
USD	dólar de los Estados Unidos United States dollar
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas
VMCD	Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador

PREFACIO

En la última década, Uruguay ha realizado importantes progresos en materia de desarrollo. Se han implementado políticas públicas para atender las situaciones de pobreza, mejorar la distribución del ingreso, el empleo, los salarios, las inversiones productivas y el acceso universal a la salud de calidad. Se ha progresado en la reducción de la brecha digital, la universalización de la educación media, la modernización de la formación terciaria universitaria de perfil tecnológico y la descentralización territorial de la educación pública universitaria, entre otros logros. Se ha avanzado como nunca antes hacia la igualdad de oportunidades y en la ampliación de derechos de las personas.

Todo ello ha redundado en una mejora del bienestar de la mayoría de las personas que viven en Uruguay. El país ha crecido en términos de su renta y de su desarrollo humano. Sin embargo, crecer de manera sustentable y revertir las situaciones de pobreza más extrema y las desigualdades más arraigadas en la sociedad uruguaya, que mitigan las posibilidades de ejercer plenamente los derechos, requiere cambios estructurales que llevan tiempo, compromiso político y fuertes apoyos desde la cooperación internacional.

El aporte de la cooperación al Uruguay ha sido y es estratégico en términos cualitativos, porque se concentra en áreas altamente prioritarias que coadyuvan a los resultados de desarrollo sustentable del país. Los proyectos y programas de cooperación internacional son un vector de innovación que posibilita la mejora de la calidad de las políticas públicas, las instituciones y las intervenciones de desarrollo. Con el apoyo de la cooperación se cristalizan buenas prácticas y experiencias piloto que pueden, asimismo, transferirse a otros países de menor desarrollo relativo a través de cooperación sur-sur y triangular.

En el siglo XXI, la cooperación al desarrollo constituye una política pública esencial para la construcción de confianza, el aprendizaje conjunto y el abordaje mancomunado de los desafíos globales y nacionales del desarrollo sustentable. En un mundo signado por la globalización y la interdependencia compleja, enfrentado al desafío del cambio climático, del incremento de la desigualdad y la persistencia de la pobreza como flagelo mundial, el desarrollo sustentable es objetivo y tarea de todos.

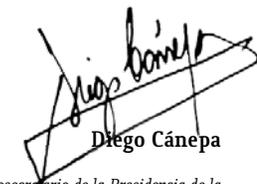
A la luz de ello, la matriz de la cooperación al desarrollo está cambiando. Este mecanismo de redistribución internacional ya no es únicamente una expresión de ayuda de países desarrollados hacia países en desarrollo. Como evidencia el auge de la cooperación sur-sur de la última década, la cooperación al desarrollo es también una relación solidaria, horizontal entre países del sur que han adquirido capacidades y experiencias valiosas, dignas de ser compartidas. Ha dejado de ser un vínculo exclusivamente entre gobiernos, para incorporar progresivamente a otros actores no estatales en alianzas que apuntan a potenciar los esfuerzos de una diversidad de actores con diferentes roles y saberes en el desarrollo sustentable.

Todos estos cambios están teniendo su correlato en la forma en que se dirige y gestiona la cooperación al desarrollo en Uruguay. El país se encuentra transitando un proceso de reforma de su institucionalidad de la cooperación internacional

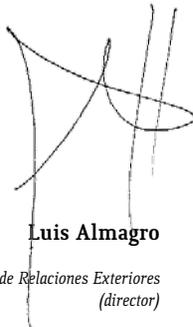
que lo posiciona con un doble rol: como país socio de la cooperación tradicional y como cooperante inter pares a través de la cooperación sur-sur. Por su rol dual, la política de cooperación internacional de Uruguay se nutre de la planificación del desarrollo, de la mirada transversal de las prioridades definidas por el Ejecutivo, así como de las orientaciones de política exterior.

A partir de la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y del fortalecimiento de las unidades de cooperación de los organismos estatales desde un abordaje sistémico, el país está hoy mejor dotado de capacidades para alinear a las prioridades, coordinar y gestionar con eficacia la cooperación internacional que recibe y la cooperación sur-sur que realiza para cumplir los objetivos de desarrollo sustentable.

A lo largo de este camino se ha realizado un sinnúmero de aprendizajes. El presente libro recoge las principales discusiones, líneas de trabajo y desafíos de la AUCI y de la cooperación internacional del Uruguay para los próximos años. También reúne las voces de distintos actores de la cooperación internacional del país y de países socios en el desarrollo de Uruguay. Todos estos elementos constituyen el quehacer de la política de cooperación de Uruguay, que como país de desarrollo intermedio puede resultar valioso para otros países del sur que recorren caminos similares.



Diego Cánepa
Prosecretario de la Presidencia de la República (presidente)



Luis Almagro
Ministro de Relaciones Exteriores (director)



Gabriel Frugoni
Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (director)

INTRODUCCIÓN

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO MULTIDIMENSIONAL

A fines del siglo XIX, el proceso de Revolución Industrial imprimió una visión del desarrollo como sinónimo de industrialización, en oposición a las sociedades rurales “atrasadas” basadas en la producción agrícola. Ser desarrollado era entonces ser industrializado. Frente a la crisis de 1929 y la destrucción que provocó la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de alcanzar el crecimiento económico tuvo su correlato teórico en la economía del desarrollo y, en ese sentido, consagró una visión del desarrollo como crecimiento económico. Este binomio desarrollo-crecimiento económico se convertiría en componente central de las posteriores conceptualizaciones de desarrollo durante todo el siglo XX, y en buena medida un paradigma dominante hasta el día de hoy.

A mediados del siglo XX, el proceso de descolonización dio origen a las teorías de la modernización y de la dependencia, que complementaron las miradas del desarrollo desde una perspectiva de sistema mundial. Para América Latina, la búsqueda de su desarrollo endógeno implicó la adopción de estrategias de industrialización por sustitución de importaciones y la configuración de Estados desarrollistas. Si bien estos modelos fueron más amplios y profundos en los países grandes de la región, también fueron significativos en Uruguay para establecer su matriz del Estado nacional.

Luego de la crisis de la deuda de la década de 1980, a partir de los aportes de Amartya Sen y Mahbub ul Haq, comenzó a cristalizarse una visión del desarrollo humano como una ampliación de las capacidades y los derechos. Al centro de esa visión está el ser humano, como un actor principal del desarrollo. En la última década del siglo se fueron incorporando otras dimensiones esenciales del desarrollo, como el medio ambiente, la equidad de género, la protección de las minorías. Muchas de estas dimensiones se fijaron en la agenda de la cooperación a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Podemos decir que el siglo XXI despuntó con una visión del desarrollo humano sustentable con perspectiva de derechos.

Lo interesante y complejo de este proceso de casi un siglo y medio es que las diferentes visiones sobre el desarrollo no fueron sustituyendo una a la otra. Se trató de una evolución en la que cada nueva perspectiva trajo cambios conceptuales relevantes, pero mantuvo también muchos elementos del paradigma anterior. Estas nuevas visiones se fueron acumulando capa sobre capa, constituyendo una verdadera *arqueología del desarrollo*. Por tanto, muchos de los componentes estructuradores de estas perspectivas coexisten, lo que vuelve al desarrollo un concepto integral y abarcador, pero al mismo tiempo más complejo y elusivo. La cooperación internacional es hija de esta complejidad conceptual del desarrollo.

En este marco, la cooperación internacional al desarrollo enfrenta múltiples desafíos. Por un lado, debe abordar la complejidad relativa a la multidimensionalidad del desarrollo y, en consecuencia, a la variedad de sectores y temas en

los que hay que trabajar para abordar los diferentes e interrelacionados desafíos del desarrollo. En segundo lugar, la complejidad proviene de la multiplicidad de actores que forman parte del entramado global de la cooperación. Donantes tradicionales que han ido reformulando su forma de trabajar y sus objetivos conviven con nuevos donantes como los países emergentes del sur, gobiernos subnacionales, organismos multilaterales, fondos multilaterales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones filantrópicas y empresas, por nombrar los más salientes. Asimismo, la cooperación internacional cuenta con nuevos y variados instrumentos que buscan adaptarse a los objetivos y necesidades de los países: cooperación financiera, asistencia técnica, becas, donaciones, infraestructura, apoyo presupuestario, *pool funding*, intercambio de conocimientos, entre otros.

En resumen, la complejidad de la cooperación al desarrollo del siglo XXI combina la diversidad de sectores o áreas de actuación, la multiplicidad de actores intervinientes y la sofisticación y diversificación de instrumentos utilizados.

A este ya de por sí complejo panorama debemos agregar que en la última década se ha acelerado el dinamismo de la agenda global de la cooperación al desarrollo. Desde la segunda mitad del siglo pasado hasta la Declaración del Milenio, esta agenda ha sido definida principalmente en el marco de las Naciones Unidas. Sin embargo, en la actualidad existe un gran número de foros internacionales de debate y negociación de la cooperación, así como organismos y espacios de coordinación de políticas de desarrollo, lo que hace extremadamente más compleja su gobernanza.

En consecuencia, todos los países, incluidos los del sur, han requerido contar con una institucionalidad responsable de las políticas de cooperación al desarrollo capaz de responder a los desafíos que presenta un contexto complejo y dinámico. Pero ¿cómo hacerlo? El desafío que ha enfrentado Uruguay en este tiempo no es menor. Cabe recordar que a mediados del período de gobierno anterior, años 2007-2008, el país no contaba con datos precisos y actualizados sobre la cooperación internacional que recibía, para qué temas ni qué instituciones la ejecutaban, y experimentaba dificultades sustantivas en la negociación y gestión de esa cooperación. Ni que hablar de un mínimo registro de la incipiente cooperación horizontal que Uruguay comenzaba a brindar a otros países de la región. Por tanto, las autoridades nacionales definieron como prioridad estratégica responder eficazmente a este contexto a través del proceso de transformación institucional y de fortalecimiento de sus capacidades para la cooperación que se describe a lo largo de este libro.

CAPACIDADES SOFISTICADAS PARA DESAFÍOS COMPLEJOS

En nuestros países no es habitual la creación de instituciones; por consiguiente, cuando estas se crean, debe considerarse que perdurarán. Por ello, no deben diseñarse para la realidad actual, sino crearse con capacidad de prever y adaptarse a los desafíos futuros. La creación de una institucionalidad moderna, eficiente y capaz de responder a la complejidad de la cooperación al desarrollo fue posible a partir de la virtuosa combinación de tres vectores centrales: liderazgo político, conocimiento técnico y equipo profesional.

En primer lugar, resulta clave el liderazgo político de las autoridades nacionales que conforman el Consejo Directivo de la AUCI: la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Ellas definen los lineamientos que permiten impulsar el proceso de reforma institucional dándole dirección estratégica, legitimidad política y estabilidad institucional asegurando los recursos de presupuesto público para instrumentarlo. En segundo lugar, ha requerido el aporte del mejor conocimiento técnico-académico disponible tanto en el país como en el mundo, especialmente de las agencias de cooperación de referencia regional e internacional que han apoyado, y contribuido a financiar, la creación de la AUCI. Finalmente, el tercer pilar de este proceso lo constituye el equipo humano, con capacidad técnica y fuerte compromiso institucional, capaz de llevar adelante este proceso.

Importa señalar también que, para que la política de cooperación y su institucionalidad fueran operativas y contaran con la solidez y permanencia de una política de Estado, fue necesario elaborar y aprobar un marco legal y presupuestal. Una referencia especial merece en este sentido el rol del Poder Legislativo. La AUCI en distintas oportunidades ha asistido al Parlamento para rendir cuentas, informar de sus actividades y presentar resultados. Cada vez que la Agencia ha remitido a la decisión de los parlamentarios leyes o disposiciones relativas a su funcionamiento y a la gestión de la política de cooperación, así como el presupuesto para la estrategia de CSS, el Parlamento ha apoyado en todos sus términos los mensajes elaborados por las autoridades de la cooperación del Poder Ejecutivo.

¿Por qué es importante tener una institucionalidad eficaz y eficiente para gestionar la cooperación internacional que Uruguay recibe y brinda? ¿Cuáles son las funciones principales que cumple la cooperación en Uruguay? Como se fundamenta en varios apartados de este libro, creemos firmemente en la importancia estratégica que tiene la cooperación internacional al desarrollo. Se podría decir que la cooperación en Uruguay cumple cuatro funciones estratégicas principales. En primer lugar, nos ayuda a abordar los problemas que aquejan al país, que sabemos dónde se ubican y qué fundamentos tienen, pero nuestros recursos y/o nuestras capacidades técnicas no alcanzan para resolverlos eficazmente.

En segundo lugar, la cooperación cumple un rol clave en abordar problemas que requieren políticas e instrumentos de gran sofisticación en áreas en las que el país no cuenta aún con experiencia y capacidades. En tercer lugar, la cooperación permite anticiparnos a los problemas que vendrán, especialmente en un contexto de crecimiento económico y de clasificación como país de renta alta. En cuarto lugar, una de las virtudes principales de la cooperación en un país del nivel de desarrollo de Uruguay es su capacidad para visibilizar aquellos problemas que no sabemos que tenemos o que, por su invisibilidad, no están aún en la centralidad de las políticas públicas. Ejemplo de esto último han sido en el pasado reciente la equidad de género y la importancia del cuidado del medio ambiente, dos temas claves que la cooperación ayudó a visibilizar.

Más recientemente, Uruguay ha avanzado de manera significativa en la ampliación de derechos de las personas, en especial de las minorías y de los sectores más vulnerables. La cooperación internacional ha trabajado fuertemente desde

hace muchos años en estos temas, y la generación de capacidades técnicas para responder con soluciones que permitan el ejercicio efectivo de todos los derechos para todas las personas es un ejemplo reciente del rol estratégico de la cooperación en países del nivel de desarrollo de Uruguay.

Pero para optimizar el aporte de la cooperación en el país es fundamental contar con capacidades institucionales en el Estado tendientes a alinear la cooperación que se recibe a los objetivos y prioridades nacionales de desarrollo. Desde la creación de la AUCI, esta tarea ha sido una preocupación central. En este sentido, muchas veces las prioridades de cooperación se asocian con las prioridades nacionales de desarrollo. Esto puede ser así para los países más pobres, que no cuentan con recursos presupuestales nacionales suficientes para cubrir sus necesidades básicas de políticas públicas, pero para aquellos países como Uruguay, que tienen un componente de gasto público social significativo, es razonable pensar que las prioridades nacionales de desarrollo están principalmente abordadas en el presupuesto público.

Por tanto, si esto es así, ¿qué lugar le queda a la cooperación?; ¿cómo se definen en estos casos las prioridades de cooperación? El Uruguay no cuenta con un plan nacional de desarrollo, lo que exige una labor pormenorizada y ciertamente compleja de identificación de las prioridades de cooperación. Este mecanismo implica conocer en profundidad la estructura institucional del Estado, su andamiaje de jerarquías legales y su distribución de competencias, las prioridades sectoriales y de subsectores, así como de qué forma estas son articuladas centralmente a nivel del Consejo de Ministros, gabinetes sectoriales y/o dependencias transversales de la Presidencia de la República. Asimismo, debe conocer cuáles son las asignaciones presupuestales y las brechas de financiamiento o de capacidades que puedan existir en los organismos públicos para afrontar esas prioridades.

En este sentido, para poder establecer las prioridades nacionales de la cooperación, la institucionalidad debe conocer de manera precisa y actualizada cómo está distribuida la ayuda oficial al desarrollo existente en el país, a fin de evitar superposiciones y solapamientos. Es clave también ponderar en qué áreas y/o en qué instrumentos posee ventajas comparativas cada uno de los cooperantes para definir en qué temas trabajar con cada uno de ellos. Por eso, la institucionalidad no solo debe responder efectivamente a las complejidades del escenario internacional, sino también a los desafíos de la definición, el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las iniciativas, los proyectos y programas de cooperación al desarrollo. Este proceso de toma de decisiones informada de política pública de cooperación al desarrollo es el corazón de la función estratégica de la AUCI.

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL SUR

Una novedad para la política de cooperación de nuestro país es la adopción de una estrategia de cooperación sur-sur (css), a través de la cual Uruguay ha comenzado a brindar cooperación con países de la región con gran dinamismo. En 2008, cuando se inició el proceso de transformación institucional en Uruguay,

el país estaba penúltimo en el *ranking* de css en el espacio iberoamericano. Ello se explicaba por tres razones: Uruguay realizaba poca css, la poca que realizaba no estaba registrada, y aquella que se registraba no siempre se informaba a los organismos internacionales, en particular al *Informe de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB*.

A partir del proceso de transformación institucional, Uruguay ha adoptado una estrategia de css que lo posiciona entre los primeros países oferentes de css de acuerdo a su tamaño y grado de desarrollo relativo. En 2013, Uruguay desarrolló más de 60 proyectos de css, en el 40% de ellos nuestro país fue el oferente principal de cooperación, duplicando la proporción del año anterior. En la actualidad, Uruguay coopera con más de 12 países en diversas áreas, entre las que se destacan salud, políticas sociales, temas agropecuarios, tecnologías de la información y comunicación (TIC), educación, gobernabilidad y energías renovables. Además de este crecimiento sustantivo de las iniciativas de css, el país ha adquirido un protagonismo regional que merece ser destacado. Como muestra de ello, desde hace tres años Uruguay es sede del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de css (PIFCSS), y como Secretaría Ejecutiva ha participado en nombre del PIFCSS en gran cantidad de foros globales de la cooperación al desarrollo en países tan distantes como Turquía, Corea o Etiopía.

Por último, en esta publicación se presentan no solamente los rasgos principales del proceso de transformación de la política de cooperación al desarrollo en Uruguay y sus desafíos futuros, sino también una mirada, a partir de las características que compartimos con nuestra región de América Latina, sobre los retos de la cooperación internacional al desarrollo a escala global. Creemos firmemente que donde existan derechos vulnerados la cooperación internacional al desarrollo tendrá una función esencial que cumplir. Desde esta perspectiva integral de derechos hemos desarrollado todo el proceso que en este libro se reseña.

Martin Rivero Illa

Director ejecutivo

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)



todo es uno, los dos
pols, el sur, las
dos partes de la
cooperación

1

EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO VISTO DESDE EL SUR

Tras más de medio siglo de mantenimiento de un sistema de cooperación internacional para el desarrollo que, aunque sujeto a cambios, había permanecido inmutable en muchos de sus principios, el siglo XXI comenzó con nuevas alianzas geopolíticas y demandas de participación de Estados (incluidos órganos regionales y subregionales de gobierno) y organizaciones de la sociedad civil, que han ido aportando nuevos sentidos a conceptos preinstalados en el *mainstream* de la cooperación. La Cumbre del Milenio (2000), la Conferencia de Monterrey sobre Financiación al Desarrollo (2002) y la Declaración de París (2005) marcaron los primeros hitos del cambio: los debates allí surgidos fueron destejando una madeja repleta de foros, declaraciones y compromisos que han complejizado y enriquecido los debates, estructura y gobernanza del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

La agenda de desarrollo que se va configurando en el ámbito global, más comprensiva e interrelacionada, incluye retos compartidos entre países del norte y del sur: lucha contra el deterioro ambiental y el cambio climático, estabilidad y regulación financiera internacional, soberanía alimentaria, diversidad de fuentes energéticas, mantenimiento de la paz, diversidad cultural, garantía de derechos para las mujeres, igualdad de oportunidades para la juventud, entre otros. Los desafíos del desarrollo en la segunda década del siglo XXI requieren un abordaje sistémico que integre la corresponsabilidad de los actores que tienen distintos roles en la construcción de las respuestas. La complejidad y la magnitud de estos desafíos ponen de manifiesto la necesidad de aumentar y mejorar la cooperación en todas sus expresiones, al ubicar el desarrollo sustentable en el centro de las prioridades.

Para que la cooperación para el desarrollo sea realmente eficaz todavía tiene que dar cabida a procesos de comunicación más inclusivos y menos dependientes de las relaciones de poder. Es decir, procesos de articulación y gobernanza en los que prime el diálogo y no las decisiones de los más fuertes. La agenda de desarrollo sustentable que se está negociando actualmente merecería una concertación que dejara atrás para siempre el paradigma neoliberal que tanto ha incrementado las desigualdades¹ en el seno de los países y agrandado distancias entre los seres humanos. Requeriría, por ejemplo, que en la necesidad urgente de la lucha contra el cambio climático² se revisara el paradigma del desarrollo como crecimiento sin límites, se relegaran los intereses que bregan por el *statu quo* y se favorecieran y respetaran las convenciones y los protocolos medioambientales. La humanidad se juega mucho con esta elección: seguir con un modelo de crecimiento y consumo depredador o poner límites a las “economías de mercado que han creado sociedades de mercado” y “revisar nuestras formas de vivir”, como declaró el presidente de Uruguay, José Mujica, en la Conferencia de Rio + 20.³

Se requiere cambiar las estructuras, políticas y dinámicas que constituyen obstáculos al desarrollo sustentable a escala global y nacional, y también llevar a cabo nuevas construcciones en la gobernanza mundial que, con un patrón de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, atiendan a las necesidades y derechos de cada ser humano y den respuestas más creativas, comprensivas y audaces a estos desafíos.

La entrada en juego de los Estados del sur y otros actores de la sociedad civil que no formaban parte del grupo selecto de *diseñadores* de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo amplía el diálogo y las visiones de desarrollo humano. El *statu quo* encuentra su contrapunto en la multiplicidad de debates a los márgenes que esperan ser incorporados a un diálogo plural. Conceptos como el *buen vivir*⁴ o teorías como la del decrecimiento (que alude a la justicia social y ambiental, a nuevos modelos energéticos y urbanísticos o a la coherencia entre el comportamiento individual y el colectivo) pueden ser compatibles con el desarrollo sustentable en un proceso de intercambio en el cual las experiencias y los aprendizajes son compartidos, que se adapta de manera flexible a los nuevos contextos y

LA NECESIDAD DEL SUR DE REPOLITIZAR LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

La cooperación internacional al desarrollo (CID) se encuentra hoy en un momento de definiciones: los cambios en el contexto internacional que han tenido lugar desde fines del siglo anterior y en el comienzo del presente abren al sur posibilidades que nunca antes había tenido de influir en la agenda del desarrollo, actualmente en construcción.

Con el paso del tiempo, la CID ha derivado desde la consideración política de su tarea hacia los aspectos técnicos de su implementación, lo que ha significado un cambio de escala en sus análisis que ha llevado a una incorrecta superposición de agendas y ha derivado en un obstáculo para comprender elementos esenciales del desarrollo y trazar estrategias que permitan su efectiva promoción.

La mirada que proponemos tiene el sesgo de realizarse desde el sur y en consideración de sus propias y múltiples trayectorias e intereses, lo que nos obliga a determinar al menos de manera amplia qué entendemos por *sur* en el marco específico actual de la CID.

Utilizaremos una concepción propia del sur, al que entenderemos como una posición política que

tiene como elemento aglutinante de sus partes el reclamo por recuperar los sujetos, saberes y relaciones ocultados por el orden internacional construido a partir de la modernidad europea y occidental, buscando establecer un orden internacional que recupere las diferencias que el actual ha ocultado como práctica constituyente de su funcionamiento. Los debates hoy en marcha para la construcción de una nueva agenda global de desarrollo post-2015 abren una posibilidad para ello que debe ser aprovechada.

Para que esto suceda se debe insistir en la revalorización de la agenda política junto con la técnica: de ninguna manera se propone abandonar las preocupaciones por cómo hacer que la cooperación sea cada vez más eficaz, sino que se sostiene que esa eficacia está dada con relación a objetivos por lograrse cuya definición es, por esencia, política.

Tampoco sugerimos la desarticulación de la futura agenda en dos partes, sino su concreta integración en una única agenda que se nutra de ambos insumos y discusiones. Ya no alcanza con sostener la importancia del desarrollo entendido como desarrollo humano, sino que se debe dar un paso más para analizar sus presupuestos políticos y contestar, desde el sur, aquellos que presuponen

desafíos, pero que además incide en la vida de la ciudadanía incluyéndola a partir del reconocimiento y la protección real de sus derechos.

En el presente capítulo se analizan los retos y oportunidades que abre la negociación de la nueva agenda global de desarrollo sustentable y se discuten sus posibles contenidos, gobernanza y medios de implementación desde lo que podría ser una perspectiva latinoamericana. Finalmente, se describe el papel que ha tenido Uruguay en los foros internacionales de la cooperación para el desarrollo y en la definición de contenidos de esta agenda.

RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA AGENDA DE DESARROLLO INCLUSIVO Y SUSTENTABLE PARA LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Para comprender los retos y aprovechar las oportunidades de la agenda de desarrollo sustentable que se está negociando actualmente a nivel intergubernamental en el seno de las Naciones Unidas y que sucederá a los Objetivos de Desarrollo

un *a priori* dictado por el orden mundial que lo relega a lo silenciado.

Consideramos que la viabilidad de esta posición está ligada a la necesidad de distinguir agendas hoy no casualmente confundidas y, en particular, a rediscutir dos *pares de agendas* mal integrados.

El primero de esos pares es el que resulta de entremezclar la agenda de la lucha contra la pobreza con la de promoción del desarrollo. Se trata de realidades que se solapan, pero que de ninguna forma pueden integrarse. Sin negar el papel que la primera debe jugar en la segunda, podemos destacar que, mientras una se orienta hacia la superación de mínimos por debajo de los cuales las personas y familias se encuentran en situación de pobreza, la otra debe estar orientada a la superación permanente de máximos, en una tendencia sostenida de autoexigencia en tanto el desarrollo es, por esencia, un proceso siempre inacabado. Así, una agenda del desarrollo confundida con una de la lucha contra la pobreza, aun cuando esta sea entendida de manera multidisciplinaria, estará necesariamente degradada.

El segundo de esos pares expresa la confusión entre una agenda orientada a enfrentar las emergencias que generan bajos niveles de desarrollo

y aquella otra dirigida a producir los cambios estructurales que se requieren para enfrentarlos. La agenda de la emergencia debe actuar cuando las personas no cuentan con recursos tangibles e intangibles que les permitan satisfacer sus necesidades básicas, pero no debe suponerse que por el hecho de resolver la situación de una persona/familia/comunidad se están implementando los procesos necesarios para enfrentar las causas profundas que la han sumido en esa situación, preocupación que debe encarar una agenda de cambios estructurales que retome las preocupaciones sobre cuáles son las causas que generan el subdesarrollo y las enfrente.

Los países del sur deben entonces promover el regreso al debate político sobre el desarrollo, recuperando las propias visiones, conocimientos y realidades del sur, evitando la simplificación de los problemas y planteando soluciones basadas en sus propias experiencias y capacidad de acción.

Por Javier Surasky

Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata, Argentina.

CUADRO 1. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU CONFLUENCIA CON LA AGENDA POST-2015

Uno de los principales resultados de la Conferencia Río+20 fue el acuerdo alcanzado por algunos Estados miembros para desarrollar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), orientados a la realización de acciones centradas y coherentes en materia de desarrollo sustentable. El documento final de Río+20 establece que el proceso de definición de los ODS debe ser coordinado y coherente con el proceso de valoración de la agenda para el desarrollo después de 2015. Un grupo de trabajo abierto de la Asamblea General, formado por 30 miembros, recibió la tarea de emitir una propuesta de ODS para someterla a la consideración de la 69.^a Asamblea (2014-2015). Asimismo, se constituyó un Comité Intergubernamental de Expertos para el financiamiento de los ODS, integrado por 30 expertos nombrados por grupos regionales, con representación geográfica equitativa, del cual Uruguay forma parte.

.....
Fuente: <<http://www.un.org/es/development/desa/area-of-work/post2015.shtml>>.

del Milenio (ODM), es importante preguntarse: ¿Desde dónde estamos sosteniendo nuestra brújula del desarrollo? ¿Desde dónde miramos? ¿Desde dónde nombramos? ¿Quedan reflejados los puntos de vista de la región latinoamericana en los procesos de construcción de la nueva agenda?

En los últimos quince años, América Latina ha experimentado transformaciones importantes en términos de desarrollo humano, principalmente gracias a dos procesos: a) una voluntad política que ha permitido, en la mayoría de los países de la región, dinamizar y mejorar las políticas públicas, lo que ha ampliado las garantías de la agenda de derechos, y b) una mayor coordinación y concertación de los actores de la cooperación internacional en la definición de una agenda de desarrollo que ha empujado, fortalecido y acompañado la construcción de dichas políticas.

Los procesos de construcción de ciudadanía y el momento económico propicio que atraviesan la mayoría de los países de la región crean un contexto favorable para afrontar los desafíos pendientes: América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, donde existen altas tasas de violencia, empleo informal, exclusión, desigualdad de género, deficiente calidad de la educación y de los servicios públicos, por solo citar algunos de los problemas que todavía quedan por resolver. El crecimiento económico, impulsado por el aumento de los precios de los *commodities* y de la mano del crecimiento de China, ha generado y fortalecido ciertas capacidades nacionales de desarrollo, pero también ha mostrado la necesidad de avanzar en un patrón productivo más diversificado, que deje mayor valor agregado, que sea más inclusivo y sustentable.

El inicio del siglo despuntó, en muchos países de la región, con crecimiento de altas tasas sostenidas, que entre otras cosas han favorecido la cooperación sur-sur y triangular de los países latinoamericanos. Sin embargo, aún existen deficiencias en la movilización de recursos financieros internos (a través de las recaudaciones impositivas) que hagan más sostenibles las capacidades nacionales y las políticas públicas para el desarrollo sustentable.

Si bien la mayoría de los países de la región son calificados como de renta media y renta media alta,⁵ no dependen de la ayuda y acceden a recursos (inversión extranjera directa y otras corrientes de capital), es necesario aprovechar mejor los espacios que sus economías y sistemas fiscales les brindan para una mayor y más justa movilización de recursos nacionales que, además, van de la mano de una ciudadanía más exigente y preocupada por el destino de

sus impuestos, lo que sin duda ayudará a contar con sistemas más equitativos, transparentes y una mejor rendición de cuentas.

Por otro lado, los avances en la institucionalidad del Estado han permitido incrementar la autopercepción de fortaleza de los países de la región, facilitando la construcción de un *nosotros* latinoamericano que ha impulsado una integración que apuesta por la cooperación sur-sur (css). El contexto internacional en el ámbito de la cooperación para el desarrollo también coadyuva a esta confluencia de energía en la región: frente a la disminución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se refuerza una voluntad de hacer cooperación entre socios del sur, que antes era más difícil de materializar. También se presta a encarar la cuestión con más autonomía y responsabilidad, aunque eso no significa desdeñar el papel estratégico que sigue desempeñando la AOD en la superación de las vulnerabilidades estructurales y en la transformación del crecimiento económico en desarrollo sustentable.

Pero para que la AOD pueda ser efectiva se necesita avanzar de igual manera en la coherencia de políticas de los países del norte, esto es, en aquellas “acciones para asegurar que los objetivos y resultados de la política de cooperación de un gobierno no sean dañados por otras políticas del mismo gobierno que impacten sobre los países en desarrollo” (OCDE, 2003). Ejemplos de incoherencias que afectan a la región latinoamericana podemos encontrarlos en el terreno de la ciencia y la tecnología, cuando los países ricos defienden fuertemente cuestiones vinculadas con patentes de empresas que se sitúan por encima del bien público y de los derechos humanos, como en el caso de la salud pública, en las políticas migratorias, en las políticas de proteccionismo agropecuario (cuestiones arancelarias o paraarancelarias) o en aquellas que resultan en el deterioro del medio ambiente y el cambio climático.

Ahora bien, la coherencia de políticas para el desarrollo es también responsabilidad de los países del sur. En América Latina la desigualdad se plantea como la gran incoherencia. Es imposible abordar cualquier proceso de desarrollo sustentable si no se atienden las grandes inequidades en materia de ingresos, oportunidades, género, étnico-raciales o territoriales. Conviene recordar que en muchos países de la región fueron las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional los que en muchos casos visibilizaron y ayudaron a introducir en la agenda política temáticas vinculadas al cuidado medioambiental, los derechos sexuales y reproductivos, la lucha contra la violencia de género y otros derechos denominados *de nueva generación*.⁶ Además de la desigualdad, otra de las grandes incoherencias que quedan por abordar en la región está relacionada con cuestiones medioambientales. En muchos países el desarrollo de estas capacidades está siendo apoyado y acompañado por la cooperación internacional.

La región está buscando un papel protagónico en los debates en torno a la conformación de la nueva agenda global de desarrollo. Respondiendo a la voluntad de fortalecer el multilateralismo, los estados latinoamericanos amplían su participación y su influencia en las negociaciones y la toma de decisiones en temas centrales de la agenda internacional, como el cambio climático, el comercio internacional y el financiamiento del desarrollo.

LA NECESIDAD DE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Parece indudable que los procesos globales que progresivamente están generando un mundo cada vez más interdependiente y transnacionalizado demandan una visión amplia y comprehensiva para comprender y gestionar los desafíos globales relacionados con el desarrollo humano. En este marco, siendo la cooperación, o más precisamente la ayuda oficial al desarrollo (AOD), un instrumento relevante que la comunidad internacional ha establecido para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo global, se trata también de un mecanismo limitado –tanto en sus competencias como en sus capacidades– para promover eficazmente la construcción de un sistema internacional más justo, equitativo y sostenible que garantice a todas las personas el libre ejercicio de sus derechos y libertades. En efecto, políticas como el comercio, las finanzas, la gestión de la deuda, el medio ambiente, la seguridad, la defensa o las migraciones poseen un impacto mucho mayor en la promoción (o limitación) del desarrollo humano en los países en desarrollo.

En este marco, surge el concepto de *coherencia de políticas para el desarrollo* (CPD), que supone que

todas las políticas públicas de los países (y no solo la AOD) deben asumir una responsabilidad en temas de desarrollo, evaluando por tanto las consecuencias (negativas o positivas) que estas políticas tienen sobre otros países y sociedades. Así, el concepto de CPD supone la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, la implementación y la evaluación de todas las políticas públicas de los países. Esta visión pretende ampliar el enfoque restrictivo que tradicionalmente han asumido los programas de AOD para trabajar desde una perspectiva integral y horizontal, asumiendo que, en un mundo extremadamente desigual, es necesario cambiar las relaciones asimétricas que se establecen entre países, actores y personas. Solo desde esta perspectiva cosmopolita se podría avanzar hacia la gestión colectiva de bienes y males públicos globales que demandan una acción conjunta entre todos los países del planeta, ya que ninguno de ellos en solitario podrá reducir las amenazas derivadas del cambio climático, los conflictos internacionales, la presión migratoria o la inestabilidad financiera (por solo mencionar algunos ejemplos).

Dos son las implicaciones fundamentales que posee este concepto de CPD para América Latina:

En primer lugar, esta visión supone que, si bien es cierto que se requiere mejorar las prácticas y efi-

Muchos de ellos, en su naturaleza dual de receptores y donantes, hacen una apuesta firme por apropiarse de la cooperación para el desarrollo, a través del fortalecimiento de sus capacidades institucionales, queriendo además compartir sus lecciones aprendidas con otros países de la región y del mundo. El renovado auge de la CSS y su creciente importancia en la agenda global y regional del desarrollo promueven un debate latinoamericano, tanto técnico como político, sobre la cooperación al desarrollo y la conformación de comunidades de práctica e intercambio de conocimientos. Estas nuevas miradas amplían y enriquecen el conocimiento acumulado a lo largo de más de cincuenta años de cooperación tradicional y otros tantos de CSS.

La diversidad cultural y de culturas políticas no hacen recomendables las recetas para todos, pero la garantía de los derechos humanos de la ciudadanía latinoamericana debería estar por encima de los signos políticos y otras cuestiones coyunturales. Por ello, el diálogo y el reconocimiento de distintos niveles y modelos de desarrollo entre los países latinoamericanos es un prerrequisito para

cacias de la política de AOD, es necesario trascender esta mirada para demandar de los países considerados *desarrollados* una práctica más coherente con el desarrollo humano en toda una serie de políticas que son fundamentales para la región latinoamericana. De esta forma, es preciso trabajar activamente en foros internacionales para demandar una acción colectiva y un mayor compromiso con el desarrollo, de manera que en el sistema internacional se generen las condiciones y oportunidades para promover el desarrollo humano de las regiones menos favorecidas, como es el caso de América Latina. Es indiscutible que los países latinoamericanos han avanzado de manera significativa en este ámbito, adquiriendo cada vez mayor protagonismo en los foros internacionales y generando estrategias alternativas de desarrollo en sus propios países.

En segundo lugar, un ámbito menos trabajado refiere a las responsabilidades que también deben asumir los países en desarrollo. En efecto, teniendo en cuenta los cambios en el sistema internacional y la emergencia cada vez más importante de los países en desarrollo, es preciso ampliar el concepto de CPD, que no debe ser un mandato restringido al espacio de los países donantes, sino que debería entenderse como un compromiso global concerniente a todos los Estados del planeta. En este sentido, los

países latinoamericanos no solo deben demandar coherencia de otros países, sino asumir también que las políticas que llevan a cabo pueden tener efectos perniciosos para otras sociedades y personas. Así, en convergencia con el principio de las Naciones Unidas de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, los países latinoamericanos –entre los que se encuentran importantes donantes de cooperación sur-sur– deberán integrar la visión de desarrollo a su práctica política, así como contribuir a la gestión colectiva de los bienes y males públicos globales.

En síntesis, el concepto de CPD supone ampliar la mirada para que los países puedan asumir una responsabilidad integral en la promoción del desarrollo global. En este contexto, los países latinoamericanos, que están llamados a asumir un rol cada vez más importante en el sistema internacional, deberán integrar esta agenda a su práctica política tanto para demandar un sistema internacional más coherente con el desarrollo como para asumir responsabilidades comunes en la construcción de un mundo más equitativo y sostenible.

Por Natalia Millán

Doctora en Ciencias Políticas (Relaciones Internacionales) e investigadora asociada al Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, España.

alcanzar acuerdos regionales que les permitan abordar mancomunadamente los retos del desarrollo sustentable y amplificar la voz en la definición de la nueva agenda global.

En este contexto, será importante armonizar posiciones en torno a tres desafíos principales que enfrenta la región: a) su participación en la gobernanza del sistema de cooperación internacional, b) su influencia en la agenda post-2015 y c) las formas en que financiará su desarrollo. Pasemos, pues, a explorar estas cuestiones.

Desafíos de la gobernanza del sistema de cooperación internacional para el desarrollo

A poco tiempo de que la agenda sobre los ODM cierre su ciclo, tanto los países del norte como los del sur están llamados a adaptarse a los cambios en las formas de interactuar y a nuevos mecanismos de la gobernanza global, en orden a lo cual es necesario garantizar la igualdad de oportunidades para todos los países en la

DESARROLLO COMO PROCESO DIALÓGICO Y PARTICIPATIVO

Los proyectos de desarrollo viables requieren la incorporación de la ciudadanía, las ONG, las instituciones universitarias y las gobernaciones (nacionales, regionales y distritales) para su construcción, aplicación y evaluación. Se trata de aportar una perspectiva ética e indagar sobre el tipo de desarrollo viable que requieren nuestras sociedades. El sentido humanitario es el que debe reconstruirnos para luego redefinir lo que es posible hacer en las distintas líneas de innovación.

El concepto y la comprensión del desarrollo en América Latina descubrió que la complejidad de los problemas requería la capacidad de producir transformaciones diversas y articuladas –sociales, culturales, éticas, políticas y económicas–, que a su vez generen interrelaciones entre personas e instituciones, incluidos medios de comunicación, imaginando así una nueva posibilidad de una sociedad en desarrollo, poco a poco y en proceso. Sin embargo, esta concepción del desarrollo se fue distorsionando, centrándose solo en el eje de *cambios sociales*, donde el crecimiento económico ostentó el protagonismo. Hoy el objetivo desesperado por el crecimiento económico se ha convertido en un falso desarrollo, lo que ha llevado al crecimiento de la violencia y la corrupción que provoca en algunos países que los partidos políticos hayan perdido poder ético.

Desde un enfoque comunicativo hacia nuevas y múltiples construcciones posibles para promover un desarrollo completo, el desarrollo necesita promover el diálogo y la participación entre ciudadanos con instituciones u otras instancias que permitan escuchar y aprender unos de los otros. Las universidades deberían trabajarlas. La verdadera ciudadanía tiene un papel relevante tanto en el

análisis como en las propuestas de transformaciones creadas y trabajadas. Es saber escuchar y opinar. Es analizar pero también proponer y efectuar transformaciones necesarias, de manera conjunta, en ayudas mutuas.

Desde Calandria hemos trabajado con mujeres populares que desde sus historias personales producían radionovelas que relataban sus vidas y sus rutas de salida ante tanta opresión machista. Estuvieron en su localidad, luego en Lima, poniendo en valor sus capacidades comunicativas. Eran sectores populares que proponían transformaciones, además de presentar sus violencias y desprecios recibidos. Las conversaciones de ellas y ellos eran impresionantes y así lo apreciaban porque antes nadie los valoraba. También se apoyó la producción de una ley de comunicaciones presentada por la ciudadanía, y los periodistas empezaron a trabajar con la gente para generar esas noticias que no salen y aportar soluciones para mejorar. En Perú estamos trabajando en experiencias de acercamiento de algunos periodistas a diversas zonas del país, conociendo a medios y consumidores, analizando los problemas existentes.

La comunicación está en el corazón de la cooperación internacional para el desarrollo y las instituciones rectoras de esta materia de los Estados latinoamericanos deberían dar prioridad a la inclusión de procesos participativos y a la articulación ciudadana y regional para que las iniciativas de desarrollo puedan ser categorizadas como tales. De lo contrario, los objetivos de crecimiento económico que valen a unos pocos se categorizarán de nuevo, absurdamente, como el desarrollo de todas y todos.

Por Rosa María Alfaro

Fundadora y exdirectora de la organización de comunicadores Calandria y expresidenta del Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCOR TV), Perú.

construcción de la agenda internacional del desarrollo. En este contexto, los países de América Latina pueden incrementar su influencia sobre la nueva agenda y la arquitectura de la cooperación si logran construir narrativas regionales a favor de un desarrollo sustentable en el proceso intergubernamental que tiene lugar entre los meses de setiembre de 2014 y 2015.

No obstante, para lograr que las posturas y las visiones de la región sean tomadas en cuenta en la agenda de desarrollo y aumentar las capacidades de participación en el nuevo sistema de gobernanza global, América Latina necesita trabajar al menos dos aspectos. En primer lugar, es indispensable la promoción de la región en los mecanismos y foros internacionales del desarrollo. Para ello, como se apuntaba, se necesita fortalecer la coordinación en el ámbito regional, con la perspectiva de reforzar la complementariedad de acciones, apoyar los esfuerzos en favor de la inclusión y la equidad, aprender unos de otros y formular agendas propias para la región. El impulso de mecanismos de integración regional como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), entre otros, resulta fundamental para promover políticas y acciones coordinadas hacia mayores niveles de desarrollo por vías sostenibles.

En segundo lugar, si lo que se quiere es ampliar el espectro de la gobernanza, tanto en el ámbito internacional como nacional, ello también implica la madurez y el fortalecimiento de los sistemas de cooperación para el desarrollo de los países latinoamericanos. Además de procesos de reforma institucional y fortalecimiento de capacidades, es necesario pensar cómo incorporar otros actores nacionales, regionales o locales (parlamentos, organizaciones de la sociedad civil,⁷ sindicatos, movimientos sociales, academia), cuyos intereses y percepciones tienen que estar presentes en los debates sobre la cooperación para el desarrollo. Esta alianza entre los actores involucrados coadyuvará, por otro lado, al ejercicio de la apropiación democrática de la cooperación internacional y facilitará el cumplimiento por todos de los compromisos adquiridos.

La gobernanza del sistema de cooperación para el desarrollo está fragmentada en distintos foros y, si bien es necesario propiciar una relación más estrecha entre las instancias abiertas en el diseño de la agenda, con el objeto de facilitar la coordinación y la voz de todos los actores del sistema de cooperación, también es cierto que no en todos los espacios se cuenta con la misma legitimidad para definir una agenda democrática de desarrollo sustentable.

Para los países latinoamericanos es importante respaldar la centralidad del Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) de las Naciones Unidas, creado en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) después de la Cumbre Mundial del año 2005 y lanzado en 2007. Por su composición universal e igualitaria, se constituye en el marco multilateral más incluyente y de mayor representatividad, ya que todos los países que forman parte del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) están invitados a contribuir al debate más amplio sobre las tendencias de la cooperación internacional. Ha sido y sigue siendo un espacio relevante y legítimo para la definición de estrategias, las políticas y la financiación de la cooperación al desarrollo desde una perspectiva más política que técnica, si bien todavía tiene que afrontar algunas desventajas, como su falta de competencias para tomar

CUADRO 2. LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN LA AGENDA DE LA EFICACIA

- (2003)** Bolivia, Colombia, Honduras, México y Nicaragua participan en el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de Ayuda del CAD.
- (2002-2004)** Nicaragua acoge la Evaluación Conjunta de Aprendizaje de País del CAD, uno de los principales aportes a la Declaración de París en 2005.
- (2009-2011)** Colombia copreside el Equipo de Tarea sobre CSS del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda.
- (2011)** Bolivia y Colombia participan en la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París, conducida por un equipo independiente experto en el tema.
- (2011)** Se generan dos documentos de posicionamiento de la región ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan. Guatemala lidera el documento *Una perspectiva común: camino a Busan* que apoyan: Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Bolivia. El resto de los países suscriben el documento *Posición sobre la cooperación sur-sur en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan*, articulado desde el PIFCSS de la CSS.
- (2011-2012)** Honduras y México son *sherpas* para negociar el documento final del IV Foro de Alto Nivel en Busan en 2011. Ambos son *sherpas* en el Grupo de Trabajo Provisional de la AGCED en 2012.
- (2012 a 2014)** Guatemala y Perú integran el Comité Directivo de la AGCED.
- (2014)** México organiza la I Reunión de Alto Nivel de la AGCED y forma parte del grupo de *Co-Chairs*

Fuente: CEPEI (2014) con agregado propio.

decisiones. Las Naciones Unidas, por otro lado, tienen una larga historia en promover y apoyar la colaboración entre los países de menor desarrollo relativo.

Además del FCD, existen otros espacios que pugnan por liderar la gobernabilidad del sistema de cooperación. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que integra a la mayoría de los donantes tradicionales miembros de la organización, ha sido el foro donde desde hace más de cincuenta años se han discutido las cuestiones referentes a la AOD desde la perspectiva de los países más ricos.

En el seno del CAD surgió el debate global sobre la eficacia de la ayuda a través de una serie de foros de alto nivel que progresivamente fueron sumando la participación de otros actores de la cooperación al desarrollo. Este debate está fuertemente pautado por la Declaración de París de 2005,⁸ a la que se han adherido la mayoría de los países donantes y receptores. Esta agenda ha recibido importantes críticas. La primera es la de restringir la cuestión de la eficacia del desarrollo a cuestiones técnicas, perdiendo de vista los contextos en que dichas políticas de ayuda se desarrollan.

Por ello, en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, de Busan (2011), se buscó ampliar el alcance del debate pasando de la *efectividad de la ayuda* a la *eficacia del desarrollo*. Ello posibilitó la inclusión de temas como la cooperación sur-sur y triangular, el rol del sector privado en el desarrollo, el combate a la corrupción y los flujos ilícitos o el financiamiento contra el cambio climático. La nomenclatura optó por ir más allá de la eficacia de la *ayuda*, pero menos que lo que implicaba hablar de la eficacia para el *desarrollo*, ya que sigue dejando fuera muchas cuestiones que son de vital importancia para la consecución de todos los derechos de todas las personas. De la misma manera, este debate no se puede reducir a una mera cuestión terminológica, porque la conceptualización del desarrollo también puede hacerse de manera sesgada.

El documento final de Busan propone una visión del desarrollo fundamentalmente como crecimiento económico y, consecuentemente, resalta en él el rol del sector privado. Esta visión refleja en gran medida las prioridades del *Consenso de Seúl para el Crecimiento Compartido* y su plan de acción multianual elaborado en el marco del G-20.⁹ Es un enfoque alejado de las conceptualizaciones del desarrollo como fenómeno multidimensional y del enfoque de derechos humanos promovido desde otros ámbitos. Por otro

lado, Busan quiso mostrar el cambio en la dinámica de la cooperación internacional resultante de un nuevo balance de poder en las relaciones económicas mundiales, y para ello incorporó los BRICS a la negociación, a fin de que como *nuevos* donantes asumieran los mismos compromisos y principios para la CSS. No obstante, estos dejaron en claro que aún no estaban en condiciones de hacer, salvo en forma progresiva y voluntaria.

A partir del IV Foro de la Eficacia de Busan, y buscando cerrar la brecha entre legitimidad e inclusión del Foro de Eficacia de la Ayuda, se creó la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), con una estructura de gobernanza *liviana* que integra a representantes de todos los *stakeholders* del desarrollo (donantes, receptores, duales, sociedad civil, sector privado, parlamentos, bancos y agencias multilaterales), en un Comité Directivo¹⁰ que cuenta con el apoyo del Secretariado del PNUD y el CAD-OCDE.

No obstante, las expectativas creadas al finalizar Busan se fueron enfriando en los meses posteriores, y la AGCED todavía no termina de verse como una alianza legítima para articular la agenda de cooperación para el desarrollo. La fuerte impronta de la OCDE en este proceso y el protagonismo del sector privado incomodan a muchos de los países del sur, que no lo reconocen como un foro legítimo para la definición de aspectos sustantivos sobre cooperación para el desarrollo.

Apostar por un sistema de cooperación internacional integral y solidario, que dé cabida a los países en función de sus capacidades y necesidades de desarrollo sustentable, es un camino apropiado para mostrar al mundo que el norte de los países de la región sigue siendo el sur, y que la defensa de los intereses de América Latina también es una apuesta por un modelo de desarrollo que incluya la sostenibilidad y la equidad mundial.

Hacia una agenda de cooperación post-2015: explorando visiones compartidas

El mundo ha cambiado significativamente desde la definición de los Objetivos del Milenio, como también lo ha hecho el mapa de la pobreza, que demanda un crecimiento inclusivo y estrategias orientadas a combatir la desigualdad. Si bien los ODM constituyeron una de las iniciativas más exitosas del último medio siglo y una incipiente agenda social global, los objetivos que vienen tendrán que adaptarse a un mundo que, quince años después, responde a

CUADRO 3. INDICADORES DE LA AGCED

El Comité Directivo de la AGCED definió 10 indicadores para monitorear la implementación de los compromisos para la cooperación para el desarrollo eficaz asumidos en Busan:

1. La cooperación al desarrollo se orienta a resultados que responden a las prioridades de los países en desarrollo.
2. La sociedad civil actúa en un entorno que potencia al máximo su participación y su contribución al desarrollo.
3. El sector privado participa y contribuye al desarrollo.
4. Transparencia: la información sobre la cooperación al desarrollo se pone a disposición pública.
5. La cooperación al desarrollo es más previsible.
6. La ayuda se incluye en presupuestos sometidos a control parlamentario.
7. La responsabilidad mutua entre los actores de cooperación al desarrollo se potencia mediante evaluaciones incluyentes.
8. Igualdad de género y empoderamiento de la mujer.
9. Instituciones eficaces: se potencian y usan los sistemas de los países en desarrollo.
10. La ayuda no está ligada.

.....
Fuente: AGCED (2012).

nuevos equilibrios en el ámbito de la geopolítica y a una mayor demanda de participación de múltiples actores (países menos desarrollados, redes transnacionales de sociedad civil, parlamentos, ciudadanías, osc local). Pero, sobre todo, la comunidad internacional tendrá que actuar de forma decidida sobre las causas estructurales de las desigualdades, pobreza y degradación ambiental, si lo que se quiere es avanzar en la senda del desarrollo sustentable.

El punto de partida en este camino es asimétrico. Las desigualdades entre países y dentro de ellos constituyen obstáculos al desarrollo cuya superación requiere de la concertación internacional. Los Estados de la región latinoamericana y sus ciudadanías padecen todavía la falta de regulación del sistema financiero global, que lo vuelve inestable y especulativo; el injusto régimen comercial mundial, que mide con un doble rasero los niveles de protección e incrementa la volatilidad de los precios de las materias primas; los mecanismos de resolución de disputas entre inversores y Estado, que consienten que empresas transnacionales demanden a gobiernos cuando protegen intereses públicos;¹¹ los acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual, que pueden afectar la transferencia de tecnología y elevar los costos de bienes esenciales. Las consecuencias de estas dinámicas inciden o limitan las proyecciones de desarrollo de los países de la región, y por ello la agenda post-2015 tendrá que atenderlas.

El diagnóstico en este sentido no es muy diferente del realizado quince años atrás, cuando se estableció la agenda ODM, aunque la manera en que se optó por hacer frente a las causas y consecuencias de estos problemas estructurales fue tímida: quedó esbozada en el ODM 8 (*Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*), pero sin metas cuantificadas y con plazos difusos para su cumplimiento. Los logros en este objetivo han sido escasos, y solo una repolitización de la agenda, que trascienda su carácter de *lista de tareas*, podría corregir parte de los desequilibrios que se dieron al exigir el cumplimiento de siete de los ocho objetivos básicamente al sur.

¿Definición colectiva de una política global?

Superando el enfoque de los ODM, que implicaba fundamentalmente el consenso entre actores gubernamentales, el proceso de elaboración de la agenda post-2015 se presenta como un laboratorio de innovación en la institucionalidad de la globalización, donde se está procediendo a la definición colectiva de una política pública global. Pero en este proceso político en el ámbito internacional, donde acontecen “múltiples debates y demandas en pugna”, la toma de decisiones, la transparencia y la capacidad de influencia se hacen más difusas y caóticas ante la ausencia de un gobierno formal (Ayuso y Costafreda en Alonso, 2013: 25-27) y ante los distintos poderes de negociación de los actores.

En el reconocimiento de la naturaleza política de los procesos de desarrollo, los países de América Latina tienen un espacio para participar activamente y *apropiarse* también de la agenda de desarrollo post-2015 que se está construyendo, así como defender el aporte de los países del sur a través de la csa.

La agenda post-2015, corrigiendo las insuficiencias de los ODM, debería tener en cuenta los diferentes grados de desarrollo que existen entre las regiones de un

mundo diverso y reconocer las circunstancias y características propias de cada país. Esto es, superar el formato de *modelo único (one-size-fits-all)* e incorporar problemas y características de los países de desarrollo intermedio, como el cambio productivo, la desigualdad y la fragmentación social, el desempleo juvenil, la fragilidad institucional, la inseguridad ciudadana, la vulnerabilidad financiera o la consolidación democrática. Por otro lado, se hace necesario vincular la agenda de desarrollo post-2015 con la agenda normativa de los derechos humanos, a fin de asegurar un abordaje universal de los problemas. El disfrute del conjunto de esos derechos por todas y todos, independientemente de la renta per cápita de los países en que viven, debería guiar la nueva agenda.

Los derechos humanos en el corazón de la agenda

Para conseguir una agenda verdaderamente global, que tenga en cuenta las necesidades de todas las personas, los Estados latinoamericanos también tendrán que cumplir con sus obligaciones de promoción, respeto y garantía del conjunto universal e indivisible de los derechos humanos. Pensar en las políticas públicas desde las personas y profundizar el diálogo y las acciones tendientes a promover la coherencia de políticas entre los diferentes actores será necesario, como lo será cumplir los compromisos recogidos en declaraciones. La región ha demostrado que puede actuar coordinadamente en el ámbito mundial, y un ejemplo de ello lo tenemos en la negociación de la agenda de El Cairo sobre Población y Desarrollo, que a su vez impactará en la definición de la agenda post-2015, lo que refleja que es posible concertar posiciones en lo relativo a los derechos humanos en el contexto latinoamericano.

La erradicación de la pobreza ofrece un bienestar mínimo a la sociedad mundial, pero la geografía y la conceptualización de la pobreza se han transformado tanto a escala global como regional. El crecimiento demográfico, la migración, la urbanización, las crisis alimentaria, energética y financiera y el cambio climático, entre otros, enfrentan a la comunidad internacional a un nuevo escenario de desafíos. Es un hecho que el cambio climático, provocado por la acción humana tendrá consecuencias devastadoras sobre los avances realizados hacia el logro de los ODM y que esas consecuencias afectarán directamente a los grupos más vulnerables. Sus efectos se han convertido ya en la espada de Damocles del desarrollo humano. La sostenibilidad ambiental es un requisito para el logro de los derechos humanos.

La agenda de desarrollo que viene debería incorporar la garantía real del ejercicio efectivo de los derechos humanos y la reducción de todo tipo de desigualdades. La apuesta por una agenda post-2015 que incorpore los componentes sociales, económicos y ambientales del desarrollo desde una perspectiva multidimensional también obliga a replantear algunos viejos preceptos, comenzando por la forma en que se mide la pobreza. Es cierto que la comunidad internacional ha hecho progresos significativos en la lucha contra la pobreza absoluta, pero la definición de líneas de pobreza exclusivamente basadas en el ingreso monetario limita la percepción del fenómeno. En estas mediciones, parece necesario considerar no solo a la población que vive por debajo de la línea de pobreza, sino

EL CONSENSO DE MONTEVIDEO: UN HITO PARA LA REGIÓN Y PARA URUGUAY

Uno de los momentos que serán recordados en la región por el avance de la agenda de población y desarrollo, así como por el papel de liderazgo que desempeñó Uruguay en su rol de país anfitrión y presidente, fue la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, realizada en agosto de 2013. Dicho encuentro alumbró un consenso histórico (conocido como Consenso de Montevideo) que inspirará la agenda regional en esta materia para los próximos años.

No es casualidad que este evento ocurriera en un país comprometido con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de las Naciones Unidas, realizada en El Cairo en 1994. Desde entonces, Uruguay ha fortalecido un amplio abanico de políticas y programas basados en sus principios, y en los últimos años el Estado se ha comprometido a garantizar el

ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población, a través de leyes como la del matrimonio igualitario o la despenalización del aborto.

Enmarcado en el contexto de revisión y seguimiento del Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) después de 2014, y de la agenda post-2015, el Consenso de Montevideo contribuirá a situar a la región con una posición común en la Asamblea General de Nueva York, en setiembre de 2014.

Con más de 120 medidas sobre ocho temas identificados como prioritarios, que evidencian la evolución de la región en la agenda de población y de derechos sexuales y reproductivos, en el Consenso de Montevideo sobresalen algunos avances. Desde un llamamiento a un nuevo modelo económico y un pacto por la convivencia, destaca la incorporación de los derechos sexuales, explicitando el respeto a la orientación sexual, la identidad de género y la alusión a la población LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales), y una alusión expresa

también a aquella que, estando por encima de ese umbral, padece altos niveles de vulnerabilidad. El PNUD, junto con algunas instituciones académicas, ha hecho importantes avances para conceptualizar el desarrollo y la pobreza que deberían ser incorporados a la nueva agenda post-2015.

Los ODM han demostrado ser una herramienta útil para enfocar prioridades, definir agendas y canalizar recursos: los debates en torno a esos objetivos contribuyeron a legitimar los retos que plantea la erradicación de la pobreza a escala mundial. Los ODM también fueron relevantes para el desarrollo interno de los países y para mejorar los sistemas de cooperación, por cuanto constituyeron un pacto político que movilizó a la comunidad internacional, instituciones financieras y fondos, programas y organismos del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) para elevar los niveles de vida de la población en todo el mundo. El establecimiento de objetivos globales comunes permitió además avanzar en la definición de metas claras, comunicables y verificables mediante indicadores y esquemas de monitoreo. Estos han facilitado la formulación de políticas públicas más efectivas y la evaluación de los resultados en el ámbito nacional e internacional, lo que ha favorecido la transparencia y la rendición de cuentas, así como identificar y atender áreas en las que las acciones pueden tener mayor impacto.

No obstante todas estas ventajas, los retos del futuro exigen ir más allá del consenso en torno a unos objetivos y la orientación de los presupuestos nacio-

a la prevención del aborto inseguro, identificando medidas como el acceso a píldoras anticonceptivas sin prescripción. En este sentido se apuntó que la criminalización del aborto tiene como resultado el aumento de la mortalidad y morbilidad materna. Por ello se instó a los Estados a modificar las leyes, normativas, estrategias y políticas públicas sobre la interrupción voluntaria del embarazo para salvaguardar la vida y la salud de mujeres adultas y adolescentes.

También se hizo un llamado a proteger los derechos de adolescentes y jóvenes, para que tengan el control y decidan sobre su salud sexual y reproductiva, a la educación sexual integral y a tomar medidas para prevenir el embarazo adolescente. La violencia de género, el matrimonio forzado, la inversión en educación, o una mayor inclusión de niños, jóvenes, adolescentes, personas mayores, indígenas y poblaciones afrodescendientes, fueron otras temáticas con las que se comprometieron las 38 delegaciones que participaron en la Conferencia de Montevideo.

El Consenso de Montevideo también reconoció los derechos territoriales de los pueblos indígenas y el desarrollo de las poblaciones afrodescendientes.

El respeto y la confianza entre los países participantes fueron la clave para derribar barreras de prejuicios y preconceptos, y permitieron avanzar en la discusión, en la que todas las voces tuvieron espacio, hasta lograr un marco de acuerdos que nos proyecta hacia un futuro de más equidad y felicidad pública.

Tenemos la obligación moral de llevar adelante los acuerdos, a través de su materialización en políticas públicas efectivas en cada país, y promocionarlos en el resto del mundo. Nuestro deber es con nuestros pueblos hermanos, pero también con toda la humanidad. Sin duda este encuentro dejará una huella imborrable en el avance de los derechos humanos en la región.

Por Leonel Briozzo

Subsecretario del Ministerio de Salud Pública de Uruguay.

nales y de la cooperación internacional hacia su consecución. Los ODM, pese a los avances mencionados, se materializaron en una agenda de mínimos que no contempló cuáles eran los medios y estrategias para conseguirlos ni mencionó cuáles eran las causas que motivaban los niveles de pobreza, la degradación medioambiental y la carencia en cobertura de necesidades básicas que se quería combatir. Tampoco se buscaron los cauces de articulación entre objetivos económicos, sociales y ambientales, lo que provocó la simplificación del desarrollo sustentable y su desvinculación de otros compromisos acordados en los ámbitos regional e internacional, como es el caso de las convenciones en materia de cambio climático y de los instrumentos de derechos humanos. Otras formas inmateriales de desarrollo, como la libertad política, la participación social o la lucha contra desigualdad y la discriminación, quedaron fuera de la agenda ODM. El marco post-2015 deberá adoptar un enfoque transversal donde los derechos humanos, especialmente su garantía para los grupos más desprotegidos o discriminados, crucen las prioridades que definen la agenda futura.

Entrando en detalles, para superar la reducción que se hizo al incorporar la equidad de género exclusivamente al ODM 3, la agenda post-2015 deberá definir objetivos específicos y ambiciosos, así como criterios transversales de género, con indicadores adecuados para su medición y seguimiento. En la región latinoamericana y caribeña todavía queda mucho trabajo pendiente en el reconoci-

miento de los derechos y la autonomía de las mujeres: acabar con las diferencias salariales entre hombres y mujeres, con la preponderancia de la mujer en empleos no formales y con la desigual carga de trabajo no remunerado; reducir las altas tasas de violencia de género y las brechas de representación política. Las legislaciones todavía siguen dando cobijo a muchas regulaciones que vulneran derechos fundamentales de las mujeres, como aquellas que criminalizan el aborto y que están relacionadas con las tasas de mortalidad materna, como consta en distintas declaraciones internacionales.

La desigualdad de género también está atravesada por otro tipo de desigualdades que llevan a que, por ejemplo, la mortalidad materna sea más alta entre mujeres indígenas, mujeres pobres, mujeres que viven en zonas rurales, adolescentes y jóvenes con bajos niveles de educación. Así, la lucha contra otros factores de segregación social y de desigualdades horizontales —como aquellos motivados por la edad, por razones étnicas, incapacidad de las personas o lugares de residencia— también tendrá que ser incluida en la nueva agenda de desarrollo para el post-2015. La discriminación de los pueblos indígenas de la región se manifiesta en los indicadores de pobreza: sus integrantes son ocho veces más pobres que el promedio de la población en Paraguay, seis veces más en Panamá y tres veces más en México. En Uruguay, la proporción de afrodescendientes que viven en hogares con dos o más carencias críticas duplica el valor observado entre los no afrodescendientes (Cabella et al., 2013: 70).

Todas estas cuestiones deben estar apegadas a los compromisos que en materia de derechos humanos han asumido los Estados y, como reflejo de ello, todas las intervenciones de desarrollo deberían transversalizar el enfoque de derechos humanos. Reconociendo la necesidad de apoyo a las personas y grupos de personas en situación de mayor vulnerabilidad, la agenda debe abarcar una multiplicidad de obstáculos al desarrollo que globalmente resultan indivisibles si se pretende realizar un trabajo exitoso. También es importante que el nuevo marco reconozca los procesos de movilidad humana y migratoria desde una perspectiva de derechos humanos, ya que las personas migrantes se ven expuestas a diversas formas de violencia: la trata de personas —una de las peores—, la discriminación, el racismo y la xenofobia.

La equidad: todavía el reto pendiente

Para planificar mejor las políticas públicas que garanticen las condiciones de equidad —es decir, el acceso equitativo a las oportunidades que permiten la ampliación efectiva de las capacidades básicas de los individuos— conviene no perder de vista los indicadores sociodemográficos que muestran que América Latina y el Caribe caminan hacia una nueva dinámica de población, de baja fecundidad y envejecimiento. En el 2050, alrededor de un 25 % de la población será mayor, lo que tendrá un gran impacto en los sistemas de salud, pensiones, vivienda y protección social. Además, el proceso de urbanización, acelerado en los últimos años ha puesto de manifiesto los grandes contrastes entre las oportunidades que brindan las zonas pobres, con poca infraestructura y problemas de inseguridad ciudadana, y las zonas residenciales con mejores servicios y mejor calidad de vida (UNFPA-LACRO, 2014: 2).

Existe un amplio consenso en torno a la necesidad de alcanzar más igualdad de oportunidades, pero no tanto sobre los modos de medirla y las políticas necesarias para garantizarla. No obstante, el diseño y la implementación de políticas que favorezcan el avance hacia sociedades más incluyentes, que promuevan la cohesión social, es tarea de los poderes públicos. La política fiscal y la provisión de servicios sociales accesibles y de calidad son cruciales en el logro de ese objetivo. Los jóvenes son uno de los grupos que más sufren las consecuencias de la desigualdad de oportunidades en la región. De los 140 millones de personas de entre 12 y 24 años de América Latina y el Caribe, más de un 25 % viven expuestas a la deserción escolar, el desempleo, las drogas, la criminalización o la maternidad temprana (UNFPA-LACRO, 2013). Las cifras muestran que las jóvenes con menores niveles educativos son aquellas con más probabilidades de quedar embarazadas. Incluso en países como Uruguay, algo más de una de cada cinco adolescentes (22,4 %) es madre en los hogares más necesitados, mientras que ese porcentaje se reduce de forma drástica entre las jóvenes de hogares con las necesidades básicas satisfechas (3,6 %) (Calvo, 2013: 43-44).

Por otro lado, en términos redistributivos, no basta que el objetivo de reducción de la desigualdad se considere desde un punto de vista interno, sino que también se necesitan objetivos redistributivos en el ámbito internacional, dadas las diferencias entre países.¹² Las realidades económicas y sociales locales también son el resultado de dinámicas globales que tienen impacto en países y ciudadanías de otras partes del mundo.

Ahora bien, al revisar las desigualdades entre países es inadecuado centrar la cuestión del financiamiento del desarrollo en una visión basada estrictamente en los ingresos económicos, porque de ese modo se refuerza la equiparación reduccionista entre desarrollo y crecimiento económico. Una propuesta alternativa es tomar el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD corregido por el índice de Gini, para que la propuesta de Amartya Sen, centrada en el desarrollo de las personas, pueda inspirar otra forma de medición más apropiada. Las mediciones internacionales son variadas, pero los retos del desarrollo y la crisis social y de sostenibilidad actual hacen imprescindible considerar cuestiones como la sustentabilidad ambiental y la transformación de las políticas y modelos de desarrollo que incrementan la desigualdad entre el norte y el sur.

Participación y rendición de cuentas

Todos estos temas están hoy presentes en el proceso de debates globales y regionales sobre los resultados alcanzados en la consecución de los ODM¹³ y sobre la efectividad lograda a partir de ellos en materia de lucha contra la pobreza. Entre los temas en discusión aparecen desde los contenidos de la futura agenda hasta cómo articularla con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de modo que se aprovechen y consoliden los logros alcanzados al tiempo que se avance más allá. Para evitar que la nueva agenda sea solo un instrumento, o se quede en objetivos vagos de difícil seguimiento, es importante avanzar en la construcción de metas e indicadores claros y verificables, que aterricen en compromisos concretos las expectativas creadas por el proceso de consultas.

Pero el proceso de consultas ha puesto también en evidencia la necesidad de que la región avance en una mayor institucionalización de la participación y coordinación con otros actores de la cooperación para el desarrollo. En general, en los Estados latinoamericanos falta avanzar en la participación de la diversidad de actores del desarrollo, así como en los de rendición de cuentas y de control ciudadano.

Si bien es cierto que la cooperación para el desarrollo pierde la centralidad del debate parlamentario a medida que decrece el volumen de recursos de AOD procedente de países tradicionales, nuevos presupuestos y acciones de desarrollo que van de la mano de la CSS hacen necesario fortalecer los mecanismos de participación y rendición de cuentas. Al ampliarse el escrutinio, este ejercicio consigue también aumentar el respaldo a la cooperación para el desarrollo. En países donde los porcentajes de la cooperación sobre el presupuesto total son más significativos, sigue siendo importante garantizar el control parlamentario y aportar transparencia sobre qué se recibe, a qué se destina y qué resultados se obtienen.¹⁴

En algunos países de la región, para garantizar los principios democráticos de participación y de rendición de cuentas, las normas de cooperación han incorporado los consejos de cooperación.¹⁵ Estos consejos, en los que está previsto que participen distintos actores para contribuir a la definición de la política de cooperación, abren un canal importante para que las instituciones rectoras de la cooperación internacional rindan cuentas a fin de darle seguimiento. En este sentido tiene evidente legitimidad la demanda de las OSC que llevan muchos años trabajando por la agenda de derechos humanos en la región, en cuanto a hacerse escuchar por sus gobiernos nacionales y locales, así como la necesidad de contar con la academia para avanzar en el conocimiento y en mejores prácticas.

La región latinoamericana se enfrenta al reto de reflexionar de manera profunda sobre el papel del sector privado en la cooperación para el desarrollo, teniendo en cuenta que la tendencia creciente entre los cooperantes tradicionales es la de canalizar la AOD hacia el sector privado, en el supuesto de que ello podría derivar en una mayor movilización total de recursos.¹⁶ Integrado en la AGCED, este sector también participa en las discusiones sobre los partenariados para el desarrollo en un mismo nivel de representación que los gobiernos, razón por la cuál debería exigírsele una rendición de cuentas continua de sus resultados de desarrollo.

Junto con esta exigencia, el sector privado debería cumplir los siguientes principios garantes a la hora de integrar partenariados para el desarrollo financiados por la cooperación internacional: a) el respeto a los derechos humanos (por ejemplo, normas y acuerdos OIT) y los estándares medioambientales; b) el respeto a un marco regulatorio que, más allá de la responsabilidad social empresarial, asegure que el dinero público de la cooperación intermediado por el sector privado tenga el mismo o mayor impacto en el desarrollo que si hubiera sido canalizado directamente a una causa social; es decir, evitar *subsidiar* a empresas que no lo necesitan; c) que se cuente sobre todo con *partners* procedentes de las pequeñas y medianas empresas locales, sin descuidar el sector informal. Conviene observar que, en el marco de la cooperación para el desarrollo, se ha utilizado la categoría *sector privado* de manera general, lo que impide diferenciar

los actores que integran este sector (transnacionales, pymes, cooperativas, sector informal) y, sobre todo, distinguir entre aquellas empresas privadas que juegan un papel social importante y aquellas depredadoras del desarrollo sustentable.

Asimismo, cualquier eventual partenariado con el sector privado en el marco del SNU en torno a la agenda post-2015 debería estar firmemente regulado y monitoreado por sus órganos intergubernamentales (Asamblea General, ecosoc) para evitar cualquier posible conflicto de intereses.

Camino para financiar el desarrollo en América Latina

La Conferencia de Monterrey de 2002, aunque centrada en aspectos sobre financiamiento del desarrollo —como la movilización de recursos financieros nacionales a través de aumentos impositivos, la inversión extranjera directa, el comercio internacional o la reducción de la deuda externa—, careció de compromisos explícitos salvo en lo relativo a la ayuda internacional. Para la agenda post-2015, los acuerdos en materia de financiación al desarrollo deberían ser más ambiciosos y responder de manera efectiva a los retos del desarrollo sustentable.

En la última década, los llamados *países de renta media* han visto reducido su peso relativo como receptores de recursos de cooperación internacional, a pesar de que en ellos vive más del 70% de las personas del mundo que sufren pobreza y exclusión. América Latina se enfrenta así a la reducción de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), mientras desde distintos ámbitos de la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales se aconseja profundizar en la generación y redistribución de recursos propios para el financiamiento del desarrollo. Por otro lado, en el ámbito internacional, nuevas propuestas tendientes a lograr mecanismos de financiación innovadores tratan de dar solución a la provisión de bienes públicos mundiales (BPM), cuyo impacto en el desarrollo requiere la atención y el involucramiento de la región.

La AOD como herramienta necesaria en los llamados países de renta media

A pesar de que la ayuda concebida como AOD es un “instrumento deficiente” para lograr el desarrollo y una efectiva reducción de las desigualdades internacionales, “también es cierto que es el único del que se dispone en la actualidad para corregir de forma deliberada las asimetrías más agudas que plantea el proceso de globalización” (de la Iglesia-Caruncho y Alonso, 2012: 36). Como se adelantó, sus resultados están en parte supeditados a los avances que los países, ya sea que actúen como donantes o como receptores, realicen en materia de coherencia de políticas para el desarrollo, pero su papel continúa siendo relevante en la dinamización de procesos cuya inexistencia haría más insostenibles las dinámicas injustas del sistema internacional.

Sin embargo, tomando las cifras de AOD a términos constantes, es posible afirmar que la evolución histórica de la AOD no ha registrado un especial dinamismo. Ello a pesar del crecimiento del volumen registrado a partir del año 2000 por efecto de los ODM como catalizadores de los esfuerzos de la comunidad internacional, el alivio de la deuda en países en desarrollo altamente endeuda-

dos, la asistencia y reconstrucción de países por conflictos bélicos y por catástrofes naturales (Alonso, 2006). Por el contrario, si se toma en cuenta la evolución del ingreso promedio de los donantes tradicionales, la AOD ha manifestado una tendencia regresiva: de un promedio de 0,5 % del PIB en 1960 retrocedió a 0,3 % en 2013 (OCDE, 2014).

Concretamente, la AOD en América Latina pasó de representar más del 1 % del PIB de la región en la década de 1960 a representar el 0,22 % en 2012 (CEPAL, 2012). La AOD evolucionó en la región desde una notable tasa de aumento promedio del 9,4 % entre 2000 y 2008 a otra significativamente menor, de un 2,8 %, obtenida entre 2009 y 2012 (SEGIB, 2014: 167). Este comportamiento responde a distintos condicionantes y, si bien la caídas pudieron empezar a dejar evidencia de los efectos que en América Latina está teniendo la crisis económica y social con epicentro en los países del norte, también hay que tener en cuenta otros factores coyunturales que llevan a manifestaciones no lineales. Lo que sí parece constatar es la mayor concentración de los flujos de AOD hacia los países de menores ingresos, especialmente del África subsahariana y de Asia.¹⁷

El paisaje de cooperantes y países socios de la región está cambiando. Según las últimas cifras del CAD, en 2012 Francia pasó a ser el principal cooperante de la región, con un 67,8 % de su cooperación destinada a Brasil. Brasil pasó a ser el primer receptor de AOD de la región, seguido por Colombia. España cayó del primer puesto, compartido con Estados Unidos en 2005, al quinto puesto en 2012. Estos cambios reflejan distintas respuestas de los cooperantes ante la crisis: de ajuste fiscal y reducción presupuestaria en algunos casos, de modificación de prioridades sectoriales y geográficas en otros. Pero no solo cambian de puesto o se retiran los cooperantes tradicionales, sino que surgen nuevos actores, modalidades y foros: cooperantes no tradicionales, nuevos fondos globales temáticos, fundaciones filantrópicas se plantean nuevas alianzas público-privadas y se consolidan nuevas estrategias de cooperación sur-sur y triangular, al tiempo que se multiplican los foros regionales y globales de debate de la cooperación.

Ello se complementa con el reconocimiento del papel dual de algunos países de la región, que ofrecen cooperación sur-sur a otros de menor desarrollo relativo, al tiempo que siguen necesitando la cooperación tradicional para consolidar procesos de fortalecimiento institucional y garantizar el respaldo de un mayor número de derechos humanos.

La cooperación sur-sur moviliza recursos adicionales para la promoción del desarrollo, pero no sustituye a la cooperación norte-sur ni quita validez a los compromisos de financiamiento asumidos por los países desarrollados, entre ellos el de destinar el 0,7 % de su PIB a la AOD. Dentro de la arquitectura global de la cooperación, y en consonancia con las demandas de mayor inclusión en la definición de la agenda de desarrollo, muchos países de la región también participan en esquemas de cooperación triangular con países del norte, en los que la demanda siempre parte de los países del sur, donde se desarrolla la acción o el proyecto de cooperación y donde el trabajo conjunto entre varios socios enriquece con la mirada plural el intercambio de experiencias.

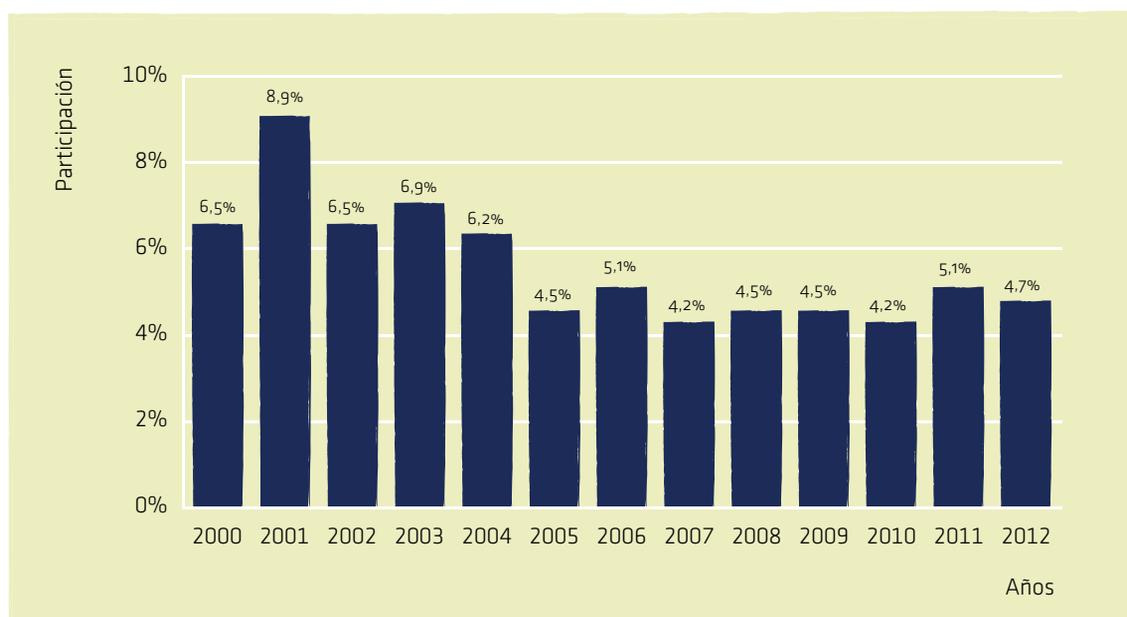
Para lograr el desarrollo sustentable y equitativo, el crecimiento económico experimentado en la última década en la región latinoamericana y la mejora de

Gráfico 1. Total de AOD neta destinada a América Latina y a los países en desarrollo. Años 2001-2012. En millones de dólares a precios constantes



Fuente: Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2013-2014, SEGIB (2014: 168).

Gráfico 2. Participación de América Latina en la AOD mundial. Años 2001-2012. En porcentajes



Fuente: Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2013-2014, SEGIB (2014: 168).

indicadores macroeconómicos (reservas, deuda pública, inflación) no son suficientes. Todavía son muchos los desafíos asociados a vulnerabilidades y brechas estructurales que alimentan los persistentes niveles de pobreza, marginalidad y desigualdad social que sufren estos países. A ello se une la escasa movilización de recursos nacionales e internacionales y los estrangulamientos en sus procesos de cambio (las llamadas *trampas de renta media*), que afectan las condiciones de gobernanza y cohesión social, de inserción financiera y estabilidad macroeconómica, de transición hacia un modelo energético sostenible y de promoción del cambio productivo y tecnológico con generación de empleo de calidad, todo lo cual dificulta los procesos de convergencia hacia superiores niveles de bienestar. Nuevos desafíos se solapan a los conocidos y comprometen su desarrollo sustentable: el cambio climático, los frecuentes desastres naturales, la (in)seguridad energética y alimentaria, la transnacionalización del crimen y los desafíos demográficos asociados a la dependencia infantil y de adultos mayores en América Latina.

Para enfrentarlos se requiere un modelo de desarrollo innovador basado en cambios para la igualdad y la sostenibilidad ambiental que cierre brechas estructurales. La cooperación internacional para el desarrollo, en sus múltiples variantes, desempeña un papel estratégico para atenuar estas brechas y estimular la sostenibilidad en los países de la región, a la vez que con su labor de sensibilización e incidencia puede ayudar a producir cambios necesarios en el ámbito cultural, particularmente en aspectos vinculados a los derechos de las minorías o a la equidad de género.

No obstante, el propio sistema de cooperación internacional valida algunos criterios que perjudican claramente una visión más holística del desarrollo. Desde el sur, es importante que se promueva el cambio de los marcos¹⁸ y se proceda a la deconstrucción de preconceptos a fin de redefinir criterios como el de elegibilidad de los países para acceder a la AOD.

Hasta ahora este criterio ha estado en función de la clasificación y graduación de los países según su renta per cápita (clasificación del Banco Mundial o del CAD), es decir, fundamentado en un paradigma del desarrollo como crecimiento económico, que no da cuenta suficientemente de la multidimensionalidad del desarrollo sustentable.

Además, impide atender las carencias o vulnerabilidades descritas al esconder los niveles de pobreza y la enorme desigualdad que existe, no solo entre los países que conforman este grupo sino, sobre todo, dentro de ellos. Por otro lado, definir las prioridades de la cooperación al desarrollo desde el PIB también genera una indeseable competencia por los recursos de cooperación entre los países del sur. Por eso se hace preciso que la región haga valer otra mirada en los foros de discusión de la cooperación para el desarrollo, y que los donantes recurran a una consideración más plural de los factores en los procesos de asignación de la ayuda. Si uno de los objetivos primordiales sigue siendo la lucha contra la pobreza, habrá que establecer nuevos criterios de asignación enfocados en las necesidades de las personas y no solamente en el desempeño económico agregado de sus países.

Si bien no responden a un patrón único de necesidades, los llamados países de renta media, además del volumen de recursos transferidos por la coope-

ración internacional, requieren su potencial para la movilización de nuevos recursos, así como su capacidad, selectiva y estratégica, para propiciar un cambio en el marco de incentivos de desarrollo del país. Las estrategias de cooperación tradicional hacia estos países tienen que adaptarse a sus circunstancias particulares y dirigirse a apoyar los esfuerzos de los Estados hacia la cohesión social, la mejora de la calidad institucional, el acceso al conocimiento tecnológico, el fortalecimiento de sus sistemas nacionales de innovación y desarrollo, así como la formación, educación y capacitación, entre otras necesidades de desarrollo.

Desde una concepción amplia y multifacética del desarrollo que busca la mejora en la vida de las personas mediante procesos sostenibles e inclusivos, la agenda de desarrollo post-2015 necesitaría un sistema flexible de clasificación del desarrollo de los países que reflejara las realidades particulares de las poblaciones, de manera tal que el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo pudiera responder ante los retos globales y las necesidades de los países de manera más equilibrada y acertada, adoptando enfoques diferenciados y eficientes.

En respuesta a la dificultad que supone aplicar el criterio del PIB como única variable de clasificación de los Estados,¹⁹ la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado un nuevo enfoque para determinar vulnerabilidades a partir de brechas estructurales del desarrollo, entendidas como rezagos productivos endémicos que limitan la posibilidad de transitar hacia economías y sociedades más inclusivas y que persisten a pesar del crecimiento económico verificado. Las brechas estructurales más importantes de América Latina y el Caribe, según CEPAL (2012), se encuentran en:

1. el ingreso por habitante,
2. la desigualdad,
3. la pobreza,
4. la inversión y el ahorro,
5. la productividad y la innovación,
6. la infraestructura,
7. la educación,
8. la salud,
9. la fiscalidad,
10. el género y
11. el medio ambiente.

La identificación y la cuantificación de la magnitud relativa de estas brechas en los distintos países sería el primer paso diferenciado para determinar los mayores desafíos para el desarrollo de la región y aquellas áreas que deben incorporarse en una nueva agenda de cooperación para el desarrollo. Estos u otros criterios más comprensivos podrían ayudar a hacer más efectiva la asignación de la AOD para el logro de sus objetivos.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

A medida que los países crecen económicamente y se convierten en competidores serios en el mercado internacional, la naturaleza de los beneficios y favores que le piden a la comunidad internacional evoluciona. En particular, puede cambiar el tratamiento especial brindado en materia comercial, se espera más en términos de reducción de las emisiones de carbono y puede disminuir el acceso a condiciones favorables de financiación pública internacional.

Los términos *renta baja*, *media* y *alta* se han convertido en descriptores de países de acuerdo a su ingreso per cápita, lo que es visto como un indicador de su nivel de desarrollo. Sin embargo, el término *renta media*, ahora aplicado a más de 100 países, ya no es útil, y puede ser perjudicial si el mensaje que arroja a la comunidad internacional es el de que este grupo de países ya no necesita del apoyo internacional.

Algunos argumentan que los países de renta media tienen los medios necesarios para hacer frente a la pobreza, y que se trata solo de asignar mejor los recursos. Pero, si bien es cierto que la desigualdad es un problema grave en muchos países de renta media, la comunidad internacional corre el peligro, a partir de una definición muy restrictiva de lo que es la pobreza, de no identificar a las personas más vulnerables en el planeta y con

ello no favorecer que puedan alcanzar un nivel de vida aceptable.

- Guatemala, un país de renta media, tiene la tercera tasa más alta de desnutrición crónica en el mundo: el 54%.
- Más de un tercio de los niños desnutridos del mundo viven en la India, donde la prevalencia es el doble que en el África subsahariana. India ha sido un país de renta media desde 2007.
- Mientras tanto, Sudán del Sur surgió en la escena internacional como un país de ingresos medios en 2011, a pesar de enfrentar graves problemas de pobreza. En 2012 fue a parar de nuevo a la lista de bajos ingresos debido a la caída en las exportaciones de petróleo y al estallido de la guerra.

Incluso si los PRM cuentan con los medios para hacer frente al \$1,25 al día con el que los organismos internacionales traducen la pobreza extrema, umbrales más cercanos a los \$5 o \$10 por día serían más adecuados para evitar la posibilidad de volver a caer en la miseria extrema. Y, además, la viabilidad política de la redistribución de la riqueza y el ingreso está sobreestimada en tales escenarios. India, por ejemplo, al igual que muchos países en desarrollo (ya sea de renta baja o media) tiene un coeficiente Gini a la par con la mayoría de los países desarrollados (y muy por debajo de la de los Estados Unidos); aunque deseable, no hay ninguna razón para esperar la redistribución radical en el corto o incluso medio plazo.

Generación de recursos propios

Aunque en América Latina y el Caribe existen pocos casos de países que puedan presentar problemas derivados de la dependencia excesiva de la ayuda, se precisa profundizar en una mayor movilización de recursos propios a través de reformas en los sistemas fiscales y de los espacios que dejan sus economías, especialmente dilatados en algunos casos. Gayo y Díaz (en Alonso, 2013) señalan que los gobiernos de los países del sur deben promover un entorno que sea propicio para la estabilidad a través de marcos reguladores, el aumento de inversiones productivas y la atracción de inversión extranjera, mientras proceden a revisar sus sistemas fiscales con el objeto de incrementar sus ingresos públicos e introducir mayores dosis de transparencia, eficiencia y equidad en su sistema recaudatorio.

Los flujos financieros públicos internacionales y la cooperación al desarrollo en términos más generales siguen siendo un importante complemento a las fuentes privadas nacionales y extranjeras de financiación del desarrollo para ayudar a responder a: 1) los niveles muy altos de pobreza material que se mantienen en muchos países de renta media y 2) las inversiones en infraestructura y transformación estructural de integración de los avances, sobre todo si se quiere que ese progreso sea sostenible con el medio ambiente. Dar prioridad a los escasos recursos de los países más pobres no debe ser confundido con que los países solo un poco más ricos no necesitan apoyo.

La ayuda como una pequeña proporción del PIB puede ser una intervención importante en favor del desarrollo. Dado que los países avanzan en la escala de ingresos, los flujos públicos extranjeros perderán importancia en términos de su cantidad. Otras cuestiones se vuelven aún más importantes para proporcionar un *entorno propicio* para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Sin embargo, la ayuda aún se puede invertir con eficacia en países bien posicionados en la escala de ingresos, dependiendo de sus circunstancias particulares. Además de llenar los vacíos de financiación recurrentes, es útil para promover mejoras en las políticas públicas y el sistema político, apoyar a los actores no gubernamentales; apalancar y añadir valor a la financiación privada, desarrollar

capacidades (tanto a escala institucional como individual) y ofrecer cobertura de riesgos, incluyendo desastres ambientales y choques financieros.

La mayoría de las personas pobres han vivido desde hace algunas décadas en los países que dependen muy poco de la ayuda. A menos que haya una diferencia significativa entre la ayuda, no hay ninguna razón lógica para que los niveles de ayuda que fueron útiles en el pasado no puedan seguir siéndolo hoy.

Incluso si fuera cierto que algunos países pudieran teóricamente eliminar la pobreza (utilizando una definición generosa) de forma independiente —lo que en todo caso no valdría para la mayoría de los países—, es probable que lo hicieran más rápido y de manera más efectiva con el apoyo internacional, financiero o de otra naturaleza. Esto implica que la reducción de la asistencia a los países de renta media no es consecuencia de un análisis de las necesidades correcto, sino más bien de una realidad basada en la voluntad o no de los países más ricos vinculada a dos hechos: a) la reducción de recursos en sus propios presupuestos, y b) la competencia económica con las economías emergentes.

Por Jonathan Glennie

Investigador asociado al Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, Reino Unido.

Si bien se advierten dificultades para alcanzar ese objetivo (como la elevada informalidad o el peso del sector agrario), existen factores que, con leves mejoras, permitirían acrecentar la capacidad recaudatoria de sus sistemas fiscales, como el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión tributaria, la revisión de la estructura de tasas, la reducción de las exenciones y de los beneficios fiscales, la corrección del tratamiento preferencial de ciertas fuentes de renta o el combate contra la evasión.

La descentralización del financiamiento para el desarrollo, según apunta Joaquín Tres (2013: 115), se hace en un contexto en el que los países de la región tengan acceso a los mercados internacionales de bonos, mayor capacidad propia y diversidad de fuentes de financiamiento, entre las que destaca China y emerge la banca multilateral subregional —el BID dobló su capacidad financiera para prestar hasta USD 12.000 millones anualmente, enfocándose en cinco prioridades institucionales—.

Una oportunidad para la generación de recursos financieros propios para el desarrollo en América Latina y el Caribe se abre con la gestión sostenible del uso de los recursos naturales, al ser la exportación de materias primas el centro de la economía regional —solo en América del Sur, los recursos naturales representan más del 70% de las exportaciones totales—. Aunque sujeta a los vaivenes de los precios internacionales, el alza de los precios de estas materias primas desde 2003 ha generado un contexto propicio para aumentar la capacidad de generación de dichos recursos.

Dada la dificultad tradicional que han tenido los países de América Latina y el Caribe para traducir sus períodos de bonanza exportadora de sus productos básicos en procesos de desarrollo económico de largo plazo, CEPAL ha formulado una propuesta encaminada a fortalecer la gobernanza de recursos naturales con el objetivo de que los recursos naturales de la región sean palanca para el desarrollo con igualdad y sostenibilidad.

Esta propuesta se realizaría a través del conjunto de políticas nacionales sobre la propiedad y sobre la apropiación y distribución de las rentas derivadas de la explotación de los recursos naturales, con el fin de maximizar su contribución al desarrollo: adaptar con criterios de progresividad el porcentaje de las rentas que recibe el Estado por la explotación de los recursos naturales; desarrollar mecanismos institucionales que permitan el ahorro de esas rentas y su inversión pública eficiente en educación, salud, infraestructura, innovación y desarrollo tecnológico para las generaciones futuras; impulsar una política de Estado que proponga un cambio estructural orientado a la innovación y la tecnología (CEPAL, 2013).

Pero también la generación de recursos propios para el financiamiento del desarrollo en los países del sur puede verse seriamente obstaculizada por la salida significativa de capitales, debida particularmente a servicios de deuda externa, especulación de divisas y retiro de capitales de corto plazo o *golondrina* y flujos financieros ilícitos. Por ello, la formalización de la economía, la regulación y el control de los movimientos de capital, las políticas cambiarias activas, así como la lucha contra las maniobras elusivas de impuestos de las empresas transnacionales, la malversación de fondos y el lavado de dinero a escala nacional e internacional también abren oportunidades para la ampliación de los recursos financieros que podrían dedicarse al desarrollo tanto en los países del sur como del norte.

De allí que exista un fuerte incentivo para los países de cooperar en materia de intercambio de información, así como de reforzar las regulaciones financieras y las legislaciones sobre lavado de activos para avanzar en este sentido.

La provisión de los bienes públicos mundiales y la financiación innovadora para el desarrollo

La AOD ha perdido protagonismo como instrumento de financiación, frente a otras propuestas surgidas para enfrentar los desafíos que, como los bienes públicos mundiales (BPM), traspasan la lógica de las fronteras nacionales y requieren acciones que van más allá de lo que los sistemas de mercado o los países en solitario pueden hacer. El desarrollo de nuevas vacunas, la igualdad de géneros en

el mundo o la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero necesitan acciones conjuntas en uno u otro sentido. Los BPM afectan a ámbitos cruciales de la vida colectiva, como el marco regulador de las relaciones internacionales (por ejemplo, acuerdos sobre derechos humanos), las acciones requeridas para atenuar los riesgos colectivos (salud, paz o medio ambiente) y las condiciones para alentar el desarrollo sustentable (difusión del conocimiento o estabilidad financiera).

La ausencia de una fiscalidad mundial que pudiera garantizar la redistribución a escala global y paliar los efectos de la concentración de la riqueza²⁰ plantea la necesidad de nuevos esquemas de financiación y el establecimiento de mecanismos innovadores para el desarrollo que puedan movilizar los recursos precisos. Estos recursos superan las cifras que la cooperación internacional actualmente maneja, en parte debido al estancamiento de los compromisos incumplidos en materia de AOD. Según recoge José Antonio Alonso (2013: 11), la OCDE apunta que solo para la mitigación y adaptación al cambio climático son necesarios 320 mil millones de dólares anuales, cifra muy por encima de los 130 mil millones que se destinan como ayuda para el desarrollo.

Para acotar el concepto de *financiación innovadora para el desarrollo* (*innovative financing sources*), el Departamento para Asuntos Económico y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) sostiene que estas iniciativas han de cumplir tres características: a) tener participación del sector oficial, sea con recursos públicos o como catalizador de recursos del sector privado y de entidades filantrópicas; b) ser de cooperación internacional para el desarrollo; c) ser innovadoras, bien como tipo de recursos, bien en su modo de recaudación o en sus estructuras de gobernanza. Por último, estas formas innovadoras de financiación para el desarrollo tienen que darse en el ámbito de las finanzas públicas internacionales que apoyan directamente la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, o de la consignación de créditos para la protección o el logro de los bienes públicos mundiales (Gayo y Díaz, 2013: 90).

La búsqueda de financiación adicional para el desarrollo²¹ puede tener un gran impacto en el marco de la provisión de los BPM, ya que estos potencian, y en algunos casos hacen más efectivos, los beneficios de la AOD. Por ejemplo, destinar fondos para el avance en la lucha contra el cambio climático hará en el futuro menos onerosa la ayuda de emergencia para paliar los desastres producidos por el

CUADRO 4. ¿QUÉ ES UN BIEN PÚBLICO MUNDIAL?

El *bien público mundial*, ateniéndonos a la definición de la Oficina de Estudios de Desarrollo del PNUD, es un bien o servicio cuya provisión presenta “beneficios universalmente consolidados en cuanto a los países (abarca más de un grupo de países), las personas (afecta a varios grupos de población, preferiblemente a todos) y las generaciones (se amplía tanto a las generaciones actuales como a las futuras, o al menos cumple las necesidades de las generaciones actuales sin cerrar de antemano las opciones de desarrollo para las generaciones futuras)”.

Fuente: <http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/glossary.html>.

BREVE NOTA DE PROSPECTIVA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La cooperación internacional para el desarrollo es y seguirá siendo una industria en sí misma, a pesar de que para muchos es la expresión de la solidaridad internacional o una obligación de los Estados de mayor desarrollo relativo con relación a los de menor desarrollo relativo (más allá de las deudas históricas). Quizás la participación cada vez mayor del sector privado como fuente de recursos para la cooperación internacional la haga cada vez más asimilable a una industria más. El desafío principal es mantener en la agenda el principio de que son los Estados los que tienen la obligación de cooperar, y los que deben garantizar que, cuando se coopere en su nombre o se les asignen fondos, estos respondan a principios de cooperación/solidaridad y no a intereses particulares.

Un posible escenario de futuro de la cooperación pasa por una reducción de la cooperación al desarrollo, como se la conocía en la segunda mitad del siglo XX, a una industria en la que los países y los privados canalizan sus fondos para la cooperación prioritariamente vía fundaciones, programas globales verticales autogestionados o programas de responsabilidad social empresarial directamente atados a multinacionales o empresas locales. Ninguna de estas vías es desconocida en el 2014, pero es posible que estas pasen a ser las vías por excelencia de la cooperación, y que los canales tradicionales de la cooperación oficial al desarrollo de los países de la OCDE se diluyan o jueguen roles di-

ferentes, más de *policy* o políticas que un rol transaccional.

Esto podría afectar seriamente la cooperación entre organizaciones sociales que han trabajado históricamente en los vínculos norte-sur-este-oeste promoviendo diferentes agendas de la solidaridad internacional o diferentes agendas de afirmación de derechos que no siempre son reconocidos por las vías oficiales de la cooperación o por los privados. A su vez, los temores ya existentes de la cooperación (como una herramienta para los objetivos bélicos/de reconstrucción o de negocios/facilidades comerciales de un país) podrían ampliarse a las estrategias de expansión o competencia de los actores del sector privado que tendrían en este escenario un rol cada vez más primordial. En este escenario los desafíos pasan por:

- Construir reglas del juego claras que pauten la cooperación al desarrollo cuyos actores son otros que los tradicionalmente involucrados en los convenios de cooperación o *partenariados*. Las reglas del juego de la cooperación se están moviendo desde un *club de donantes*, como se solía denominar a la OCDE, hacia un espacio más inclusivo como las Naciones Unidas, pero esto puede retroceder y concentrarse en círculos aún más reducidos o no inclusivos.
- Evitar que los actores privados cometan los mismos errores que ya han cometido los agentes tradicionales de la cooperación y asegurar que las poblaciones, grupos sociales y Estados involucrados en los *partenariados* de cooperación

calentamiento global. Para los países de renta media, y en particular para los países latinoamericanos y caribeños, como proveedores de buena parte de los BPM, es importante apoyar esta agenda a través de las vías de financiación más previsibles, sostenibles y complementarias con la AOD.

sean protagonistas de las decisiones y la implementación de los proyectos que los afectan.

- Colocar una agenda propositiva desde aquellos países que coincidan en la necesidad de integrar la dimensión democrática y de derechos humanos en los proyectos de cooperación, con pautas para la integración de estas dimensiones en los *partenariados* para la cooperación al desarrollo.

Otro escenario posible, que puede ser compatible con el anterior, es que los bloques regionales u otros bloques (¿BRICS? ¿NAM? ¿Otros?) se posicionen como las plataformas de intermediación entre los espacios de regulación y negociación de la cooperación al desarrollo internacionales –ya sea en el seno de las Naciones Unidas a través del Foro de Cooperación al Desarrollo u otras vías, dependiendo de cómo evolucione la agenda de la eficacia de la cooperación al desarrollo (anteriormente eficacia de la ayuda planteada originalmente por la OCDE)–. En los casos en que estos bloques tengan legitimidad e institucionalidad, podrán ser cada vez más los canales de muchos de los fondos de la cooperación al desarrollo y constituirse como actores clave para la cooperación (en sus diferentes modalidades: tradicional, sur-sur o triangular). Pero en los casos en los que no sea así, todo parece indicar que la disputa para jugar ese rol estaría ganada por los bancos de desarrollo regionales, que encuentran en esa intermediación una nueva dimensión de su rol, lo que se justificaría al ser ya canales importantes para la movilización de recursos en las diferentes regiones. Este escenario plantea cuáles son las mejores plataformas regionales para estos fines,

y particularmente para Uruguay, y a la vez el desafío de que las negociaciones de la cooperación al desarrollo pasan a ser una carta más en las mesas de negociaciones y concesiones mutuas regionales o subregionales, por lo que pueden quedar de rehenes de otras negociaciones (comercio, inversiones u otras).

El desafío para países como Uruguay en el mediano y largo plazo es ubicarse en el rol dual como agente de cooperación (al principio o al final de la cadena) que coloque no solo principios coherentes con su trayectoria de política internacional (no intervención, soberanía, respeto de los derechos humanos, preponderancia del espacio de las Naciones Unidas, predisposición al posicionamiento junto con la región Mercosur-América Latina en espacios internacionales, etcétera), sino un traslado de capacidades y lecciones aprendidas desde Uruguay a sus socios (como *donante* y como *receptor*) para construir *partenariados* sostenibles e inclusivos. La profesionalización de los expertos en cooperación en Uruguay es un desafío actual y futuro. Aunque hay avances en la materia, será necesario formar transdisciplinariamente, combinando conocimientos específicos de sectores-temáticas con el saber hacer de la cooperación que evoluciona continuamente.

Por Cecilia Alemany

Gerente de proyectos de UNOPS en Uruguay. Las opiniones de esta nota son de exclusiva responsabilidad de la autora y no representan la posición de UNOPS.

Las propuestas en el campo de los mecanismos de la financiación innovadora para el desarrollo son diversas. José Antonio Alonso (2013: 11) las clasifica en seis grupos básicos:

- propuestas que aspiren a reunir de forma conjunta recursos públicos y privados focalizados en una prioridad definida (partenariados globales);
- propuestas que dejen margen para un uso anticipado de los recursos a través de la certeza de fondos de ayuda futuros (por ejemplo, la *facilidad financiera internacional para la inmunización* o IFFI);
- iniciativas que alienten la contribución privada voluntaria en acciones con interés social o medioambiental (incentivos para responsabilidad social corporativa, por ejemplo);
- propuestas que favorezcan un mejor uso de los recursos privados con un potencial efecto en el desarrollo (alentar caminos específicos para el uso de remesas, por ejemplo);
- mecanismos de ayuda novedosos orientados al fortalecimiento de la capacidad de generar nuevos recursos para la ayuda (cooperación financiera, por ejemplo), y
- nuevos impuestos para externalidades internacionales negativas (por ejemplo, la tasa Tobin).

De todos ellos, para la consecución de lo que se ha llamado *ayuda ampliada para la provisión de BPM*, destacarían dos que presentan la doble virtualidad de tener elevada capacidad recaudatoria y generar un doble dividendo (en términos de recaudación y de penalización de un mal global): el impuesto sobre el uso de combustibles de carbono y el impuesto sobre transacciones financieras que impliquen un cambio de moneda (Gayo y Díaz, 2013: 15). En este sentido, América Latina deberá posicionarse y participar activamente en la definición de estas fuentes necesarias para financiar el desarrollo.

LA PARTICIPACIÓN DE URUGUAY EN LA DEFINICIÓN DE LA AGENDA DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Para Uruguay, tomar el rumbo de su propio desarrollo también significa poder participar en la defensa de los intereses del sur en el sistema internacional. La búsqueda de modelos compatibles con el desarrollo sustentable en un mundo globalizado encuentra muchos obstáculos, y las dificultades se multiplican para un país de poco más de tres millones de habitantes y de responsabilidad relativa en lo que atañe al mantenimiento de los BPM.

Para Uruguay, la participación en los debates globales y regionales supone grandes esfuerzos, debido a la escasez de recursos humanos y la multiplicidad de foros de negociación de la cooperación internacional. A pesar de la existencia de ámbitos donde la incidencia de un país de la escala de Uruguay es reducida, este trata de aprovechar el espacio de participación, articulándose y buscando puntos de concertación con otros actores de la región latinoamericana.

Uruguay participa en los foros multilaterales de negociación y debate de la cooperación al desarrollo defendiendo la necesidad de que los países desarrollados honren su compromiso histórico de destinar el 0,7% de su PIB para AOD. Asimismo, enfatiza la necesidad de cambiar de criterio en la asignación de la ayuda: que vaya más allá del PIB per cápita e incorpore la medición de otras dimensiones del desa-

rrollo, lo que permitirá construir un sistema de cooperación más equitativo, basado en las necesidades de las personas y capacidades reales de los países.

La adopción de la clasificación del Banco Mundial o de otras similares, basadas fundamentalmente en la renta per cápita de los países como criterio para la asignación de la cooperación internacional al desarrollo, presenta una serie de problemas técnicos, conceptuales y de cariz político. Es por ello que, en todos los espacios nacionales e internacionales de discusión sobre cooperación y desarrollo en que participa AUCI, se ha puesto en cuestión —junto con muchos otros países y organizaciones— tanto el fundamento sustantivo de este criterio como las decisiones de política de cooperación y ayuda al desarrollo asociadas a él.

Clasificar a los países por una sola variable —su producto interno bruto per cápita— implica asimilar la noción de desarrollo únicamente a la de crecimiento económico, lo que representa una simplificación y no refleja la multidimensionalidad del concepto de desarrollo humano sustentable como ejercicio efectivo de todas las capacidades y derechos de las personas para elegir la vida que quieren vivir. Es sabido que para que un país se desarrolle necesita crecimiento, pero comprobado está también que el crecimiento por sí mismo no implica desarrollo, y menos aún desarrollo sustentable. El crecimiento genera más recursos que pueden ser aplicados en políticas y proyectos favorables al desarrollo sustentable y, en consecuencia, al bienestar de las personas, pero no es posible saber si un país está en ese camino midiendo únicamente su nivel de renta per cápita.

Saber cuál es el nivel promedio de ingreso de un país y ubicarlo arbitrariamente arriba o abajo de un umbral como renta alta o renta baja nos dice muy poco sobre la capacidad de ese país para combatir la pobreza o sobre sus posibilidades para la redistribución de ingresos en el ámbito interno. Por el contrario, el indicador de renta per cápita utilizado por estas clasificaciones invisibiliza los niveles de pobreza y de desigualdad que los países tienen en su interior y entre sí, especialmente los países latinoamericanos.

Tampoco refleja las vulnerabilidades a los shocks externos e internos que sufren los países (especialmente los pequeños como Uruguay) debido a una débil consolidación de sus capacidades y/o persistentes brechas estructurales. Estas vulnerabilidades y brechas estructurales obstaculizan el desarrollo aun en contextos de crecimiento y avances significativos en ciertos indicadores socioeconómicos, lo que repercute en que cualquier posible retroceso tenga efectos devastadores sobre los niveles de desarrollo humano de estos países.

Desde el punto de vista técnico-metodológico, se cuestionan los criterios utilizados en la clasificación del Banco Mundial. Por ejemplo, las franjas de niveles de ingreso fueron fijadas arbitrariamente por dicho organismo en 1989 según el método Atlas y son ajustadas por la inflación internacional tomando en cuenta los niveles de inflación de Estados Unidos, Japón y la zona euro. Por otra parte, el umbral de graduación fue fijado en 1988 de acuerdo a la preferencia para las obras civiles,²² en lugar de utilizar el criterio de paridad de poder de compra, que podría arrojar una información más adecuada para realizar comparaciones entre países.

Pero también desde el punto de vista político, si el fin último de la cooperación al desarrollo es la erradicación de la pobreza y el desarrollo sustentable de los pueblos —como quedó consagrado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y

en la Conferencia Intergubernamental de Río + 20, y como está siendo definido en la negociación actual de la agenda de desarrollo sustentable post 2015—, es paradójico utilizar un criterio de asignación de la cooperación internacional que no atiende las necesidades de desarrollo de más del 70 % de los pobres, que hoy en día viven en países que no son de renta baja, sino en los llamados países de renta media. Solamente un abordaje de derechos asegura la universalidad y la desterritorialización de los problemas del desarrollo, ya que todas las personas tienen derecho a una vida digna, independientemente de donde residan o de la renta per cápita de sus países. No hay desarrollo posible sin derechos humanos

LA AUCI COMPARTE EXPERIENCIA Y CAPACIDADES ENTRE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

A lo largo de los años en los que se han realizado las Cumbres Iberoamericanas, los responsables de cooperación de los países miembros se han preocupado particularmente, por un lado, por discutir y comparar las formas de hacer cooperación en cada uno de sus países y, por otro, por analizar la actual coyuntura de la cooperación internacional. Esta circulación de saberes dio paso a la conformación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), que desde sus orígenes tuvo como objetivo principal fortalecer y dinamizar la cooperación horizontal sur-sur iberoamericana contribuyendo a mejorar la calidad y el impacto de sus acciones, así como a extender y aplicar las buenas prácticas asociadas a ella.

El PIFCSS tiene su origen en un mandato del Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, de 2007. Su aprobación se efectuó en el marco de la XVIII Cumbre de San Salvador, de noviembre de 2008 y su puesta en marcha se realizó durante el primer trimestre de 2010. Actualmente el Programa cuenta con 20 países adheridos. Su máximo órgano de gobernanza es el Comité Técnico Intergubernamental, conformado por los responsables de cooperación de los países miembros; posee un Comité Ejecutivo constituido por ocho de los países participantes y una Secretaría Ejecutiva cuya dignidad recae en el país sede del Programa, el cual desempeña el rol de enlace de ca-

rácter político entre la Unidad Técnica y los Comités Técnicos Intergubernamental y Ejecutivo.

Desde el año 2012, Uruguay, a través de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), ejerce la Secretaría Ejecutiva del Programa, brindando apoyo estratégico, logístico y operativo a la Unidad Técnica, convirtiéndose así en el país sede del Programa Iberoamericano. La AUCI asumió este reto con el objetivo de fortalecer la cooperación sur-sur (CSS) en su país, brindar dinamismo a una nueva institucionalidad creada y posicionarse como un actor en la CSS de la región.

Desde el inicio, la Agencia Uruguaya apostó por el fortalecimiento del Programa como espacio que refuerce el sentido iberoamericano y aporte en la visibilidad de la CSS como una forma de cooperación diferente que está en continuo proceso de transformación y que busca construir su propio paradigma para la cooperación internacional. Durante estos tres años de trabajo, AUCI dio un impulso importante al Programa y por ende a la CSS en la región iberoamericana, y concentró su trabajo como Secretaría en el desarrollo de tres elementos fundamentales que han dotado de mayor dinamismo al Programa y que se precisan a continuación.

Un punto central para avanzar en el análisis de los desafíos del proceso de desarrollo y de la CSS es lograr una gestión pública eficaz y eficiente del Programa, que le permita alinearse con las prioridades nacionales y sectoriales de sus países miembros, así como tener estrategias de gestión medibles que posibiliten rendir cuentas a los responsables de cooperación. En este marco, en febrero

respetados desde la indivisibilidad, inalienabilidad y sin el bienestar y el goce de la gente en el centro de la agenda.

Para la AUCI, en la próxima agenda de desarrollo global debería regir el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los países, de acuerdo a sus responsabilidades históricas y sus capacidades.

Asimismo, para que la cooperación pueda ser efectiva, Uruguay entiende necesario profundizar la coherencia de políticas, fundamentalmente de los países desarrollados, y reivindica el rol de las Naciones Unidas como el espacio más adecuado para articular las políticas globales, así como las cuestiones sustantivas

de 2013 la AUCI impulsó y realizó un ejercicio de planificación estratégica que permitió establecer un diagnóstico así como un marco programático de actuación del Programa para los próximos dos años, basado en el logro de objetivos y resultados estratégicos. El ejercicio permitió identificar que el Programa debe fortalecer la CSS en el marco iberoamericano, promoviendo sus valores y principios para que contribuya eficazmente al desarrollo. Por otro lado, determinó más de diez resultados estratégicos con sus respectivos indicadores.

Al iniciar una nueva etapa de posicionamiento político-estratégico del Programa, que permitiera asumir los nuevos desafíos del ámbito regional y global que se presentan para la cooperación sur-sur, la Secretaría Ejecutiva tuvo como reto representar al Programa en foros internacionales en donde se debate la cooperación internacional. Así estuvo presente en el IV High Level Forum on Aid Effectiveness (2011), el Policy Dialogue on Triangular Cooperation (2013), el Development Cooperation Forum High Level Symposium (2013) y el Global South-South Development Expo 2013. En ellos evidenció la necesidad de avanzar en la construcción de una nueva gobernanza para la CSS en la región, así como el desafío de seguir fortaleciendo los sistemas de registro de esta cooperación de cara a visibilizar sus acciones y construir ejercicios horizontales intergubernamentales de sistematización, como el *Informe de cooperación sur-sur en Iberoamérica*, instrumento que la región viene desarrollando hace ya siete años. En estos espacios se empieza a delinear, sobre la base de la ex-

periencia iberoamericana, la construcción de un *Informe global de cooperación sur-sur* que refleje las diversidades de esta cooperación en el sur global.

Finalmente, y no por ello menos importante, está el reto que asumió el país sede en la articulación del Programa con otros actores. La diversidad de actores presentes en los temas de desarrollo y, específicamente, en la cooperación (por ej.: organismos multilaterales, mecanismos de integración regional, etc.) requiere que el Programa defina distintas estrategias para su vinculación. En este sentido, se concretó una colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se ha iniciado el vínculo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), programas iberoamericanos y la región del Caribe, esta última a fin de que los países caribeños se incorporen en el *Informe de cooperación sur-sur en Iberoamérica*.

Los desafíos que el Programa Iberoamericano tiene a futuro son grandes, pero fácilmente realizables de la mano de un país sede comprometido con la transformación de las relaciones de cooperación internacional y con la apuesta de la CSS como política pública que permita impulsar políticas comunes que promuevan el óptimo aprovechamiento de las ventajas que se derivan de la pertenencia a una misma comunidad.

Por Mónica Páez

Gerenta del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

de la cooperación internacional para el desarrollo. En este entendido, la AUCI participa activamente en la defensa de la configuración de la agenda de cooperación para el desarrollo en el Foro de Desarrollo del Comité Económico y Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas desde su creación, en 2008. Asimismo, Uruguay entiende que el ámbito para discutir las condiciones de cómo se realiza la css debe ser intergubernamental entre los propios países del Sur. Para ello es importante fortalecer las plataformas políticas latinoamericanas para acercar las posiciones en la materia.

Todos estos aspectos y otros han sido recogidos a lo largo de este primer capítulo. Resta mencionar los aspectos más salientes de la participación de Uruguay en los principales temas y foros de la cooperación para el desarrollo.

El impulso global e iberoamericano a la cooperación sur-sur

El auge de la cooperación sur-sur y de la cooperación triangular para transferir capacidades y experiencias entre los países de la región y a otros de menor desarrollo relativo brindó a Uruguay la oportunidad de participar activamente en la articulación de la posición iberoamericana. Su estrategia en favor de un modelo más horizontal de cooperación, apoyado en las ventajas comparativas de su posición en el mundo, ha hecho posible que Uruguay, sin una trayectoria tan dilatada en cooperación como la de otros países, sea la sede del Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) desde enero de 2012.

A partir de la transformación institucional de la cooperación en Uruguay, el país adoptó una estrategia de css que le permitió, en un lapso de seis años, pasar del penúltimo lugar en el *ranking* de css en el espacio iberoamericano a posicionarse entre los tres primeros países oferentes de css, de acuerdo a su grado de desarrollo relativo. En 2013 Uruguay implementó más de 60 proyectos de css con más de 12 países en diversas áreas, entre las que se destacan salud, agropecuaria, gobernabilidad y energía. En el 40% de estos proyectos Uruguay fue oferente de cooperación, duplicando la proporción del año anterior.

Junto con este dinamismo, Uruguay se ha mantenido activo en la discusión global de la css y de la agenda de la cooperación para el desarrollo, con un relieve mayor debido a su papel como Secretaría Ejecutiva del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de css. En el FCD de julio de 2014, en un contexto de búsqueda de un espacio global para coordinar la cooperación sur-sur,²³ Uruguay propuso sistematizar el estado de la cooperación sur-sur en un informe mundial, inspirado en el acervo conceptual y la experiencia del *Informe iberoamericano*. Dicho informe, que se publica anualmente desde 2007, cuenta con una metodología compartida por todos los Estados miembros de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), lo que fortaleció la idea de que la futura publicación global se apoye en la experiencia y el acervo conceptual y metodológico del *Informe iberoamericano*.

Uruguay y la agenda de eficacia de la cooperación al desarrollo

Uruguay no suscribió la Declaración de París, aunque toma en cuenta sus cinco principios centrales —apropiación, alineación, armonización, rendición de

cuentas mutua y gestión por resultados— en su política de cooperación al desarrollo. Entre los motivos que desalentaron la firma están la ausencia a la mención de las particularidades de los países de desarrollo medio y la necesidad de seguir apoyando a estos países para consolidar un desarrollo sustentable, el silencio sobre los compromisos históricos de los países desarrollados de cumplir con el 0,7%, y la vaguedad sobre la predictibilidad de la ayuda y las metas para abandonar las prácticas de ayuda ligada.

En el marco de la agenda de la eficacia de la ayuda, Uruguay fue designado por los países iberoamericanos como el portavoz de la posición sobre cooperación sur-sur en el IV Foro de Alto Nivel de Busan (HLF-4), celebrado en 2011. Posteriormente suscribió la AGCED, surgida de Busan, y participó de su I Reunión de Alto Nivel, en abril de 2014 en México.

Tabla 1. Resumen de actores, principios e indicadores de las reuniones de París, Accra y Busan sobre eficacia de la ayuda y/o desarrollo

Categoría	París 2005	Accra 2008	Busan 2011
1. Alcance del acuerdo	Eficacia de la ayuda al desarrollo (AOD)	Eficacia de la ayuda al desarrollo	Cooperación para el desarrollo efectivo
2. Actores del desarrollo	Gobiernos (donantes y países socios del CAD/OCDE)	Gobiernos (donantes y países en desarrollo del CAD/OCDE y donantes no pertenecientes al CAD), sociedad civil y sector privado, los medios y los institutos de investigación (13)	Gobiernos (proveedores de cooperación del CAD/OCDE, proveedores de cooperación no pertenecientes al CAD/OCDE y países en desarrollo), sociedad civil y sector privado
3. Principios acordados	Apropiación, alineación, armonización, rendición de cuentas mutua y gestión por resultados	Apropiación, alineación, armonización, rendición de cuentas mutua y gestión por resultados	Apropiación de las prioridades del desarrollo, foco en los resultados, asociaciones inclusivas para el desarrollo, transparencia y rendición de cuentas para cada parte
4. Indicadores y monitoreo	12 indicadores específicos y 51 compromisos asociados (con evaluación de medio término en 2007)	12 indicadores específicos y 51 compromisos asociados (con evaluación independiente en 2011)	No se definieron indicadores. Se dio un plazo hasta junio de 2012 para definir los indicadores por país y globales (<i>Global light-country heavy</i>)
5. Compromisos históricos	No se hace referencia al 0,7% del PIB para la AOD, pero se recuerda la necesidad de incrementar los montos de la ayuda definida en la Conferencia de Monterrey. Menciona los ODM	No se hace referencia al 0,7% del PIB para la AOD. Se hace referencia a los ODM	Se mencionan los ODM y los compromisos asumidos en la Conferencia de Monterrey
6. Compromisos adquiridos	Alcanzar las metas para 2010	Reforzar los esfuerzos para alcanzar las metas para 2010 y Agenda de Acción de Accra (AAA)	Los países signatarios de París y Accra harán esfuerzos para completar todas las metas. Los donantes de cooperación sur-sur asumirán los principios y compromisos de Busan en forma voluntaria

Fuente: AUCI (2012: 20).

EL URUGUAY EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU CONFLUENCIA CON LA AGENDA POST-2015

La humanidad se encuentra en un momento crucial de su historia. A más de 20 años de la Conferencia de Río y a poco más de un año de culminar el plazo previsto para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Grupo Abierto de Trabajo instituido por el documento final de la cumbre Río + 20 aprobó, sin perjuicio de diversas reservas formuladas por varios países, un documento que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que pasa como informe a consideración de la Asamblea General en su actual 69.º período de sesiones. Es probable que los debates en torno a los ODS todavía no hayan alcanzado la masividad deseada, pero lo que está claro es que la población mundial espera que la ONU actúe en busca de la paz, la felicidad y el desarrollo para todos y todas. En un mundo donde vastos sectores sufren el predominio de la injusticia, el desafío asumido parece ser el momento propicio para que la ONU reasuma plenamente su misión, como intérprete de las esperanzas colectivas de toda la humanidad.

El documento consiste en una introducción general y 17 objetivos globales, que se desagregan a su vez en objetivos más específicos y sus medios de implementación.

La erradicación de la pobreza continúa siendo reconocida como el desafío global más importante que enfrenta el mundo en la actualidad, así como un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. De allí que el primero de los objetivos globales propuestos es, directamente, *terminar con la pobreza en todas sus formas en todos lados*. Esto coincide con los esfuerzos que viene desarrollando Uruguay, en una tarea siempre perfectible, máxime desde la perspectiva de derechos como garante de ciudadanía ampliada.

Se presenta luego una variedad de metas holísticas y ambiciosas, que incluyen, entre otros,

aspectos vinculados a la seguridad alimentaria, la salud, la educación y el aprendizaje, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la disponibilidad y el manejo sustentable del agua, el acceso a fuentes de energía, el crecimiento económico, el pleno empleo y el trabajo decente, la industrialización, la reducción de inequidades dentro y entre países, el tratamiento de las ciudades y los asentamientos humanos, la búsqueda de patrones de consumo y producción sustentables, el cambio climático, el uso de los océanos, mares y recursos marinos, la protección de los ecosistemas terrestres, el manejo de las selvas, el combate a la desertificación, la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, y la provisión de acceso a la justicia para todos en el marco de la construcción de instituciones inclusivas en todos los niveles, temas estos últimos especialmente discutidos no tanto por su contenido sustantivo sino por su pertinencia o no en este documento.

La existencia de *responsabilidades comunes pero diferenciadas* entre los llamados países desarrollados y aquellos que se encuentran en vías de desarrollo es un principio transversal al cumplimiento de los proyectados ODS, y que Uruguay entiende que aplican a toda la nueva agenda; de esta forma se supera la visión anterior, que suponía obligaciones unilaterales para los países que reciben la cooperación.

En términos generales, debe destacarse la complejidad del mecanismo intergubernamental llevado adelante, el cual, frente al modelo de elaboración cerrado que en su momento se dio a la redacción de los ODM, tuvo en esta oportunidad como característica la exhaustiva discusión y completa apertura a los Estados miembros para presentar sus posiciones. En tal sentido, la posible falta de rigor lógico, inconsistencias o superposiciones que pueda tener el documento deben entenderse y valorarse desde la perspectiva de su carácter político multilateral.

Sin perjuicio de los consensos obtenidos en el G77+China, cada país pudo defender o dar mayor

énfasis desde su capacidad nacional a sus intereses en caso de que fueran más fuertes que los consensuados. Así, Uruguay ha avanzado en muchas ocasiones por encima de los estándares que se han podido consensuar a nivel global en el marco de los ODS. Cabe mencionar, por ejemplo, la protección del medio ambiente (en especial frente a químicos y desechos), las políticas de tabaco, salud sexual y reproductiva y, por supuesto, democracia y Estado de derecho. Del mismo modo, llevamos adelante una posición muy precisa en cuanto a la necesidad de cambiar los patrones de consumo actuales, tanto respecto a su lógica interna y filosofía como a la necesidad de una distribución más igualitaria y justa, en forma consistente con el principio elemental de nuestra reflexión de que nada tiene más valor que la vida misma.

Para Uruguay, un elemento sustantivo y estructuralmente determinante en el esquema de cooperación internacional y, por tanto, para la implementación de los ODS es la necesidad de trabajar en la generación de una metodología multidimensional respecto a los criterios para la asignación de la cooperación internacional para el desarrollo, que incluya el análisis de las vulnerabilidades estructurales y capacidades reales de los países y tome en cuenta criterios tales como el desarrollo humano, los diversos índices de equidad e inclusión, los grados de ejecución de la cooperación recibida y la transparencia en la administración de los recursos. Estos conceptos se inscriben en la línea sustentada por el Uruguay de que en el campo del desarrollo no es relevante el criterio de la renta per cápita para *graduar* a los países, sino que debe estarse a una consideración integral de elementos y realizarse un análisis caso a caso.

Como es sabido, Uruguay es desde el año pasado un país denominado *de renta alta* de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial, sin que ello haya significado un cambio mágico de nuestra realidad ni de nuestras necesidades de cooperación por parte de la comunidad internacional, máxime en el pro-

ceso de consolidación de esta fase de despegue en nuestro desarrollo. La discusión presenta tensiones y desafíos como la vida misma, y es una virtud del debate colocar en la agenda los temas que realmente hacen a la esencia del desarrollo y la cooperación.

En el contexto post-2015, al tiempo de reivindicar su derecho al acceso a la cooperación internacional, Uruguay se ha convertido en un oferente de cooperación sobre una lógica sur-sur.

Esta modalidad, que se sustenta en el principio de la solidaridad, se ha transformado en un factor trascendente en la mejora de la calidad de las políticas públicas, la introducción de temas sensibles para el desarrollo sustentable, la implementación de experiencias piloto y el fortalecimiento de capacidades.

Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, y en particular desde la Dirección General de Cooperación Internacional, aspiramos a que la implementación de los ODS se dé en el marco de un proceso de fortalecimiento de nuestras capacidades de gestión e implementación de una política de cooperación internacional moderna, que tenga como característica esencial el propiciar la perspectiva de derechos humanos, que sea inteligente en su diseño y ejecución –de modo de poder cerrar las brechas y superar las vulnerabilidades estructurales que aún tiene el país en diversas áreas, blindando los avances alcanzados–, que produzca un impacto exponencial y diferencial, y que tenga a la solidaridad como valor rector e inspirador de su accionar.

El mundo es el mundo y sus circunstancias y momentos como este, en los que aparecen tantas posibilidades, son excepcionalmente raros. Cuando surgen no hay que escatimar esfuerzos a fin de comprender lo que está en juego y aprovechar las virtudes presentes. En esta conjunción de voluntades siempre se encontrará el aporte cotidiano de Uruguay.

*Dirección General de Cooperación Internacional
del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay*

Participación y proceso de debate en Uruguay sobre la agenda de desarrollo post-2015

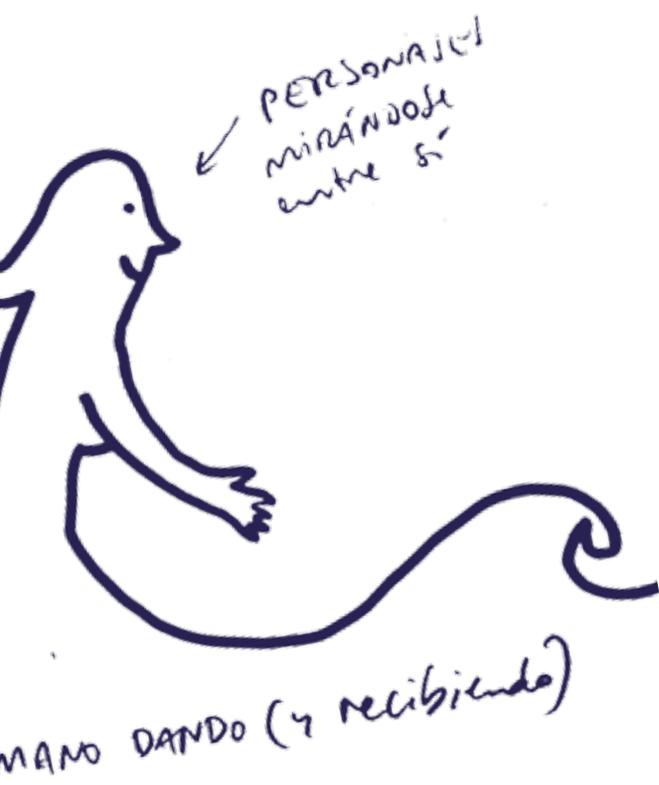
Desde setiembre de 2014 hasta setiembre de 2015 tendrá lugar la negociación intergubernamental de la agenda post-2015, sucesora de los ODM. Este proceso estará alimentado por un diálogo plural invocado a través de consultas nacionales, regionales y globales, y también por la negociación intergubernamental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que los países definirán en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Uruguay participa activamente en los debates que están teniendo lugar para definir la agenda de desarrollo post-2015. A fin de recoger insumos para la posición del país con vistas al debate global sobre la agenda, a comienzos del 2013 la AUCI y el Ministerio de Relaciones Exteriores uruguayo convocaron a organismos del Estado, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y academia. Los contenidos de este ejercicio de consulta fueron recogidos en un documento que la AUCI²⁴ preparó como insumo para la discusión en la región e informan sustantivamente la primera parte de este capítulo. Tras estos encuentros, Uruguay respondió al cuestionario del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes de la Secretaría General para la Agenda de Desarrollo Post-2015 y presentó ante las agencias de cooperación de otros países y los organismos internacionales que cooperan en Uruguay las principales líneas argumentales que emergieron en la consulta nacional.

La posición de Uruguay respecto a esta agenda se nutrió también de la consulta²⁵ organizada por el Sistema de Naciones Unidas en junio de 2013, coordinada por un grupo técnico nacional con representación del Estado (Consejo Nacional de Políticas Sociales, organismo responsable de la elaboración de los informes de avance de los ODM), la sociedad civil (Asociación Nacional de ONG) y agencias de las Naciones Unidas (PNUD, ONU Mujeres), así como de la consulta nacional²⁶ a las organizaciones de la sociedad civil coordinada en Uruguay por ANONG en el marco de la consulta regional *Beyond 2015*.

Asimismo, Uruguay es miembro del Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que le asigna un rol protagónico en este proceso.

A modo de síntesis, la participación activa de Uruguay en los debates de la cooperación al desarrollo ha sido posible gracias a que en el país tuvo lugar un proceso de fortalecimiento de las capacidades del Estado para la cooperación al desarrollo. El fortalecimiento de capacidades, a su vez, permitió una mayor visibilización de los aportes y del valor estratégico de la cooperación al país y el impulso de una estrategia de CSS, que constituyen los fundamentos y componentes de la política de cooperación del país que se describe a continuación.



2

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO COMO POLÍTICA PÚBLICA

La pobreza y las desigualdades persisten en un marco de políticas internacionales y nacionales que las posibilitan. Conscientes del valor y del potencial de la cooperación internacional como instrumento para corregir las asimetrías estructurales y de políticas entre los países, en los últimos años varios Estados latinoamericanos, entre ellos Uruguay, han reflexionado acerca de su rol en este escenario y puesto en marcha sus propias políticas públicas de cooperación para el desarrollo.

La cooperación hacia América Latina, aun en un contexto de crecimiento, es necesaria para catalizar procesos de cambio y complementar los esfuerzos nacionales para el desarrollo sustentable. En tal sentido, una política de cooperación adaptada a los desafíos de los países de la región debería centrarse, principalmente, en la generación de capacidades y en la superación de brechas estructurales que obstaculizan el desarrollo sustentable con equidad en la región. Al mismo tiempo, la política de cooperación internacional con y en la región debería respaldar los esfuerzos de los países latinoamericanos de implicarse en la gestión de problemas comunes a través de la *css* y triangular.

En sintonía con ello, en los últimos años Uruguay ha jerarquizado la cooperación internacional para el desarrollo en la agenda del gobierno, ha reformado su institucionalidad apuntando hacia su modernización para una gestión más eficaz y eficiente de la cooperación recibida, así como de la que comienza a realizar el país con sus pares de la región y del sur, y ha iniciado un camino de fortalecimiento del sistema nacional de cooperación al desarrollo. Estos son los principales elementos que constituyen la política de cooperación uruguaya, que este libro pretende sistematizar.

En este capítulo se discuten los fundamentos de la política de cooperación de Uruguay y sus rasgos principales. Para ello, se presenta la visión de desarrollo que sustenta la cooperación del y en el país, se resaltan los principales aportes de la cooperación en Uruguay y por qué es importante seguir cooperando con un país de desarrollo relativo intermedio. Finalmente, se presentan los objetivos y los principios de la política de cooperación uruguaya.

LOS FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

La cooperación internacional no existe en el vacío. Se enmarca en una conceptualización del desarrollo y en una definición de prioridades, objetivos y estrategias para alcanzarlo. Para la *AUCI*, el desarrollo sustentable es un fenómeno multidimensional²⁷ y global en su naturaleza, cuyo objetivo último es que todas las

personas, sin distinción alguna, puedan contar con las mismas oportunidades para disfrutar de una vida digna, creativa y larga, en armonía con el medio ambiente.

A partir de esta visión, para lograr el desarrollo sustentable en un mundo globalizado no solo es necesario implementar políticas nacionales y locales que amplíen las oportunidades de las personas; también es necesario revisar —a escala individual y de países— la forma en que se vive, a fin de aplacar el consumo

LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN UN NUEVO ESCENARIO MUNDIAL

El planeta está llegando a sus límites. Debemos cuestionarnos seriamente la forma en que vivimos y las estructuras de poder que reproducen las desigualdades dentro y entre los países. Uruguay, pese a los avances realizados, tendrá que definir con su ciudadanía si el modelo de desarrollo elegido en cada momento es el que mejor se adapta a los desafíos de un mundo donde se incrementan las desigualdades, impera la insostenibilidad medioambiental y la democracia se ve seriamente amenazada.

El papel de la cooperación internacional, entendida como corresponsabilidad, es clave en esta tarea. Los países del norte y del sur debemos avanzar en la coherencia integral de políticas y generar un verdadero desarrollo sustentable. Debemos avanzar sustantivamente en temas cruciales, como transferencia de tecnología, derechos de propiedad intelectual, regulación de las finanzas globales, migraciones, modelos de consumo y producción más sustentables, equidad en el comercio internacional, alivio de la deuda externa, reforma de la gobernanza global, entre otros que permitan dotar de mayores oportunidades a los Estados que se sitúan en la periferia del poder mundial. Ello requerirá ir más allá de la corrección política del discurso de los acuerdos internacionales, y tomar medidas urgentes que transformen las actuales reglas del juego para conseguir un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Las negociaciones de los ODS y de la agenda post-2015 solo será exitosa si la agenda de cooperación para el desarrollo que se debate en el in-

terior de la cooperación internacional tiene calado en otras agendas políticas. No basta con señalar el problema o el compromiso con el problema: se trata de actuar urgentemente para alcanzar cada objetivo teniendo en cuenta su interacción con el resto de las políticas y las acciones de gobierno. La lucha contra el cambio climático o la pérdida de biodiversidad no serán posibles sin una clara reducción de las desigualdades.

La cooperación internacional juega un rol estratégico en los países de desarrollo intermedio para mejorar la calidad de nuestras instituciones y de las políticas públicas que estas generan, así como para resolver los problemas más complejos de nuestras brechas estructurales y dar un salto cualitativo hacia el desarrollo sustentable. Para países como Uruguay, que caminan con voluntad política hacia el objetivo del desarrollo humano, las vulnerabilidades estructurales no se resuelven solamente con la inversión pública que puede generarse a partir del momento económico favorable. Se necesita el acompañamiento de la cooperación internacional para potenciar esa inversión, buscar soluciones innovadoras y eficientes para problemas crecientemente complejos, a la vez que fomentar el intercambio de experiencias que generan un conocimiento compartido y replicable desde nuestros propios esquemas de cooperación.

Por otro lado, el nuevo escenario global plantea la oportunidad de hacer una mejor cooperación al desarrollo, cimentada en otros roles, énfasis y modalidades de trabajo conjunto entre los países latinoamericanos de desarrollo intermedio y sus socios cooperantes. A pesar de los distintos momentos en los que se encuentran las entidades de cooperación de la región, existen muchos desafíos comunes en materia de fortalecimiento institucio-

desenfrenado y la consecuente destrucción del medio ambiente. Junto con ello, se requiere emprender una serie de reformas sistémicas que permitan acabar con las lógicas de reproducción de la pobreza y la desigualdad, así como reducir los conflictos en el mundo.

En los últimos años, el gobierno uruguayo ha apostado por emprender un camino hacia el desarrollo sustentable atravesado por una concepción básica: la

nal y de profundización de la cooperación sur-sur que requieren, entre otros aspectos, un mayor acaje a los mecanismos de concertación regional.

Uruguay quiere participar activamente, y está preparado para ello, en la identificación del nuevo tipo de cooperación que necesita nuestra región, al mismo tiempo que sigue aprendiendo cómo mejorar el impacto de la cooperación que recibe para que sea más efectiva en la garantía del ejercicio de todos los derechos de todas las personas. No basta que esta cooperación sirva para el crecimiento económico, sino que también hay que procurar la distribución equitativa de ese crecimiento y hacerlo en armonía con el medio ambiente.

Este escenario no solo nos obliga a modificar las instituciones y generar mejores políticas de cooperación a los países latinoamericanos, sino que también los cooperantes bilaterales y multilaterales en sus sedes y en el terreno necesitan adaptarse a las prioridades y necesidades de los países donde desarrollan su trabajo. Una verdadera apropiación democrática no solo implica la alineación de los proyectos de cooperación a las prioridades de desarrollo del país, sino también a los nuevos acuerdos de trabajo que este país define en conjunto con sus socios del desarrollo.

Otro de los desafíos que nos presenta la agenda renovada de desarrollo es el de la participación de otros actores no estatales. En la creación de alianzas para el desarrollo sustentable es necesario ser cautelosos con el rol que se le otorga al sector privado. Antes que nada conviene tener definidos los mecanismos de monitoreo y los procesos, para evitar conflictos de intereses en una agenda que seguramente contenga temas considerados estratégicos para los países, como energía, agua o biodiversidad, entre otros. El primer deber de la responsabilidad

social empresarial es el pago de impuestos, que materializa no solo parte de la responsabilidad que la empresa tiene en la sociedad, sino también el impacto que sus acciones tienen en el medio ambiente y los hábitats humanos. La relativamente baja imposición y la ausencia de impuestos medioambientales son características comunes en casi todos los países latinoamericanos. Si se quiere realmente caminar hacia el desarrollo humano sustentable, la concertación regional debería avanzar hacia la profundización de reformas fiscales más redistributivas, compartiendo conocimiento técnico y procedimientos adaptados a cada realidad.

En resumen, para los países latinoamericanos el incremento de las capacidades también significa poder participar en un escenario internacional que está transitando múltiples transformaciones y en el que hay que empezar a asumir más responsabilidades, principalmente en materia de equidad y de sostenibilidad medioambiental. La antigua visión de la cooperación, dominante durante el siglo xx, como ayuda de los países “desarrollados” a los países “en desarrollo” ha quedado definitivamente atrás. La cooperación del siglo xxi es una cooperación de todos los Estados y de sus ciudadanías, porque cada vez más el mundo empieza a compartir problemas comunes que muestran que, al fin y al cabo, como ha dicho nuestro presidente José Mujica en alguna ocasión, la especie humana es solo una y requiere de ese aprendizaje mutuo. Enfrentémonos juntos y sin miedo a la imprescindible tarea de indagar en modelos de desarrollo que permitan que más personas vivan bien y en equilibrio con el planeta.

Por Diego Cánepa

*Prosecretario de la Presidencia de la República de Uruguay
y presidente de la AUCI.*

CUADRO 5. POLÍTICAS QUE AMPLÍAN LIBERTADES Y GARANTIZAN DERECHOS

Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (n.º 18426, 2008).

Obliga a los prestadores de salud a crear servicios de salud sexual y reproductiva, garantizar la atención confidencial y privada, ofrecer consejería en salud sexual y reproductiva y métodos anticonceptivos reversibles e irreversibles.

Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad (n.º 18651, 2010).

Apunta a asegurar la atención médica, educación, rehabilitación física, psíquica, social, económica y profesional de las personas con discapacidad y su cobertura de seguridad social, así como a otorgarles beneficios, prestaciones y estímulos que permitan neutralizar las desventajas que la discapacidad les provoca.

Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (n.º 18987, 2012).

Garantiza el derecho de la mujer y las condiciones para un aborto seguro. Despenaliza la interrupción voluntaria del embarazo si se realiza en las primeras doce semanas.

Ley de matrimonio igualitario (n.º 19075, 2013).

Legaliza el matrimonio entre dos personas del mismo sexo e introduce aspectos relevantes en materia de familia.

.....
Fuente: Selección hecha a partir de *Políticas de población y desarrollo para la realización plena de los derechos humanos para todas las personas* (Gobierno de Uruguay, 2013).

construcción de la igualdad. Todas las políticas públicas han tratado de favorecer permanentemente esta búsqueda, la cual, además de redistribuir la riqueza, también implica la construcción de derechos y la ampliación de oportunidades y libertades para todas las personas.

Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de su población, atendiendo en particular a la eliminación de la pobreza y la indigencia, Uruguay implantó en la última década varias leyes y planes estratégicos, como la Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos para Hombres y Mujeres, el Plan de Equidad, el Plan Nacional de Juventudes, la Estrategia Nacional de la Infancia y la Adolescencia, la Ley Concubinaria o cambios en la Ley de Adopción, entre otras (ver cuadro 5). Estos avances en la igualdad de derechos y oportunidades apuntaron a la necesaria redistribución no solo de bienes materiales sino también inmateriales, como la mayor dignidad y el reconocimiento de las diversas identidades.

Como fruto de estas políticas, entre otras razones, la pobreza cayó en Uruguay dos tercios desde 2004, de 39,9% a 12,4% (Gobierno de Uruguay, 2013: 6). La reforma tributaria y la focalización en las personas vulnerables fueron claves. Por otro lado, entre 2007 y 2010 la indigencia pasó del 3,2% al 1,1%; la tasa de desempleo, del 9,4% al 6,6%; el salario real aumentó un 14,9%, el salario mínimo un 25% y las jubilaciones promedio un 17%; la mortalidad infantil bajó de 11,88% a 7,71% y el índice de Gini pasó de 0,449 a 0,421.

Estos y otros avances han sido posibles también gracias al aporte de la cooperación al desarrollo, a través de su apoyo a las prioridades definidas por el país.

¿PARA QUÉ HA SERVIDO LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON URUGUAY?

Si bien el volumen de los flujos de la AOD no ha sido históricamente significativo con relación al PIB de Uruguay, el papel que la cooperación internacional ha jugado y juega actualmente es estratégico, pues Uruguay encuentra en la cooperación una herramienta para mejorar la calidad de sus políticas públicas, modernizar y fortalecer sus instituciones y generar capacidades para el desarrollo sustentable.

Desde hace varias décadas, y especialmente desde el retorno a la democracia, a mediados de los años ochenta, Uruguay ha recibido de sus socios en el desarrollo ayuda

invalorable, que ha repercutido en un fortalecimiento de las capacidades institucionales del país y en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía en general, así como de los beneficiarios directos de las intervenciones apoyadas por la cooperación al desarrollo.

A lo largo de estas décadas, la cooperación internacional ha sido importante para identificar problemas, contribuir al desarrollo de capacidades y movilizar, a través de la incidencia política, algunas cuestiones que, por limitaciones presupuestarias, técnicas, de sensibilidad política y de (in)visibilización del problema, habrían tardado más en ser incorporadas en la agenda pública. Una sistematización de todos los aportes de la cooperación al Uruguay excede el alcance del presente libro.

Sin embargo, a modo de ejemplo, la cooperación internacional promovió la ubicación del tema de equidad de género en la agenda política, apoyando tanto a la sociedad civil como al Estado. Asimismo, apoyó los procesos de institucionalización de la equidad de género, tanto en la creación de los mecanismos de género de los gobiernos departamentales como en el ámbito nacional, a partir de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. También brindó respaldo a proyectos de legislación y protocolos en las áreas de participación política de las mujeres, violencia doméstica, salud sexual y reproductiva y sistema de indicadores de género. Finalmente, la cooperación ha coadyuvado al posicionamiento del país en la agenda internacional de estas temáticas.

En materia de derechos humanos, la cooperación incidió en la promoción y la protección de los derechos humanos, primero a través del apoyo a organizaciones no gubernamentales durante la dictadura y luego a partir de la generación de estudios y espacios de articulación que permitieron fortalecer la institucionalidad nacional de derechos humanos que se creó en el 2005.

En los últimos años, desde la cooperación se apoyó la reforma penitenciaria y la reforma del proceso penal en el plano legislativo a través de la generación de estudios y espacios de debate entre los actores relevantes. En materia de trabajo decente se propiciaron diálogos y se fortaleció la institucionalidad de empleo, apoyando la política pública definida por el gobierno.

Otro ejemplo emblemático ha sido la contribución de la cooperación internacional en el cuidado del medio ambiente y la preservación de la biodiversidad, la generación de energías renovables, la calidad del agua y el manejo de recursos hídricos, la gestión costera y la adaptación y mitigación del cambio climático a escala nacional y subnacional. La cooperación internacional se ha constituido como una herramienta fundamental para la implementación de estudios país y el desarrollo de capacidades en la materia, y ha cubierto importantes brechas de financiamiento. Asimismo, ha desempeñado un papel fundamental en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad (SNRCC), órgano que reúne a los actores nacionales relevantes en la materia, encargado de coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático en el país.

Tabla 2. Monto total de la cooperación recibida en Uruguay según sector principal. Iniciativas activas en 2012. En usd y porcentaje sobre el total

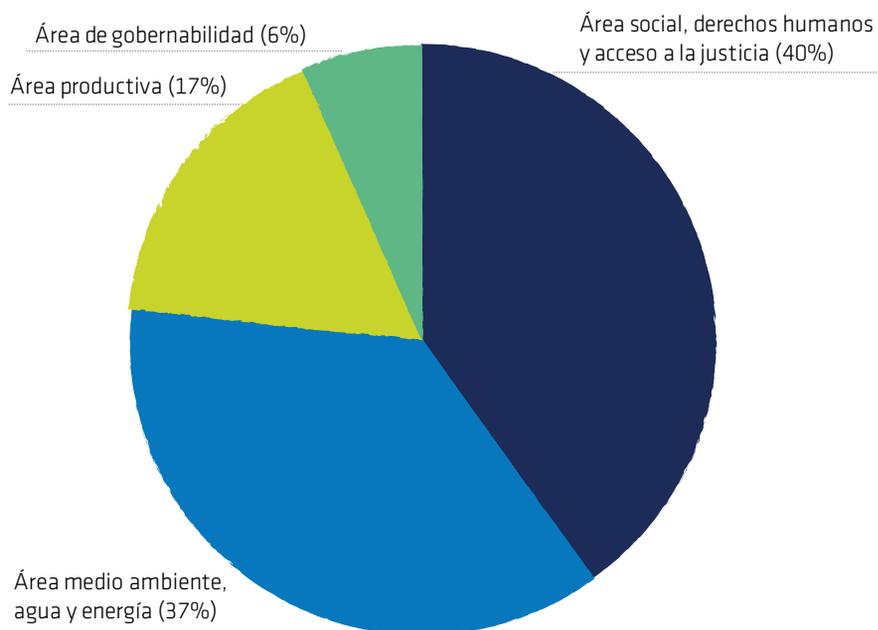
Sector principal	Monto de fuente (usd)	%	Monto aprox. 2012 (usd)	%
Medio ambiente	34.690.620	22,1	4.743.792	11,8
Protección social, pobreza y cohesión social	25.003.727	15,9	4.078.444	10,2
Energía	14.119.270	9,0	3.107.701	7,7
Derechos humanos y acceso a la justicia	10.345.808	6,6	3.418.380	8,5
Ciencia, tecnología e innovación	10.415.401	6,6	7.209.929	18,0
Gobernabilidad	10.364.345	6,6	2.472.754	6,2
Agua	8.871.980	5,6	2.146.841	5,4
Salud	8.861.979	5,6	3.376.245	8,4
Industria y pymes	8.282.772	5,3	1.904.538	4,7
Desarrollo local y descentralización	7.158.794	4,6	1.123.938	2,8
Género	5.601.088	3,6	1.732.908	4,3
Empleo y microemprendimientos	3.939.680	2,5	1.239.321	3,1
Cultura	3.371.806	2,1	1.176.671	2,9
Agropecuario	2.196.826	1,4	1.016.786	2,5
Educación	1.508.192	1,0	663.799	1,7
Transporte y comunicaciones	1.243.357	0,8	508.024	1,3
Vivienda y ordenamiento territorial	1.094.447	0,7	192.954	0,5
Total	157.070.092	100	40.113.025	100

Fuente: AUCI (2013b: 30).

La existencia de instituciones sólidas y sistemas nacionales confiables, que cuentan con capacidades para absorber y apropiarse de los conocimientos transferidos y ejecutar los fondos de la cooperación en forma eficiente y transparente, forma parte de la explicación de por qué la cooperación para el desarrollo ha logrado avances significativos en Uruguay.

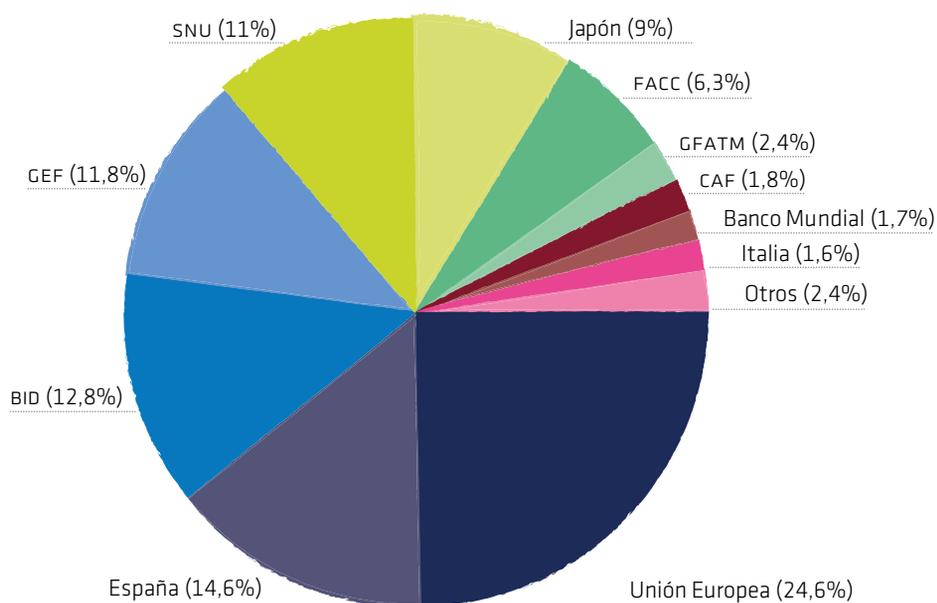
Ello no quita que todavía quede un largo camino por recorrer en materia de desarrollo sustentable, y por eso el país necesita la eficacia de una cooperación internacional intensiva en saberes y conocimientos técnicos, más que en recursos. Mantener esa cooperación cumpliría lo que algunos autores han venido denominando el *enfoque basado en incentivos* (Alonso, 2013).

Gráfico 3. Monto total en USD según área (en porcentaje). Iniciativas activas en 2012



Fuente: AUCI (2013b: 34).

Gráfico 4. Principales cooperantes de Uruguay. Iniciativas activas en 2012



Fuente: AUCI (2013b: 17).

Tabla 3. Monto de cooperación total según fuente. Iniciativas activas en 2012. En USD y porcentaje sobre el total

Fuente	Monto total (USD)	%
Unión Europea (UE)	38.873.431	24,6
España	22.989.369	14,6
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	20.202.182	12,8
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)	18.539.141	11,8
Sistema de las Naciones Unidas (SNU)	17.385.401	11
Japón	14.238.553	9
Fondo de Adaptación para el Cambio Climático (FACC)	10.000.000	6,3
Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM)	3.800.876	2,4
Italia	2.528.978	2
Corporación Andina de Fomento - Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	2.774.119	1,8
Banco Mundial	2.728.031	1,7
Otros: Francia, SEGIB (Secretaría General Iberoamericana), Canadá, Corea, Finlandia, sector privado, ECPA (Alianza de Energía y Clima de las Américas), Rusia, Suiza, Reino Unido, Suecia, OEA (Organización de los Estados Americanos)	3.710.011	2,4
Total	157.770.092	100

Fuente: AUCI (2013b: 16).

¿POR QUÉ SEGUIR COOPERANDO CON URUGUAY?

Como otros países latinoamericanos y del sur, Uruguay es un país que se desarrolla a distintas velocidades. Si bien cuenta con numerosos indicadores positivos, Uruguay enfrenta obstáculos y vulnerabilidades en áreas estratégicas para su desarrollo sustentable.

En materia de tendencias de desarrollo humano, en las últimas décadas el país ha enfrentado cambios en lo que respecta a su estructura demográfica —en los patrones de fecundidad, crecimiento, esperanza de vida, disolución y conformación de las familias, entre otros—, cambios en el territorio y en la estructura del empleo que han impactado directamente en el desarrollo de las personas y comunidades.

En especial, para un amplio número de uruguayos/as esto ha significado un deterioro en su capital humano y social, que limita las posibilidades de integración y equidad en el ejercicio de los derechos. Este fenómeno ha generado un proceso de fragmentación social que es posible identificar en el deterioro de los canales de integración con los que contaba el país.

Desde una perspectiva de derechos, la cooperación para el desarrollo es importante para que las personas tengan oportunidades, vivan donde vivan. La desigualdad sigue siendo un problema incluso en los países más igualitarios de América Latina, y en esto Uruguay no es una excepción.²⁸ Dentro de los países

se reproducen los *nortes* y los *sures*, y la cooperación para el desarrollo puede seguir acompañando a Uruguay en su decidida apuesta por acabar con la pobreza, reducir las desigualdades y promover el desarrollo sustentable, identificando los obstáculos y aplicando modelos transformadores.

A pesar de las importantes mejoras experimentadas, persisten en el país niveles de pobreza concentrados en los hogares con mayor número de niños menores de seis años y adolescentes (CNPS, 2010: 4). Según el *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay* de 2013,²⁹ que da cuenta de las necesidades básicas insatisfechas en el ámbito nacional, la segmentación socioterritorial se ha profundizado y persisten desigualdades de diverso tipo —de género, por grupos de edad, por ascendencia étnica, por condición socioeconómica y sociocultural, por diferencias en las capacidades—.

Según el CNPS (2011: 13), los trabajadores del hogar tienen una inserción precaria o informal en el mercado de trabajo; residen en las periferias urbanas, en viviendas con carencias de diverso tipo, propias y del entorno, y todo ello configura una pobreza más homogénea y más débil en sus interacciones con otros sectores sociales.

El efecto combinado de todas estas dimensiones de la pobreza se ha expresado con fuerza creciente en el territorio, en particular en la zona noreste del país, y en la conformación de una subcultura de la pobreza cuando las personas perciben que los mecanismos de ascenso social no les llegan o han dejado de operar y priman las estrategias de sobrevivencia en la pobreza.

Asimismo, Uruguay presenta vulnerabilidades asociadas a su patrón de crecimiento. Durante la última década ha registrado una tasa de crecimiento más elevada que el promedio mundial, lo que lo sitúa, a partir de julio de 2013, como *país de renta alta* en la clasificación del Banco Mundial. Sin embargo, las tasas elevadas de crecimiento económico registradas responden en gran medida a la salida de la mayor crisis económica del país, que tuvo su momento más crítico en el 2002. En ese año y el siguiente hubo una caída del PIB, un fuerte aumento de la tasa de desempleo, y se observaron los más altos niveles de desigualdad y pobreza en la historia del país.

A pesar del crecimiento verificado en los últimos años, la evolución del patrón de especialización de las exportaciones desde la década de los noventa, y más marcadamente desde 2004, se caracterizó principalmente por el incremento sistemático de la participación conjunta de los productos primarios y de aquellos bienes basados en recursos naturales, cuyos precios han sido históricamente muy volátiles. Pese a las recientes inversiones en ciencia, tecnología e innovación, no ha habido un cambio en el patrón de crecimiento y este sigue siendo vulnerable a la volatilidad de los precios internacionales y la especulación.

Para cerrar esta brecha estructural, Uruguay necesita diversificar lo más posible su economía y su entramado productivo. Esto, a su vez, requiere señales claras y sostenidas, así como incentivos capaces de alentar una política de innovación, asociatividad e integración productiva con la región.

Por otra parte, el crecimiento económico presenta desafíos para Uruguay; por ejemplo, en lo que refiere a la mayor demanda de recursos energéticos y la necesidad de diversificar la matriz energética para introducir con más fuerza las energías

EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) de Uruguay fue creado por ley en el año 2000. Luego de un prolongado proceso de debate nacional se aprobó la ley 17234, que declaró “de interés general” la creación del SNAP y brinda una herramienta fundamental para la planificación y el manejo de las áreas protegidas. Posteriormente, en el 2005, el Poder Ejecutivo promulgó el decreto reglamentario a los efectos de hacer operativa la norma.

Con ese marco normativo, y con el liderazgo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) articulando una diversidad de otros actores, se inició el proceso de implementación del SNAP, que requería de un claro fortalecimiento de capacidades y recursos financieros. Así, con el objetivo de mejorar la disponibilidad de recursos técnicos y financieros para encarar este esfuerzo, el Gobierno uruguayo aprobó un incremento significativo de las partidas del presupuesto nacional destinadas a este tema, al tiempo que elaboró –con el aporte de un conjunto amplio de actores públicos, privados y de la sociedad civil– un proyecto para acceder a cooperación internacional.

Como fruto de ese esfuerzo, desde agosto de 2007 se ejecuta el proyecto *Fortalecimiento del proceso de implementación del Sistema Nacional*

de Áreas Protegidas, entre el Gobierno uruguayo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por su sigla en inglés) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que involucró un aporte técnico y financiero de estas instituciones de cooperación multilateral de 2.550.000 dólares.

Además, en noviembre de 2007 el Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM, por su sigla en francés) aprobó su contribución en el marco de dicho proyecto, que representó un aporte de 1.000.000 de euros y una contribución técnica muy relevante que realiza la Federación de Parques Naturales Regionales de Francia (FPNRF).

Por su parte, la cooperación española, a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN), el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) realizó una significativa contribución técnica y financiera a este proyecto entre 2005 y 2012 (casi 800.000 euros).

A su vez, el país ha articulado en este esfuerzo el aporte de otros programas y proyectos respaldados por otros cooperantes. Entre ellos, programas con aportes del GEF, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras fuentes, liderados por el propio MVOTMA y/o por otros ministerios: Programa de Pequeñas Donaciones (PPD, MVOTMA - PNUD/GEF), Programa de Articulación de Redes Territoriales (ART, PNUD/distintas fuentes), Programa Uruguay Integra (OPP de Presiden-

renovables. Asimismo, Uruguay debe contar con adecuadas capacidades institucionales para estudiar los proyectos de inversión que se presentan en esta coyuntura favorable, los cuales requieren conocimientos técnicos de los que el país carece o que necesita reforzar para evaluar su impacto socioeconómico y ambiental.

El país continúa necesitando de la cooperación internacional, además, para mejorar la calidad de las políticas públicas mediante soluciones innovadoras y adaptadas a las particularidades de los problemas y frente a desafíos que ya han sido superados por otras regiones y países del mundo. La cooperación es, a los efectos de hacer política pública, una mirada externa complementaria que permite identificar los próximos retos del desarrollo sustentable y apoyar el diseño de estrategias del país para superarlos.

cia de la República - Unión Europea), cooperación descentralizada de España e Italia, y aportes del Gobierno nacional a través de la recientemente creada AUCI, junto con sus pares de otros países, respaldando convenios de cooperación sur-sur con Chile y Colombia.

Todos estos recursos de cooperación internacional –en alta proporción donaciones–, sumados a los ya mencionados del presupuesto nacional y a los aportados por gobiernos departamentales y municipales y otros actores públicos, privados y sociales, han permitido reforzar las capacidades y los recursos para diseñar y avanzar en las primeras etapas de implementación del SNAP. Por su cuantía y calidad, las contribuciones financieras y técnicas provenientes de la cooperación internacional han resultado fundamentales para darle el impulso inicial a la implementación del SNAP, permitiendo el ingreso de 10 áreas protegidas en un período de cinco años, alcanzando el 0,4% de la superficie continental y marina del país, y representando más del 70% de los paisajes y más del 30% de los ecosistemas y especies prioritarias para la conservación amenazadas del Uruguay. Vale decir que, con un Sistema todavía pequeño, la representación de elementos significativos es muy alta, producto de un trabajo llevado adelante con criterios científicos y metodologías modernas y adecuadas.

La gran diversidad de aportes en lo que refiere a origen y volumen ha contribuido a que el SNAP se desarrolle en el país como una verdadera política

de Estado, generando redes de actores públicos y privados, organizacionales y personales, técnicos y locales que contribuyen con la sostenibilidad del sistema a lo largo del tiempo.

Al presente, el desarrollo del SNAP aborda nuevos desafíos, en los que la articulación entre capacidades nacionales y cooperación internacional seguirá siendo fundamental. Este año se inicia un nuevo proyecto con fondos del GEF, el PNUD y significativas contrapartidas de tres ministerios, gobiernos departamentales y sector privado, llamado a desempeñar un papel clave en el diseño y la implementación de una estrategia que profundiza en la integración de las áreas en el territorio, reduciendo impactos negativos y capitalizando oportunidades para el desarrollo. En este marco, el país apuesta a ampliar y profundizar las relaciones de cooperación sur-sur y/o norte-sur-sur, aportando conocimientos y experiencia generada en el país, integrando aportes de *pares* de la región y el mundo, contribuyendo a –y beneficiándose de– una maduración de la posición y la estrategia del país en la construcción de lazos de cooperación *de ida y vuelta* en el concierto regional e internacional.

Por Guillermo Scarlato y Erika Hoffmann

*Director de División y Encargada de Comunicación
del Sistema Nacional de Áreas Protegidas,
DINAMA, MVOTMA de Uruguay*

La cooperación al desarrollo en la actualidad necesita apoyar políticas públicas más sofisticadas y complejas que permitan dar un salto cualitativo en el desarrollo sustentable del país. El respaldo de la cooperación internacional al fortalecimiento institucional y a los cambios de cultura de gestión de las políticas es todavía necesario en diversos campos. En materia institucional, Uruguay tiene algunos desafíos pendientes. Se requiere profundizar en la modernización de la gestión pública y de los sistemas administrativos para hacerla más ágil, transparente y flexible a las necesidades cambiantes del país y su gente.

Aún existe una necesidad de transversalizar el cuidado del medio ambiente en las políticas públicas, así como de fortalecer la institucionalidad medioambiental y generar capacidades en el país para que pueda responder con solidez y agilidad

a las necesidades del crecimiento y del cambio climático del país. La cooperación internacional para el desarrollo puede ayudar a superar lo que se asume como una dicotomía entre desarrollo económico y medio ambiente, cuando es ya bien conocido el enorme costo económico que tendrán el deterioro ambiental y el cambio climático.

Por otra parte, es importante resaltar que con el apoyo de la cooperación internacional Uruguay ha generado o fortalecido capacidades en algunos sectores, las cuales, o bien ya son transferidas, o bien pueden serlo, a sus pares regionales y otros países del sur. La cooperación tradicional es clave para apo-

CUANDO LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE ES UNA URGENCIA: FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DEL MIEM Y EL MVOTMA PARA UNA MINERÍA RESPONSABLE EN COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La historia del Uruguay de alguna forma fue condicionada por la minería. Fue este el recurso que movilizó la conquista del continente. Los conquistadores entraron por el que llamaron *Río de la Plata*, pero no la encontraron en estas tierras. Su consolidación como nación fue entonces por ausencia de la minería metálica. Por la inexistencia de plata o de oro, la región de lo que es hoy Uruguay se afirmó sobre la riqueza ganadera que Hernaldarias introdujo en las fértiles praderas naturales. Este sería, en definitiva, el factor que moldearía el perfil de país básicamente agropecuario que hoy somos y que ha condicionado históricamente nuestra cultura rural.

No obstante, junto con su desarrollo histórico, otra minería que no era la de plata u oro, una minería menor, le dio sustento al crecimiento de la infraestructura y las ciudades. Fue la minería de áridos: de arena, de grava o de piedras; luego se agregarían las canteras de mármol y granito, todas actividades mineras vinculadas al desarrollo edilicio y del equipamiento del territorio. La minería incluso dio base a la exportación de importantes volúmenes de áridos hacia la vecina República Argentina. Solo pequeños yacimientos de oro y algunos otros recursos mineros como las calizas

permitieron experiencias puntuales diferentes que incluso están presentes en la toponimia del país, como la ciudad de Minas en Lavalleja o la población de Minas de Corrales en Rivera. Más recientemente se verificó la explotación artesanal de piedras semipreciosas alrededor de los yacimientos de ágatas y amatistas en el norte, pero no hubo minería metálica de gran porte. Esta realidad hizo que, por ejemplo, la DINAMA desarrollara una vasta experiencia en la evaluación y en el control de la minería tradicional del país.

El tema de una nueva minería mayor irrumpe como un desafío para el Estado frente a los resultados alentadores de las prospecciones en busca de mineral de hierro en la zona de Cerro Chato, con los trabajos realizados por un conjunto de empresas que luego se consolidarían en torno al proyecto Valentines. Este proyecto fue presentado a finales de 2011 a las instancias competentes del Poder Ejecutivo en el tema minero. Las condiciones y los precios internacionales del hierro alentaron la posible rentabilidad de su explotación.

Desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente vimos allí un doble y urgente desafío: 1) el de fortalecer su capacidad técnica para la evaluación y para el eventual futuro control ambiental de la nueva minería, y 2) el de estrechar los vínculos de trabajo con el Ministerio de Industria, Energía y Minería, responsable por el desarrollo minero nacional. No eran solo los dos ministerios los que enfrentaban el desafío, ni eran la DINAMA y DINAMIGE los únicos involucrados en nuestros respectivos ministerios. Estábamos

yar y escalar la estrategia de css de Uruguay, y con ello su implicación en el desarrollo regional y global.

En resumen, la cooperación internacional para el desarrollo desempeña un papel importante en la mejora de la calidad de las políticas públicas, la introducción de temas estratégicos para el desarrollo sustentable en la agenda política, el apoyo al cumplimiento de acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, la implementación de experiencias piloto³⁹ y el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales de la propia cooperación al desarrollo uruguayo, que todavía afronta numerosos desafíos.

frente a una actividad compleja y una responsabilidad seguramente histórica para la gestión ambiental, así como para la diversificación productiva que supone esta nueva minería que busca avanzar en el país, en un país sin cultura minera relevante. El Estado tenía un desafío importante y urgente frente a toda la sociedad.

La capacidad de integrar las necesidades país para fundar una minería de gran porte que fuera responsable se vio facilitada a partir de la existencia y la proactiva participación de la AUCI y la posibilidad de integrar en un solo proyecto las agencias de las Naciones Unidas con expertos en las diversas facetas que implica este tipo de minería metálica. La AUCI concretó la posibilidad de contar con la cooperación de las Naciones Unidas en el tema a través del programa Unidos en la Acción (UNA-ONU). El esfuerzo para un entendimiento conjunto dio lugar a que se acordara el proyecto "Fortalecimiento del Ministerio de Industria, Energía y Minería y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para una minería responsable en el Uruguay".

Este proyecto alejó su lente del proyecto Valentines, concretó un trabajo constructivo y propositivo desde la conceptualización del tema. Atendió a los conflictos que subyacen para el desarrollo socialmente armónico de la actividad y trabajó en la forma de encararlos, con apertura y transparencia. Aportó la experiencia internacional de una nueva minería metálica que se abre paso en el ámbito internacional para superar los serios problemas sociales y ambientales de la gran minería tradicional;

incorporó la capacitación del personal institucional en forma abierta e inclusiva hacia otros actores claves, como los que en la academia desarrollan el conocimiento, los vinculados a la salud o el trabajo; capacitó personal institucional en los cuidados ambientales e identificó las mejores prácticas disponibles para la actividad minera metálica a cielo abierto. Apoyó la preparación de una hoja de ruta para la minería responsable en el Uruguay, incluyendo el aporte internacional y el conocimiento de la realidad nacional. Más allá del fortalecimiento que ha significado en las capacidades del MVOTMA y del MIEM, de DINAMA y de DINAMIGE como ejecutores directos del proyecto, este abrió diálogos con actores diversos en un medio donde las posiciones se muestran naturalmente encontradas frente a una actividad nueva que busca su espacio.

No ha sido menor el aporte en la construcción de redes de relaciones entre expertos en la región que dieron lugar a oportunidades de cooperación sur-sur entre países de América Latina con amplia experiencia minera. Estos vínculos quedan abiertos como capacidades de consulta y aportes de experiencias frente al avance de los necesarios procesos para el análisis técnico, la evaluación, la producción responsable y el control ambiental.

Por Jorge Rucks

Director Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay

LA POLÍTICA URUGUAYA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La definición de una política de cooperación internacional para el desarrollo es importante porque explícita y pone en común los valores, fines y prácticas que la rigen. Como toda política pública, la definición de la política de cooperación de un país es el resultado de la negociación de intereses dispares y de relaciones de poder entre actores en tensión sobre el manejo de recursos.

La formulación de una política de cooperación internacional uruguaya está fundada tanto en la necesidad de definir endógenamente cómo se debe cooperar con un país con alto nivel de desarrollo en algunos sectores y persistentes vulnerabilidades en otros, así como en sentar las bases de la cooperación que el país comienza a realizar con sus pares del sur.

El objetivo de la política de cooperación es garantizar que la cooperación que recibe y que comienza a dar Uruguay contribuya al desarrollo sustentable. Para ello, la cooperación se orienta por los principios generales de: solidaridad, gestión centrada en resultados de desarrollo, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos de cooperación.

La cooperación que recibe Uruguay se concentra en áreas estratégicas según las ventajas comparativas de cada uno de los donantes bilaterales u organismos internacionales de que se trate, y se rige por los siguientes principios:

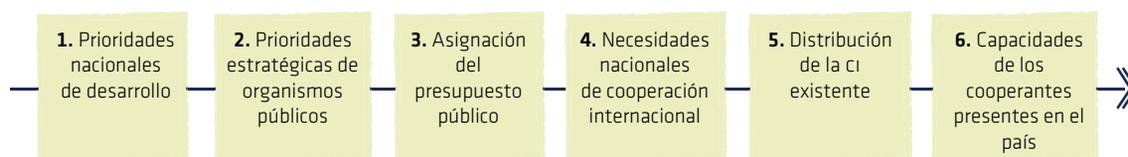
Una cooperación alineada a las prioridades del país

Para consolidar los esfuerzos nacionales y enfrentar los nuevos desafíos del desarrollo sustentable, Uruguay considera necesario el acompañamiento de la cooperación internacional. Pero no de cualquier tipo de cooperación. La cooperación que recibe Uruguay debe estar fuertemente alineada a las prioridades nacionales de desarrollo sustentable. Para poder hacerlo, el país debe contar con capacidades institucionales para identificar, dentro de las prioridades nacionales, aquellos sectores más estratégicos donde la cooperación puede hacer una diferencia y reconocer las ventajas comparativas de los distintos cooperantes, así como para coordinar la cooperación, gestionarla eficaz y eficientemente y rendir cuentas a la ciudadanía del uso de estos recursos.

El fortalecimiento de las capacidades del Estado uruguayo para la cooperación ha sido posible gracias a la reforma de su institucionalidad. A partir de la creación de la AUCI como agencia rectora de la cooperación en Uruguay, se ha implementado un mecanismo para la alineación de las prioridades, que se esquematiza como sigue:

En el entendido de que Uruguay no cuenta con un plan nacional de desarrollo explicitado con metas y acciones, la alineación de la cooperación internacional de los donantes bilaterales y multilaterales a las prioridades nacionales de desarrollo se realiza a través de un mecanismo, articulado por la AUCI, que involucra, en líneas generales, los siguientes pasos.

En primer lugar, a partir de la definición de los objetivos nacionales de desarrollo recogidos en la exposición de motivos del presupuesto quinquenal, en

Gráfico 5. Proceso de definición de prioridades nacionales de cooperación

Fuente: AUCI.

las directrices emanadas de los consejos ministeriales y en los lineamientos de los gabinetes sectoriales, se verifica cómo esto se traduce en los objetivos sectoriales de los ministerios u organismos competentes. Al establecer cuál ha sido su asignación presupuestaria, se identifican las posibles brechas de financiamiento y de capacidades nacionales y de esta manera se analiza el valor añadido que puede aportar la cooperación internacional. En este proceso, se estudia en cuáles de las áreas identificadas como resultado de este mecanismo el cooperante cuenta con ventajas comparativas y capacidades específicas, y se toman en cuenta los ámbitos en que están presentes otros cooperantes para evitar solapamientos y coordinar esfuerzos.

Los tiempos de la negociación de la cooperación internacional varían de acuerdo a los cooperantes. Algunos cooperantes alinean su programación a los ciclos electorales, lo cual permite la definición de prioridades al inicio de cada gobierno. Otros se rigen por sus propios ciclos de programación, lo cual puede presentar algunas dificultades a la hora de confirmar el apoyo político de los proyectos si cambian las prioridades de gobierno. En el caso de la CSS, los programas de cooperación se pautan en las comisiones mixtas y suelen ser bienales.

Una cooperación estratégica y de calidad

En la medida en que los recursos de la cooperación internacional no son significativos en términos de volumen, la cooperación que recibe Uruguay debe focalizarse en aquellas intervenciones estratégicas en las áreas prioritarias, en las que la cooperación internacional puede significar un aporte desde su experiencia y experticia.

En esta misma línea, el aporte de la cooperación al desarrollo depende también, en gran medida, de la calidad de las intervenciones. A su vez, la calidad de las intervenciones está fuertemente pautada por el rol de liderazgo técnico y político de un organismo rector de la cooperación (la AUCI), de la definición de las prioridades sectoriales de desarrollo y compromiso de las contrapartes nacionales, de una alianza estratégica con los socios cooperantes.

Asimismo, la calidad de las intervenciones se asegura con una eficaz gestión de la cooperación. Eso supone contar con unidades de coordinación de proyectos y programas debidamente calificados que aseguren el cumplimiento de los objetivos. Durante estos últimos años ha habido avances sustantivos para la

CUADRO 6. LA PROGRAMACIÓN CONJUNTA URUGUAY-ESPAÑA

El *Marco de asociación* (MA) entre Uruguay y España es un documento que plasma las áreas prioritarias y los acuerdos entre ambos países para trabajar en cooperación, que contiene los principales objetivos y resultados de desarrollo a los cuales se quiere aportar.

El MA para 2011-2015 se elaboró de forma participativa con las instituciones del gobierno uruguayo, lideradas por la AUCI con la AECID, en una lógica de socios. Desde AUCI se identificaron las prioridades sectoriales para trabajar en cooperación, actividad que se desarrolló conjuntamente con la AECID conforme a las prioridades de la agenda de gobierno uruguayo y teniendo en cuenta también las áreas de cooperación prioritarias para países de renta media por parte de la cooperación española. Involucró la realización de talleres sectoriales para la construcción de matrices de resultados de desarrollo.

Es un documento abierto y flexible que permite su adecuación a las transformaciones del contexto. Además, optimiza la asociación entre Uruguay y España, acompaña el ciclo del país en términos políticos, programáticos y presupuestarios y logra una mayor eficacia de las iniciativas ejecutadas en el marco de la cooperación hispano-uruguayo.

La AUCI transfirió su experiencia sobre la elaboración del MA a sus contrapartes de cooperación en la República Dominicana y la República del Paraguay.

Áreas prioritarias del MA Uruguay-España (2011-2015):

- Gobernabilidad Democrática
- Género
- Cambio Climático
- Cultura y Desarrollo

implementación de unidades de coordinación que conjuguen una buena capacidad de coordinación y articulación con los actores involucrados, conocimiento de la institucionalidad y de los procesos políticos en el tema, dominio de las herramientas de gestión, así como el saber técnico específico del área de intervención.

Desde su creación, la AUCI cuenta con capacidades técnicas para realizar un seguimiento de la ejecución de los programas y proyectos de cooperación de manera de garantizar que se cumplan los objetivos previstos, como forma de contribuir a una cooperación de calidad y orientada al desarrollo.

No condicionalidad

La cooperación que recibe Uruguay debe estar libre de ataduras, es decir, condicionalidades de políticas o de otro tipo que impliquen un subóptimo para el país. Uruguay aspira a recibir el mismo tratamiento que otorga a otros países. Ello implica que las negociaciones se produzcan en términos mutuamente aceptables y que se adecuen a las necesidades y capacidades del país. La condicionalidad de la cooperación no solo es contraria al ejercicio efectivo de una soberanía plena por parte de los países, sino que opera en detrimento de la eficacia de la cooperación, y su eliminación es un compromiso asumido por los cooperantes en la Declaración de París.

Sustentabilidad

Las intervenciones apoyadas por la cooperación deben prever mecanismos o estrategias para la sustentabilidad de los objetivos o resultados de desarrollo. Es importante que las intervenciones no queden aisladas y sus efectos se diluyan una vez terminados los proyectos o programas. Para ello resulta imprescindible prever una adecuada generación de capacidades propias, o institucionalización en la estructura pública y/o presupuesto estatal, de las iniciativas generadas en los marcos de cooperación, a efectos de asegurar su consolidación y permanencia posterior a la ejecución del proyecto de cooperación.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA POLÍTICA EXTERIOR DEL URUGUAY

La cooperación internacional para el desarrollo vista desde un país como Uruguay debe necesariamente insertarse en las definiciones y los parámetros de la política exterior nacional.

En este sentido, las acciones de Uruguay en la materia deben en todo momento partir de su definición como país del sur, situado en la periferia de la periferia y con limitada incidencia relativa en el sistema internacional.

Del mismo modo, las acciones de la cooperación internacional como política pública deben guardar consistencia con los cinco pilares de política exterior definidos por la Administración y en particular por la Cancillería, esto es, el apego a los grandes principios de derecho internacional, la inserción económico-comercial del país, la integración regional, el apoyo a los compatriotas allende fronteras y la reforma del Estado en aras de la modernización de la Administración.

Sin perjuicio de su ubicación en el mapa de la política exterior y de la agenda internacional del país, es relevante recordar –en un todo de acuerdo con la definición de principios de la acción exterior del Uruguay– que la cooperación internacional para el desarrollo es un imperativo ético y moral para con aquellos países que, por diversas circunstancias, presentan un rezago relativo en algunas áreas, a la vez que un compromiso sistémico con los ámbitos multilaterales y con los valores más profundos de la convivencia entre naciones.

En este orden, la estrategia de cooperación sur-sur y triangular del país es vehículo para la solidaridad entre los países en desarrollo y el fomento de los lazos con la región y con el sur global.

Para Uruguay, adicionalmente, la cooperación constituye un intangible estratégico, por su capacidad para posicionar temas en las agendas políticas y sociales, a la vez de resultar un vector de importancia para los planes de desarrollo de los países.

De todas formas, se entiende que el aumento de la cooperación sur-sur no puede desplazar la

importancia de la necesaria cooperación norte-sur, sino actuar como su complemento.

Es desde este punto de vista que la política exterior del país debe continuar haciendo esfuerzos por reconceptualizar las clasificaciones de los países basadas en categorías creadas en el siglo pasado y que únicamente toman en cuenta el ingreso per cápita, las cuales deben ser superadas por indicadores más modernos, que sepan atender a las características propias de las asimetrías en los diferentes países y regiones.

En este terreno –entre varios otros– Uruguay puede realizar un aporte de calidad en la construcción de la agenda de desarrollo post-2015 y en la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Desde esta visión, y teniendo en cuenta que la cooperación al desarrollo es una porción limitada pero importante de esta agenda, considero que Uruguay debería centrar sus esfuerzos en la definición de la agenda apuntando primordialmente a la erradicación de la pobreza como foco y manteniendo al mismo tiempo una visión de reconocimiento de derechos, particularmente en materia de no discriminación (por razón de sexo, grupo etario, creencias religiosas, orientación sexual, nacionalidad, estatus migratorio y toda la extensión necesaria), género, infancia, salud, seguridad alimentaria, crecimiento económico, empleo e infraestructura, educación, agua y saneamiento, energía, desigualdad, medio ambiente y consumo responsable, entre otros.

Es primordialmente en el capítulo de los medios de implementación donde la cooperación al desarrollo tiene un papel importante que desempeñar. No necesariamente como vector troncal, pero sí como principio orientador y como herramienta de concreción, tanto en sus vetas tradicionales como en el contexto de su rol articulador para la reducción de la brecha digital entre países desarrollados y en vías de desarrollo y entre áreas urbanas y rurales primordialmente. Los espacios existen y la vocación de la política exterior del país apunta en dicho sentido.

Por Gonzalo Koncke

Representante permanente de Uruguay ante la ONU.

CUADRO 7A. CICLO DE PROGRAMACIÓN CONJUNTA URUGUAY-SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

La elaboración de la Evaluación Común de País (CCA por su sigla en inglés) constituye la primera etapa en el ciclo de programación conjunta, a la que sigue el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por su sigla en inglés). El CCA establece un marco de análisis compartido entre todas las agencias, fondos y programas del SNU representados en Uruguay.

El UNDAF es la herramienta de planificación estratégica para coordinar la cooperación del SNU en Uruguay para un período de cinco años. Establece las áreas macro de cooperación, los socios principales con quienes se trabajará y una estimación de recursos. El Gobierno y el SNU elaboraron el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011-2015, en el que acordaron dirigir sus esfuerzos de cooperación hacia las cuatro áreas prioritarias (ver cuadro 7b).³¹

El UNDAF permite la implementación del UNDAF al hacer operativos sus efectos directos. Contiene productos y actividades clave propuestos para el logro de los efectos directos del UNDAF, aterrizando una estrategia de movilización conjunta de recursos. Los tiempos de programación están alineados con los ciclos de programación del gobierno de forma quinquenal. Durante los años 2014 y 2015, el SNU en Uruguay estará en proceso de generación de insumos para la elaboración del CCA/UNDAF, a consolidar de forma conjunta con el Gobierno a partir de la definición de sus áreas prioritarias.

Fuente: Reporte de Progreso del UNDAF/UNDAP 2011-2015 de Uruguay (2013) con agregado propio.

CUADRO 7B. ÁREAS PRIORITARIAS UNDAF 2011-2015

Área prioritaria 1. Favorecer la diversificación productiva y la inserción internacional del país, el incremento de la inversión productiva, la incorporación creciente de la innovación en ciencia y tecnología en los procesos productivos, como pilares del desarrollo económico. Las acciones en esta materia, que serán implementadas entre el Sistema y el Estado y la sociedad civil uruguayos, buscan contribuir a un modelo de desarrollo equitativo y sustentable a escala nacional, subnacional y local.

Área prioritaria 2. Avanzar hacia modelos de desarrollo sustentable que contemplen la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas, la mitigación y la adaptación al cambio climático y el uso de energías renovables. Se busca reducir las vulnerabilidades sociales y ambientales en beneficio de una mayor equidad social y justicia ambiental.

Área prioritaria 3. Avanzar en el desarrollo social (con particular énfasis en las áreas de desarrollo infantil temprano, salud y educación) apuntando a la reducción de la desigualdad y las distintas expresiones de inequidad (intergeneracionales, de género, raciales y territoriales).

Área prioritaria 4. Consolidar la gobernabilidad democrática a escala nacional y local a través de la participación ciudadana, el fortalecimiento de las instituciones del Estado y del sistema nacional de protección integral de los derechos humanos, según las declaraciones y los convenios ratificados por Uruguay.

Fuente: Reporte de Progreso del UNDAF/UNDAP 2011-2015 de Uruguay (2013).

Los objetivos y principios de la cooperación sur-sur uruguaya

Por otra parte, la política de cooperación debe contemplar el rol de Uruguay como socio de css. En los últimos años el país ha alcanzado logros destacables en materia de desarrollo. A partir de esta acumulación, Uruguay viene asumiendo mayores responsabilidades con el desarrollo regional y global a través de la implementación de una estrategia de cooperación sur-sur a la altura de sus capacidades y en consonancia con su grado de desarrollo relativo. Esta apuesta se ha reflejado en la introducción de una partida presupuestal del Estado uruguayo dedicada a la cooperación, que, aunque aún es modesta, está previsto que aumente gradualmente en los próximos años.

La estrategia de cooperación sur-sur y triangular uruguaya busca contribuir al desarrollo sustentable del sur. A través de ella se apunta a fomentar y consolidar los vínculos de Uruguay con otros países de la región y del sur mediante el intercambio de experiencias y la transferencia de capacidades para el desarrollo.

La cooperación sur-sur que realiza Uruguay está basada en los principios de solidaridad entre pueblos hermanos, horizontalidad, equidad, respeto a la soberanía nacional y no condicionalidad, flexibilidad y adaptabilidad a los contextos locales.

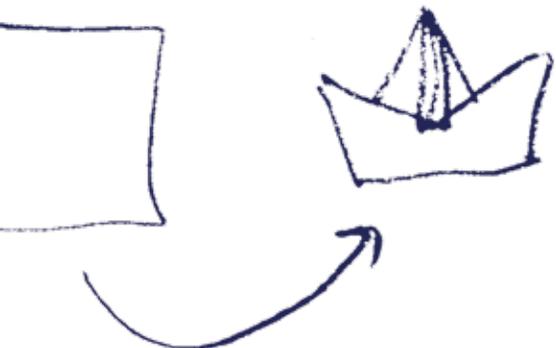
La cooperación sur-sur está en el corazón mismo del diseño de la AUCI, ya que uno de los objetivos centrales de la Agencia está específicamente dirigido a potenciar sus acciones (véase el capítulo IV de este libro). La estrategia de cooperación sur-sur uruguaya se estructura sobre las orientaciones de política exterior definidas por la Cancillería.

Finalmente cabe resaltar que para poner en marcha la política de cooperación, el gobierno de Uruguay definió la creación de una institucionalidad rectora de la cooperación, capaz de velar por el cumplimiento de los objetivos de la política, sus valores y principios en la práctica de la cooperación que el país recibe y comienza a otorgar a sus pares del sur.

CUADRO 8. DIEZ RAZONES PARA COOPERAR CON OTROS PAÍSES

1. Es un imperativo ético, ya que el desarrollo sustentable del planeta es objetivo y tarea de todos de acuerdo a sus posibilidades. Uruguay puede contribuir a esta tarea, en la medida de sus capacidades, a través de la css.
2. Para alcanzar el desarrollo sustentable es necesario construir un sistema de cooperación al desarrollo solidario y equitativo, que brinde respuesta a todas las personas y países que lo necesitan.
3. El país ha recibido cooperación que le permitió adquirir capacidades para el desarrollo que puede transferir a otros países de desarrollo relativo similar.
4. A través de la css se contribuye a la vocación latinoamericanista del país y de solidaridad con el Sur.
5. Se promueve la coordinación de políticas regionales y los diálogos interregionales en diversos temas de interés nacional.
6. Con apoyo de la cooperación tradicional, el país puede innovar en sus políticas públicas para el desarrollo sustentable y transferir estas experiencias a otros países de desarrollo similar a través de la css y triangular.
7. Prestigia a la institución nacional que realiza la css en el país y en el exterior.
8. El aprendizaje mutuo y la transferencia de conocimientos puede constituir una motivación para los recursos humanos de las instituciones públicas que realizan intercambios con sus homólogos del sur.
9. Puede permitir apalancar recursos de otras fuentes para que la propia institución reciba más cooperación.
10. La css puede mejorar el posicionamiento y ampliar los vínculos del país en el mundo.

.....
Fuente: AUCI.



ALGO y el
armado
de un barco
de papel

3

LA INSTITUCIONALIDAD Y EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LA COOPERACIÓN DEL SUR

Los cambios en el escenario de la cooperación al desarrollo de las últimas décadas han impulsado un trabajo de reflexión, transformación y fortalecimiento de los arreglos institucionales de la cooperación en América Latina y en otros países del sur. Con este proceso, los países han buscado responder a los desafíos que plantea la retirada de cooperantes tradicionales de los países de desarrollo intermedio, en particular de América Latina, y la adopción gradual de un rol dual de los países de la región en la cooperación al desarrollo.

En este proceso, las motivaciones y los desafíos han sido similares, y diversas las soluciones encontradas por los países. Las condicionantes de este proceso en cada país dependen, en última instancia y entre otras cosas, de las particularidades históricas, de la cultura democrática y social, de la calidad de las instituciones, y de la interacción y coordinación de los diferentes estamentos públicos involucrados en la política de cooperación para el desarrollo de cada Estado.

Aunque no es posible formular una receta con ingredientes precisos y pasos cronológicamente pautados, sí parece útil presentar algunos aspectos generales que, de una u otra forma, cumplen un papel en los procesos de institucionalización y el fortalecimiento de una política pública sobre cooperación para el desarrollo en los países del sur.

En este capítulo se resaltan algunas generalidades del proceso de institucionalización de la cooperación en el sur. Asimismo, se analiza el proceso de transformación del andamiaje institucional y fortalecimiento de las capacidades para la definición y la conducción de la política de cooperación uruguaya. Finalmente se presentan las principales características, atributos y funciones de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Conocer cómo han sido otros procesos, las oportunidades y los obstáculos internos para crear y consolidar una política pública de cooperación al desarrollo puede servir para un recuento de las necesidades y posibilidades individuales de aquellos países que piensan embarcarse en el proyecto de reforma institucional o que están atravesando la consolidación de esta.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL SUR

La mayoría de los países latinoamericanos están adquiriendo un rol dual respecto a la cooperación, lo que equivale a decir que son receptores de AOD y que progresivamente actúan también como oferentes de CSS. Para ilustrar esta naturaleza dual, considérese que la región recibió el 7,59 % de la AOD total en

2012 (OCDE, 2014), lo que, comparado con el 14 % que recibió en 1960, demuestra el retiro progresivo de la AOD de América Latina y el Caribe. Simultáneamente, en 2012, los países latinoamericanos ejecutaron 506 proyectos y 203 acciones de CSS bilateral y 77 proyectos y 55 acciones de cooperación triangular (SEGIB, 2013).

Acorde con ello, los países latinoamericanos, en su mayoría, han buscado contar con una institucionalidad de cooperación capaz de responder a los desafíos internos y externos en materia de cooperación internacional, con sistemas de información modernos y transparentes, con personal calificado y profesional, capaz de dotar de contenido a las negociaciones y de hacer más efectiva la cooperación internacional que reciben y también que brindan a sus socios regionales.

LA TRANSFERENCIA DE CAPACIDADES DE LA COOPERACIÓN COLOMBIANA A AUCI

Tal como ocurre con el desarrollo, en la gestión de la cooperación internacional la variable institucional –entendida no solamente desde la perspectiva de las organizaciones, sino de las reglas de juego y de los costos de transacción– es fundamental. El fortalecimiento institucional para avanzar en la gestión de una mejor cooperación al desarrollo, para progresar en los propósitos de proyección internacional de las capacidades nacionales y, en últimas, para ser un jugador relevante en la cooperación sur-sur es absolutamente necesario. Al respecto, el intercambio de conocimientos y experiencias y, por supuesto, el fortalecimiento de capacidades entre pares –aquellos agentes que coordinan la cooperación internacional en los países– son un vehículo privilegiado. A la vez que contribuyen a satisfacer necesidades de ajuste conceptual, estratégico, procedimental y operativo, son medios insustituibles de fortalecimiento de las relaciones entre ellos.

Desde la primera mitad de la década pasada, Colombia venía avanzando en el fortalecimiento de la gestión de la cooperación. En la que recibía, mediante el desarrollo de esquemas de coordinación con los donantes tradicionales, mayor vinculación entre la planeación y la definición de prioridades de cooperación, mejor manejo de la información relacionada y mayor vinculación de los agentes locales.

En la que otorgaba y estaba empeñada en fortalecer, a través de mayor promoción de la cooperación sur-sur, la identificación de capacidades para la oferta, el fortalecimiento técnico y financiero. En ese marco, se concibió y estructuró el sistema nacional de cooperación internacional, se desarrolló el mapa de la cooperación internacional, se adelantó, de forma tripartita –Gobierno, sociedad civil y comunidad internacional–, la construcción de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, y se reorientó la manera de hacer cooperación sur-sur.

Colombia, firmemente convencida de las bondades de la CSS, comenzó a fortalecer su visión, sus propósitos, mecanismos y medios. Como resultado de avances importantes en esos campos, adelantó una acción fuerte para promoverlos y compartirlos con los homólogos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, partiendo del hecho de que los agentes que gestionaban cooperación lo hacían mayoritariamente para todos los actores relevantes de sus países, pero no necesariamente para ellos mismos. Por tanto, se propuso compartir con sus pares las experiencias que hasta ese momento había acumulado, con el interés de aportar al fortalecimiento de sus propias capacidades técnicas, logísticas, para establecer alianzas y financieras, así como para gestionar mejor la cooperación internacional. En ese escenario se comenzó a compartir experiencias con diferentes países: Uruguay, Perú, Paraguay, Bolivia, Honduras, entre otros.

Un andamiaje dual

Para un creciente número de países de la región latinoamericana y del sur, la definición de su política de cooperación y de su andamiaje institucional debe conjugar los intereses y necesidades derivados de su doble rol, como receptores y oferentes de cooperación al desarrollo. Es decir, reflejar tanto las prioridades en materia de desarrollo en el ámbito nacional y los principios y procedimientos que la rigen, como los principios y objetivos que persigue la cooperación que el país del sur realiza.

En América Latina, el paisaje institucional de la cooperación es variado y se encuentra en proceso de revisión. Por un lado, seis países han optado por

En el caso de Uruguay, la primera relación se dio con el Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia. A partir de ahí se pudo establecer un proceso muy interesante y enriquecedor de acompañamiento y trabajo conjunto, que continuó con el Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional y se concretó en la actual Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

El intercambio de experiencias y conocimiento con AUCI ha sido una muy buena práctica, no solo por lo exitoso del proceso, sino porque se podría argumentar que cumplió con los más importantes principios de la cooperación sur-sur: promoción de buenas prácticas (participación en encuentros del sistema nacional de cooperación internacional, análisis del mapa de cooperación, conocimiento de la estructura y la lógica de funcionamiento de Acción Social); absoluta libertad para abordar las temáticas que consideraron más adecuadas; costos compartidos; establecimiento de relaciones de respeto, horizontalidad y equilibrio; aprendizaje mutuo.

Ello estuvo acompañado de una altísima capacidad de asimilación y de adaptación de la experiencia colombiana por la institucionalidad uruguaya, y también de una gran capacidad de innovación y proyección, hasta convertirse en lo que es ahora. Uruguay es un importante agente de cooperación en América Latina y el Caribe, que ha diseñado una política propia de cooperación al desarrollo y coo-

peración sur-sur, gerencia el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y es un actor activo en las discusiones de la agenda global de desarrollo.

Desde esta perspectiva, para este caso específico y otros que con el tiempo han venido desarrollándose, es posible reconocer que, para gestionar una cooperación al desarrollo más efectiva, un elemento fundamental es el fortalecimiento institucional de los agentes que la coordinan. El escalamiento de los objetivos y las acciones de cooperación conlleva mayores retos en lectura de las necesidades de desarrollo; formulación de propuestas; identificación de fortalezas nacionales; fortalecimiento financiero y mejores formas de utilizar los sistemas nacionales para tales propósitos; monitoreo, seguimiento y evaluación. En ese espacio, a partir del intercambio de conocimiento y el fortalecimiento de capacidades, la cooperación sur-sur y, eventualmente, la cooperación triangular son un medio importante para avanzar en esos propósitos, que están siendo acometidos de manera creciente por los países en desarrollo, tanto por los actualmente denominados *emergentes* como por los demás que desean fortalecer su participación en estos asuntos.

Por Jorge Enrique Prieto Cardozo

*Exsubdirector de Ayuda Oficial al Desarrollo - Acción Social.
Exdirector de Oferta de Cooperación - APC Colombia.*

Tabla 4. Diseños institucionales para la cooperación internacional en América Latina

Diseño institucional	Países que utilizan este diseño
Agencias en Presidencia	Uruguay, Colombia
Agencias en el Ministerio de Relaciones Exteriores	Brasil, Chile, Perú, México
Direcciones generales o viceministerios en Relaciones Exteriores	Argentina, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Ecuador
Secretarías o direcciones generales de Planificación u otros ministerios	Honduras, República Dominicana, Bolivia, Cuba, Paraguay

Fuente: AUCI (2013: 19).

crear agencias de cooperación (Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay), mientras que otros cuentan con direcciones generales, secretarías o viceministerios de cooperación. Unos y otros tienen su anclaje en instituciones como el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Relaciones Exteriores o Presidencia, y responden a estructuras y mecanismos de funcionamiento diversos.

Como sostiene Egaña (1993), los sistemas nacionales de cooperación, y por ende la institucionalidad y el andamiaje legal de la cooperación que los regula, son un producto histórico, fruto del aprendizaje institucional y del contexto local.

Sin embargo, en los últimos años, en los debates sobre la creación de las agencias de cooperación de la región, se ha sostenido que, cuando un país es netamente receptor de cooperación, la institucionalidad nacional tiende a estar asentada en la órbita de los ministerios de Planificación, por su idoneidad para definir las prioridades nacionales de desarrollo. En tanto, cuando un país ya se ha consolidado como proveedor de CSS, la institucionalidad tiende a localizarse en la órbita de los ministerios de Relaciones Exteriores, por su orientación sobre las prioridades en materia de política exterior. Y cuando el país ejerce un rol dual, es conveniente integrar ambas miradas institucionales, ya sea a través de su ubicación en la órbita de Presidencia y/o a través de la integración de los actores relevantes en el directorio.

Asimismo, un tema recurrente en los debates ha sido la búsqueda de la autonomía de la política de cooperación internacional. Paradójicamente, la agenda de desarrollo internacional que se está configurando apunta a la necesidad de una mayor coherencia entre políticas, y con ello a una mayor articulación con el resto de las instituciones del sistema político.

Los medios de implementación

La institucionalidad y su avance en aras de abordar nuevos desafíos requieren medios, capacidades y compromiso. La formulación y el seguimiento de planes estratégicos o la apuesta a la formación de técnicos favorecen una institucionalidad consciente de los desafíos, con personal profesional y calificado para negociar y gestionar eficazmente la cooperación internacional para el desarrollo.

Si bien el fortalecimiento y la creación de capacidades institucionales requieren inversiones, estas redundan en un mayor impacto de los recursos de cooperación en el desarrollo del país y la región. En este entendido, la propia cooperación internacional (tradicional y sur-sur) ha apoyado con recursos técnicos y financieros el fortalecimiento de capacidades para la cooperación al desarrollo de los Estados latinoamericanos. Pero principalmente requiere contar con recursos presupuestales suficientes para el trabajo efectivo de dicha institucionalidad, y específicos para el apoyo a actividades, proyectos y programas de css acordes a la estrategia trazada por el país.

Otro de los medios para el fortalecimiento de capacidades es la construcción de sistemas de información que aseguren el flujo y la gestión de información actualizada sobre la cooperación que los países reciben y brindan, a fin de que esta esté al servicio de los tomadores de decisión, los cooperantes y las ciudadanías, para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. En este sentido, es conveniente que la institucionalidad de la cooperación internacional se dote de un sistema de monitoreo y evaluación de resultados que le permita seguir de cerca la marcha de la globalidad de la cooperación del país y acumular el acervo de productos, resultados y aprendizajes de la cooperación para que puedan ser, a su vez, un *input* para el diseño de políticas de desarrollo o de futuros proyectos de cooperación.

Sistemas nacionales de cooperación internacional coherentes y plurales

Según Egaña (1993), la institucionalidad de la cooperación debe ser capaz de desarrollar, innovar y perfeccionar constantemente el sistema nacional de cooperación de un país, de forma que otorgue cabida a la interacción de todos los actores interesados en la materia para evitar ineficacias, porque aquellos miembros que no se sientan incluidos comenzarán a actuar por su cuenta, desestabilizando el sistema.

Por ello, en la definición de la política de cooperación, el diseño de una institucionalidad y un marco normativo adecuados, es necesario preguntarse cómo llevar a cabo la negociación, la articulación y la coordinación de la cooperación internacional con otras políticas públicas, con los cooperantes y con los actores nacionales del desarrollo. Esos desafíos se manifiestan hacia dentro y hacia fuera del país.

En el ámbito interno, es fundamental hacer visibles los logros y el valor añadido de la cooperación internacional y contar con la voluntad política del gobierno para reforzar las capacidades institucionales de la cooperación, así como con un liderazgo técnico en la materia, para contribuir a que los demás organismos nacionales y otros actores no estatales canalicen sus necesidades (demandas) y alcancen los resultados de desarrollo sumando los recursos de la cooperación internacional. Asimismo, hacia dentro, es necesario que la institucionalidad de la cooperación sea capaz de liderar la estrategia de css, apoyando la sistematización de experiencias y relevando las capacidades institucionales, las experiencias y buenas prácticas para la css del país.

En el ámbito externo, la cooperación internacional debe ocupar cierto lugar estratégico en la agenda del país. Por un lado, si se busca defender en los foros

internacionales la necesidad de seguir cooperando con los países de desarrollo intermedio, es preciso desarrollar estrategias y alianzas basadas en el conocimiento de las características y la problemática específica de América Latina, para negociar una cooperación internacional ajustada a las necesidades y desafíos de la región.

Por otra parte, si con la adopción de estrategias de css los países latinoamericanos buscan responder a los objetivos de desarrollo, es importante que la política de cooperación pueda integrarse como un verdadero elemento constitutivo de su acción exterior, para evitar que esté al servicio de otros intereses que pueden entrar en colisión. Como señalan Santander y Millán (2014), se necesitan documentos para orientar y pautar la acción exterior en este ámbito y para evitar la excesiva discrecionalidad operativa y respuestas dispares en función de los intereses que concurren en cada momento. Ello permitirá promover, desde el sur también, la coherencia de políticas necesarias para alcanzar un verdadero desarrollo sustentable a escala global.

El valor agregado de la institucionalidad de la cooperación internacional de un país supone reunir y manejar con excelencia, por un lado, la competencia para articular y coordinar la cooperación internacional, que está basada en sus capacidades de gestión y en la legitimidad que le otorga el poder político, y, por otro lado, su experticia para dar apoyo al resto de los actores del sistema nacional de cooperación internacional (sncri).

Asimismo, al ser un órgano permanente y especializado, con visión global de la cooperación del país y de las prioridades y capacidades nacionales, que cuenta con conocimiento de las fuentes y los instrumentos de cooperación y dialoga continuamente con los cooperantes, tiene el potencial para acumular lecciones aprendidas y buenas prácticas para fortalecer al Estado en el diseño y la ejecución de los proyectos y programas de cooperación internacional.

Mientras tanto, uno de los retos que tiene pendiente la institucionalidad de cooperación para el desarrollo en la región es avanzar en la incorporación de la sociedad civil organizada, los movimientos sociales y la academia en las políticas de cooperación al desarrollo. La creación de espacios para la participación y apropiación democrática podría realizarse a partir de consejos de cooperación que incluyan a los sectores aludidos. Caminar hacia la institucionalización de esta relación puede coadyuvar a la coordinación y a mejorar la comunicación sobre los logros de la cooperación en estos países.

Estas y otras cuestiones han sido tenidas en cuenta en el proceso de reforma institucional de la cooperación del Uruguay. A continuación se analizan algunos de los aspectos y lecciones aprendidas más relevantes de la experiencia uruguaya.

EL NACIMIENTO DE LA AUCI EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA INSTITUCIONAL

En 2007, la percepción generalizada entre los actores y expertos en cooperación internacional del país reflejaba que este no contaba con una política clara sobre cooperación, como tampoco disponía de una estrategia para posicionarse en esta materia.

La institucionalidad de la cooperación internacional se hallaba dividida en dos organismos con competencias superpuestas: la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Ello 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.

Además, ambas instituciones carecían de sistemas de información adecuados para los tomadores de decisión y para la ciudadanía. Finalmente, existía escasa capacidad proactiva desde el Estado para la negociación internacional en esta materia que permitiera su acceso a nuevas fuentes de financiamiento de cooperación para el desarrollo.

Vistos los desafíos y el diagnóstico, en el marco de una política de modernización del Estado, el gobierno emprendió un proceso de transformación institucional del Departamento de Cooperación Internacional de OPP hacia la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). La reforma institucional se estructuró en seis ejes³² de trabajo: 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 (sobre este punto, véase el capítulo 4).

La transformación institucional permitió el fortalecimiento de capacidades para alinear, coordinar, gestionar y administrar la cooperación no reembolsable de carácter oficial, las becas y las donaciones que el país recibe, así como impulsar la estrategia de CSS de Uruguay.

Esta transformación fue posible gracias a la combinación de tres factores. En primer lugar, una firme voluntad política de otorgar mayor jerarquía entre los asuntos del país a la cooperación internacional. Ello se manifestó en el liderazgo de las autoridades nacionales —concretamente, de la Presidencia de la República, la Cancillería y la OPP— para definir las líneas estratégicas de la política de cooperación e impulsar la transformación institucional.

En segundo lugar, la reforma de la institucionalidad se nutrió de los aportes tanto de conocimientos como de recursos financieros de agencias de cooperación internacional: la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia)³³ y la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). Finalmente, el tercer requisito fue conformar un equipo profesional con capacidad técnica y compromiso institucional.

En la ley 18719, de 2010, que creó la AUCI, quedó establecida la estructura básica de la Agencia, su presupuesto y sus cometidos: planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional que Uruguay recibe para dar cumplimiento a las prioridades nacionales de desarrollo del país, y también la que este otorga a través de su CSS.

APOYO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA A LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN URUGUAY

El apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) se enmarca en la fuerte apuesta que hizo en su día la cooperación española por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y la Agencia de Acción de Accra (2008), las cuales constituyeron una llamada a la comunidad internacional, la más importante realizada hasta la fecha, para fortalecer el papel protagonista de los países socios en su proceso de desarrollo, para reforzar la coordinación entre los donantes y apoyar más eficazmente ese papel.

En París se recogieron principios esenciales para la eficacia de la ayuda, como el de apropiación –es el país socio el que debe decidir sobre sus políticas y programas de desarrollo–, el de alineamiento –el sistema de cooperación debe alinearse con esas decisiones, apoyándolas– o el de armonización –la necesidad de coordinación entre las agencias de desarrollo para un mejor aprovechamiento de la ayuda–. Tres años más tarde, en Accra, se recogería la importancia de canalizar los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a través de los sistemas nacionales de los países socios (de presupuestos, aprovisionamiento, licitación) como primera opción, y la de apoyar el fortalecimiento de esos sistemas cuando el país socio requiriera de cooperación internacional para ello. La idea era maximizar el impacto de los flujos de AOD, superando tradicionales limitaciones relacionadas con los modos de provisión, asignación y gestión de tales flujos.

En ese marco, la AECID elaboró en 2008-2009 su I Contrato de Gestión (CG), un documento que recogía sus objetivos y los compromisos que asumía con el Gobierno de España, el cual, a cambio, la suplía de recursos económicos y humanos para hacer posible su funcionamiento. El CG, aprobado en 2009 por el Consejo Rector de la AECID, estableció como uno de sus objetivos estratégicos “Adaptar la AECID a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda”, y recogió a continuación como primer

objetivo específico el de “apoyar la apropiación de la ayuda internacional por parte del país socio, como principal protagonista de su proceso de desarrollo”. Más en concreto, el CG definió como una actuación para el logro de tales objetivos la de “colaborar con los países socios en el fortalecimiento de los departamentos e instituciones encargados de coordinar la cooperación internacional”. La idea subyacente era clara: el fortalecimiento de las instituciones a cargo de la cooperación en los países socios mejoraría la capacidad de absorción de la ayuda y la haría más eficaz.

Pues bien, de acuerdo al *Informe de ejecución del Contrato de Gestión*, elaborado por la propia AECID, en América Latina la Agencia contribuyó al fortalecimiento de las instituciones nacionales responsables de coordinar la cooperación internacional cuando fue requerida para ello, y, por otra parte, se firmaron memorandos de entendimiento para el desarrollo de operaciones de cooperación triangular con determinados países socios, lo que permitiría, por un lado, reforzar aún más las capacidades de estos países y, por otro, compartir los avances registrados en estos con otros países de menor nivel de desarrollo. Uruguay figuró como país socio de la cooperación española en este tipo de acuerdos.

Estos antecedentes permiten comprender la aprobación del proyecto que en 2009 se tituló “Creación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI)” –después se denominaría Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)–. Fue un proyecto que tuvo como contraparte al entonces Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República. En el texto del proyecto se recogió que su objetivo principal sería apoyar el proceso de transformación institucional del mencionado departamento de la OPP en una nueva institución, que sería la responsable de la coordinación, supervisión y seguimiento de la cooperación internacional, y que la AECID aportaría 187 mil dólares (y Naciones Unidas, como segunda entidad participante, 152 mil).

Respecto a las actuaciones, se preveían, entre otras: la capacitación del personal; el apoyo para el ingreso de nuevo personal de alta especialización;

el desarrollo de herramientas informatizadas y relevamiento de información contrastada; la configuración de un sistema nacional de cooperación; la mejora de la coordinación y el fortalecimiento de los vínculos con contrapartes locales (Administración Central, intendencias) y con organismos de financiación internacionales, y el desarrollo de nuevas modalidades de cooperación, como la sur-sur, triangular y descentralizada.

El texto del proyecto afirmaba que Uruguay no dependía de la cooperación internacional ni para sostener su presupuesto ni para mantener su gasto público, pero que esta desempeñaba un papel estratégico en lo concerniente a la transferencia de conocimiento y como fuente de recursos de gestión flexible, lo que aconsejaba fortalecer al Estado para diseñar e implantar una política articulada de cooperación y garantizar así que los recursos de AOD recibidos estuvieran alineados con los objetivos definidos por el Gobierno y fueran empleados de forma eficaz.

Merece la pena detenerse en los resultados esperados con la realización del proyecto, pues nos darán la pauta para valorar su grado de éxito. Entre ellos destacaría: a) la AUCI se convierte en el interlocutor de la cooperación internacional en el Uruguay; b) se han fortalecido las capacidades institucionales para coordinar, gestionar y evaluar la cooperación internacional; c) se han implantado la infraestructura, recursos humanos, procedimientos y sistemas para relevar y sistematizar información agregada sobre la cooperación internacional en el país; d) se cuenta con personal capacitado y de perfil joven, pero de alta especialización; e) existen canales de interacción con diferentes actores relacionados con la cooperación; f) se cuenta con procedimientos de desembolso en tiempos ajustados para la ejecución de los proyectos; g) se logra una mejor inserción del país en el sistema internacional de cooperación, y h) se dispone de instrumentos para llevar a cabo experiencias de cooperación sur-sur y triangular.

Pues bien, todo indica que los resultados esperados han sido ampliamente logrados. El principal: la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional es una realidad, ocupa un espacio propio en la Torre

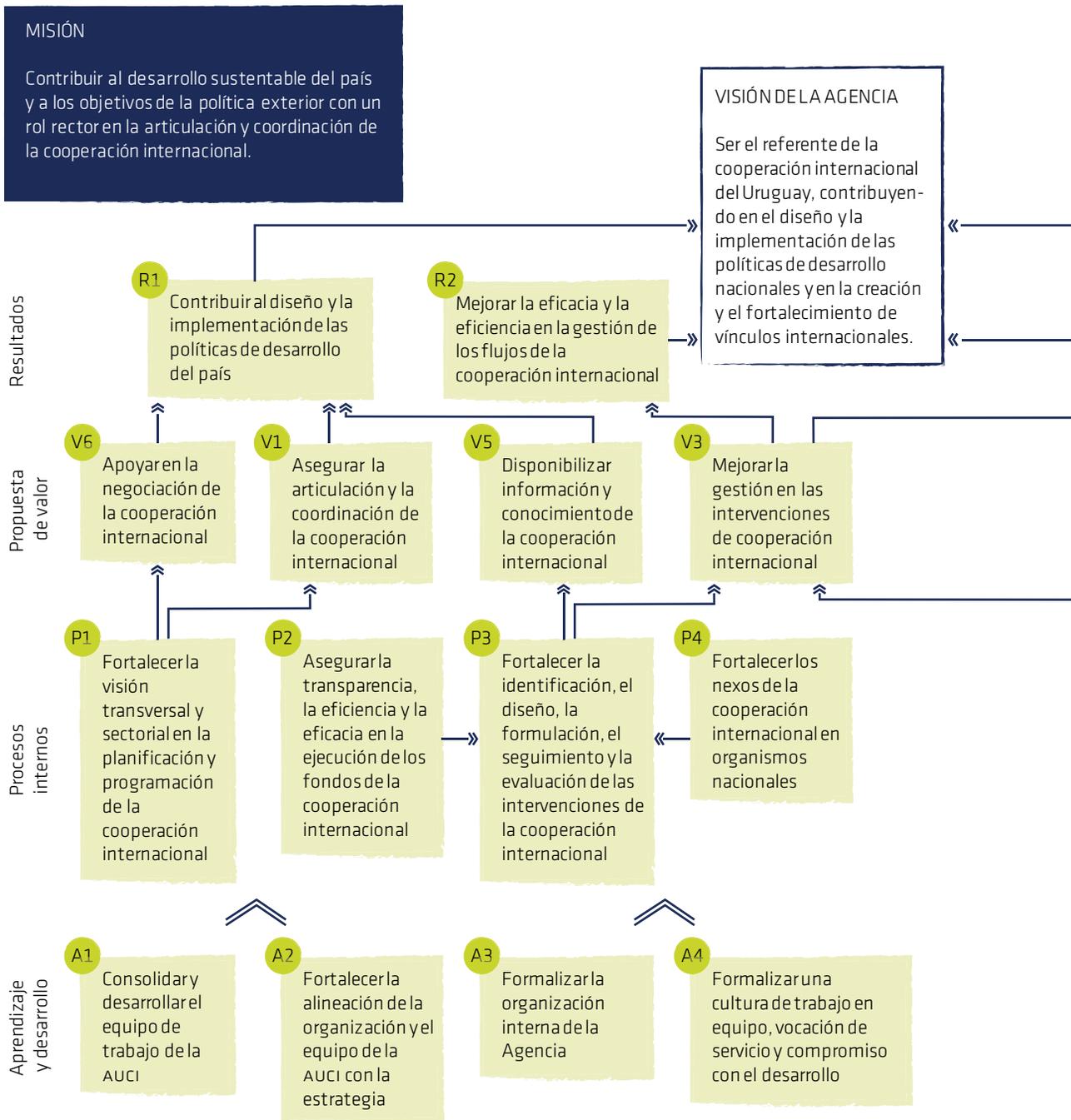
Ejecutiva de la Presidencia de la República y cuenta con un grupo joven y dinámico de cuadros técnicos y administrativos bien capacitados que hacen valer sus competencias en la dirección de la cooperación internacional que recibe el país. Pero la lista continúa: la AUCI publica todos los años documentos con información agregada y detallada sobre los proyectos de cooperación existentes y sus fuentes de financiación –lo que supone que cuenta con un buen sistema de registro y gestión de los proyectos–; edita una página web bien diseñada que rinde cuentas a la ciudadanía sobre la cooperación que se recibe en el país y sobre cómo se emplea; es reconocida como interlocutora por las agencias de cooperación que actúan en el país, y autoriza los pagos –al menos en lo que respecta a los recursos de los proyectos financiados por la AECID–, entre otros logros.

Pero tal vez la mejor demostración del grado de madurez que ha alcanzado la AUCI en el transcurso de estos pocos años se encuentra en el reconocimiento internacional que ha ido logrando; por un lado, actuando en los últimos dos años como Secretaría Técnica de la Cooperación Sur-Sur en el ámbito iberoamericano, y, por otro, contribuyendo a delinear un nuevo papel para Uruguay como oferente de cooperación. Las actuaciones de cooperación sur-sur que lleva adelante Uruguay y, por otra parte, las operaciones de cooperación triangular que estamos llevando a cabo conjuntamente Uruguay y España en Bolivia y Paraguay son un buen exponente de este nuevo papel. Uruguay se ha convertido así en un socio maduro y fiable en cooperación, que comienza a ocupar un papel responsable dentro de la comunidad internacional acorde con su nivel de desarrollo. Ello no niega la necesidad de contar con cooperación internacional especializada para seguir avanzando en su proceso de desarrollo, pero sí confirma las responsabilidades internacionales y los compromisos que está asumiendo con países de menor nivel de desarrollo. Y AUCI tiene en todo ello un rol indiscutible.

Por Manuel de la Iglesia-Caruncho

*Director del Centro de Formación de la AECID en Montevideo
y ex coordinador general de la Cooperación Española
en Uruguay*

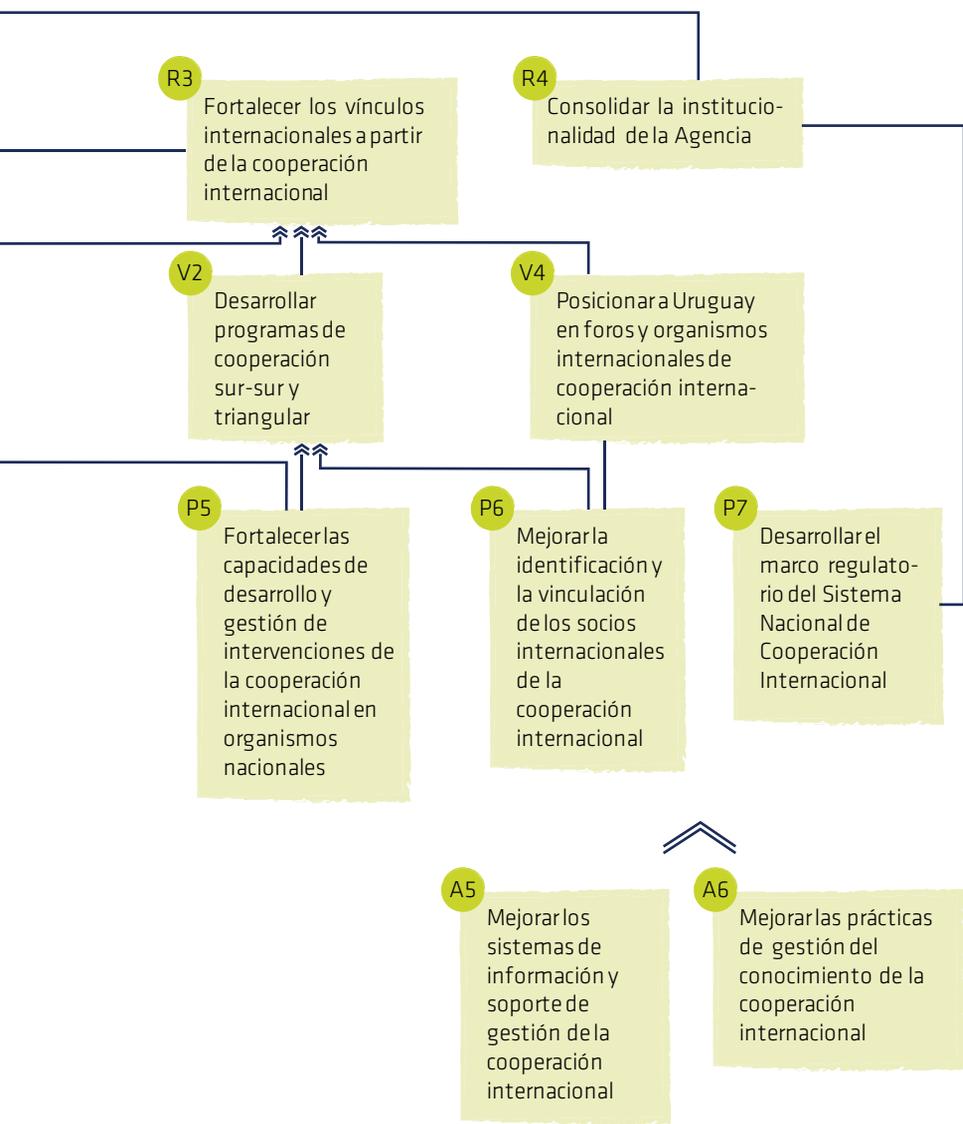
Gráfico 6. Mapa estratégico de la AUCI



Fuente: DELOITTE S.C., 2012.

VALORES

Orientación a resultados. Vocación al servicio público y profesionalismo. Visión global y transversal. Colaboración. Empatía. Espíritu de equipo. Transparencia. Integridad. Honestidad.



CUADRO 9. LOS DIEZ PRINCIPALES ROLES DE LA AUCI

1. Alineación de la cooperación internacional al desarrollo (ci) con las prioridades nacionales de desarrollo.
2. Coordinación de la ci: cooperantes, instituciones, temas y territorio.
3. Apoyo a la formulación de las intervenciones de cooperación.
4. Monitoreo, seguimiento y evaluación de la ci.
5. Registro, sistematización y publicación de datos de ci.
6. Participación en foros internacionales de debate y negociación de la ci.
7. Generación de conocimiento y fortalecimiento de capacidades para el diseño y la gestión de la ci.
8. Articulación de la oferta, demanda y programas de CSS y triangular.
9. Difusión de becas de formación del sector público.
10. Canalización de donaciones en especie del exterior.

.....
Fuente: AUCI.

La AUCI funciona como un órgano desconcentrado en la órbita de la Presidencia de la República. Cuenta con un Consejo Directivo integrado por el ministro de Relaciones Exteriores, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y un miembro designado por el presidente de la República, quien preside el Consejo.

Su ubicación en la órbita de Presidencia busca responder con eficacia al rol dual que ha comenzado a ocupar el país en materia de cooperación para el desarrollo. En este sentido, desde la Presidencia es posible contar tanto con una visión transversal de las políticas públicas como global de las prioridades y capacidades nacionales. Asimismo, le brinda un acceso privilegiado para la interlocución con otros ministerios y organismos estatales, con vistas a la efectiva alineación de la cooperación a las necesidades del país. A su vez, la composición tripartita del Consejo Directivo le permite una alineación permanente entre las prioridades de desarrollo, su planificación y presupuesto en el ámbito nacional y territorial, así como las orientaciones de política exterior para la configuración de la estrategia de CSS del país y su apoyo a través de la Cancillería y la red de embajadas y misiones de Uruguay en el exterior.

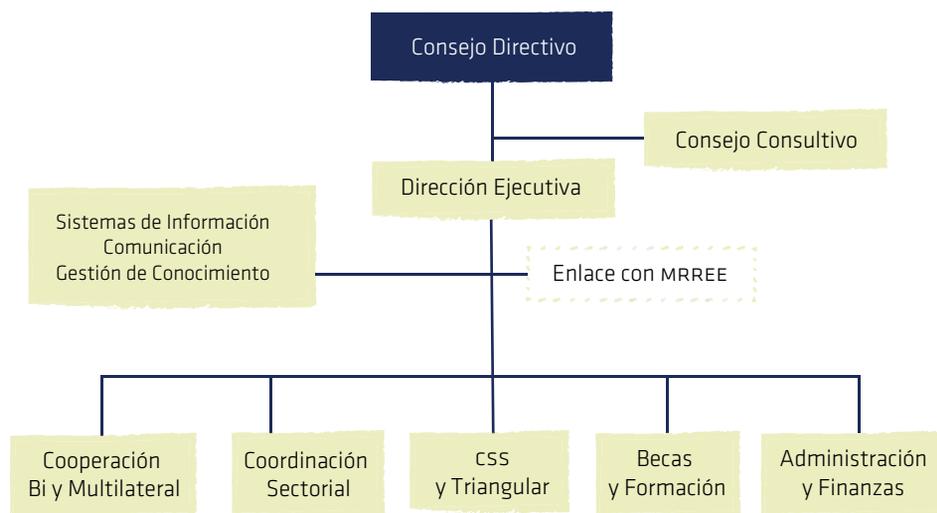
Con el objetivo de operacionalizar su mandato, la AUCI realizó un ejercicio de planificación estratégica que involucró la definición de la misión y visión de la Agencia y de los valores que orientan su labor, así como la identificación del mapa de entidades de interés, los objetivos estratégicos, las propuestas de valor y los procesos internos y aprendizajes organizacionales que los posibilitan (ver gráfico 6).

Un análisis detallado de los resultados de este ejercicio excede el alcance de este libro. Sin embargo, a continuación se presentan algunos de los principales aprendizajes y desarrollos, procesos internos, propuestas de valor y resultados del trabajo de la AUCI.

¿CÓMO SE HACE LA COOPERACIÓN EN LA AUCI?

El equipo de trabajo

El valor intangible de la cooperación uruguaya lo constituyen sus recursos humanos. El camino hacia la creación de la AUCI implicó la capacitación y actualización de conocimientos del personal del Departamento de Cooperación Internacional de OPP, así como la incorporación de personal

Gráfico 7. Organigrama de la AUCI

Fuente: AUCI.

con calificación específica en la materia, en los ejes transversales y los principales sectores de la cooperación internacional.

Para la incorporación de especialistas se buscó un perfil de profesionales con formación de posgrado y maestría en temas relevantes, con estudios en instituciones académicas prestigiosas nacionales e internacionales y compromiso con la mejora de la institucionalidad y de la gestión de la cooperación en el Uruguay.

De esta forma, se diversificaron los perfiles profesionales y se ampliaron las áreas de conocimiento de la Agencia, con el objetivo de dotarla de capacidades técnicas específicas en diferentes temas, fuentes e instrumentos, en un contexto pautado por la complejización de los desafíos del desarrollo sustentable, a fin de lograr una interacción provechosa con interlocutores de los sectores prioritarios para las políticas públicas del país.

Actualmente, la AUCI cuenta con especialistas en temas transversales como género, derechos humanos e integración regional, y sectoriales como políticas sociales, políticas productivas, medio ambiente y energía. Asimismo, existe una unidad de css y triangular, un área de formación de capital humano y becas, un área administrativo-contable para la gestión y administración de proyectos de cooperación internacional, un área de gestión de conocimiento, un área de información y un área de comunicación.

Coordinación interna

Para optimizar su rol coordinador de la cooperación internacional del país, la AUCI trabaja simultáneamente en dos modalidades: por fuente/cooperante y por sectores/áreas del desarrollo. Ello le permite una mejor alineación de los proyectos de

cooperación a las prioridades y políticas nacionales y sectoriales, así como impulsar la estrategia de css, asentada en capacidades sectoriales y transversales del país.

Con la creación de la AUCI se buscó romper la concepción clásica del funcionamiento de una institución de cooperación pensada únicamente en función de los cooperantes. Para ello, se sumó al equipo de trabajo la figura de los *sectorialistas*. El técnico sectorialista tiene como principal función la negociación técnica, la coordinación, la articulación, el seguimiento y monitoreo de iniciativas de cooperación de su sector de especialidad con el organismo nacional que está a su cargo, a los efectos de contribuir a una adecuada articulación entre los socios cooperantes en esas áreas y los beneficiarios de la cooperación.

Este responsable sectorial es el interlocutor con las contrapartes de gobierno, con mandato en los temas de su competencia, a través de las respectivas unidades de cooperación y direcciones técnicas, tanto para recibir las demandas de cooperación como para apoyar en la resolución de problemas en la gestión de los proyectos o cuando existen oportunidades de cooperación. Asimismo, los sectorialistas asesoran a la Dirección de la AUCI, proporcionándole una visión global de la cooperación específica del sector que les compete para el direccionamiento de los recursos e iniciativas en el ámbito nacional y el impulso de iniciativas de css del país en los sectores con capacidad para ello. Estos técnicos realizan el seguimiento de todos los proyectos en estrecha coordinación con los técnicos responsables de las fuentes.

Por su parte, el técnico responsable de fuentes/cooperantes asesora técnicamente en la negociación, la elaboración y el acuerdo de los documentos programáticos y de los marcos de asociación con el socio cooperante que está a su cargo. Asimismo, cumple la labor de facilitar la coordinación, la articulación, el seguimiento y monitoreo y la evaluación de las intervenciones e iniciativas de cooperación con el socio cooperante o fuente bajo su responsabilidad. Estos técnicos conocen los diversos mecanismos e instrumentos de cooperación de la respectiva fuente y apoyan a las contrapartes nacionales en lo que respecta a los mandatos, funciones, roles y procedimientos del socio cooperante.

La AUCI procura tener una visión sistémica de la cooperación, por lo que sectorialistas y responsables de fuentes trabajan de forma conjunta. En este sentido, redactaron un protocolo con pautas de interacción orientado a alinear las capacidades del personal con la misión, la visión y la estrategia de la AUCI, para de esta forma facilitar la labor diaria, la interacción, optimizar el rendimiento, fortalecer las capacidades y favorecer el desarrollo de las personas. Si bien el protocolo es una guía para la interacción, ambos roles son dinámicos, ya que la cooperación cambia velozmente. Lo más importante es el trabajo en equipo, de manera que también la modalidad y la impronta de las personas que trabajan hacen a la construcción del rol.

Contar con estos conocimientos específicos y consolidar esta modalidad de trabajo dentro de la agencia ha permitido que la AUCI se posicione de manera más sólida a la hora de negociar y coordinar la cooperación, brindando apoyo técnico a las contrapartes nacionales para la formulación e implementación de las intervenciones de cooperación al desarrollo, así como para promover el fortalecimiento de capacidades de la cooperación internacional.

Gestión de conocimiento

Uno de los pilares de la reforma institucional hacia la creación de la AUCI ha sido la “gestión del conocimiento” sobre cooperación internacional para trazar la hoja de ruta y sentar las bases de la política pública.

La gestión del conocimiento es una actividad estratégica de soporte que involucra transversalmente a toda la AUCI, dado que sucede a nivel de los técnicos individualmente, de los equipos de trabajo y de la organización en su conjunto. Posee asimismo una dimensión interorganizacional, que se materializa en las actividades de fortalecimiento del SNCI, y una dimensión internacional en tanto la AUCI intercambia conocimiento con otros organismos de cooperación en el sur. En vista de que esta disciplina apunta a la mejora de la eficacia, a la resolución de problemas y a la innovación, aspira a constituirse como una propuesta de valor para toda la cadena de cooperación del país.

Una de las primeras acciones de gestión de conocimiento fue la construcción de una biblioteca virtual de cooperación internacional para el desarrollo. Ello tuvo como objetivo principal instruirse sobre el estado del arte del conocimiento sobre cooperación internacional y generar insumos para la política pública. A través de la recopilación, la sistematización y el registro de citas y referencias bibliográficas, la biblioteca cuenta actualmente con más de 900 publicaciones académicas, literatura especializada, presentaciones internas y externas, así como normativa internacional sobre cooperación y desarrollo. Este acervo facilitó en primer lugar el diseño de una hoja de ruta para llevar adelante el proceso de reforma institucional en Uruguay. En segundo lugar, la elaboración de documentos de trabajo —de autoría propia y de expertos invitados— que contribuyen a la reflexión sobre temas relativos a las principales discusiones y negociaciones de la cooperación al desarrollo (véase la lista en el cuadro “Publicaciones de la AUCI”). Estos documentos se difundieron entre los actores nacionales y regionales de la cooperación al desarrollo y se encuentran disponibles en el sitio web de la AUCI.

Ello ha permitido también la realización de una serie de instancias de socialización y actualización de conocimiento con el equipo de trabajo de la AUCI. Paralelamente, la incorporación de personal profesional con diversas especializaciones en desarrollo propició nuevas instancias de capacitación y actualización dentro de la organización. Desde el año 2010 se han realizado más de 60 actividades de formación, algunas internas, que involucraban a todo el personal, y otras instancias externas, lo que equivale a más de 880 horas de capacitación.

Otra línea de gestión de conocimiento en la organización es la documentación de algunos procesos claves, como la coordinación entre la AUCI y la Cancillería, la relación entre sectorialistas y responsables de fuentes de cooperación en la AUCI, y la metodología para el registro y la sistematización de datos de cooperación internacional, entre otros.

En el plano interorganizacional, desde su creación hasta la fecha, la AUCI ha organizado cinco seminarios y talleres internacionales sobre cooperación al desarrollo. Estas iniciativas apuntaron, por un lado, a socializar el conocimiento sobre la materia entre los actores del SNCI y, por otro, a articular posiciones regionales sobre temas de interés similar, como la cooperación para países de de-

PUBLICACIONES DE LA AUCI*



Serie Temas de Cooperación

- AUCI, 2011. *Los países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional*, Temas de Cooperación n.º 1, Montevideo.

Resumen: Este documento sistematiza los debates mantenidos en ocasión del seminario regional “Los países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional”, organizado por la AUCI en agosto de 2011 en Montevideo. El evento contó con el aporte de más de 30 *policy makers* y expertos de 12 países que abordaron temas de relevancia para la región –como la clasificación de *renta media*, la coherencia de políticas de desarrollo, la cooperación sur-sur y triangular– y analizaron los posibles aportes de los países latinoamericanos al proceso de reforma de la gobernanza global de la cooperación al desarrollo.

- AUCI, 2013. *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto foro de alto nivel de Busan*, Temas de Cooperación n.º 2, Montevideo.

Resumen: El documento analiza el alcance de los resultados del IV Foro de Alto Nivel celebrado en Corea del Sur en 2011, que es uno de los principales hitos del debate de la reforma de la eficacia de la ayuda, ya que sienta las bases para la creación de la Alianza Global para la Efectiva Cooperación al Desarrollo. El documento describe la participación

de Uruguay en la reunión y aporta una tabla comparativa de la evolución del tratamiento de los distintos temas abordados en las reuniones de París, Accra y Busan.

- AUCI, 2013. *Nuevos desafíos, nueva institucionalidad: Primera Etapa de la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional*, Temas de Cooperación n.º 3, Montevideo

Resumen: Este trabajo presenta las principales líneas de la reforma institucional de la cooperación al desarrollo en Uruguay que dio origen a la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional en 2010. Se analizan el contexto nacional y el internacional que propiciaron la reforma institucional y se recogen los principales aprendizajes, de manera que la experiencia de Uruguay pueda ser útil a otros países que se encuentren transitando un camino similar.

- AUCI, 2013. *Coherencia de políticas y acción colectiva. El problema del desarrollo en un mundo globalizado*, Temas de Cooperación n.º 4, Montevideo.

Resumen: Este documento es un extracto de la tesis doctoral de Natalia Millán por la Universidad Complutense de Madrid. La obra redimensiona y ubica el rol de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el contexto más amplio del resto de las políticas nacionales e internacionales que impactan sobre el desarrollo y reflexiona sobre el rol de los sistemas

de cooperación desde un abordaje cosmopolita. Este trabajo plantea que, en un mundo profundamente interdependiente, la AOD no bastará para luchar contra la pobreza, alcanzar los ODM y promover el desarrollo global, sostenible y equitativo entre los pueblos. Por tanto, la coherencia de políticas y la acción colectiva orientada al desarrollo son necesarias para encontrar soluciones eficientes a largo plazo, tanto a escala nacional como global.

- AUCI, 2014. *La cadena de valor de la cooperación internacional al desarrollo en Uruguay*, Temas de Cooperación n.º 5, Montevideo.

Resumen: Este documento de trabajo sintetiza el ejercicio realizado por la AUCI de estudiar la cadena de valor de la cooperación internacional del Uruguay desde una óptica sistémica, con el objetivo de transformar la política y la gestión de la cooperación internacional en función del nuevo rol dual del país como socio y proveedor de cooperación al desarrollo. Este ejercicio permitió identificar los eslabones de la cooperación internacional, las actividades y resultados (productos) de cada uno de ellos, los roles e interacciones (tipos de encadenamientos) existentes entre los actores del sistema nacional de cooperación, así como el valor que aportan a la cooperación al desarrollo.

- AUCI, 2013. *Capacidades uruguayas para la cooperación sur-sur*, Montevideo.

- AUCI, 2014. *Uruguayan capacities for south-south cooperation*, Montevideo.

Resumen: La publicación, en su versión en español y en inglés, es producto del relevamiento y la sistematización de capacidades nacionales realizado por la AUCI, a partir de los cuales se identificaron cuatro áreas estratégicas en las que Uruguay ha logrado desarrollar conocimientos para compartir iniciativas de cooperación sur-sur.

Briefing Papers

- AUCI, 2013. *Hacia la agenda de desarrollo post-2015: Explorando visiones desde América Latina*, Briefing Paper n.º 1, Montevideo.

Resumen: Este *paper* propone algunos elementos para la discusión de la agenda post-2015 que pueden ser comunes a los intereses y necesidades de la región latinoamericana. Los aportes surgen del ejercicio de consulta nacional realizado en Uruguay a principios de 2013.

Estados de situación de la cooperación en Uruguay

Cada año la AUCI produce una serie de informes generales y sectoriales que analizan el estado de situación de la cooperación internacional que el país recibe y brinda.

- AUCI, 2012. *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay*, n.º 1, 2011-2012, Montevideo.

- AUCI, 2012. *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Área social, derechos humanos y acceso a la justicia*, n.º 1, 2011-2012, Montevideo.

- AUCI, 2012. *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Medio Ambiente y Energía*, n.º 1, 2011-2012, Montevideo.

- AUCI, 2013. *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay 2013*, Montevideo.

- AUCI, 2013. *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Área social, derechos humanos y acceso a la justicia 2013*, Montevideo.

- AUCI, 2013. *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Área Medio Ambiente, Agua y Energía*, Montevideo.

- AUCI, 2013. *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Área Gobernabilidad*, Montevideo.

* Todas ellas se encuentran disponibles en el sitio web <www.auci.gub.uy>.

Fuente: AUCI.

EL RETO DE GESTIONAR EL CONOCIMIENTO EN LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. REFLEXIONES DESDE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El conocimiento es un recurso clave para cualquier organización. Toda entidad, pública o privada, genera gran cantidad de información, datos y saberes en el desarrollo de su quehacer y gracias a su propio funcionamiento. Estos conocimientos son importantes en sí mismos, pero sobre todo desempeñan un papel fundamental por su rol en el fortalecimiento y transformación institucional.

Ahora bien, pocas organizaciones aprovechan de una manera estratégica el conocimiento que generan. Dicho de otra manera, una minoría tiene interiorizado este recurso de tal manera que podemos hablar de *organizaciones que aprenden (learning organizations)*.

Este recurso es especialmente relevante en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.³⁴ Aunque la cooperación moviliza grandes cantidades de recursos financieros, su contribución más importante es su capacidad de generar cambios socioeconómicos e institucionales, y eso depende principalmente de transmitir e intercambiar experiencias, saber-hacer, lecciones y destrezas técnicas. Es decir, las transformaciones profundas en sociedades no vienen tanto por la construcción de puentes, escuelas o pozos, sino por iniciativas que construyen capacidades locales sostenibles.

Dicho esto, para que el conocimiento sea una verdadera herramienta de trabajo de una organización de cooperación, debe figurar en el centro de sus estrategias institucionales. No puede ser tratado solamente como una modalidad de cooperación (de cara al exterior), sino que debe orientar todo el funcionamiento y los procesos de esa entidad (internamente). Sin embargo, muchas agencias responsables de llevar a cabo las políticas de cooperación internacio-

nal para el desarrollo no vinculan su praxis externa con sus procesos organizacionales. Un efecto es que gran parte del conocimiento generado se pierde, cuando lo ideal sería que se invirtiera en la mejora de la actuación institucional.

No es tan fácil lograr este grado de integralidad, como revela una evaluación reciente de una agencia líder en la cooperación, el Department for International Development (DFID) del Reino Unido, que concluyó que esta organización no aprende lo suficiente de su actividad.⁽¹⁾ El Banco Mundial lleva años intentando convertirse en un *banco de conocimientos*, sin resultados convincentes.

En este contexto, la cooperación española decidió en su Plan Director 2013-2016⁽²⁾ poner cada vez más énfasis en el conocimiento, lo que queda evidente cuando dice que hay que “transitar desde una cooperación intensiva en recursos [financieros] a otra más intensiva en conocimientos”. Habla también de incorporar “sistemas de gestión del conocimiento” como elemento fundamental para la mejora institucional. Con relación al apoyo a la cooperación sur-sur, se indica que la cooperación española debe potenciar su contribución al intercambio de conocimientos. El documento también reconoce que se trata de un desafío importante para los actores del sistema nacional. Diversos estudios y evaluaciones recientes dan fe de la limitada atención que se ha prestado en el sistema español hasta ahora.⁽³⁾

¿Qué se está haciendo en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), principalmente órgano ejecutor de la cooperación española, para superar esta situación? En primer lugar, se ha situado el tema en un lugar central de su Plan Estratégico 2014-2017.⁽⁴⁾ un resultado de gestión apunta a sentar las bases de un sistema de gestión del conocimiento.

En lo concreto, se trabaja en varias líneas. Una es generar conciencia en la organización de la im-

portancia del conocimiento, una tarea ingente de largo plazo en una entidad de más de 1100 profesionales. Para ello, la formación formal y no formal es esencial; un paso son los cursos en gestión del conocimiento que se empiezan a ofrecer. Por otro lado, en 2013 se aprovecharon los actos de conmemoración del 25 aniversario de creación de la Agencia para organizar una serie de seminarios/talleres cuyo objetivo principal era recoger experiencias y extraer lecciones de su trayectoria. Un ejemplo de ello fue el seminario *Encuentro sobre el derecho a la educación y desarrollo*, realizado en el Centro de Formación en Montevideo.⁽⁵⁾

La incorporación de un sistema de información integral es una pieza fundamental de este empeño para poder disponer de datos actualizados y fácilmente accesibles en toda la organización. Esto va mano a mano con mejoras en la comunicación interna (intranet, uso más intensivo de redes sociales). De cara al exterior, se ha iniciado un proceso de transformación de los centros de formación en América Latina que se espera consolidar mediante un centro virtual. También se busca potenciar este componente en instrumentos como la cooperación triangular.⁽⁶⁾

Otra línea es potenciar el trabajo horizontal, especialmente mejorar los intercambios entre oficinas en el exterior para que se conozcan las experiencias –logros y fracasos– de unos y otros más ampliamente. Para tal fin se creó recientemente la Red de Puntos Focales de Eficacia y Calidad, que complementa las ocho redes sectoriales que ya existían.

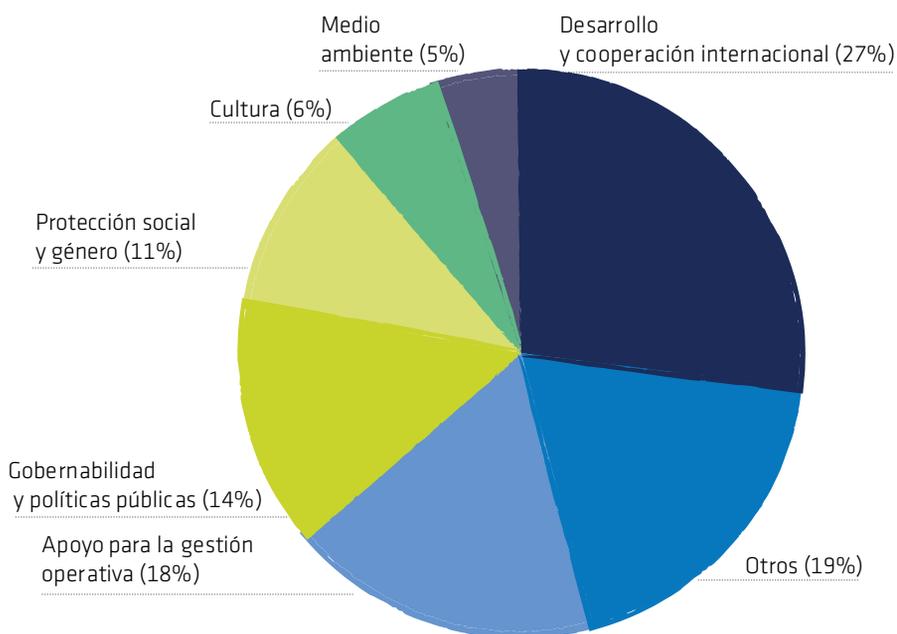
Ahora bien, la AECID se encuentra en una etapa inicial del largo camino para convertirse en un organismo en el que la gestión del conocimiento se hace de manera sistemática y se convierte en algo reconocido por otros actores y por sus socios. Hay que mantener y sin duda reforzar el impulso actual para que dé frutos sostenibles, y eso será un desafío en estos momentos de presupuestos

restringidos. Por último, parece interesante explorar posibilidades de intensificar intercambios con agencias cooperantes de los países latinoamericanos –AGCI, AUCI, AMEXCID, etcétera– por las múltiples afinidades que comparten y por el potencial de construir una agenda de aprendizaje conjunta.

Christian Freres

Experto en eficacia de la ayuda. Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad de la Ayuda del Gabinete Técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID de España).

1. Véase <<http://icaei.independent.gov.uk/2014/04/04/icaei-publishes-report-dfid-learns/>>.
2. <http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf>.
3. Véase, por ejemplo, Iliana Olivie (coord.), *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional*, Madrid: Real Instituto Elcano, 2011 <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bd07c5004980c422bcb7bc9437ec6e7e/Informe_Elcano_13_cooperacion.pdf?MOD=AJPERES>.
4. Véase <http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2014/2014_04/2014-04-23-plan-estrategico-agencia.aspx>.
5. Más información en <<http://www.aecidcf.org.uy/index.php/novedades/36/327-tiempos-de-balance-la-cooperacion-espanola-evalua-en-montevideo-sus-25-anos-de-trabajo-en-educacion-en-iberoamerica>>.
6. Al respecto véase C. Freres, *El intercambio de conocimientos en la cooperación triangular en América Latina y el Caribe*, Bogotá: CEPEI, 2013, <https://www.academia.edu/3598254/El_Intercambio_de_Conocimientos_en_la_Cooperacion_Triangular_en_America_Latina_y_el_Caribe>.

Gráfico 8. Áreas de capacitación 2010-2014

Fuente: AUCI.

sarrollo intermedio, los principios, características y el rol de la css, los desafíos institucionales para las agencias latinoamericanas de cooperación internacional, así como la agenda global del desarrollo y su gobernanza. Paralelamente, todos los años se realizan distintas actividades tendientes al fortalecimiento del snri, que se detallan en la sección siguiente.

Por su parte, la estrategia de css implicó tareas de gestión de conocimiento. En primer lugar, la AUCI emprendió un relevamiento de las áreas, políticas públicas y capacidades de desarrollo de Uruguay, que dio origen al documento de capacidades para la css que orienta dicha estrategia. Asimismo, se elaboró un instructivo que acompaña este documento, dirigido a las embajadas y misiones de Uruguay en el exterior, para orientar su utilización. Finalmente, desde la AUCI se organizó el lanzamiento oficial de la estrategia de css y la presentación del documento de capacidades del Uruguay para la css, como parte de un proceso de visibilización y sensibilización sobre la css en Uruguay.

Finalmente, en las últimas décadas, el conocimiento también ha emergido como un componente esencial de la cooperación al desarrollo, junto con la cooperación financiera y técnica. El intercambio de conocimientos (*knowledge sharing*) comporta un aprendizaje entre pares que resulta de la exploración de nuevas ideas, experiencias y abordajes. En el marco del proceso de transformación del rol de los países latinoamericanos en la cooperación al desarrollo, la AUCI ha realizado una serie de intercambios de conocimiento con otras en-

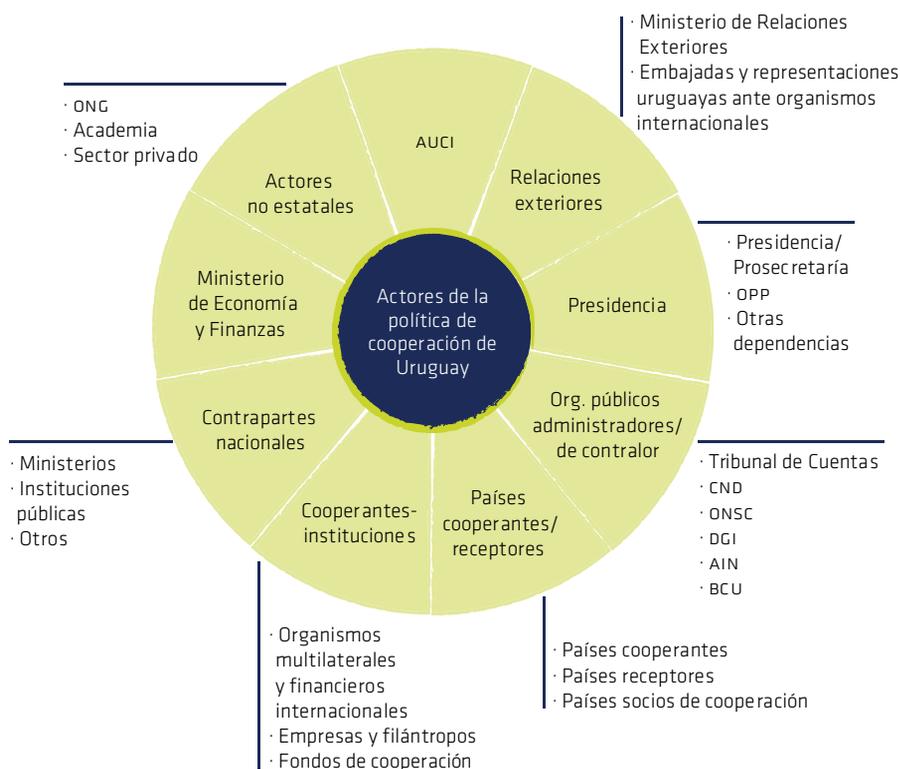
tidades de cooperación de la región que solicitaron conocer la experiencia de transformación institucional de Uruguay, así como la experiencia de Uruguay en el proceso de Unidos en la Acción de las Naciones Unidas.

Articulación y fortalecimiento del sistema nacional de cooperación internacional

La gobernanza de la cooperación internacional comprende a distintos actores nacionales y subnacionales, además de agentes no estatales que operan en el país, que conforman el SNCI. Como puede observarse en el gráfico 9, el SNCI de Uruguay abarca los siguientes actores dentro del Estado: Presidencia de la República, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Economía y Finanzas, por sus roles diferenciados en relación con la definición de las políticas de desarrollo del país, la cooperación internacional, la política exterior y su vinculación con las instituciones financieras internacionales (IFI).

También integran el SNCI los actores no estatales, que incluyen organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, academia y sector privado (cámaras empresariales, asociaciones, etcétera) del país que reciben u ofrecen cooperación.

Gráfico 9. Los actores de la política de cooperación de Uruguay



Fuente: AUCI (2014).

Del mismo modo, las contrapartes nacionales refieren a los organismos nacionales que son beneficiarios y/o ejecutan las iniciativas de cooperación. Por otra parte, integran el *snri* los cooperantes, ya sean multilaterales (entre los cuales se incluyen los organismos multilaterales y fondos globales) o bilaterales (países que cooperan con Uruguay o aquellos socios de *css* y triangular).

Asimismo, forman parte del *snri* los organismos públicos administradores o de contralor, como el Tribunal de Cuentas, la Corporación Nacional para el Desarrollo, la Organización Nacional de Servicio Civil, la Dirección General Impositiva, la Auditoría Interna de la Nación y el Banco Central del Uruguay, entre otros que participan en los distintos procedimientos administrativos o de contralor a lo largo del proceso de implementación, gestión y administración de iniciativas de cooperación. El Parlamento también realiza una tarea de contralor, en lo que refiere a pedidos de informe y aprobación de los presupuestos de funcionamiento de la AUCI.

LA IMPORTANCIA DE LA COORDINACIÓN DEL MVOTMA-AUCI

La creación de la AUCI en 2010, así como su posterior desarrollo institucional, conforma un ámbito de singular importancia para Uruguay, y en particular para instituciones como el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y, dentro de él, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), que trabajan en temas emergentes en la agenda pública nacional e internacional. La cooperación internacional manejada adecuadamente constituye un respaldo así como un agente dinamizador de las políticas públicas que se llevan adelante.

En 2011 me encontraba participando en una reunión de la Convención sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas cuando recibí la invitación al evento de constitución de AUCI; justamente las deliberaciones de la reunión versaban sobre temas de cooperación y fue una gran alegría ver que en Uruguay se constituía la AUCI. En nuestra área de trabajo de DINAMA, relacionada con la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas, visualizamos en ese momento una serie de actividades de cooperación multilateral y bilateral, y contactamos con AUCI, de la que obtuvimos una respuesta seria, rápida y concreta a nuestros requerimientos.

El apoyo de AUCI hizo posible la participación de Uruguay en el taller binacional *Biodiversidad y áreas protegidas* de Santiago de Chile (2011). Otro hito importante fue el proyecto de cooperación bilateral entre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay (DINAMA, MVOTMA) y los Parques Nacionales Naturales de Colombia, que contó con una primera fase (2011-2013) de "Fortalecimiento de capacidades institucionales para el manejo y administración de sistemas nacionales de parques nacionales naturales y otras aéreas naturales protegidas de Uruguay", ejecutado con importantes resultados, para proseguir en una segunda fase (2014-2015) de apoyo a "Acciones estratégicas para la gestión y planificación integral de los sistemas de áreas protegidas de Uruguay y Colombia". En este caso el intercambio de personal técnico así como la asistencia técnica enfocaron varios niveles de la gestión, y el papel de AUCI resultó crucial para el apoyo financiero de la parte uruguaya.

Ambos fueron ejemplos de cooperación sur-sur, lo que se encuadra en las recomendaciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, que alienta a las partes, otros gobiernos, organizaciones pertinentes y otros interesados directos a aplicar el plan de acción plurianual para la cooperación sur-sur en materia de diversidad biológica para el desarrollo en el contexto de

En el SNCI, la AUCI desempeña un papel articulador, liderando la coordinación entre organismos públicos nacionales y cooperantes para facilitar el trabajo interinstitucional desde el Estado, potenciar complementariedades y hacer valer las ventajas comparativas de cada cooperante en los programas y proyectos de cooperación internacional que el país recibe. La clave para la construcción del sistema está en la generación de información y conocimiento, su fluidez y los procesos comunicativos de adaptación constante.

Una de las líneas de trabajo de la AUCI es el fortalecimiento de capacidades del SNCI. En este sentido, la AUCI lleva adelante una serie de acciones tendentes a la cohesión, el fortalecimiento y la articulación del sistema nacional de cooperación. En primer lugar, ha promovido el establecimiento de canales institucionales permanentes con el resto de los organismos nacionales, a través de la identificación o designación de un punto focal (nexo) en cooperación internacional o asuntos internacionales en dichos organismos, para poder facilitar el diálogo y

las prioridades, capacidades y necesidades nacionales que se hayan determinado.

A su vez, la citada Convención deja claro que, con la influencia cada vez mayor de las economías emergentes, la cooperación sur-sur complementa de muchas maneras los intercambios norte-sur con un eficiente uso de recursos. Muchos organismos, tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), fomentan regularmente la cooperación triangular. En términos de inversión financiera y frecuencia, no obstante, resulta claro que la cooperación sur-sur y la cooperación triangular son todavía una excepción más que una regla en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Por consiguiente, aumentar y mejorar la cooperación sur-sur y triangular es un elemento crítico para el éxito del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020.

Las actividades de AUCI y MVOTMA contribuyen entonces al cumplimiento de los compromisos internacionales del Uruguay en materia de medio ambiente, así como también posicionan al país en su imagen de seriedad y confiabilidad en esta materia.

La participación de AUCI a la hora de firmar los acuerdos con la cooperación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente u otras financiaciones bilaterales a través de agencias como PNUD, etcé-

tera, es de gran importancia. En estos casos contribuye, con los Ministerios, a poner en contexto de las diversas políticas públicas los acuerdos, en nuestro caso ambientales, para la implementación de los proyectos que de las citadas cooperaciones se desarrollan. Como ejemplo citaremos el proyecto de actualización de la Estrategia Nacional de Conservación y uso sostenible de la Biodiversidad, que, con apoyo del Fondo Mundial para el Medio Ambiente con el PNUD, viene llevando adelante el MVOTMA.

Otro ejemplo para resaltar fue el aporte financiero de AUCI al VI Congreso Nacional de Áreas Protegidas y 7.º Encuentro Nacional de Turismo en Espacios Rurales y Naturales (TURAP) en 2013, que permitió la participación de funcionarios de sistemas de áreas protegidas de la región (Perú, México y Venezuela) en las presentaciones centrales del mencionado evento, así como su contribución en los talleres.

Por Víctor Cantón

Director de la División Biodiversidad, Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay.

la articulación de la oferta con la demanda de cooperación. El nexo ejerce un rol muy importante en el sistema, ya que es el que conoce las necesidades y prioridades sectoriales en materia de cooperación, identifica las experiencias exitosas y los referentes técnicos de su sector para brindar *css* y apoya el registro de la información de la cooperación en su organismo. La *AUCI*, en su rol coordinador de la cooperación internacional del país, es la encargada de articular con los nexos de cooperación internacional sobre estas cuestiones.

Asimismo, desde la creación de la *AUCI* se han realizado diversas actividades destinadas al fortalecimiento de capacidades para la cooperación, en especial de los organismos de la administración pública. En este marco, se han organizado actividades puntuales con los actores del *snci*, como seminarios internacionales y mesas sectoriales de coordinación de cooperantes. Cada año se realizan una serie de talleres de trabajo con las contrapartes nacionales. Estos suponen tanto la puesta a punto de los diversos mecanismos de coordinación como la nivelación de conocimientos sobre cooperación y buenas prácticas en materia de gestión de la cooperación y la definición de procedimientos de trabajo conjunto.

Anualmente se convoca desde la *AUCI*, en distintas instancias, a los actores del *snci* para la presentación de los datos actualizados de cooperación, tanto generales como sectoriales. Estas instancias sirven para detectar oportunidades de mejora y necesidades de capacitación, que retroalimentan la tarea de fortalecimiento que lleva a cabo la *AUCI*.

Una mención particular merece la coordinación entre la *AUCI* y *MRREE*. Para generar sinergias entre las competencias y los saberes específicos de cada uno se institucionalizaron algunos mecanismos de trabajo. Actualmente, la coordinación interinstitucional se realiza en varios niveles. Por un lado, el ministro de Relaciones Exteriores integra el Consejo Directivo de la *AUCI*, que es el órgano estratégico que define y planifica la política de cooperación internacional de Uruguay.

Por otra parte, la coordinación del día a día entre ambas instituciones se establece entre el la Dirección Ejecutiva de la *AUCI* y el *MRREE*. A partir de la creación de la *AUCI*, para su ejecución operativa, se definió el nombramiento de un funcionario de *enlace* entre ambas instituciones. El enlace representa al *MRREE* en la *AUCI* —en un régimen de asistencia periódica a las instalaciones de la Agencia—, informa y coordina con la *AUCI* el calendario de reuniones políticas y de comisiones mixtas con componente de cooperación. En materia de la estrategia de *css*, asiste a la Unidad de Cooperación Sur-Sur de la *AUCI*, señalando las prioridades de política exterior del país que orientan el trabajo de esta unidad. En lo que refiere al papel internacional del país en materia de cooperación internacional, coordina con la *AUCI* y las direcciones pertinentes *MRREE* el posicionamiento en los distintos foros regionales y globales. Asimismo, canaliza las consultas jurídicas sobre acuerdos interinstitucionales o acuerdos marco de cooperación internacional surgidos a partir de iniciativas entre la *AUCI* y otras agencias cooperantes o de cooperación de la región. El enlace también es el encargado de vehiculizar la comunicación de la *AUCI* a las misiones y embajadas de Uruguay en el exterior, entre otras acciones que demanden coordinación interinstitucional entre ambos organismos.

REFORMA DE LA SALUD: UNA OPORTUNIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La puesta en marcha desde 2007 de una profunda reforma de la salud en el Uruguay, basada en cambios en los modelos de atención, gestión y financiamiento, trajo consigo una resignificación muy importante del rol del Ministerio de Salud Pública (MSP) como rector del Sistema y garante del derecho a la salud de los uruguayos y uruguayas. En esa redefinición, la identificación de los nuevos desafíos sanitarios globales y transfronterizos, producto de la globalización, ha despertado una definición clave para el futuro de las políticas de salud y de la cooperación internacional en nuestro país: la necesidad de abordar estos desafíos desde una perspectiva integral e integrada.

Desde una perspectiva integral, desarrollando un sistema de salud que promueve el acceso universal y la equidad; desde una perspectiva integrada, incorporando los principios, orientaciones y desafíos de nuestro Sistema de Salud en el debate de la agenda de salud global, volviéndolo actor fundamental de los procesos de integración regionales en materia de salud y, sobre todo, recharacterizando la cooperación internacional en salud.

La consolidación durante este período del Departamento de Relaciones Internacionales del MSP, como una nueva institucionalidad responsable de asesorar y materializar las políticas de relaciones exteriores del Gobierno en el contexto de las prioridades de política del sector salud, ha sido fundamental para definir y canalizar una nueva agenda de cooperación internacional con tres características principales: cooperación focalizada en los cambios de los modelos de atención y gestión de la salud en Uruguay; cooperación ejecutada interinstitucionalmente; cooperación técnica sur-sur prestada desde la experiencia de la reforma de salud.

Esta apuesta del MSP encontró su lugar en medio de novedosos procesos que vivía la cooperación internacional en nuestro país y en la región. La creación de la AUCI, del Fondo de Cooperación, y el abordaje priorizado de la cooperación sur-sur,

así como el acuerdo entre los ministros y ministras de Salud de la UNASUR en una hoja de ruta para la cooperación internacional en materia de salud.³⁵

En sintonía con estas tres características de la nueva agenda de cooperación internacional en salud, la AUCI ha sido dinamizador constante y corresponsable de los resultados obtenidos. Espacios y metodologías ordenadas de definición de oferta y demanda conjuntamente con los Estados de la región, herramientas de sistematización y análisis de la cooperación internacional, interlocución constante y facilitación de los diálogos intersectoriales que han hecho más eficiente la cooperación, y la acertada apuesta a la cooperación sur-sur.

La breve experiencia de la reforma ha despertado la atención de la región y solicitudes de intercambio técnico en vista de sus comprobados resultados sanitarios: reducción de la mortalidad materna, reducción de la mortalidad infantil, reducción de la prevalencia del consumo de tabaco, mejora comprobada de la equidad del Sistema.

Y tenemos hoy el privilegio de compartir las estrategias asumidas que son modelo para la región: políticas y servicios de donación y trasplante; buenas prácticas de alimentación; políticas en salud sexual y reproductiva; proceso de la reforma y diseño del SNIS; políticas de control de tabaco, que se ha materializado recientemente en la creación del Centro de Cooperación Internacional de Control de Tabaco, centro acreditado por la OMS en la región que sin duda se convertirá en instrumento fundamental para redoblar los esfuerzos de cooperación sur-sur en esta materia.

Nuestro Ministerio de Salud Pública ha asumido su responsabilidad con la región priorizando la estrategia de cooperación sur-sur, y es muy consciente de cuánto ha significado el apoyo de la AUCI en la tarea de asumir los desafíos globales de forma integral e integrada con el mundo.

Por Andrés Coitiño

Director de Relaciones Internacionales del Ministerio de Salud Pública de Uruguay.

Por último, desde 2011, la AUCI participa en la delegación de Uruguay ante el Grupo de Cooperación Internacional (GCI) del MERCOSUR, apoyando al MRREE desde el punto de vista técnico. El GCI es el órgano encargado de asesorar y coordinar en materia de cooperación técnica a los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR.

Administración de fondos

La administración de los fondos de cooperación se plantea como un tema en constante debate para las agencias de cooperación en general y también para la AUCI. Dados los distintos mecanismos e instrumentos de cooperación y el rol dual del país en la materia, se hace necesario crear una estructura administrativa y unos mecanismos de gestión de los fondos que se ajusten a un escenario cambiante de la cooperación al desarrollo.

Desde el comienzo de la reforma institucional se discutió acerca de la oportunidad y conveniencia de que la administración de fondos estuviera directamente en manos de la Agencia, y de los desafíos que ello representaría en cuanto a dotación de recursos humanos y materiales. Una evaluación cuidadosa de las ventajas y desventajas de administrar recursos de cooperación directamente llevó a la conclusión de que, en las circunstancias actuales, las negociaciones y gestiones que estas tareas suponen terminarían consumiendo los esfuerzos de gran parte del personal y la dirección, desviando el foco central de la gestión de la cooperación.

Por otra parte, para mejorar la eficacia de la AOD, a nivel internacional se promueve que los fondos de cooperación sean administrados por sistemas nacionales de gestión de las finanzas ágiles, seguros y transparentes, así como procedimientos de compras públicas adaptados a los estándares internacionales. Sin embargo, el uso de los sistemas nacionales no es sencillo, y así ha sido constatado en el ámbito internacional,³⁶ ya que implica, en muchos casos, reformar la gestión de las finanzas públicas y dotarla de una estructura de administración para fondos de cooperación que tienen una duración acotada y que requieren una gestión ágil a fin de responder a los plazos acordados para llevar adelante las intervenciones. Además, esta estructura debe responder con eficacia a una complejidad administrativa creciente, dado que se incrementan los proyectos de varios países u organizaciones que cuentan con sus mecanismos y procedimientos singulares de rendición de cuentas.

En el caso de la AUCI, durante los primeros años no fue posible contar internamente con toda esa administración, por lo que se optó por transferir parte de los fondos hacia la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), una entidad pública de derecho privado con competencias para la administración de fondos. Esta decisión tuvo sus ventajas e inconvenientes, dado que ha sido un proceso de aprendizaje conjunto.

Luego de estos años de experiencia y aprendizajes, la próxima administración deberá abordar este tema. Una opción que parece efectiva sería contar con un actor externo, una figura pública no estatal vinculada a la Presidencia de la República que administre los fondos. Se debería desarrollar un andamiaje jurídico lo suficientemente flexible para que esta entidad pueda adaptarse a las diferentes realidades y que, además, pueda desarrollar una experiencia y un conocimiento

específico sobre administración de fondos de cooperación. El buen funcionamiento del área administrativa es clave para mantener tanto los altos niveles de ejecución de los proyectos de cooperación que el país recibe como la paleta de proyectos de cooperación sur-sur que Uruguay comienza a brindar.

Becas para la formación de capital humano

El activo más importante que tiene cualquier organización está formado por las personas que trabajan en ella, por lo cual su formación y desarrollo es vital para el logro de los objetivos deseados. En un mundo crecientemente dinámico y complejo, los países tienen necesidad de formar personas capaces de anticipar y enfrentar los desafíos y oportunidades que se presentan.

La formación y especialización favorecen y acompañan la evolución de las profesiones y del contenido de los puestos de trabajo y, por tanto, la mejora de las competencias y cualificaciones indispensables para fortalecer la situación competitiva de las organizaciones y su personal. Asimismo, promueven la movilidad social en la medida en que los trabajadores pueden mejorar sus competencias y su situación laboral. Por último, cumplen una función preventiva, por cuanto permiten anticipar las consecuencias negativas de reestructuraciones económicas o tecnológicas y superar las dificultades que eventualmente afronten los diferentes sectores y las organizaciones ante los nuevos escenarios.

La formación debe ser entendida como una *ventaja competitiva* que permite disponer de buenos profesionales tanto en el ámbito público como privado. En vista de ello, la formación de capital humano es una de las mejores inversiones que se pueden hacer desde el punto de vista del desarrollo y del crecimiento. Hoy en día, nadie pone en tela de juicio que tener gente capacitada es una de las mejores defensas frente a los imprevistos.

La capacitación es esencial a todo nivel, ya que no solo es necesario capacitar a estudiantes o egresados universitarios, sino que es imprescindible capacitar a los técnicos no universitarios que con su trabajo contribuyen a que se logre una mejora continua en los servicios que permite el desarrollo de la sociedad. Por ello puede decirse que brindar a la población la posibilidad de especializarse en aquellas áreas de interés es una tarea no menor.

En este sentido, las becas de formación de capital humano constituyen una herramienta sustantiva de la política de cooperación al desarrollo de Uruguay. Por ello, el Área de Becas es de gran importancia para el logro de los objetivos de formación a medio y largo plazo de la ciudadanía. Una función de las becas, entre otras, es ampliar la oferta de formación continua que permita tanto mejorar el acceso al mercado laboral como mantener el empleo de la población ocupada y su promoción a través de la recualificación o actualización de las competencias profesionales. Para tal objetivo, es competencia del Área de Becas de la Agencia la recepción y difusión de las ofertas de asistencia técnica enviadas al país por gobiernos, instituciones extranjeras y organismos internacionales. En algunos casos la AUCI realiza, además del control, la preselección de los postulantes. Una vez adjudicadas las becas, se tramita el pasaporte oficial a los becarios vía el MRREE, en los casos que corresponda.

La gestión de las becas implica un arduo trabajo de difusión con el propósito de acercarlas a toda la ciudadanía. Para ello, la AUCI cuenta con un *software* que permite difundir los ofrecimientos de becas, según su área temática, y publicarlos a través de la página web de la Agencia y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En ambos sitios hay un buscador de las becas con el que se accede a toda la oferta formativa existente. Allí es posible realizar búsquedas con cualquiera de los siguientes parámetros: código, curso, disciplina y/o país de realización de la capacitación.

A través del sitio web de la AUCI se puede obtener no solo información sobre la oferta existente, sino también otra información relevante que puede ayudar al postulante en el proceso de aplicación. También figuran vínculos a las páginas institucionales del Ministerio de Educación y Cultura y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con sus respectivas ofertas formativas.

En estos años, se ha realizado un esfuerzo por lograr mayor difusión de las oportunidades de formación, en el convencimiento de que la difusión es el medio para asegurar la igualdad de oportunidades de todos aquellos que quieran desarrollarse, y parte de esto implica no solo buscar canales para dar mayor difusión, sino también facilitar el acceso a la información.

Asimismo, se ha avanzado sustantivamente en una gestión más orientada al usuario, procurando estar en permanente contacto con los postulantes para informarlos de aquellas becas que pudieran ser de su interés. Por este motivo, se viene actualizando la base de datos e incorporándosele nuevos contactos, lo que constituye una labor continua.

En el Área de Becas se reciben distintas ofertas de becas, destinadas a uruguayos y residentes en el país, para estudiar en instituciones de formación de varios países. Cabe destacar que, en general, los aportes más significativos son los de España, la OEA, China y Japón.

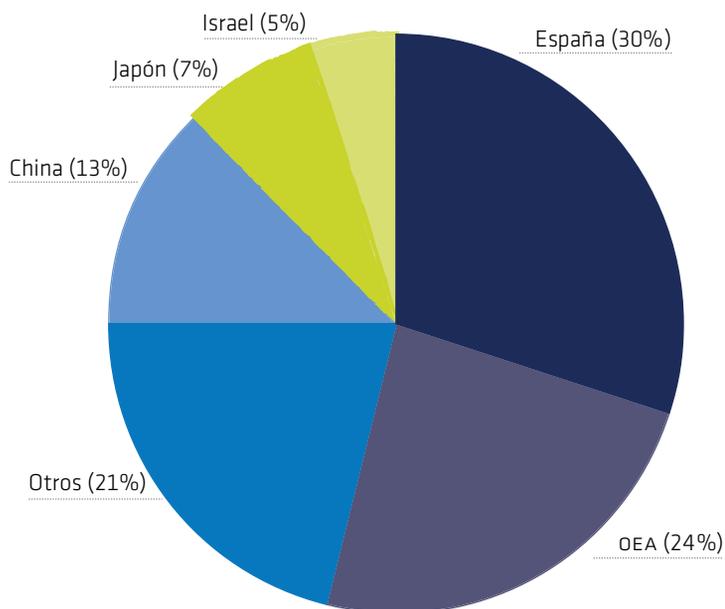
En el período 2010-2014 el país recibió aproximadamente 1400 ofrecimientos de becas, que se distribuyen como muestra el gráfico 10.

En el marco de la mejora continua, se ha apostado por el diseño de un *software* a medida que contemple las necesidades del área. Este nuevo *software* permitirá mejorar la eficiencia, tanto en la gestión de la oferta de becas como en la gestión de la difusión y el contacto con los becarios.

A su vez, agrega nuevas funcionalidades que facilitarán al ciudadano su postulación. Algunas de las ventajas que brinda al postulante son la posibilidad de preinscripción vía *online*, un correo de preaviso para indicarle que se acerca la fecha límite para la presentación de la documentación, a fin de que la presente o complete. También podrá utilizar el filtro por disciplinas y subdisciplinas, que le permitirá estar al tanto de las becas que surjan en las áreas de conocimiento que sean de su interés.

Otra funcionalidad destacable es que permite definir a becarios que se conviertan en referentes, siendo nexos con su comunidad y ayudando en la difusión de las diferentes becas en su ámbito geográfico. Esto será de especial importancia en la tarea de acercar la oferta de becas al interior del país.

Gráfico 10. Principales oferentes de becas, 2010-2014



Fuente: AUCI.

Gráfico 11. Candidatos seleccionados por área de formación, 2010-2014



Fuente: AUCI.

Asimismo, el nuevo *software* ayudará en la difusión de las becas, permitiendo contar con un editor de texto que destaque lo esencial de cada llamado. Otra mejora sustancial será habilitar una más amplia y confiable base de datos de contactos, afinando las áreas de interés en las que cada institución desea recibir ofrecimientos de becas. Esto permitirá colaborar en la profesionalización de los recursos humanos con los que cuenta el país y hacer un pequeño aporte hacia un mayor nivel de desarrollo.

Unidad de Donaciones

La Unidad de Donaciones (UDOPP) fue creada por decreto 183/007, de 14 de mayo de 2007, y funciona en la órbita de la AUCI. Es el área que articula, coordina, centraliza y evalúa las donaciones en especie recibidas de organismos públicos, fundaciones privadas y personas del exterior para instituciones públicas u organizaciones no gubernamentales del Uruguay. La UDOPP surge como una unidad especializada en materia de donaciones dentro del Estado, en respuesta a la existencia de múltiples iniciativas aisladas y desarticuladas, y es el entorno propicio para la concreción de los valores y principios de solidaridad.

Desde la UDOPP se evalúan diferentes aspectos: si la donación responde a una necesidad real para el receptor, a través de una carta de aceptación del beneficiario; que antes de partir del extranjero los gastos de la donación (flete y seguro internacional prepago) estén cubiertos, así como definidas las responsabilidades de cada parte; que haya sido gestionada por el beneficiario una resolución del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que autoriza la exoneración o inmunidad tributaria, y que exista una lista detallada de los bienes donados que incluya una estimación financiera de las mercaderías con carácter de donación.

Finalmente, la UDOPP realiza un seguimiento y una evaluación del buen uso y la permanencia en destino de la donación. A tales efectos, solicita al beneficiario un informe del impacto y el aprovechamiento de los bienes recibidos.

Comunicación y visibilidad de la política de cooperación

Desde el comienzo, la AUCI entendió que la calidad de la comunicación que pudiera establecer con los diferentes actores iba a ser fundamental a la hora de presentar la institución y las iniciativas de cooperación que se desarrollan en el país. Así, la difusión de actividades e iniciativas se definió como uno de los cometidos de la Agencia en el momento de su creación.

En la medida en que se busca dar transparencia a la gestión que realiza la AUCI y dar a conocer los lineamientos que se siguen en materia de cooperación, se ha intentado establecer canales de comunicación adecuados con los distintos actores.

Con el correr de los años, los desafíos comunicacionales que se planteó la organización han ido cambiando. Una vez que la AUCI comenzó a ser reconocida por los actores definidos como claves, con los que de una u otra manera trabaja a diario, fue buscando los mecanismos para mantener la comunicación y aumentar el compromiso de todos en la gestión. Para ello, entendió que es fundamental

dar la mayor visibilidad a las tareas que realiza, no solo a través de internet, sino promoviendo encuentros directos con los interlocutores.

Desde una concepción sistémica de la cooperación del país, la AUCI entiende que comunicarse con personas e instituciones en general mejora su trabajo y lo enriquece. En este sentido, no solo le interesa dar a conocer su trabajo, sino que trata de mantenerse informada y de conocer otras experiencias. Así, busca comunicar para promover la coordinación y cooperación entre organismos e instituciones nacionales y extranjeros, con el fin de intercambiar experiencias y trabajar coordinadamente.

A medida que la institución crece, la tarea se hace más compleja y más rica. El interés y la demanda de otros por conocer su trabajo han llevado a la Agencia a buscar mecanismos de comunicación más eficientes y atractivos. De esta forma, ha procurado mejorar y actualizar en forma permanente la principal herramienta comunicacional, que es la página web <www.auci.gub.uy>. Desde hace unos meses, la AUCI comenzó a enviar también boletines informativos en forma mensual, que han ido aumentando en número de suscriptores.

La generación de contenidos es siempre una preocupación constante y por ello la Agencia ha confiado en especialistas en diferentes áreas para que ayudaran a crear materiales idóneos. Se han realizado audiovisuales y publicaciones que fueron promovidos por distintos canales, buscando formatos diversos para dar una mayor visibilidad a lo que se realiza.

Son varios los desafíos que se plantean para el futuro en materia de comunicación, y seguramente aparecerán varios más. Es claro que cuesta introducir los temas de cooperación en la agenda de los medios de información. La AUCI debe pensar en una estrategia para que la ciudadanía conozca qué destino tiene la cooperación que llega al país, la cantidad de iniciativas que se promueven, qué hace Uruguay en materia de cooperación, entre otros.

También existe una muy buena oportunidad de potenciar la comunicación que entabla la institución mediante el trabajo conjunto con otras agencias de la región. El intercambio de materiales, conocimientos y la difusión entre varios canales aumentan y enriquecen la visibilidad de las tareas que realiza el conjunto de los actores.

El sistema de información para la política de cooperación

En el marco de la reforma de la institucionalidad de la cooperación internacional en Uruguay, surgió la necesidad de cuantificar y caracterizar la cooperación que recibía el país, así como la que comenzaba a brindar a sus pares en la región. En ese contexto se apuntó a mejorar el registro de la cooperación, que hasta el momento no estaba totalmente sistematizado en un único lugar.

Lograr un sistema de información maduro y estable no es una tarea fácil, pero es una pieza clave en el fortalecimiento de la institucionalidad de la AUCI y de todo el SNCI.

Como en cualquier campo, la información oportuna permite mejorar la coordinación y el seguimiento de la cooperación —fundamentalmente a partir del análisis sectorial—, articular iniciativas, proponer sinergias, sumar esfuerzos

para reforzar las políticas nacionales. En definitiva, colabora en mejorar la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos de cooperación internacional. No solo los actores del sistema nacional de cooperación se benefician del intercambio de información, sino toda la ciudadanía, a la que a partir de la información generada y procesada se le puede rendir cuentas sobre la cooperación que el país recibe y brinda.

Por otro lado, la gestión de la información contribuye a la toma de decisiones informadas de política pública. Por ejemplo, a la hora de negociar nuevos programas y proyectos de cooperación, es de suma utilidad tener al alcance los antecedentes de cooperación en el tema que se quiere trabajar, lo que complementa el análisis de la realidad de las políticas nacionales en ese ámbito, para diseñar proyectos más efectivos, innovadores y que tomen en cuenta la trayectoria del país, así como las lecciones aprendidas.

Finalmente, contar con un sistema de información de cooperación internacional permite estudiar las características y la evolución de la cooperación en el país, detectar las continuidades y los cambios y prepararse para afrontarlos.

Por otra parte, darle visibilidad a la cooperación en Uruguay beneficia a todos los actores del sistema: a los cooperantes que tradicionalmente brindan cooperación al país e invitan a poner en la agenda pública nacional ciertos temas clave para el desarrollo y a las instituciones nacionales, porque se visibiliza y realza el esfuerzo que han invertido en innovar, en plantearse nuevos desafíos y en asistir a otros países a partir de sus propias experiencias exitosas.

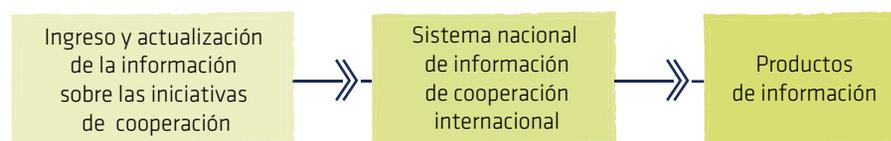
El esquema de funcionamiento

Los insumos que nutren al sistema de información los proporcionan las instituciones públicas nacionales y los organismos internacionales o de países que cooperan con Uruguay. Hay dos procesos distintos para esto: la actualización continua y la actualización anual. En ambos casos, la AUCI valida la información provista por las instituciones, compatibilizando la proveniente de distintas fuentes sobre una misma iniciativa y chequeando la congruencia con las definiciones metodológicas que sostienen el sistema de información. Esta tarea se hace más fácil si se cuenta con los documentos de formulación de los proyectos de cooperación y sus respectivas reformulaciones, lo que no siempre sucede.

El nexos con AUCI se realiza a través de una persona que actúa como punto focal de cooperación en cada institución. A su vez, los técnicos de AUCI, cuando por su rol toman conocimiento de la aprobación de una nueva iniciativa o del avance en su ejecución, amplían la información con las instituciones involucradas y actualizan la información en el sistema. Esta actualización continua es vital para que la información sea útil en la gestión cotidiana.

Más allá de que la actualización de la información es constante, una vez al año se realiza una puesta a punto con cada una de las instituciones (se marca un período para hacerlo), que refiere específicamente a las iniciativas que estuvieron activas el año anterior o lo están en el corriente año. Algunos productos de información dependen de este segundo proceso: el informe anual sobre el estado

Gráfico 12. Proceso de gestión de la información sobre cooperación internacional en Uruguay



Fuente: AUCI.

de situación de la cooperación y la información que se remite al Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCS).

Productos de información

La AUCI a su vez lidera el proceso de elaboración de productos a partir de la información generada, aunque no es el único actor que trabaja con los datos. Este es un servicio que brinda a las instituciones del sistema nacional de cooperación internacional y a otros interesados en el tema.

En primer lugar, luego de la actualización anual y del correspondiente procesamiento de los datos, la AUCI elabora desde su creación un informe sobre el estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Desde el 2012 este informe se publica en formato papel y se presenta a los actores del SNCI, además de difundirse en la página web de la Agencia. Esto es de suma importancia como instancia de devolución e intercambio, para mejorar tanto el producto como el andamiaje metodológico que sostiene el sistema de información.

En el informe se incluye la información sobre la cooperación internacional no reembolsable que el país recibe bajo la forma de programas, proyectos y acciones para el desarrollo, brindada por organismos internacionales, fondos multilaterales, bilaterales u organismos públicos de otros países y/o dirigida a organismos públicos nacionales, a la que se añade desde el año 2013 la cooperación sur-sur y triangular en la que Uruguay participa como oferente.³⁷

Además de los informes generales, desde hace varios años se elaboran informes particulares en tres áreas: Medio Ambiente, Agua y Energía; Social, Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, y Productiva. Se fueron agregando a medida que la Agencia incorporó recursos humanos especializados en las distintas áreas; el último es el del Área de Gobernabilidad, a partir del 2014. El enfoque sectorial enriquece los datos de cooperación con el conocimiento de los lineamientos estratégicos del país en el área. Además, agrega valor a los datos cuantitativos con insumos cualitativos, lo que permite dar una mirada más detallada y profunda sobre las políticas públicas apoyadas por la cooperación en los diferentes sectores.

Más allá de estos productos que se elaboran año tras año de forma sistemática, existen muchos otros que se generan a partir de necesidades puntuales. Un ejemplo son las matrices que gráficamente presentan y relacionan el contenido de las distintas iniciativas vigentes en un mismo tema, como instrumento para

la coordinación de la cooperación. También se realizan con frecuencia informes a pedido de instituciones o investigadores. El abanico de posibilidades de explotar la información que se genera es muy amplio y rico, y siempre hay lugar para nuevos desafíos.

Finalmente, la AUCI como punto focal de Uruguay en el PIFCSS, envía una vez al año la información de la cooperación sur-sur, la cooperación triangular y la cooperación regional sur-sur en las que Uruguay participa en los distintos roles. Estos datos son procesados junto con los que envían los otros países y utilizados para elaborar el *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica*.

Los retos del sistema de información

Para tener un buen sistema nacional de cooperación internacional es necesario unificar información proveniente de distintas fuentes y hacerla comparable, lo que no es una tarea fácil porque cada institución lleva un registro de su cooperación según sus propias definiciones y criterios. Un ejemplo de esto es la clasificación sectorial: cada institución utiliza su propio clasificador, con sus correspondientes definiciones; no es lo mismo lo que distintos cooperantes entienden que abarca un sector como *governabilidad*. A su vez, los cooperantes tienen diferentes formas de programación: algunos programan líneas en las que trabajan con distintas instituciones y no discriminan el presupuesto asignado a cada actividad o proyecto; otros trabajan por proyectos, etcétera.

Si bien existen algunos sistemas internacionales con larga trayectoria en el registro de la cooperación, el desafío está en aprender de ellos y no perder la compatibilidad fundamental, pero adaptarlos a las necesidades y características del país. Es distinto el punto de vista del receptor que el del donante, y es también distinta la mirada de un país que recibe cooperación, pero que también ofrece. Eso debe verse reflejado en qué es lo que se registra y de qué manera. La información generada tiene que ser espejo de todos los roles que el país asume, en su complejidad, y ha de reflejar su posicionamiento político en el debate internacional sobre cooperación. En particular, la clasificación sectorial ha de generarse a partir de un balance entre las clasificaciones internacionalmente más usadas y la distribución de competencias entre las instituciones nacionales, relacionadas con los ejes prioritarios del país.

Cuando un sistema de información sobre cooperación está pensado desde el punto de vista de un país receptor, se focaliza por ejemplo en conocer quiénes son los donantes principales, cuánto dinero recibe el país por este concepto, e incluso rotula las variables con una nomenclatura que deja entrever su rol de receptor. En cambio, cuando un país tradicionalmente receptor empieza a brindar cooperación técnica, es otro el foco de atención: ya no son los costos lo que más importa; son los recursos humanos, son las capacidades, son los esfuerzos nacionales lo que hay que medir. Comienza el desafío de asignar valor a la cooperación que se brinda y de registrar la que “siempre existió” pero no se visualizaba como CSS.

Otra modalidad es la cooperación regional y multipaís en la que Uruguay participa y en la que en general no se puede discriminar qué recursos recibe

cada país. Estas iniciativas tienen que recibir un tratamiento distinto al de la cooperación tradicional, aun cuando los que proveen los fondos muchas veces son los mismos cooperantes.

Lo anterior plantea el reto de unificar el registro de las distintas modalidades e instrumentos de cooperación, para lo que no hay muchos sistemas de países piloto con trayectoria como para poder evaluarlos y aprender de sus éxitos y fracasos. Por otro lado, hay cada vez más modalidades e instrumentos de cooperación para el desarrollo y otros vendrán, lo que desafía muchísimo a un sistema de información que pretende reflejar la realidad, guardando el rigor y cierta estabilidad en las definiciones metodológicas que permiten que los datos almacenados sean analizables y útiles.

El sistema de información necesita del trabajo fluido de la AUCI con todos los actores; atraviesa toda la gestión de la Agencia. Esto permite mejorar continuamente a través de la retroalimentación y reflejar los cambios frecuentes que sufren las iniciativas de cooperación desde su formulación. Si no, corre el riesgo de convertirse en una entelequia, en algo que sirve solo para los registros históricos.

Avances

Se ha avanzado mucho en la completitud de la información, en parte gracias a que se cruzan datos provenientes de distintas fuentes, pero aún persiste la poca respuesta en algunas variables que hilan más fino sobre la ejecución de las iniciativas.

Al comienzo, el registro se centró en la cooperación tradicional que Uruguay recibía, mientras que la cooperación sur-sur y la cooperación triangular en las que Uruguay comenzó a participar se registraban por separado, y solo las que habían sido formalizadas oficialmente en alguna instancia entre los gobiernos de los países involucrados. Los esfuerzos se han ido ampliando para unificar la información en un único lugar y ampliar el alcance del registro.

El registro de la cooperación en Uruguay incorporó la clasificación de las iniciativas en programas, proyectos y acciones, lo que permite un análisis más completo y visibiliza las diferencias de dimensión que tienen las iniciativas de cooperación.

Se elaboró un glosario y una definición detallada de los sectores, lo que implicó ajustar las definiciones existentes a partir del análisis de los datos ya registrados, disminuyendo considerablemente las ambigüedades. Estas definiciones tendrán que ser revisadas periódicamente para reflejar la realidad y asegurarse de que sean cada vez más precisas y claras, a fin de que todos los actores entiendan y reporten lo mismo en cada variable, porque esto condiciona fuertemente la utilidad de los datos generados.

Con el objetivo de reforzar el sistema de información de la cooperación internacional en Uruguay, el 24 de octubre de 2013 se creó de forma oficial el Registro Nacional de la Cooperación Internacional³⁸ dentro de la AUCI y se estableció la obligatoriedad para algunas instituciones de remitir la información (artículo 37 de la ley 19149), lo que la mayoría ya hacía de forma voluntaria. Esta regulación institucionalizó y respaldó con rango de ley el trabajo que la AUCI ya venía realizando en conjunto con las instituciones nacionales y los socios cooperantes.

CUADRO 10. PILARES DE LA INICIATIVA UNIDOS EN LA ACCIÓN EN URUGUAY

1. *Un programa conjunto* para hacer operativo el UNDAF/UNDAP, priorizar actividades estratégicas y fomentar la programación conjunta.
2. *Un liderazgo* para brindar coherencia a la planificación y la acción, unificar el accionar del SNU en el terreno y proveer una interlocución principal.
3. *Un marco presupuestario* para optimizar los recursos ya disponibles y establecer y reforzar los recursos que serán movilizados.
4. *Una oficina*, entendida como un conjunto de prácticas compartidas y procedimientos comunes para mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos.

.....
 Para más información véase <www.onu.org.uy/unidos-en-la-accion/uruguay-pais-piloto>.

Para terminar, la AUCI está desarrollando un *software* que facilitará enormemente la carga de datos interna y externa y permitirá un mejor monitoreo del sistema. Será útil para la gestión de la Agencia y para el seguimiento que realizan las instituciones nacionales sobre sus iniciativas, las que en general no cuentan con un sistema de información propio en esta materia. Va a ser posible compartir información entre todos los actores de manera mucho más ágil. En particular, se podrán compartir los documentos de las evaluaciones de los programas y proyectos, para aprender de las buenas prácticas y de los errores. El desafío está en que tanto los técnicos de AUCI como los de las otras instituciones del sistema nacional de cooperación internacional se apropien del *software* y lo utilicen como herramienta de trabajo. Esto implica un cambio cultural en la forma de hacer las cosas, pero si se logra traerá importantes beneficios.

HACIA UNA NUEVA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Desde el inicio de la reforma, en 2008, muchos han sido los aciertos y los aprendizajes institucionales. Algunos de estos aprendizajes han quedado generalizados en la primera parte de este capítulo. Sin embargo, dos procesos han sido claves en el camino hacia el fortalecimiento de capacidades de la cooperación en el Uruguay. Por un lado, la participación de Uruguay en el programa Unidos en la Acción permitió a la AUCI liderar la articulación del SNU y posicionarse como la entidad rectora de la cooperación en el país. A partir de estos aprendizajes, la realización en 2013 del ejercicio de reflexión sobre la cadena de valor en el Uruguay hizo posible que la AUCI cuente con una hoja de ruta hacia la nueva gestión de la cooperación en el país.

Uruguay en el programa Unidos en la Acción

La política de cooperación y su institucionalidad han sido fuertemente moldeados por la experiencia de Uruguay en Unidos en la Acción (*Delivering as One*, DaO por sus siglas en inglés), la iniciativa de reforma del pilar de desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) que surgió como recomendación del secretario general a partir del reporte del Panel de Alto Nivel para la Reforma del SNU (2006). Su objetivo es la mejora de la eficacia, la eficiencia y la cohe-

rencia de la cooperación para el desarrollo que brinda el SNU. Dicha modalidad se basa en el empoderamiento y el liderazgo de los gobiernos.³⁹

Este proceso de reforma, bajo la responsabilidad del/la coordinador/a residente de las Naciones Unidas y de la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas (OCR) y articulado con el Equipo de País del SNU (United Nations Country Team, UNCT por su sigla en inglés), fue asumido por el Gobierno uruguayo en 2007, primero desde el Departamento de Cooperación Internacional de la OPP y después desde la AUCI.

Uruguay se postuló y fue seleccionado a fines de 2006 para la implementación de DaO,⁴⁰ como uno de los ocho países piloto en el mundo (junto con Albania, Cabo Verde, Mozambique, Ruanda, Pakistán, Tanzania y Vietnam). Entre las razones por las que Uruguay se presentó y fue elegido como país piloto de la iniciativa destaca su trayectoria de trabajo conjunto con el SNU, y el hecho de que fue el único país de ingreso medio ubicado en América Latina.

Asimismo, el Gobierno vislumbró en la iniciativa la posibilidad de fortalecer la gestión de la cooperación internacional a través de la creación de una nueva institucionalidad, y entendió que resultaría en un instrumento que favorecería una mayor articulación intergubernamental de las actividades de cooperación en el país. Además, tanto el país como el propio SNU en Uruguay presentaban una institucionalidad sólida y capacidades instaladas como para llevar adelante este proceso de manera eficaz y eficiente.

Los principios orientadores de la implementación de la iniciativa DaO en Uruguay son:

- La reforma sustantiva del modo tradicional de prestación e implementación de la asistencia al desarrollo, basada en una programación conjunta entre el Gobierno y el SNU.
- Una total alineación a las prioridades nacionales expresadas en los documentos de programación conjunta (UNDAF/UNDAF, documentos programáticos de cada una de las agencias, fondos y programas residentes).
- El liderazgo del Gobierno en todas las etapas del proceso, desde la participación en las estructuras de gobernanza hasta en el diseño, la ejecución, la gestión y el seguimiento de los programas y proyectos conjuntos. La creación y el fortalecimiento de un organismo rector en cooperación (AUCI) resultó clave para liderar el proceso y marcar las prioridades y acciones a llevar a cabo.
- Un/a coordinador/a residente y una OCR debidamente empoderado/as que asegurasen, en estrecho trabajo conjunto con la AUCI, la experiencia técnica, la alineación a las prioridades, la puesta en marcha de procesos comunes y sobre todo la eficiencia y la coherencia del proceso.
- La interagencialidad, en el sentido de comprometer a todo el SNU en Uruguay en la participación de la iniciativa con aportes sustantivos en materia de cooperación técnica y de administración de los recursos asignados para la implementación, en el marco de los mandatos, procedimientos y relación con las sedes de cada una de las agencias, fondos y programas.

- La interinstitucionalidad, en el sentido de que el trabajo conjunto de los organismos de gobierno, gobiernos departamentales y sociedad civil favorecieron la construcción de un sistema nacional de cooperación internacional (SNCI) con puntos focales institucionales debidamente legitimados, comprometidos con la iniciativa y concededores del proceso de transformación del SNU.

UNIDOS EN LA ACCIÓN. LA EXPERIENCIA EN URUGUAY

La experiencia Unidos en la Acción (DaO, por sus siglas en inglés) fue lanzada en el año 2006 por el secretario general de las Naciones Unidas y adoptada en 2007 por Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Ruanda, Tanzania, Vietnam y Uruguay. Uruguay fue el único país de América Latina y el Caribe (y en aquel entonces el único de renta media) entre los ocho países que eligieron adoptar esta modalidad de trabajo. La finalidad principal de la experiencia era permitir que el Sistema de las Naciones Unidas (SNU), en colaboración con los gobiernos de los ocho países piloto, desarrollara enfoques que mejorasen la coherencia, la eficiencia y la eficacia de la ONU a escala nacional y que redujesen los costos de transacción para los países adoptantes. Tras varios años de trabajo, en el año 2012 se llevó a cabo una evaluación independiente de la experiencia DaO y con ella concluyó la fase piloto.

En 2012, la Revisión Comprehensiva Cuadrienal de Políticas (QCPR por sus siglas en inglés) llevada a cabo por la Asamblea General le dio por primera vez reconocimiento intergubernamental a la modalidad DaO como un modelo suficientemente probado. Sin embargo, también estableció que su adopción continuase siendo un proceso de adhesión voluntaria. A la fecha hay 38 países trabajando o en proceso de hacerlo en el marco DaO.

Además de mejorar la coherencia, la eficiencia, la eficacia y de tratar de contribuir a reducir los costos de transacción, el enfoque DaO se propuso alinear los programas y las acciones del Sistema de las Naciones Unidas a las prioridades naciona-

les y los requisitos de los gobiernos. Se construyó a partir de la idea de que no hay un modelo único, sino que cada país debe buscar la mejor forma de establecerlo, y se apoya en cinco pilares: un liderazgo, un programa, un marco presupuestario, una forma de comunicar como uno y una forma de operar como uno.

En el Uruguay, el enfoque se tradujo en un liderazgo articulado por el/la coordinador/a residente de las Naciones Unidas y el Equipo País que integra a las agencias, fondos y programas que participan del sistema; en un programa común cuya versión más reciente fue materializada en el Marco de Asistencia al Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés) firmado con el Gobierno uruguayo en mayo de 2010, con vigencia 2011-2015; en un marco presupuestario cuya principal herramienta fue un fondo de recursos (conocido como Fondo de Coherencia) que reunió recursos financieros para programas definidos de común acuerdo entre el Gobierno y el Sistema de Naciones Unidas; en una práctica de comunicación común, y en una lógica de operaciones comunes que trata de minimizar las duplicaciones y redundancias que aumentan los costos de transacción.

Con este enfoque se han ejecutado hasta la fecha más de 20 programas conjuntos acordados entre el Gobierno y el SNU, que incorporan en la definición de prioridades las definiciones expresadas por el Gobierno y contextualizan el rol de las Naciones Unidas a las particularidades de un país con las características del Uruguay.⁴¹ Este formato de cooperación permitió aprovechar las fortalezas del país, especialmente la fuerte apropiación institucional del enfoque DaO como forma de alinear los

- La creación de mecanismos de gobernanza ágiles y eficaces, que facilitan la gestión, la ejecución y el monitoreo de la iniciativa DaO —Comité Directivo del Fondo de Coherencia del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y su Plan de Acción (UNDAF) 2011-2015, Comité Consultivo, Comité de Gestión—.

esfuerzos de cooperación para el desarrollo en un país de renta media (renta alta más recientemente) con las prioridades y definiciones establecidas por su Gobierno.

La estrategia de cooperación con enfoque DaO se focalizó en la asistencia técnica y el asesoramiento de alto nivel para la mejora de las políticas públicas orientadas a la superación de brechas de vulnerabilidad propias de un país como Uruguay. Es decir, se han realizado importantes esfuerzos orientados a fortalecer las capacidades institucionales del Estado, con un enfoque inclusivo y participativo, teniendo siempre presente la agenda de derechos y el rol normativo propio del SNU como forma de aportar a la construcción democrática y a la implementación de políticas públicas.

Como ejemplo, basta con repasar los temas de los proyectos conjuntos más recientes: violencia basada en género, derechos humanos y personas privadas de libertad, sistemas de protección a la infancia, desarrollo de la minería responsable, mejora de las capacidades institucionales para responder a las emergencias y desastres, todas áreas estratégicas definidas por el Gobierno y en cuyo seguimiento más reciente trabaja la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), creada por ley en el año 2010.

La AUCI funciona en la órbita de la Presidencia de la República y cuenta con un Consejo Directivo integrado por el canciller, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y un miembro designado por el presidente de la República, quien preside este Consejo. Dados los cometidos que posee la Agencia (planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación,

seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional, recibida y otorgada por Uruguay, para dar cumplimiento a las prioridades nacionales de desarrollo del país), ella ha sido el interlocutor natural del Sistema de las Naciones Unidas en el trabajo con el enfoque DaO.

Este trabajo bajo el paraguas DaO no solamente ha contribuido a fortalecer la política pública en algunas áreas estratégicas; también ha permitido profundizar el rol destacado que el Uruguay siempre ha tenido en relación con las Naciones Unidas y el multilateralismo en general.

En síntesis, el trabajo llevado adelante por el SNU y en acuerdo con las prioridades nacionales se ha enmarcado en áreas estratégicas que configuran una parte importante de las prioridades establecidas por el Gobierno. Hacia el interior del Sistema, el enfoque ha permitido generar una cultura de trabajo conjunto y de colaboración permanente entre las agencias, fondos y programas y hacer más relevante su trabajo ante las contrapartes nacionales. El desafío para el futuro es continuar y profundizar esta cultura de trabajo conjunto, para ser cada vez más relevantes y útiles en contribuir a los esfuerzos llevados adelante por el país en un contexto de recursos cada vez más limitados para países con las características del Uruguay.

Por Denise Cook

Coordinadora residente de la ONU en Uruguay.

Tabla 5. Aportes del Fondo de Coherencia al proceso Unidos en la Acción en Uruguay

Contribuyentes	Período previo al 31 de diciembre de 2011 (USD)	Enero-diciembre de 2012 (USD)	Total (USD)
Expanded DaO Funding Window*	3.563.000	988.000	4.551.000
Países Bajos, Gobierno de	690.075		690.075
Noruega, Gobierno de	1.830.771		1.830.771
España, Gobierno de	7.800.000		7.800.000
Total	13.883.846	988.000	14.871.846

* Reino Unido, Noruega, Países Bajos y España.

Fuente: Oficina de la Coordinadora Residente (OCR), con datos del Multi Partner Trust Fund (MPTF).

Por su parte, la estrategia de movilización de recursos financieros, basada en el acceso a fondos de cooperación no condicionados, resultó asimismo un factor destacable de la iniciativa. Uruguay contó desde el inicio del proceso con el aporte financiero del Fondo de Coherencia (FC),⁴² mecanismo creado para agrupar los aportes de los donantes para implementar DaO.

El FC, entendido como marco presupuestario e instrumento de planificación, mejoró la previsibilidad de los recursos; incrementó los niveles de rendición de cuentas obligatoria del SNU a los donantes, al Gobierno, al propio SNU y a la sociedad civil; permitió orientar la búsqueda de nuevos recursos en un marco coherente y conjunto, y contribuyó al alineamiento del apoyo del SNU a las prioridades programáticas definidas por el Gobierno. A su vez, estableció reglas definidas y consensuadas con el Gobierno y los donantes: niveles de ejecución⁴³ y cumplimiento de metas en un marco de programación conjunta.

El trabajo interagencial e interinstitucional, tanto de parte del SNU como desde el Gobierno, ha favorecido la articulación con vistas a un nuevo ciclo de programación conjunta, estratégica, en un escenario de reducción de la cooperación tradicional.

Son varias las lecciones aprendidas del proceso DaO para el país, para el SNU y para la AUCI. Por un lado, resultó sustantivo contar con un equipo con autonomía técnica y dotación presupuestal acorde a los objetivos de la iniciativa. El desarrollo de capacidades técnicas y de sistemas de información adecuados, la combinación de enfoque sectorial y por fuente de cooperación o socio cooperante, así como el apoyo de la cooperación (tradicional y cooperación sur-sur) al proceso de reforma, constituyen otros de los requisitos necesarios para el éxito de la iniciativa.

Asimismo, la coordinación de la iniciativa Unidos en la Acción ha contribuido, junto con otros mecanismos de programación conjunta, a posicionar a la AUCI en su rol de organismo rector de la cooperación internacional, permitiénd-

dole llevar adelante un ejercicio efectivo de liderazgo en la articulación del sncl en el país.

La experiencia ha ayudado a fortalecer los espacios de coordinación interinstitucionales en materia de políticas públicas y de demanda de cooperación internacional a través del trabajo de programación conjunta, la mejora en la armonización de procedimientos y una estrategia de movilización de recursos eficiente.

A partir de la implementación de DaO, Uruguay ha estado participando muy activamente de la iniciativa de reforma del snv en su pilar de desarrollo, lo que ha incrementado el peso de su voz en el debate internacional sobre la cooperación internacional.⁴⁴ Ejemplo de ello ha sido el intercambio de experiencias y asistencia técnica sobre el proceso, en el marco de la css realizada con El Salvador en 2012 y 2013 y con Colombia en 2014.

La cadena de valor de la cooperación uruguaya⁴⁵

Como se ha abordado en los capítulos 1 y 2, las formas, los roles y las funciones de la cooperación están cambiando aceleradamente, y las instituciones —nacionales y globales— encargadas de hacer cooperación deben ajustarse rápidamente y, en el mejor de los casos, anticiparse a estos cambios. Sin embargo, muy frecuentemente las trayectorias institucionales (*institutional path*) presentan fuertes inercias o resistencias que ralentizan esta adaptación. Asimismo, no resulta sencillo dotarse de herramientas y estrategias que permitan problematizar y operacionalizar estos cambios necesarios.

Dadas las transformaciones en el escenario global de la cooperación al desarrollo y en función del nuevo rol dual del país como receptor y oferente de cooperación, la AUCI se planteó estudiar la dinámica de la cooperación en Uruguay desde una mirada sistémica, con el compromiso de optimizar la alineación, la coordinación y la gestión de la cooperación al desarrollo en el país y la que Uruguay comienza a ofrecer a otros países en desarrollo. Para ello utilizó el enfoque de cadena de valor como metodología de análisis, con el objetivo de generar insumos que sirvieran de guía para ajustar su rol, así como los mecanismos y acuerdos de trabajo con los principales actores del sncl.

¿Por qué se optó por el enfoque de cadena de valor? El diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, incluidas aquellas asociadas a la cooperación internacional, se realizan sobre la base de marcos conceptuales y analíticos a partir de los cuales estudiosos y hacedores de política pueden leer y actuar sobre la realidad. Por ello, resulta relevante identificar los enfoques analíticos que permiten entender y diagnosticar una situación, incluso aquellos que, provenientes de otras disciplinas, pueden ofrecer elementos de gran utilidad. En este caso, el enfoque de cadena de valor, originario de los estudios de sistemas productivos, aporta nuevos e interesantes elementos metodológicos para analizar la cooperación al desarrollo.

En el marco del estudio de sistemas económicos productivos, la cadena de valor puede tener, al menos, dos acepciones: a) puede ser vista como un conjunto de actividades sectoriales y territorialmente constituidas y visibles cuyo resultado es un producto o grupo de productos; b) es un enfoque metodológico

UNIDOS EN LA ACCIÓN, ENTRE EL SALVADOR Y EL URUGUAY⁴⁶

El Gobierno del Uruguay, desde antes de la constitución de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), ha sido un fuerte aliado del Gobierno de El Salvador en concretar y potenciar distintas iniciativas de cooperación sur-sur, revisiéndolas de un marco ordenado y previsible de negociación de programas y priorizando siempre el diálogo horizontal y solidario. Para el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD), como contraparte de dicha Agencia y encargado de los temas de cooperación en El Salvador, la AUCI no solo ha significado un actor estratégico en la dinamización de las relaciones de cooperación entre nuestro país y el Uruguay, sino que también ha representado un modelo en materia de gestión de la cooperación.

En este sentido, el VMCD se ha beneficiado de intercambios de experiencias con la AUCI en materia de sistemas de información de cooperación, modelos institucionales y legislación para gestión de cooperación y experiencias como receptor y oferente de cooperación sur-sur, entre otros temas estratégicos, que a la fecha han aportado enormemente a las mejoras en gestión que ha experimentado el VMCD en los últimos años.

En el marco de esta agenda de estrecha cooperación, El Salvador conoció el programa de reformas del Sistema de Naciones Unidas conocido como

Delivering as One (DaO) o Unidos en la Acción, el cual tiene por objetivo reestructurar la dinámica de trabajo de las agencias, oficinas y programas de Naciones Unidas, a modo de hacerlas más coherentes, eficaces y eficientes en las acciones de cooperación que ejecutan en el terreno. Dicho programa encajó en las apuestas del VMCD, el cual a partir del 2009 definió como eje prioritario potenciar todo tipo de iniciativas que contribuyan a eficientizar la ayuda que se recibe en el país.

El interés por implementar dicho programa en el país se concretó con la invitación de la AUCI que recibió El Salvador para participar en la IV Conferencia Intergubernamental de Alto Nivel sobre Unidos en la Acción, la cual se desarrolló en Montevideo del 8 al 10 de noviembre de 2011, oportunidad en la cual El Salvador pudo conocer de primera mano los principales resultados y beneficios que Unidos en la Acción brinda a los países que deciden implementarlo.

A raíz de ello, y gracias a la decisión de la AUCI de seguir apoyando al VMCD en su agenda de eficacia, este se constituyó como un proyecto de cooperación sur-sur entre la AUCI y la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo –DGCD del VMCD, enmarcado en el Programa Bilateral de Cooperación Técnica y Científica 2011-2013 entre ambos países–.

Por medio de este proyecto, la DGCD ha fortalecido sus capacidades para el proceso de implementación del DaO en el país, a través del conocimiento en detalle del desarrollo y la implementación en la

para abordar el estudio de dichas actividades, comprender las interacciones y la gobernanza de la cadena, realizar diagnósticos y servir de insumo para la planificación.

En su primera acepción y siguiendo la definición de Gereffi y Korzeniewicz (1994), es posible conceptualizar la cooperación internacional como una cadena de valor porque: 1) reúne un conjunto de productos y servicios relacionados en una secuencia de actividades en las que se agrega valor para alcanzar el desarrollo; 2) existe en cada país una concentración geográfica de actores en red; 3) es posible identificar una estructura interna de gobernanza, y 4) existe un dinamismo tal que permite el reposicionamiento de actores.

República Oriental del Uruguay, que si bien posee características que no pueden ser trasladadas a la experiencia salvadoreña, da una pauta para cada uno de los pasos a seguir y la toma de decisión.

Como parte de las actividades que dicho proyecto contemplaba, El Salvador y el Uruguay sostuvieron un primer intercambio de experiencias en abril de 2012. En esa oportunidad participaron tanto representantes de ambos Gobiernos como del Sistema de las Naciones Unidas de ambos países, y se profundizaron conocimientos e información relevante vinculada al DaO, desde el análisis del punto de partida, roles y acciones, hasta los principales obstáculos y limitaciones que se pueden generar en el proceso, entre otros.

También, con el apoyo de la AUCI, en agosto 2013 el Gobierno de El Salvador desarrolló un Taller de Intercambio de Experiencias en la Implementación del Programa Unidos en la Acción, el cual tuvo como objetivo reunir en un espacio común a los representantes de las instituciones involucradas en la implementación del Programa en El Salvador, con la intención de que conocieran de primera mano la experiencia de Uruguay. Con dicho taller se logró construir y generar los elementos y las pautas necesarios para potenciar el proceso de implementación del DaO en el país.

A la fecha, El Salvador ha hecho un buen uso de los conocimientos adquiridos en los intercambios con Uruguay, los mismos que le han permitido avanzar en la definición del modelo Unidos en la

Acción, que se adapta a la realidad y necesidades de cambio en el país.

Aunado a lo anterior, en el marco de la 68.^a Asamblea General de las Naciones Unidas, de septiembre de 2013, El Salvador y Uruguay elevaron sus intercambios al más alto nivel político. En este contexto, suscribieron un memorándum de entendimiento para el intercambio de experiencias en Unidos en la Acción, el cual tiene como objetivo principal robustecer el trabajo y la coordinación de todas las acciones de cooperación intergubernamental relativas al intercambio de experiencias y lecciones aprendidas.

Como parte de los resultados de dichos intercambios, a la fecha El Salvador ha definido su Modelo DaO y la hoja de ruta para su implementación. De igual forma, el país ha logrado el reconocimiento internacional en el proceso, convirtiéndose en el 36.^o país DaO en el mundo y el primero en implementarlo por iniciativa propia (*self-starter*) en la región latinoamericana.

En el futuro se dará continuidad a los intercambios de experiencias con el Uruguay, los cuales, más allá de fortalecer las capacidades de las instituciones salvadoreñas involucradas en la implementación del DaO, acercan aún más a dos naciones hermanas de la región latinoamericana.

Por Jaime Miranda

Viceministro de Cooperación Internacional de El Salvador.

En vista de ello, la AUCI se planteó utilizar el enfoque de cadena de valor —en su segunda acepción— como metodología de análisis para identificar los eslabones de la cooperación internacional, las actividades y los resultados (productos) de cada uno de ellos, los roles e interacciones (tipos de encadenamientos) existentes entre los actores del sncri, así como el valor que aportan a la cooperación al desarrollo.

A través del análisis de la cadena de valor fue posible asimismo identificar aquellas actividades que por su nivel de complejidad en la coordinación y por su importancia estratégica u operativa se constituyen en los nudos críticos, y mediante esta metodología ajustar los mecanismos y acuerdos de trabajo con los principales actores del sncri.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CLAVE DE GÉNERO

La construcción de una agenda pública de género y la definición de políticas de igualdad de oportunidades y derechos es un proceso que Uruguay ha iniciado hace algunas décadas. El impulso desde diferentes ámbitos, tanto locales como globales, del movimiento de mujeres y feministas, así como la ratificación de diferentes conferencias mundiales y sus sucesivas revisiones, contribuyeron a dirigir la atención hacia las desigualdades de género y sus efectos sobre diferentes aspectos del desarrollo humano. En este marco, la 4.ª Conferencia Internacional, celebrada en Beijing, se ha configurado como una referencia clave para las políticas de igualdad de género como objetivo esencial del desarrollo.

Si bien la mejora de algunos indicadores económicos ha ubicado a Uruguay entre los países de renta alta, de acuerdo a la categorización realizada por el Banco Mundial en julio de 2013, persisten importantes e inquietantes desigualdades estructurales, como las de género y generacionales. Estas desigualdades se manifiestan de múltiples formas y son muy notorias en el mercado de trabajo, en el acceso a puestos de decisión, en los ámbitos económicos y políticos, en las relaciones

interpersonales, donde la violencia basada en género y generaciones permanece como una de las manifestaciones más crudas de la subordinación y discriminación existentes en nuestra sociedad.

En este contexto ha sido –y es– fundamental contar con una cooperación acompañada con la puesta en marcha de políticas y programas que concuerden con los compromisos tanto internacionales como nacionales en materia de igualdad y equidad de género. Un claro ejemplo⁴⁷ de contribución al fortalecimiento de un conjunto de políticas claves, así como de las capacidades institucionales para Uruguay en este sentido, lo constituyó la experiencia piloto Unidos en la Acción. En este marco fueron implementados diferentes proyectos de desarrollo, entre ellos el proyecto “Apoyo a las políticas públicas para la reducción de las inequidades de género y generaciones”. Esta iniciativa, junto con la definición del enfoque de género como eje transversal de toda la experiencia piloto, se implementó en el período 2008-2010, con el propósito de contribuir al proceso de reducción de las inequidades de género en general y de manera específica en grupos particularmente afectados por la desigualdad y la discriminación (niños, niñas, adolescentes y mujeres).

Esta experiencia de Unidos en la Acción ofreció un rico escenario interinstitucional, innovador, muy oportuno para fortalecer, promover, impulsar

Utilizar el enfoque de cadena de valor, proveniente del sector productivo, no significa equiparar la cooperación al desarrollo con una *commodity* o un producto de mercado. Lo que interesa del enfoque de cadena de valor es su metodología de análisis sobre la interacción y el encadenamiento entre los actores involucrados en una determinada actividad y su respectiva aportación de valor, en una concepción amplia del término que excede el aspecto económico.

Desde esta perspectiva, el análisis de la cadena de valor de la cooperación busca brindar elementos para identificar cómo los distintos actores del snri del Uruguay añaden un valor para lograr al final mayor impacto en el desarrollo. Es decir, utilizar este enfoque analítico permite realizar un diagnóstico sobre el tipo de actividades, el rol de los actores y las interacciones que se dan entre los actores y eslabones de la cadena, para, sobre esa base, generar mejores herramientas de planeación y coordinación o eventuales reposicionamientos en la cadena.

y visibilizar nuevos avances en la integración del enfoque de género en las políticas públicas. La evaluación y el análisis de este proceso, junto con la identificación de las lecciones aprendidas, constituyeron insumos valiosos para la apertura a nuevas instancias en la construcción de capacidades institucionales, tales como el desarrollo de nuevas estrategias internas y de sostenibilidad de las acciones en los sectores intervinientes, el valor de la interinstitucionalidad en la definición de metas conjuntas, la construcción de formas asociativas y colaborativas de gestión y monitoreo, y, en definitiva, la construcción de sinergias multiactorales para la reducción de las desigualdades de género.

Un nuevo avance en este proceso lo constituyó una diferente y novedosa iniciativa diseñada en 2011; me refiero al Proyecto “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia niños, niñas y adolescentes”, el cual representa un nuevo desafío multiactoral para la implementación de políticas con mayores niveles de integralidad e integración. En esta propuesta, los espacios interinstitucionales del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) y el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), junto con el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, presentaron

una iniciativa al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la eliminación de la violencia contra la mujer. En ese marco, con más de 2500 solicitudes para proyectos de 123 países, fue aprobada la propuesta de Uruguay para el período 2012-2014. Este proyecto logra aportes sustantivos y de particular relevancia para las políticas de lucha contra la violencia basada en género y generaciones.

En síntesis, alcanzar la igualdad de derechos, de oportunidades y de resultados para la construcción de una sociedad más justa y equitativa en clave de género requiere de un proceso de trabajo complejo, multiactoral y continuo, desde todos los espacios posibles, donde la cooperación cumple un papel clave, atenta a las necesidades y prioridades nacionales, propulsando sinergias y nuevas posibilidades en las formas de gestión y de asociatividad. Sus efectos redundan, sin lugar a dudas, en un mejor y más eficiente uso de los recursos, así como en la búsqueda de mayor integración de políticas para la potencialidad de los resultados en términos de equidad, derechos y ciudadanía para todas las personas.

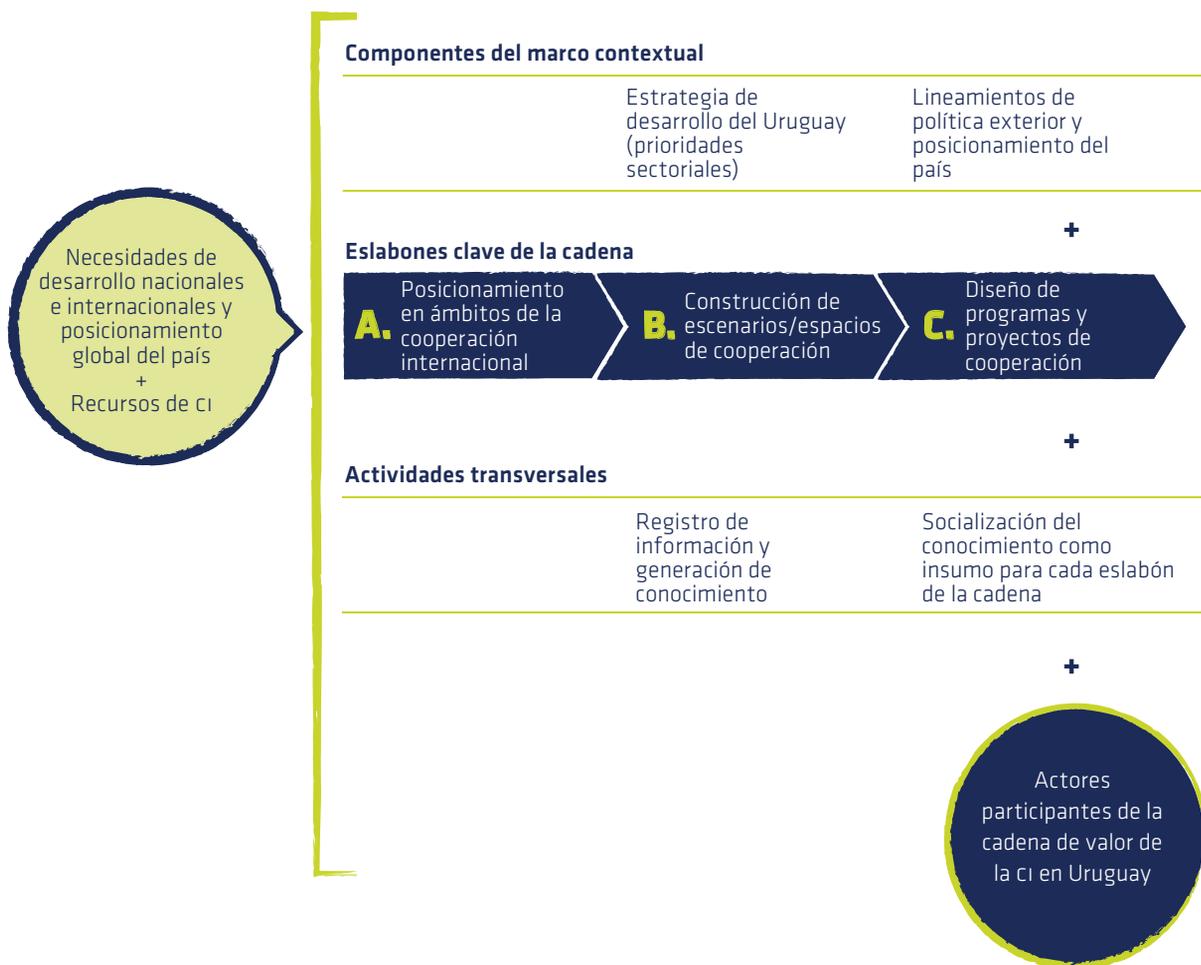
Por Isabel Soto

Coordinadora del proyecto conjunto “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes”.

El proceso partió de la definición del marco contextual, es decir, los principios, lineamientos, estrategias y marcos regulatorios que definen el accionar de la cadena. Posteriormente se identificaron los actores del SNCI y los principales eslabones de la cooperación en Uruguay, con sus respectivas macroactividades, actividades, actores participantes, rol de los actores, niveles de participación y resultados esperados. Asimismo, esa etapa contempló la definición de las actividades transversales, es decir, aquellas que facilitan la labor de todos los actores y permiten los aprendizajes conjuntos. Un resumen básico de este esquema se presenta en el gráfico 13.

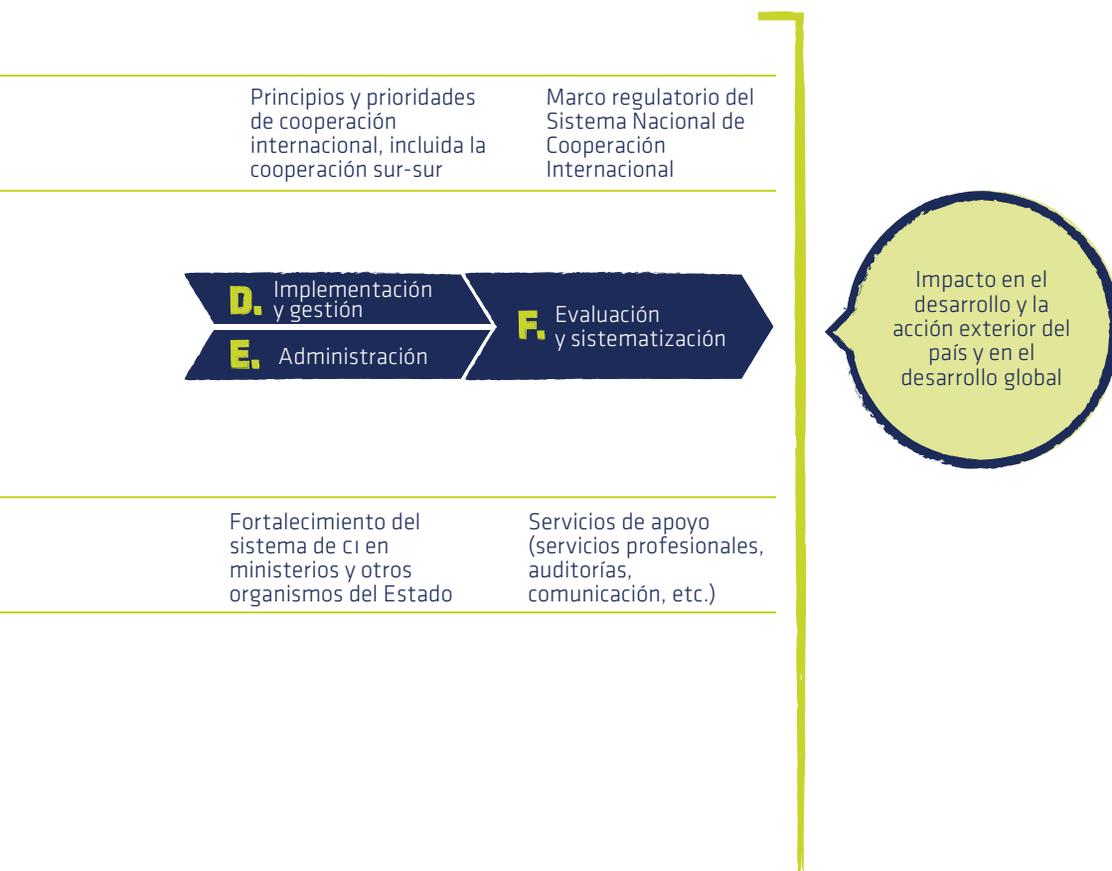
A través del enfoque de cadena de valor, fue posible identificar los eslabones de la cooperación internacional, las principales actividades y resultados (productos) de cada uno de ellos, los roles y las interacciones (tipos de encadenamiento) entre los actores del SNCI, así como el valor que aportan a la cooperación al desarrollo.

Gráfico 13. Esquema resumen de la cadena de valor de la cooperación internacional al desarrollo de Uruguay



Fuente: AUCI (2014: 28-29).

La utilización de este marco analítico no solo permitió examinar el aporte de los actores al desarrollo (valor agregado) y la coordinación en la cadena (gobernanza), sino que también, a través del análisis de las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora del SNCI en su conjunto, permitió identificar las estrategias concretas de reposicionamiento necesarias en la cadena. Fue posible asimismo identificar los nudos críticos de la cadena de la cooperación en Uruguay, es decir, aquellas actividades que por su nivel de complejidad en la coordinación



y por su importancia estratégica u operativa requieren ser ajustados u optimizados a la luz de los nuevos desafíos y del rol dual del país en la cooperación internacional.

Abordar la cooperación internacional con el enfoque de cadena de valor significó una apuesta interdisciplinaria e innovadora, pero también una serie de desafíos conceptuales y metodológicos; entre ellos, pensar este enfoque en un contexto de relaciones políticas y de cooperación en el ámbito internacional.



la mans
es tambien una
estrella

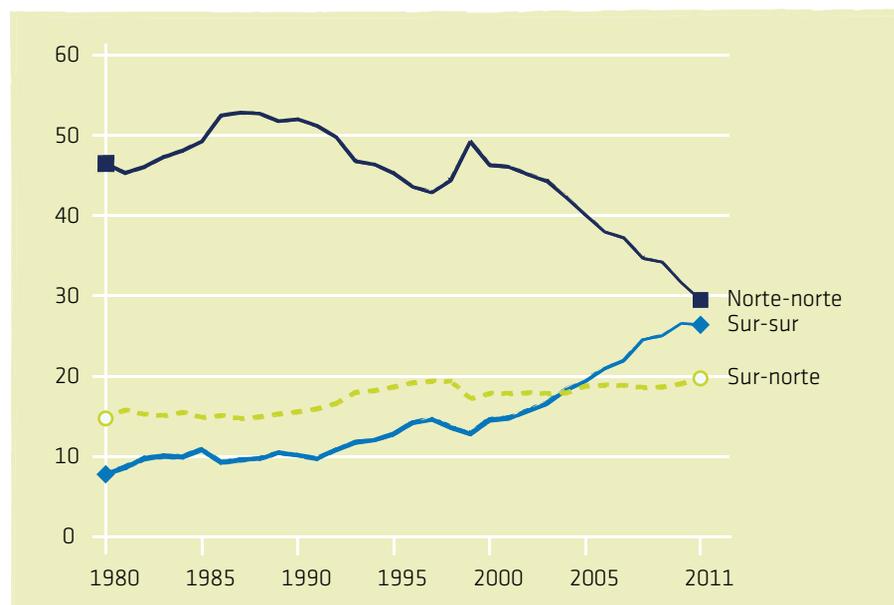
4

HACER COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En las últimas décadas, la aceleración de la globalización de los flujos comerciales, financieros, de información, de personas y de ideas ha incrementado la interdependencia de los países, poniendo en relieve la necesidad de atender los desafíos comunes a través de soluciones y políticas concertadas.

Asimismo, se han registrado desde la década pasada significativos cambios en la economía mundial que están impactando tanto en la gobernanza global como en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. En este período algunos países emergentes y regiones en desarrollo que albergan gran parte de la población del planeta han crecido económicamente a tasas por encima del promedio mundial y de los países desarrollados. Este *ascenso del sur* (PNUD, 2013) ha implicado, entre otras cosas, una dinamización de las relaciones entre países del sur en diversos ámbitos, como el comercial, el de la cooperación técnica y financiera y el político.

Gráfico 14. Evolución del comercio mundial de mercancías, 1980-2011. En porcentaje



Nota: Norte, en 1980, hace referencia a Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Europa Occidental.

Fuente: PNUD 2013

Paralelamente, en las últimas décadas la cooperación norte-sur se ha ido concentrando en los países de menores ingresos, enfocándose primordialmente en la reducción de la pobreza. En consecuencia, varios cooperantes tradicionales (bilaterales y agencias multilaterales) están *graduando* progresivamente al resto de los países en desarrollo, retirándolos de sus programas de cooperación, aun a pesar de que más del 70% de los pobres del mundo viven en los llamados *países de renta media*.

Esto es particularmente notorio para América Latina, donde la mayoría de los países de la región son calificados como *de renta media* por el Banco Mundial y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Frente a la retirada de la cooperación tradicional, e impulsados por los avances en sus indicadores económicos y las innovaciones en sus políticas sociales, un gran número de países latinoamericanos están desempeñando un rol dual en cooperación para el desarrollo: siguen siendo receptores de cooperación tradicional y brindan css.

Los países latinoamericanos suscriben los principios y valores históricos de la css: solidaridad, horizontalidad, respeto a la soberanía, no injerencia y no condicionalidad. Pero estos años de práctica han permitido constatar que la *horizontalidad* de la css latinoamericana se asienta también sobre los principios de equidad (costos compartidos y beneficios mutuos), consenso en las negociaciones, economía, flexibilidad y adaptabilidad al contexto local. En definitiva, esta cooperación apunta a la construcción de asociaciones horizontales de largo plazo entre países que enfrentan desafíos similares y desafíos en común.

La css que realiza Uruguay surge en este contexto y se inscribe en este marco de principios, aunque tiene algunas características propias. En este capítulo se presentan los principales aspectos de la apuesta que Uruguay realiza por la css a partir de su compromiso con el desarrollo sustentable e inclusivo y su vocación por la integración regional. Para comprender esta estrategia en su contexto, se analizan los desafíos de la gobernanza de la css, así como las características de la css latinoamericana y el papel del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la css en la construcción del acervo conceptual y metodológico en la materia.

LA GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Desde sus orígenes hasta la actualidad, la css “ha ido adquiriendo un carácter multidimensional, de fuerte impronta política y de pluralidad de significados” (Lengyel y Malacalza, 2012: 11). La css no es un corpus monolítico ni homogéneo, porque no lo son los países que la llevan adelante, sino que con el tiempo ha evolucionado, de acuerdo a las necesidades y posibilidades de los países en desarrollo. Existen, por tanto, diferentes tipos de css según las modalidades que adopta (financiera o técnica), las motivaciones subyacentes y los principios que la informan.

Para ilustrar esto es preciso recordar que las primeras acciones de css tuvieron lugar más de seis décadas atrás. Sus principios fundacionales se enmarcan en el proceso de descolonización iniciado en las postrimerías de la Segunda Guerra

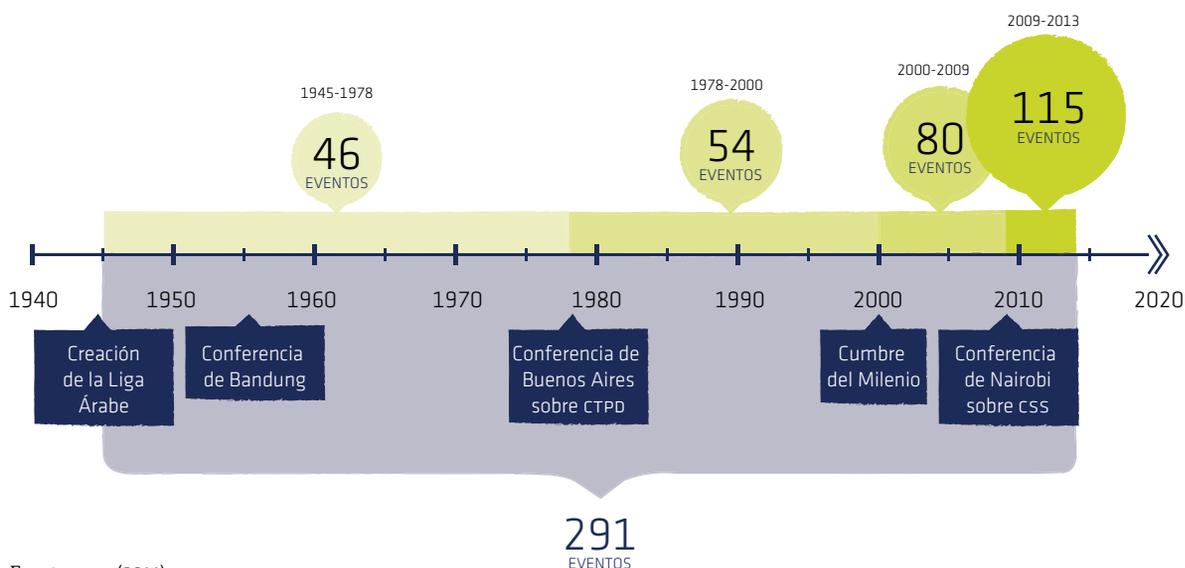
Mundial, así como en el Movimiento de Países No Alineados y sus propuestas sobre un *nuevo orden económico internacional* durante la década de 1970. Fue en esa etapa cuando se registraron las primeras alusiones a la css, denominada entonces *cooperación técnica entre países en desarrollo* (CTPD), como un concepto con sentido propio y diferenciado del conflicto este-oeste y del patrón de relación norte-sur.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD de 1978 dio como resultado el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA): una propuesta de cambio de la asistencia para el desarrollo suscrita por 138 Estados, enfocada en la capacidad nacional y colectiva de los países. En este plan la CTPD se define como un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, en el que destacan la no interferencia de los países cooperantes en los asuntos de otros Estados, la igualdad entre los asociados y el respeto por los contenidos locales del desarrollo.

Las primeras intervenciones de css en América Latina surgieron en este contexto en la década del 1970, tras la firma de numerosos acuerdos de cooperación internacional entre los países de la región.⁴⁸ A partir de la crisis de la deuda externa latinoamericana, durante las décadas de 1980 y 1990, la región se embarcó en la adopción de reformas y en la aplicación de programas de ajuste estructural requeridos por las instituciones financieras internacionales en el marco del denominado Consenso de Washington, lo que dificultó una css autónoma, favorable al desarrollo sustentable y equitativo entre los países de la región.

Con el fin de la Guerra Fría, el surgimiento de un mundo de creciente multipolaridad en el plano económico y el impulso dado desde las Naciones Unidas a la agenda de desarrollo,⁴⁹ el panorama internacional cambió nuevamente, favoreciendo la proliferación de iniciativas sur-sur más articuladas y motivadas por la búsqueda de políticas públicas más acordes a los intereses propios de los países del sur.

Gráfico 15. Evolución de la css en los foros internacionales



Fuente: AUCI (2014).

CUADRO 11. FOROS Y ORGANISMOS DE REFLEXIÓN SOBRE LA CSS

De acuerdo a un estudio específico encargado por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (Maruri, 2012), entre los foros y organismos que han incorporado a sus agendas, programas, divisiones o informes la temática de la CSS cabe distinguir tres categorías:

Organismos, foros y escenarios globales

- La Unidad Especial de CSS del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- El Comité de Alto Nivel sobre CSS de las Naciones Unidas.
- El Foro de Cooperación al Desarrollo del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).
- Los Foros de Alto Nivel de la OCDE.
- La Asociación Global para la Cooperación al Desarrollo Efectiva (AGCDE).
- El Grupo de Trabajo para el Desarrollo del G-20.

Foros temáticos

- La Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).
- El Banco Mundial y las Cumbres de Cambio Climático de Naciones Unidas.

Foros regionales⁵²

- La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- La Organización de Estados Americanos (OEA).
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).
- La iniciativa de Cooperación Técnica Intra-regional (CTIntra) del BID.
- El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Los distintos esquemas de integración regional (Mercado Común del Sur, Comunidad Andina de Naciones, Sistema de la Integración Centroamericana y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

.....

Fuente: Adaptación de Maruri (2012).

En la década del 2000,⁵⁰ el uso del concepto de CTPD se reemplazó por el de CSS. En la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur celebrada en Nairobi en 2009, se revisaron los avances con relación a lo acordado en el PABA y se definió a la CSS como “un esfuerzo común de los pueblos y los países del sur, surgido del intercambio de experiencias y afinidades, sobre la base de sus objetivos y solidaridades comunes y guiada, entre otras cosas, por los principios de respeto de la soberanía y la apropiación nacional, libres de cualquier condicionalidad”.⁵¹ También se consideró a la CSS como una colaboración entre iguales basada en la solidaridad, distinta de la asistencia oficial para el desarrollo.

El auge de la CSS de los últimos años está teniendo un correlato en la diversidad de foros globales que han incorporado el tema en sus agendas, y en la cantidad de organismos multilaterales y de integración regional que han integrado la temática en sus programas de trabajo. Ello da cuenta del reconocimiento de todos los actores del desarrollo en cuanto al valor de la CSS y denota el afán de ampliar los conocimientos sobre esta modalidad de cooperación y de apoyarla (Maruri, 2012).

Sin embargo, esta multiplicidad de instancias y agendas no está exenta de desafíos para los países de la región y del sur. En primer lugar, plantea desafíos para la gobernanza de la CSS, por cuanto estos espacios poseen diversos mandatos y niveles de representatividad y es difícil para los países del sur mantener una participación activa en todos ellos. En este sentido, se hace necesario optimizar los recursos humanos y energías institucionales de los países latinoamericanos a fin de poder articular posiciones y consensos y, así, obtener los mejores resultados en términos de fortalecimiento de la CSS y de la defensa de los intereses de la región y del sur en dichos foros recordando que el ámbito para discutir las cuestiones de fondo de la CSS debe ser intergubernamental entre los propios países del Sur.

En el ámbito global, las Naciones Unidas han cumplido un rol histórico de acompañamiento a la CSS, desde la creación de la UNCTAD y el G-77 hasta la actualidad, a través de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur de las Naciones Unidas, el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y, recientemente, del apoyo de UNDESA al Grupo que nuclea a los Socios del Sur (Southern Partners Core Group).

Paralelamente, la css fue cobrando creciente relevancia en el marco del debate de la eficacia de la ayuda, originado en el seno de la ocde a la luz de la proliferación de nuevos actores, instrumentos y objetivos que conforman el ecosistema de la cooperación al desarrollo (Severino y Ray, 2009). En el III Foro de Alto Nivel realizado en 2008, se incorporó a la css en la agenda de la eficacia (Agenda de Acción de Accra) y se la reconoció como una modalidad de cooperación distinta a la cooperación norte-sur, basada en el principio de no interferencia en los asuntos internos, la igualdad entre los asociados en desarrollo y el respeto de su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local. Al mismo tiempo, se la reconoció como una modalidad complementaria de la cooperación norte-sur.

En 2011, en el IV Foro de Busan, se reconoció además a la css como necesaria para un desarrollo efectivo, se destacó su potencial para transformar las políticas y brindar soluciones apropiadas a los contextos locales y se aludió a que la naturaleza dual de algunos países no afectara su elegibilidad para la cooperación norte-sur. Asimismo, se hizo un llamado a impulsar la cooperación triangular, las redes de intercambio y aprendizaje y el apoyo al fortalecimiento de las capacidades locales de los países para involucrarse en css y triangular. Sin embargo, en el texto aprobado en Busan los países del sur dejaron en claro que los principios y compromisos emanados en la declaración final de Busan serían de aplicación voluntaria por los proveedores de css (AUCI, 2012).

En Busan, 19 países iberoamericanos⁵³ lograron articular una posición común sobre la *eficacia* del aporte de la css, partiendo de enfoques muy diversos sobre la validez y legitimidad de este foro y su agenda.⁵⁴ En este sentido, resaltaron que la generación de modelos de asociación y cooperación horizontal basados en condiciones de equidad, beneficio mutuo, confianza y relaciones de largo plazo ha de ser reconocida y valorada como un aporte de la css a la política y la práctica de cooperación internacional. Sin embargo, como se analizó en el capítulo 1, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), emanada de Busan, plantea todavía muchas interrogantes a algunos países latinoamericanos sobre su legitimidad y sobre la pertinencia de discutir la css en este foro.⁵⁵ Este posicionamiento conjunto fue presentado también en el Foro de Cooperación al Desarrollo del ecosoc de las Naciones Unidas en julio de 2012.

La articulación de esta posición fue posible gracias a un trabajo sostenido de los países, apoyados en el acervo conceptual y metodológico existente en la región, que da cuenta de las características particulares y distintivas de esta cooperación.

CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR LATINOAMERICANA

A través de esta acumulación es posible afirmar que la css latinoamericana no sustituye a la cooperación norte-sur de la región: la complementa. Existen elementos distintivos entre la cooperación tradicional y la css latinoamericana que las hacen cooperaciones sustantiva y conceptualmente diferentes. La cooperación tradicional se caracteriza por manejarse a través de la transferencia

de recursos financieros o de la asistencia técnica unilateral, más que basarse en la colaboración entre pares. En este sentido, plantea una relación vertical y asimétrica, en la cual una parte es dueña de los recursos, las capacidades y los conocimientos, y la otra tiene las privaciones, las dificultades y los problemas. Esto se ha ido matizando en los últimos tiempos, en tanto la cooperación norte-sur se ha ido horizontalizando, en parte gracias a la influencia global que está teniendo la css.

La css que realizan los países latinoamericanos está orientada a resultados de desarrollo que mejoren las condiciones de vida de las personas, de acuerdo a las necesidades y prioridades que identifican los propios países del sur. La css latinoamericana parte de la premisa de que el desarrollo no es un fenómeno lineal ni automático, ni un estadio ideal que tiene que ser alcanzado utilizando la misma fórmula para todos los países. La horizontalidad de la css latinoamericana favorece el intercambio respetuoso entre las diferentes visiones que tienen los países sobre el desarrollo, sus trayectorias y sus capacidades institucionales.

Más aún, en el ámbito latinoamericano, la css se concibe como un proceso que refuerza las relaciones solidarias entre países, promoviendo el desarrollo y la integración regional, así como el intercambio con otras regiones, la preservación de bienes públicos regionales y globales, fundamentalmente a través del intercambio de conocimientos, tecnologías y el desarrollo de capacidades. Como instrumento de integración regional, la css permite consolidar relaciones entre socios de la región tomando en cuenta sus complementariedades en materia de capacidades y necesidades de desarrollo. La css contribuye significativamente a la integración de los países involucrados gracias a la generación de soluciones a problemáticas comunes. La css también es una manera de materializar la integración regional en experiencias concretas de encuentro e intercambio que contribuyen a reducir brechas y asimetrías entre los países y dentro de estos.

Por otro lado, los países latinoamericanos entienden que el Estado debe tener un rol de liderazgo en el diseño de las políticas de css, pero en diálogo con los demás actores involucrados en los procesos de desarrollo. La voluntad de algunos gobiernos de la región en cuanto a abrir espacios de participación en la css a osc, academia, gobiernos subregionales o movimientos sociales sería otra de las señas de identidad que diferencian a la actual css de la cooperación técnica de décadas pasadas.

Sin embargo, como toda política pública incipiente, la css latinoamericana tiene el desafío de mejorar, de ser cada vez más eficaz y transparente, y para esto el monitoreo y la evaluación son instrumentos fundamentales. Los países latinoamericanos están discutiendo la construcción de indicadores que permitan evaluar a la css que tiene lugar en la región, para aprender de las buenas prácticas y evitar errores. En cuanto a la rendición de cuentas, desde hace más de siete años los países latinoamericanos contribuyen activamente a la elaboración del *Informe de cooperación sur-sur en Iberoamérica*.

La cooperación en esta región, caracterizada por establecerse entre países de desarrollo intermedio, es una cooperación innovadora en sus prácticas, diversa en sus contenidos e intensa en sus actividades. Por lo tanto, los principios, los aprendizajes, las buenas prácticas y los instrumentos que se han desarrollado

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA CSS

El diálogo sobre el llamado *desarrollo* y las políticas de cooperación debe ser un derecho de todos los actores involucrados e interesados en transformar el presente y pensar el futuro de una comunidad o un país. No puede ser privilegio de algunas personas o instituciones.

El párrafo 120 del Consenso de Santo Domingo (CEPAL, octubre de 2013) insta a la región a “estudiar la posibilidad de crear un fondo regional destinado a la igualdad entre los géneros y al diálogo intercultural con el aporte de diferentes tipos de donantes y fomentando alianzas público-privadas”. Es necesario que los sistemas de cooperación nacionales, a través de la cooperación sur-sur, apoyen firmemente la promoción de este fondo regional para la igualdad, con todo lo que ello significa en cuanto a abrir canales que permitan fortalecer iniciativas de la sociedad civil. Este fondo es imprescindible si se quiere apostar a la equidad de género como condición previa al desarrollo sostenible.

De la misma manera, deberíamos apostar a la institucionalización del género dentro mismo de las estructuras de la cooperación sur-sur y triangular, integrándola como prioridad en los procesos de planificación, programación, evaluación. Y todo ello sin tenerles miedo a las nuevas temáticas, que van desde el feminicidio y el uso diferenciado del tiempo hasta las políticas del cuidado, pasando por la división sexual del trabajo o el desarrollo de capacidades para enfrentar la trata y el tráfico de mujeres.

Respecto a los desafíos, nombraré solo tres: uno de los mayores es asegurar que la transversalidad deje de ser un cuento destinado, tantas veces, a justificar la falta de recursos directos hacia la igualdad de género. El segundo, ligado con el anterior, es que la información que se recoge en nuestros países no es suficiente ni se hace de una forma lo suficientemente aceptada para facilitar la evaluación tanto de las políticas como de los presupuestos. El tercer desafío tiene que ver con la misma cooperación sur-sur y triangular y la manera en que deberíamos encararla.

Los *diálogos consonantes* abrieron un espacio de debate sobre la agenda feminista y la llamada *coo-*

peración para el desarrollo entre las redes de América Latina y el Caribe y representantes de la cooperación española. Esto ha sido un ejercicio de *diálogo de políticas y armonización*, y fue fundamental para poder discutir cómo estaba afectándose en un nivel más macro y técnico a la financiación de la agenda de las mujeres en la región, así como para tejer alianzas puntuales en la construcción de la agenda hacia Accra, Busan y, ahora, la agenda post-2015.

¿Cuál es el rol de la sociedad civil en la cooperación sur-sur? La sociedad civil, coordinada regionalmente, debería encontrar espacios para colocar agendas basadas en plataformas conceptuales. Es decir, la sociedad civil también puede hacer una gestión del conocimiento que compita, complemente y colabore en la construcción de sistemas de información estandarizados y comparados. Generación y gestión del conocimiento, fortalecimiento de capacidades, intercambio de recursos. Pero el punto es que hay que participar y levantar este debate para dar contenidos a la cooperación sur-sur y triangular.

Al mismo tiempo que en la mayoría de nuestros países ha habido un crecimiento económico nunca visto, no tiene sentido que las organizaciones estén desapareciendo por falta de apoyo —las mismas organizaciones que tanto han contribuido a las democracias de nuestros países—. La construcción de un fondo regional o iberoamericano, debería contar, entre otros recursos, con fondos públicos y el financiamiento de las empresas estatales.

La cooperación sur-sur debería asumir el desafío de asegurar recursos para la igualdad y el ejercicio de los derechos. La autonomía de las organizaciones feministas para definir su agenda política y llevarla a cabo en el espacio público es condición *sine qua non* para promover y ubicar la igualdad de género y los derechos de las mujeres como pilares de un desarrollo que, de verdad, sea eficaz.

Por Lucy Garrido

Integrante del colectivo Cotidiano Mujer y de la coordinación de la Articulación Feminista Marcosur de Uruguay.

en la región constituyen un aporte interesante que, seguramente, influirá en la forma global de hacer cooperación en el siglo XXI.

Más aún, la css latinoamericana constituye un aporte clave para brindar soluciones a los desafíos comunes de la próxima agenda global de desarrollo sustentable que se está definiendo. Pero es importante que ese aporte no se haga en detrimento de la cooperación al desarrollo tradicional que aún necesitan los países latinoamericanos. Por este motivo, es importante hacer oír las voces de la región en los foros globales de la cooperación internacional y en el ámbito de las negociaciones de la agenda post-2015.

EL PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Por su mandato, su dotación presupuestal y su acervo conceptual y metodológico, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) es un ejemplo único y cumple un rol clave en el fortalecimiento y la

EL INFORME DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA: APOYANDO EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

En el año 2007 se impulsó el primer *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica*, que tras siete ediciones (publicado en español, portugués e inglés) se ha consolidado como una herramienta para dar visibilidad a la cooperación sur-sur de la que participan los países iberoamericanos, así como en un instrumento muy útil para su mejor gestión.

Simultáneamente, el *Informe* se ha revelado como un auténtico ejercicio –intergubernamental y horizontal– de cooperación sur-sur. De hecho, en su elaboración participan, en condición de socios y en plena relación de igualdad, los 22 países miembros de la Conferencia Iberoamericana. Dicha participación, concretada a través de las agencias y direcciones generales de cooperación de los gobiernos, no se limita al suministro de los datos que estos requieren. Su participación va mucho más allá, pues los gobiernos trabajan, debaten y deciden, siempre de manera colectiva y por consenso, acerca de aspectos conceptuales y metodológicos diversos, como son la propia definición de la cooperación sur-sur, el desarrollo de una metodología

de medición y registro o la generación de indicadores para su mejor identificación, planificación y evaluación, entre otros. A esto habría que añadir la construcción de un discurso y una visión política iberoamericana respecto de la cooperación sur-sur.

La elaboración del *Informe* en estas condiciones ha favorecido, consecuentemente, varios impactos positivos, entre los que cabe destacar el fortalecimiento de las capacidades institucionales y metodológicas de los sistemas de cooperación de los países iberoamericanos. Los avances registrados, no obstante, desde el año 2009 no se entienden sin la articulación del *Informe* con el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), cuya misión principal alude, de hecho, “al fortalecimiento de capacidades de los responsables políticos y técnicos de la cooperación en [los] países [miembros]”.

Un ejemplo para ilustrar lo anterior reside en los avances experimentados en el ámbito de los sistemas de información en cooperación de los 22 países iberoamericanos. En este sentido, cuando se procedió a recopilar los datos que nutrían la primera edición del *Informe de la cooperación sur-sur*, en el año 2007, muchos países no tenían ningún registro de la cooperación que intercambiaban con el

dinamización de la css de la región, así como la articulación de posiciones en los ámbitos regional y global en materia de css y triangular.

El RIFCSS es financiado por los 20 países iberoamericanos que lo integran y su principal objetivo es fortalecer y dinamizar la css, contribuyendo a la calidad y el impacto de sus acciones, así como a la promoción del intercambio de experiencias adaptadas a los contextos y prioridades de las políticas públicas de cada país. Cuenta con un presupuesto anual de alrededor de un millón de dólares y sus áreas principales de trabajo son la formación, la capacitación y el intercambio de experiencias; la construcción de posiciones comunes entre los países; la presencia activa en espacios internacionales; el diálogo con otros actores; el desarrollo y la armonización de sistemas de información y registro; la generación de metodologías e instrumentos para la css y triangular, y la elaboración del *Informe de css en Iberoamérica* y otros documentos estratégicos.

La progresiva formulación de estrategias de css por parte de los países latinoamericanos a la luz de los cambios de la cooperación al desarrollo ha implicado un trabajo de reflexión y una adecuación de los arreglos institucionales de la cooperación en los países de la región. La creación de agencias de cooperación en

resto de los países de la región. Hoy, la mayor parte de estos han desarrollado un sistema de registro y gestión de la información de su cooperación sur-sur que les permite no solo reportar al *Informe* iberoamericano, sino, sobre todo, disponer de una herramienta de gestión, planificación y visibilidad de sus políticas de cooperación.

Uruguay no es una excepción. De la mano además de la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), este país se ha convertido en un actor cada vez más relevante en la cooperación sur-sur de la región. Uruguay no solo participa cada vez más de un número mayor de proyectos de cooperación sur-sur, sino que –y no es un tema menor– muestra cada vez mayor capacidad para registrar la información que revela ese hecho. Así, atendiendo a las distintas ediciones del *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica*, los crecientes acuerdos con los socios de la región en combinación con el desarrollo de un sistema de información cada vez más completo permiten entender por qué en apenas dos años –los transcurridos entre 2010 (coincidiendo con el año de promulgación de la ley que impulsó la AUCI) y 2012– Uruguay ha pasado de participar en 15 proyectos de cooperación horizontal sur-sur bilateral (en todos

ellos en el rol de receptor), a convertirse en uno de los seis principales oferentes de la región al participar en un total de 42 proyectos de esa misma modalidad bilateral (en 16 en el rol de oferente y en 26 en el rol de receptor).

A quienes hemos tenido el privilegio de trabajar en el *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica* desde su primera edición, nos enorgullece especialmente saber que este no solo le ha servido al conjunto de la región sino, sobre todo, a cada uno de los países que, como Uruguay, se han implicado en él desde el principio. Los avances logrados, no obstante, no deben esconder los retos que se nos abren en el nuevo y complejo escenario de la cooperación internacional. En cualquier caso, sin embargo, seguiremos trabajando en ello con el mismo compromiso que nos caracteriza y esperando que, en un futuro no muy lejano, podamos seguir congratulándonos de esa contribución al fortalecimiento de una herramienta tan esencial para el desarrollo como es la propia cooperación sur-sur.

Por Cristina Xalma

*Investigadora a cargo
del Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica
de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).*

Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y México es reflejo de este proceso. El PIFCSS ha facilitado el intercambio de experiencias, diagnósticos y estudios en esta materia.

Una de las áreas fundamentales en donde ha trabajado el PIFCSS es precisamente la de fortalecer las agencias y entidades responsables de cooperación en los países latinoamericanos para que desarrollen más y mejor cooperación. Esto se ha hecho a través de la formación de recursos humanos, en aspectos conceptuales e instrumentos de gestión de la css.

Recientemente, el PIFCSS encargó la elaboración de una metodología para la sistematización de las acciones/proyectos de css, a la luz de algunas características de la css iberoamericana. La metodología permite extraer lecciones y monitorear la coherencia entre el discurso y la práctica de la css y triangular en el espacio iberoamericano. Asimismo, el PIFCSS encargó un diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la css en los países de Iberoamérica, aún en elaboración.

Apoyado por el PIFCSS, el *Informe de cooperación sur-sur en Iberoamérica* acumula el registro y la sistematización de los datos de css y triangular,⁵⁶ y recoge el acervo conceptual y metodológico de registro y sistematización, así como las reflexiones político-estratégicas. Con un enfoque de trabajo intergubernamental, promovido desde el PIFCSS, la metodología construida para el *Informe* fue evolucionando y ganando en profundidad. Asimismo, el PIFCSS tiene una línea específica para difundir el *Informe de cooperación sur-sur* fuera de la región, con publicaciones en inglés y presentaciones en ámbitos internacionales. Los países lo evalúan como un instrumento muy potente y en las diversas instancias de evaluación hacen una apuesta muy fuerte por él.

Desde febrero de 2012, Uruguay es sede del PIFCSS y ejerce su Secretaría Ejecutiva. La Unidad Técnica del Programa está instalada en la Presidencia de la República y cuenta con personal de apoyo de la AUCI. Estos tres años al frente de la Secretaría le permitieron a Uruguay fortalecer su participación en los foros internacionales representando al PIFCSS y, al mismo tiempo, acumular aprendizajes para robustecer su estrategia de css.

LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN SUR-SUR DE URUGUAY

La css constituye un pilar elemental de la política de cooperación uruguaya. El país ha comprendido que, aunque tenga importantes desafíos pendientes para consolidar los beneficios del crecimiento económico obtenido en los últimos años, puede aportar al desarrollo regional y global, en la medida de sus capacidades, mediante la css.

La css que otorga Uruguay es, en su mayoría, cooperación técnica para el fortalecimiento institucional o intercambio de experiencias entre administraciones públicas y, por lo tanto, en general no involucra transferencia de recursos financieros al país, ni construcción de infraestructura, ni compra de equipamiento. La css uruguaya es impulsada por las necesidades de los beneficiarios (*demand driven*) y apunta al desarrollo de capacidades y conocimientos, buscando las mejores soluciones adaptadas al contexto local donde se desarrollan. Está compuesta de

EL VALOR DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y SU PROYECCIÓN EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR

La República Oriental del Uruguay cuenta, desde el dictado de la ley 18083, de 27 de diciembre de 2006, con un nuevo sistema tributario.

La introducción del nuevo sistema tributario no constituyó un hecho aislado, sino que fue conceptualizada como parte de un proceso gradual que tuvo su origen con la reforma de la administración tributaria (Dirección General Impositiva).

Esta reforma contó con el apoyo imprescindible de la cooperación internacional y es con ella que se llevó a cabo con éxito el proyecto “Modernización de la Dirección General Impositiva”, en el marco del Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República Oriental del Uruguay, entre los años 2004 y 2007.

En ese sentido, la cooperación internacional permitió que Uruguay pudiera contar con una administración tributaria eficaz y moderna, que no solo ha logrado obtener mayores niveles de recaudación, disminuir las tasas de evasión y mejorar la situación fiscal del país, sino que constituyó un avance en el proceso de cohesión social, fundamental en un modelo de sociedad basado en el desarrollo con equidad, la primacía del Estado de derecho y la solidaridad.

Entre los logros más importantes del proyecto “Modernización de la Dirección General Impositiva” se destacan el fortalecimiento institucional a través de un nuevo régimen de recursos humanos, la modernización y racionalización de la infraestructura, el fuerte avance tecnológico, un programa de educación tributaria para la ciudadanía, campañas de sensibilización ciudadana y la incorporación de herramientas informáticas.

Sin embargo, la Dirección General Impositiva, para seguir avanzando, ha aprovechado también la experiencia de otras administraciones tributarias

de América Latina en distintos temas para desarrollar nuevos proyectos.

Al respecto se puede destacar el proyecto de documentación de operaciones mediante comprobantes fiscales electrónicos, en el cual, con la colaboración de la cooperación internacional, se pudo obtener, antes de su implementación, una visión de los impactos que ha tenido esta modalidad de documentación de operaciones en otros países de la región que la han desarrollado, así como detalles técnicos y estrategias para su adopción.

El éxito obtenido en los proyectos que han contado con el apoyo de la cooperación internacional ha permitido que Uruguay, y específicamente la Dirección General Impositiva, pueda no solo recibir colaboración, sino brindar apoyo a sus pares regionales que se encuentran en procesos de reformas tributarias.

A través de la transmisión de la experiencia fiscal uruguaya, se ha venido apoyando a distintas administraciones tributarias, como la Dirección General de Impuestos Internos de la República de El Salvador o la Subsecretaría de Estado de Tributación de la República del Paraguay, las cuales han encontrado similitudes con nuestro sistema tributario y nuestra administración, o estiman que estos podrían tomarse como ejemplo, con las adaptaciones necesarias a la realidad de cada uno de esos países.

En conclusión, se debe resaltar la importancia de la cooperación internacional como motor para el desarrollo de diferentes proyectos en los cuales los países podrán adoptar distintas medidas que colaboren al fortalecimiento de sus sistemas tributarios y propender al cumplimiento de los principios fundamentales que estos deben necesariamente presentar: suficiencia, neutralidad, simplicidad, equidad, y estímulo al empleo y la inversión productiva.

Por Pablo Ferreri

Director General de Rentas de la Dirección General Impositiva de Uruguay entre 2010 y 2014.

intervenciones estratégicas para el fortalecimiento o el desarrollo de capacidades, como, por ejemplo, actividades de formación (cursos, talleres, conferencias), asesoramiento de expertos nacionales y el ofrecimiento de pasantías o instancias para la capacitación de funcionarios del país socio.

Por lo tanto, la css de Uruguay es una cooperación que se asienta en la transferencia de capacidades para el desarrollo. Uruguay en ningún caso se hace cargo del diseño o la implementación de políticas públicas, sino que acompaña al país socio compartiendo su experiencia con los actores públicos responsables de la elaboración e implementación de estas políticas u otros actores del desarrollo. En la mayoría de los casos, las acciones y/o proyectos de css que realiza Uruguay se financian mediante la modalidad de costos compartidos entre los países socios.

La css que realiza Uruguay, como país con vocación latinoamericanista, favorece el aprendizaje mutuo, así como promueve el entendimiento y la confianza entre Uruguay y sus socios, en condiciones de reciprocidad. Consiste fundamentalmente en el intercambio horizontal de experiencias entre técnicos uruguayos y sus homólogos en el país socio, los que trabajando en conjunto definen aquellos aspectos de la experiencia uruguaya en los que les interesa profundizar. El conocimiento que se comparte no se piensa como una verdad absoluta, sino como un conjunto de lecciones aprendidas, basadas en los aciertos y en los errores que se han cometido. No se busca que los países socios trasladen las prácticas uruguayas a sus lugares, sino que tomen lo que les sirve de esta experiencia, considerando las diferencias de contexto. Las iniciativas de css que Uruguay promueve intentan ser instancias generadoras de ideas, más que dispensadoras de soluciones prefabricadas.

Otra característica de la css uruguaya es la interinstitucionalidad. Por la escala de Uruguay, los *stakeholders* de las políticas públicas son fácilmente identificables y convocables, lo que favorece que las políticas públicas se construyan consensuadamente entre los actores relevantes. En consecuencia, en una gran proporción de las iniciativas de css en las que Uruguay es principalmente oferente, intervienen distintas agencias del Estado con competencia en el tema, de manera articulada. Esto contribuye a la integralidad del abordaje de los temas.

Otra característica es la cercanía que existe en el país para acceder a todos los eslabones de las políticas públicas, desde las autoridades hasta los beneficiarios finales. Ello otorga una riqueza excepcional a los intercambios de css con Uruguay, por cuanto es posible contar con la información de primera mano de todos los actores.

Las capacidades uruguayas para la cooperación sur-sur

El Estado uruguayo ha debido innovar en sus políticas para enfrentar, entre otros, los problemas del desarrollo en un contexto de crisis económica y financiera internacional, el elevado costo de los recursos energéticos y la alta vulnerabilidad frente a los vaivenes de la economía global.

En 2010 la AUCI inició un proceso de identificación de las capacidades uruguayas con potencial para proveer cooperación a terceros países en el sur, a partir de las áreas de excelencia, capacidades y experiencias valoradas como exitosas y reco-

nocidas internacionalmente como tales. Como resultado, la Agencia elaboró el documento *Capacidades uruguayas para la cooperación sur-sur* (2013), donde se agruparon las fortalezas del país en cuatro áreas principales: agropecuaria, social, infraestructura para el desarrollo y gobernabilidad.

Son numerosas las capacidades uruguayas en el **área social**. Luego de décadas de crecimiento lento y una crisis financiera y social muy profunda en el año 2002 –que tuvo graves consecuencias en el empleo y en el deterioro del entramado social–, el Estado uruguayo debió asumir políticas para paliar situaciones de emergencia y restituir la red de protección y promoción social; impulsando servicios públicos de calidad para atender las necesidades de sus habitantes, sobre todo de los más necesitados.

El enfoque de Políticas Sociales del Uruguay ha generado mucho interés en otros países de la región. Las políticas llevadas adelante en esta área están centradas en atender los problemas vinculados a la transformación económica, la integración social, la salud –que incluye la promoción de los derechos sexuales y reproductivos– y la protección laboral, con el propósito final de garantizar y velar por los derechos sociales de todas las personas.

Algunas de las iniciativas que se han destacado en los últimos años y en las que el país ha generado experiencias valiosas y capacidades técnicas para transmitir a otros países se concentran en los siguientes temas:

- *Protección e integración de sectores vulnerables*: Diseño y gestión de programas sociales para el abordaje integral de la pobreza. Uno de los rasgos más destacados del enfoque uruguayo de programas sociales es la integración de diversas acciones complementarias e intervenciones coordinadas en distintas áreas temáticas, tales como el ingreso ciudadano, el apoyo alimentario y socioeducativo, la atención a la población en situación de calle y la asistencia a la vejez. Este abordaje no solo permite atacar los problemas más urgentes de los sectores más vulnerables de la sociedad, sino también trabajar más allá de las necesidades básicas en la búsqueda del mejoramiento de sus condiciones de vida, su integración y su promoción social.
- *Transversalidad y articulación de las políticas sociales*: En Uruguay, las políticas sociales son concebidas desde una perspectiva transversal: se entiende que la atención a los más vulnerables no debe suscribirse a un área específica, sino que se debe trabajar en diversos aspectos. Con el fin de garantizar el ejercicio de todos los derechos de los ciu-

CUADRO 12. RESUMEN DE CAPACIDADES DE URUGUAY PARA LA CSS

Área social. Abarca programas sociales, su coordinación y transversalización e indicadores para su evaluación y monitoreo; inclusión digital en la educación; promoción de la lactancia materna; control del tabaquismo y donación y trasplante de órganos y tejidos.

Área agropecuaria. Abarca sanidad y trazabilidad ganadera; sanidad vegetal, inocuidad alimentaria y calidad de los alimentos; fortalecimiento y articulación de cadenas productivas; adaptación al cambio climático y su mitigación.

Área de infraestructuras para el desarrollo. Incluye acceso al agua potable a través de las unidades autónomas para potabilización y saneamiento; abastecimiento integral en pequeñas localidades y centros educativos; fortalecimiento de capacidades institucionales; planificación y gestión de las telecomunicaciones; y logística postal, a través de acceso universal a la información, seguimiento de envíos y georreferenciación de domicilios. Incluye capacidades institucionales para el diseño y gestión de políticas públicas en energías renovables.

Área de gobernabilidad. Abarca calidad de las instituciones y del sistema democrático; participación política y sistema de partidos y régimen electoral; mecanismos de acción colectiva como cooperativismo, economía solidaria y negociación colectiva laboral; buenas prácticas en gobierno electrónico, sociedad de la información, transparencia y acceso a la información pública; modernización y profesionalización de la administración tributaria y administración de empresas públicas.

.....
Fuente: AUCI (2013a).

dadanos, la aplicación de las políticas sociales debe ser coordinada y articulada por varios ministerios públicos cuyos cometidos estén relacionados con el área social. Para ello existe el Gabinete Social, que agrupa a los diferentes ministerios involucrados para coordinar políticas y acciones transversalmente.

- *Sistemas de indicadores para evaluación y monitoreo de los programas sociales:* Las instituciones vinculadas a las políticas sociales cuentan con capacidades para realizar el seguimiento, la supervisión y la evaluación de los planes, programas y proyectos sociales en sus diferentes políticas e instrumentos; promoviendo además la más amplia integración y participación en los procesos de monitoreo y contraloría social de los protagonistas.
- *Control del tabaquismo:* Uruguay es el primer país de América Latina que firmó el Convenio Marco para el Control del Tabaco y que cuenta con una ley integral en la lucha contra el tabaquismo. En este tema, Uruguay cuenta con avances destacados en la implementación del Convenio Marco; experiencia en aumento de los impuestos a las tabacaleras; declaración de los espacios de uso público como 100% libres de humo de tabaco; aplicación de advertencias sanitarias en los envases de cigarrillos; prohibición de la publicidad de los productos de tabaco e incorporación del diagnóstico y tratamiento de la dependencia del tabaco en forma gratuita.
- *Promoción de la lactancia materna:* Se considera el amamantamiento como un derecho de la madre recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como modo exclusivo de alimentación hasta los seis meses de vida. Por ello, se aprobó la Norma Nacional de Lactancia Materna, que contempla el derecho de la madre y también la existencia en el país de bancos de leche y centros de recolección de leche humana.
- *Donación y Trasplante de órganos y tejidos:* Existe en el país un Banco Nacional de Órganos y Tejidos y un Registro Nacional de Donantes creados por Ley Nacional en el año 1996. La normativa vigente garantiza el derecho de todos los ciudadanos al acceso equitativo y oportuno a los beneficios de una atención integral en materia de trasplantes de células, tejidos y órganos y medicina regenerativa. Uruguay tiene uno de los marcos legislativos más avanzados en este campo en la región.
- *Inclusión digital:* En el mes de diciembre del año 2006, el gobierno uruguayo anunció la puesta en marcha del Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea), orientado a entregar a cada alumno y a cada maestro de las escuelas primarias públicas de todo el país una computadora portátil de forma gratuita (modelo 1 a 1). Ese fue el puntapié inicial de un ambicioso proyecto socioeducativo que puso al Uruguay a la vanguardia regional y mundial en programas de reducción de la brecha digital y de la inclusión y la equidad en el acceso a la educación.

Por sus condiciones naturales y por su historia económica, el país presenta fuertes capacidades en el **área agropecuaria**. En Uruguay, este sector representa el 70% de las exportaciones y ocupa el 85% de la superficie del territorio nacional. La agricultura y las actividades relacionadas a ella son actualmente el subsector de mayor dinamismo, lo que ha generado la introducción en forma masiva de

herramientas de alta innovación tecnológica aplicadas a las particularidades del suelo y del clima de nuestro país. Por otra parte, el sistema de producción ganadera del país está basado en pasturas nativas y está caracterizado por el pastoreo conjunto de bovinos y ovinos a cielo abierto y en armonía con el ambiente. La carne es uno de los principales productos nacionales, tanto por la porción que se vierte al mercado interno como por la que se destina a la exportación. Este producto es el principal rubro de exportación del país, y representa el 21% del total de lo exportado en 2012. Uruguay es el séptimo exportador de carne del mundo y llega a más de 100 destinos. La producción de carne representa el 6% del PIB del país. Para poder ofrecer la mejor calidad y cumplir con los estándares internacionales de exportación, Uruguay ha invertido recursos humanos y financieros en el desarrollo de sistemas de información, identificación y registro animal. En consecuencia, actualmente el país cuenta con un estatus sanitario de privilegio, y con un reconocimiento internacional que lo impulsa a realizar el máximo esfuerzo para mantenerlo y fortalecerlo. Por ello, algunas de las capacidades del país para brindar cooperación son las siguientes:

- *Trazabilidad bovina*: La trazabilidad del ganado bovino permite seguir la ruta del animal desde que nace hasta que se faena, aportando datos tales como fecha y lugar de nacimiento, propietario, sexo o raza; así como también sus movimientos a través de toda la cadena de producción y abastecimiento. Tanto en el mercado interno como en el internacional se exige, en consecuencia, la trazabilidad como atributo de calidad. La trazabilidad bovina se enmarca dentro del Sistema de Identificación y Registro Animal (SIRA) que comprende toda la ganadería del país. Este sistema posiciona hoy a Uruguay como el país con el dispositivo de información electrónico más completo y actualizado de América Latina, y uno de los más avanzados del mundo. Por tratarse de una política pública, participan en el SIRA en igual medida los pequeños, medianos y grandes productores del país.
- *Sanidad animal y vegetal*: En concordancia con la larga historia de producción ganadera y agrícola del país, se cuenta con experiencia significativa y niveles de excelencia profesional en sanidad animal y vegetal. Esto hace que Uruguay se posicione como centro de referencia mundial en prácticas de vigilancia, monitoreo y control de enfermedades que podrían afectar la salud humana y/o influir negativamente en las posibilidades de ingreso a los mercados internacionales.
- *Inocuidad alimentaria*: Las instituciones públicas del agro uruguayo han promovido la mejora de prácticas industriales para alcanzar estándares regionales y mundiales de calidad higiénico-sanitarias de los alimentos producidos en el país, fortaleciendo la investigación estratégica y el desarrollo tecnológico en cooperación con otras instituciones públicas y privadas.
- *Cadenas productivas*: Uruguay busca fortalecer y articular las cadenas productivas. Hace un tiempo se constituyó el Gabinete Productivo con el objetivo de articular, fortalecer y expandir la estructura productiva del país procurando aumentar significativamente el valor agregado y el contenido tecnológico de la producción uruguaya. El estudio permanente de todas las cadenas productivas del país, y la continuidad de las políticas y acciones que las apoyen, se conside-

ran política de Estado. Uruguay está en condiciones de transmitir este diseño institucional particular y la buena práctica que fomenta el mismo para generar mecanismos de fortalecimiento institucional de las estructuras agropecuarias de otros países.

Uruguay ha desarrollado una serie de capacidades asociadas al **área de infraestructura para el desarrollo**. El acceso universal a los servicios necesarios para el desarrollo requiere de ciertas condiciones básicas de infraestructura. En los últimos años, el Estado uruguayo ha procurado mejorar la dotación de la infraestructura del país con el objetivo de fomentar el crecimiento económico. Históricamente, la provisión de estos servicios –muchos de ellos consagrados en la Constitución– ha estado en manos de instituciones estatales o empresas públicas. Esto ha generado un conjunto de capacidades respecto a la concepción, el diseño, la operación, la regulación, el monitoreo y la evaluación de los mismos. Estas capacidades, relativamente significativas en el contexto latinoamericano, hacen que aumente la demanda de cooperación por parte de otros países de la región.

- *Acceso universal al agua:* Uruguay ha alcanzado una cobertura de la red de agua potable superior al 99%, lo cual lo ubica entre los más avanzados del mundo en esta materia. La extensión y la calidad de los servicios de agua han merecido que la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconociera al país como el único 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. Estos datos ilustran las capacidades institucionales para el diseño y gestión de políticas públicas en lo relativo al manejo, generación y distribución del agua potable, así como el desarrollo y operación de los sistemas de saneamiento.
- *Unidades autónomas para potabilización de agua y saneamiento:* Uruguay tiene amplia experiencia en la operación e instalación de UPA (Planta Compacta y Transportable para Potabilización de Agua), un modelo de usinas compactas y transportables de potabilización de agua. La UPA es una planta efectiva y confiable para el tratamiento del agua que trabaja con una amplia variedad de calidades de aguas sin procesar, por lo que permite producir y suministrar agua en regiones donde existen dificultades geográficas y sanitarias para el abastecimiento. Uruguay ya ha donado varias UPA a países que han tenido que enfrentar situaciones de emergencia causadas por catástrofes naturales. Asimismo, se está estudiando la implementación de plantas de tratamiento de aguas residuales bajo el formato de unidades modulares, transportables, de fácil y rápida instalación.
- *Matriz energética sustentable:* La política energética de Uruguay realiza una fuerte apuesta a la incorporación de fuentes autóctonas en general, con particular énfasis en las energías renovables. La búsqueda de diversificación de fuentes y proveedores se realiza con el fin de reducir costos, activar la industria nacional energética, disminuir la dependencia del petróleo, y dar participación a las fuentes autóctonas. Se está trabajando fuertemente en disminuir la dependencia de la energía térmica, por lo que, de acuerdo a las iniciativas planificadas, se espera cambiar la distribución de la matriz energética.

- *Mejora de la eficiencia energética:* Existe un programa de alcance nacional orientado a mejorar el uso de la energía por parte de los usuarios finales de todos los sectores económicos, fomentando el uso eficiente de todos los tipos de energía, incluyendo electricidad y combustibles. Uruguay está planificando y desarrollando distintas acciones orientadas a informar y concientizar a la población sobre los beneficios del uso eficiente de la energía y a fomentar la incorporación al mercado de una creciente oferta de equipamientos energéticamente eficientes.
- *Promoción de energías renovables:* Esta política involucra diferentes iniciativas en distintos tipos de generación de energías renovables. Plan Solar: tiene por objetivo promover el aprovechamiento de la energía solar para el calentamiento de agua en hogares y apunta a reducir el consumo de energía eléctrica en los mismos. Parques Eólicos: se han desarrollado los primeros parques eólicos y se está trabajando en su ampliación. Para el año 2015 Uruguay prevé contar con aproximadamente 1200 megavatios de energía eólica, habiendo empezado de cero en el año 2007. Producción de Biocombustibles: la principal iniciativa de Uruguay en esta área ha sido la creación de la empresa estatal ALUR, la cual produce unas 16.000 toneladas por año de biodiesel, que permite una mezcla del 2% con el gasoil que se comercializa en el país.
- *Sociedad de la información:* El Estado se ha comprometido a asegurar la conexión de todos sus ciudadanos en tiempo real y acorde al desarrollo de las nuevas tecnologías del mundo de hoy. El desigual desarrollo de la sociedad de la información ha generado la denominada “brecha digital”, que amenaza con profundizar las diferencias entre los grupos sociales. Se han acumulado conocimientos y capacidades técnicas relevantes para la cooperación sur-sur y/o cooperación triangular.
- *Equidad en el acceso al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC):* Uruguay cuenta con índices destacados en el contexto de la región en lo que respecta a garantizar el acceso de toda la población a las nuevas tecnologías. Estos índices se reflejan en: Universalización del acceso a las computadoras en el sistema educativo primario público (Plan Ceibal) cobertura de internet acceso a la telefonía celular cantidad de hogares con presencia de computadores personales.
- *Logística postal:* La logística de correo público de Uruguay cuenta con sistemas de tecnología y gestión que posibilitan el registro y seguimiento computarizado de la correspondencia; que aseguran un control absoluto y al instante sobre cada pieza procesada, cualquiera sea la etapa en que se encuentre. El sistema registra y sigue el 100% de las sacas, transportes y envíos controlados a nivel nacional, haciendo posible la generación de informes de control de las diversas operaciones en forma permanente. Por otra parte, en los últimos años el Correo lanzó junto con otros países, en donde existe una comunidad significativa de inmigrantes uruguayos, un sistema de giros electrónicos que permite el envío de remesas a los connacionales residentes en el extranjero.

Uruguay presenta capacidades en el **área gobernabilidad y calidad de las instituciones**. Si bien el entramado institucional uruguayo es de reconocida calidad y prestigio, en los últimos años el Estado ha concentrado sus esfuerzos en

mejorar aun más la calidad de las instituciones públicas para que estas respondan mejor a las necesidades de sus ciudadanos. En este sentido, se han llevado a cabo reformas en la administración pública para lograr una gestión más eficaz y eficiente, asegurando los niveles de universalidad y equidad que constituyen principios muy valorados por la sociedad uruguaya. Este proceso relativamente reciente se desarrolla sobre la base de una acumulación a más largo plazo y está caracterizado por una institucionalidad democrática estable y fuerte. Entre los rasgos más destacados de esta institucionalidad se encuentran un sistema de partidos sólido y estable, un sistema judicial independiente, un sistema electoral transparente, un bajo grado de corrupción, un alto grado de libertad de expresión, un reconocido nivel de transparencia en el acceso a la información pública y la existencia de mecanismos de articulación social de las demandas con significativa participación de la ciudadanía. Las instituciones consolidadas y una cultura política con rasgos de fuerte permanencia –componentes básicos de la democracia– hacen que Uruguay tenga un nivel de calidad democrática reconocido internacionalmente. Esto ha sido objeto, en innumerables ocasiones, de actividades de asistencia técnica brindada a países de América del Sur y Centroamérica por instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil. Las capacidades en esta área son:

- *Sistema democrático representativo*: La calidad de las instituciones democráticas uruguayas, la confianza en las mismas de parte de la población de manera extendida y homogénea y el nivel de involucramiento cívico, han sido definidos como rasgos distintivos de Uruguay y constituyen características y valores reconocidos internacionalmente. Según el informe del Latinobarómetro, la población del Uruguay es la que más reconoce a las instituciones democráticas. Los diferentes componentes del entramado institucional de la democracia –organismos, Parlamento e instrumentos y mecanismos de consulta a la ciudadanía o de democracia directa– cuentan con ricas experiencias de buenas prácticas que pueden ser transferidas en iniciativas de cooperación.
- *Participación política y sistema de partidos*: Los niveles de participación política y electoral de la población uruguaya son de los más altos del mundo, superan el 90% de participación en las instancias electorales nacionales y la participación es muy alta también en las instancias no obligatorias como las internas o “primarias”. Asimismo, el país cuenta con partidos políticos fuertes y consolidados, algunos centenarios, con altos niveles de legitimidad y capacidad de representación. Estos elementos constituyen un tipo de cultura política que es otra de las características destacadas del sistema democrático uruguayo. Esta cultura política es reconocida y valorada a nivel regional e internacional.
- *Régimen Electoral*: Los procesos electorales uruguayos son de reconocida transparencia y cuentan con un grado de legitimidad para la ciudadanía que los transforma en pilares básicos del sistema democrático nacional. La justicia electoral es responsabilidad de una institución autónoma y con rango constitucional (Corte Electoral) que cuenta con importantes capacidades técnicas y vasta experiencia de asistencia regional a través de organismos similares. Funcionarios, técnicos y académicos vinculados al sistema electoral uruguayo

han desempeñado el rol de observador para organismos internacionales en numerosos actos eleccionarios de otros países. Este andamiaje jurídico institucional, así como los instrumentos específicos de registro de votantes y escrutinios leccionarios, conforman un conjunto de capacidades con importantes demandas para proyectos de cooperación.

- *Facilitación de la negociación colectiva:* El país cuenta con una larga y valiosa experiencia relacionada a los Consejos de Salarios (órganos de integración tripartita: Estado, trabajadores y empleadores), que mediante el mecanismo del diálogo social establecen salarios mínimos, regímenes de aumentos, categorías laborales y otros beneficios. Desde el año 2005 se han aprobado cientos de convenios colectivos que han pautado las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios en un mecanismo de articulación muy reconocido que le da previsibilidad y estabilidad al sistema productivo.
- *Cooperativismo y economía solidaria:* Uruguay cuenta con una larga tradición en el desarrollo de procesos asociativos, integradores y participativos entre sectores de diferentes ámbitos de la vida nacional, por ejemplo en las áreas productiva, de servicios, industrial y vivienda. El movimiento cooperativo o cooperativismo tiene como objetivo la colaboración de integrantes de un mismo rango económico y social como medio para lograr que los productores y consumidores, integrados en asociaciones voluntarias, obtengan un beneficio mayor para la satisfacción de sus necesidades. Se basa en valores tales como la ayuda mutua, la igualdad y la solidaridad.
- *Gobierno electrónico y transparencia en el acceso a la información:* Uruguay cuenta con una importante base legal y de gestión en temas de gobierno electrónico cuyo objetivo es garantizar los derechos ciudadanos en materia de protección de datos personales y acceso a la información pública. Existe también una serie de guías para organismos estatales en temas tales como seguridad de la información, diseño y administración de portales, intercambio de expedientes electrónicos y gestión de proyectos.
- *Modernización y profesionalización de la administración tributaria:* A partir de 2007 se implementó una reforma del sistema tributario cuyo propósito fue desarrollar un sistema más justo y disminuir la evasión, de manera que se verificase un aumento de la recaudación como paso previo a la disminución de la presión impositiva. Gracias a esta reforma, Uruguay ha desarrollado un conjunto de instrumentos y políticas de reconocida eficiencia y eficacia que lo convierten en uno de los países con menor evasión fiscal de Latinoamérica.
- *Diseño y gestión del sistema nacional de investigación e innovación:* Con el objetivo de lograr superar una debilidad histórica en temas de investigación e innovación, se ha creado una agencia específica como mecanismo para articular los diferentes instrumentos y programas (como el Sistema Nacional de Investigadores y el Sistema Nacional de Becas). En todos los casos, la ejecución se realiza bajo un enfoque sistémico, que se refleja en los lineamientos fundamentales del Plan Estratégico Nacional de Ciencia y Tecnología. Las políticas de innovación reúnen diversas áreas, tales como educación, investigación, cultura, producción, finanzas y políticas tributarias.

El documento⁵⁷ no es un catálogo exhaustivo, sino una guía de las capacidades que Uruguay ha definido como estratégicas y en las que considera puede contribuir a los procesos de desarrollo de los países socios.

Aunque, como señalamos, uno de los principios de la css es que son los propios países los que demandan la cooperación de acuerdo a sus prioridades, eso es compatible, e incluso deseable, con una difusión de las capacidades uruguayas de cooperación sur-sur. Ello, en el entendido de que el documento funciona como un resumen de las áreas en las que el país posee capacidades pasibles de ser transferidas, que orienta a los agentes públicos en Uruguay y en el exterior a través de la red de embajadas y misiones.

Sin embargo, este resumen no es cerrado ni estático, y necesita actualizarse a medida que el país va adquiriendo nuevas capacidades o bien se identifican demandas en temas y experiencias que no están necesariamente contemplados en las áreas mencionadas.

URUGUAY: PAÍS PROPICIO PARA LA COOPERACIÓN

Cuanto más conozco Uruguay, mayor es mi convencimiento de que se trata de un país ideal en América Latina para atraer recursos, administrar y evaluar proyectos que estén relacionados con todos los aspectos del desarrollo. La asistencia técnica solía ser un ejercicio mediante el cual el país donante participaba en el diseño de los proyectos y en ocasiones demandaba ciertas condiciones en el propio desempeño político del país receptor.

Los fondos de asistencia técnica internacional son verdaderamente cuantiosos si consideramos a América Latina como un todo, aun cuando puedan ir descendiendo significativamente en algunos casos, ya sea por razones de tipo político o por la crisis económica que afecta, ya por largos años, a los países más desarrollados –también por cierto desencanto generalizado en relación con los efectos esperados de estas ayudas y lo que efectivamente se logra–.

Tradicionalmente, la ejecución de fondos que se aportan para ayudar al desarrollo ha requerido burocracias en cada uno de los países donantes. Estas crecieron y llegaron incluso a intervenir en la demo-

cracia de los países receptores. La propia crisis económica ha hecho que los donantes busquen disminuir los costos de seguimiento a sus donaciones. En primer lugar, la moda fue entregar los fondos a organismos internacionales y luego pasaron a encabezar el *ranking* de popularidad las organizaciones no gubernamentales, que proliferaron como la solución y se han consolidado en número incontable, creando grandes dificultades para distinguir lo bueno de lo malo.

Diría que el enfoque moderno es precisamente el que ha asumido Uruguay. Las razones por las que reemplaza con generosidad los sistemas antes señalados son múltiples. Tiene suficiente gente bien calificada que supera con creces el conocimiento de la zona geográfica, tanto para colaborar en el diseño de proyectos como en su evaluación. El país tiene además la posibilidad de evitar duplicaciones o lograr que se sumen esfuerzos, según los casos. Al país donante esto le evita tener las burocracias que desea disminuir, y la intermediación de un país como Uruguay reducirá al mínimo hasta eliminarlas, por vía del diálogo, las presiones políticas que puedan acompañar algunas donaciones. Por último, el exceso de personal bien calificado que se produce en Uruguay suele emigrar a los países más

Dónde se negocia la cooperación sur-sur

Las instancias oficiales donde se negocia la mayor parte de la csa de Uruguay son las comisiones mixtas que se coordinan entre los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores y las agencias de cooperación. Durante los meses previos a la instancia oficial, la AUCI canaliza las demandas de cooperación de los organismos nacionales y los apoya desde el punto de vista técnico para su presentación ante la Comisión Mixta. Paralelamente, la Agencia hace llegar a los organismos nacionales las solicitudes de otros países para su análisis.

Luego de la Comisión Mixta, la AUCI realiza un seguimiento de la ejecución de las iniciativas, apoya en la interlocución con las contrapartes del país socio (a través de la agencia o dirección de cooperación de ese país) y, en caso de ser necesario, complementa los aportes nacionales con fondos propios.

desarrollados. En otros tiempos se hablaba de *fuga de cerebros*. Una mayor participación del país en la cooperación internacional puede ayudar a disminuir dicho problema.

Por otra parte, es importante señalar que es relativamente fácil para el país contar con un registro de aquella gente que domina temas esenciales del desarrollo, pues continuamente se están encontrando en reuniones regionales de carácter técnico donde no solo se crean amistades, sino que se destacan aquellas o aquellos que pueden ser las o los mejores. Todos los esfuerzos por hacer que la asistencia técnica tenga efectos verdaderos en el desarrollo de un país cuestan dinero. La agencia de un gobierno, por cumplir de manera visionaria lo que otros cubrían en el pasado, debe recibir porcentajes similares a los que percibían las instituciones del pasado para hacer autosuficiente una buena administración. No sería justo, tratándose de cooperación, que estos costos recayeran fundamentalmente en el erario nacional.

La razón fundamental por la que Uruguay debería ejercer cooperación internacional para el desarrollo al mayor nivel de sus posibilidades es su estabilidad económica, política y social. Creo que no hay país en nuestro continente que haya sido

capaz de disfrutar sus libertades, con gobiernos de todos los signos, en los cuales nunca se pretendió cambiar derechos civiles adquiridos. Se trata de un país participativo más allá de cualquier otro. De aquí emana una economía estable, donde las reglas del juego son consultadas por todos y conocidas antes de ser aplicadas. Esto obedece a una forma de vivir: el pluralismo está vivo en Uruguay; mientras no exista la violencia, todas las ideas son bienvenidas, escuchadas y se les permite fluir libremente. Por desgracia, esto no es común hoy ni en América Latina ni en el mundo. Es una cualidad imprescindible para transmitir ayuda internacional de modo que llegue al país que la habrá de recibir en función de lo que este requiere. En Uruguay existe la capacidad de comprender caminos diferentes y aun rasgos distintos en las formas de pobreza y en los esfuerzos que requiere cada cual para que la educación sea, en el mediano plazo, el verdadero igualador de oportunidades.

Por John Biehl del Río

Representante de la Oficina de la Organización de los Estados Americanos en Uruguay.

CUADRO 13. ¿CÓMO SE CANALIZA UNA DEMANDA DE COOPERACIÓN SUR-SUR?

1. El país socio expresa una demanda de cooperación a través de los órganos oficiales.
2. La embajada uruguaya consulta con AUCI a través de la Cancillería sobre la capacidad de Uruguay para atender esta demanda.
3. La AUCI realiza una consulta preliminar con la contraparte idónea en Uruguay.
4. Si hay capacidad y recursos se indica al país socio que oficialice su pedido con el aval del organismo responsable de coordinación de la cooperación internacional de ese país. Esto puede ser a través de nota vía Cancillerías o a través de los mecanismos regulares de negociación de la cooperación (Comisión Mixta, Capítulo de Cooperación o reuniones de consultas políticas).
5. A partir de esta formalización, las partes involucradas podrán acordar un plan de trabajo conjunto (acción, proyecto) con el apoyo técnico de AUCI.
6. Se recomienda que la primera actividad del proyecto sea visibilizada con la participación de la embajada del país socio, si es en Uruguay, o de la Embajada de Uruguay, si fuera en el exterior.
7. Las misiones que se realicen en el marco de los proyectos de CSS se informan a las embajadas a través del Enlace entre AUCI y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
8. Cuando sea posible, las embajadas prestarán asistencia a las misiones de cooperantes uruguayos en el exterior.
9. En Uruguay, el seguimiento y evaluación de proyectos de cooperación los realizará AUCI, con apoyo de Cancillería, a través de los mecanismos acordados en la instancia de negociación.

Asimismo, realiza el seguimiento de todas las iniciativas de CSS que surgieron en otras instancias y fueron negociadas entre organismos de gobierno. Ello es necesario para coordinar estas iniciativas con el resto de la cooperación y mejorar el impacto de los esfuerzos movilizados, así como registrarlas para que puedan incorporarse en la agenda bilateral oficial y en la base de datos de proyectos de cooperación de la AUCI para la generación de informes nacionales y regionales.

En el marco de una estrategia de CSS incipiente y con recursos (financieros y humanos) limitados, Uruguay, a la hora de definir las iniciativas, debe tener en cuenta la existencia de una demanda oficial del país socio y el alcance de la intervención. Otras consideraciones técnicas necesarias para cooperar con un país son la proximidad cultural, la similitud en los desafíos y soluciones a adoptar, así como la distancia geográfica —que repercute en los costos financieros de las intervenciones— y la existencia de redes e infraestructura de apoyo (embajadas y misiones de Uruguay o de países amigos, etcétera).

A la hora de planificar una intervención hay que considerar el ciclo electoral de los países socios, para evitar posibles cambios en el marco de prioridades y en los equipos de trabajo si se produce un cambio de gobierno.

Financiamiento de la cooperación sur-sur

En la mayoría de los casos, las acciones y/o proyectos de cooperación sur-sur involucran un intercambio de experiencias que se financia a través de la modalidad de costos compartidos entre los países socios (Uruguay y país socio), aunque también se pueden financiar mediante contrapartidas nacionales (sectores), del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI), fondos bilaterales (como el que se constituyó con México), o de una contribución de país desarrollado u organismo multilateral (cooperación triangular).

En caso de que las instituciones participantes de los proyectos carezcan de recursos propios, AUCI puede financiar pasajes, seguro médico, viáticos, logística de eventos (sala, *catering*, audio, imprenta), pero no puede financiar contratos, honorarios, equipamiento ni infraestructura. Este financiamiento es solicitado por las instituciones uruguayas contrapartes de los proyectos a través de un formulario establecido para ese fin, y se determina de acuerdo a la evaluación del proyecto y las directivas en materia de prioridades de la Cancillería uruguaya.

Uruguay y la cooperación triangular

Para potenciar su estrategia de css, en los últimos años Uruguay está apelando al impulso de asociaciones con otros países u organismos internacionales para la cooperación triangular. La cooperación triangular, inicialmente generada mediante la asociación entre dos países de desarrollo medio con el apoyo de un tercer país de mayor desarrollo relativo u organismo multilateral, tiene hoy diversas modalidades. Se realiza entre tres o más actores, frecuentemente con el objetivo de intercambiar conocimientos o experiencias entre los países de desarrollo similar.

El apoyo triangular ofrece la posibilidad de aprovechar mejor los saberes y recursos, amplía el alcance de las acciones de cooperación mediante la distribución de roles desde la planificación, la transferencia técnica, la financiación, el seguimiento y la evaluación.

Uruguay también apuesta a una cooperación triangular que promueve asociaciones horizontales, basadas en la reciprocidad y orientadas a superar la tradicional relación donante-receptor, reconociendo la capacidad de los países en desarrollo de contribuir al intercambio de conocimientos, no solo sur-sur, sino también norte-sur⁵⁸ y sur-norte.

Esta modalidad favorece el establecimiento de puentes con la cooperación norte-sur, especialmente si se basa en el liderazgo de los países solicitantes. En la cooperación triangular, Uruguay apuesta a desarrollar un papel proactivo en la región, estableciendo asociaciones estratégicas con sus socios tradicionales de la cooperación al desarrollo.

La cooperación sur-sur uruguaya en cifras

Según el registro de la AUCI, en 2013 hay 69 iniciativas activas de cooperación sur-sur bilateral, de las cuales 59 son proyectos y 10 acciones puntuales. Dentro de los proyectos, Uruguay es principalmente oferente en 25 (42%), principalmente receptor en 19 (32%) y en el resto (25%) no se puede distinguir un oferente principal. Estas últimas iniciativas se nombran como bidireccionales, si bien por sus principios toda la cooperación sur-sur se basa en un intercambio horizontal de capacidades. Con respecto al 2012, estos datos muestran un aumento de los proyectos en los que Uruguay asume la transferencia de conocimientos y un descenso de aquellos en los que recibe transferencia de experiencias exitosas de otros países (Uruguay en 2012 era

CUADRO 14. FONDO URUGUAY-MÉXICO

Con el objetivo de fortalecer los vínculos de cooperación entre México y Uruguay, y en el marco del acuerdo de asociación estratégica entre ambos países, se creó el Fondo Conjunto de Cooperación. Este cuenta con una dotación presupuestaria anual de USD 500.000, aportados en partes iguales por los dos países, repartidos por medio de una convocatoria abierta para proyectos de hasta 80.000 dólares. El Fondo está destinado a financiar la ejecución de proyectos de cooperación en las siguientes áreas prioritarias:

- Desarrollo social (énfasis en el área de salud)
- Agropecuario
- Ciencia, tecnología e innovación
- Gobernabilidad. Fortalecimiento y gestión de las políticas públicas
- Medio ambiente. Cambio climático.

En 2012 la Comisión de Cooperación Técnica y Científica integrada por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la AUCI seleccionó diez proyectos para que fueran financiados por el Fondo Conjunto, que empezaron a ser instrumentados en 2013. En ellos participan instituciones públicas de ambos países. En 2014 se realizó la segunda convocatoria del Fondo Conjunto para la presentación de proyectos binacionales.

.....

Más información: www.auci.gub.uy.

EL PLAN CEIBAL COMO UN ÉXITO DE INNOVACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES Y SU INCORPORACIÓN A LA OFERTA DE CSS DE URUGUAY

Desde el anuncio de la implementación del Plan Ceibal por el entonces presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, hemos vivido impactos formidables. La filosofía adoptada por Uruguay no solo ha maravillado a sus habitantes, sino que, al ser pioneros en este tipo de implementación, el impacto ha trascendido las fronteras nacionales.

Uruguay asumió los riesgos y la responsabilidad de ser el primer país del mundo en llevar adelante un proceso de introducción de TIC en la educación. Al día de hoy podemos decir que es un proyecto realizable, que los costos son asequibles, y que los impactos son múltiples y altamente positivos a todo nivel y más allá de los límites propios de la educación.

En tiempo récord de tres años y con bajos costos, el Plan Ceibal logró entregar *laptops* en todo el país, cubriendo la totalidad de la enseñanza primaria pública, y brindar acceso a Internet gratuito a lo largo y ancho del país.

Estudios realizados muestran que se ha generado un fuerte impacto en la autoestima y la motivación de los niños, y principalmente en los sectores más castigados de la sociedad, que se reflejan en el rendimiento escolar y en el aumento de la asistencia a clase. Hoy en día, proyectos de vanguardia como Ceibal en Inglés han generado resultados más que alentadores; junto con la Plataforma Adaptativa de Matemáticas, la evaluación en línea y la incorporación de la robótica educativa, entre otros, se abren nuevos horizontes promisorios en la utilización de las tecnologías para el fortalecimiento de la educación. Y esto es solo un ejemplo, ya que el Plan Ceibal ha disparado cambios en la sociedad en su conjunto y está cosechando magníficos resultados.

Luego de los primeros años de aprendizaje continuo, superando los desafíos que impone un proyecto innovador y de alcance nacional, Uruguay asumió el objetivo de compartir el conocimiento adquirido para que países de la región y del mundo puedan crecer a partir de nuestra experiencia.

En cada uno de los trabajos de cooperación se identifican posibilidades para fomentar el desarrollo local, utilizando metodologías horizontales que permitan apoyar el diseño, la implementación y la evaluación de las soluciones. Con base en este trabajo, que se realiza en conjunto con los equipos locales, se facilita la transferencia de capacidades para el crecimiento profesional del equipo responsable de cada proyecto, permitiendo el enriquecimiento de ambas partes a través de un enfoque que pondera la experiencia y las fortalezas de los distintos contextos.

En este sentido, el desempeño la AUCI ha sido fundamental para aportar a la formación de los consultores de los equipos de trabajo de Ceibal desde el enfoque de cooperación sur-sur, así como en el desarrollo de los marcos de referencia para la gestión del conocimiento. El trabajo en conjunto con la Agencia ha facilitado los procesos de cooperación con distintas delegaciones, en particular para el intercambio que se está realizando con el Ministerio de Educación de Costa Rica. La Agencia ha participado además activamente en las ExpoAprende, tanto en el apoyo al trabajo con las delegaciones como en la difusión del evento.

El trayecto recorrido hasta hoy nos ha brindado experiencias diversas de cooperación con países de la región como Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Brasil, Costa Rica, así como otros contextos más distantes como Karabakh; todas ellas han dado resultados destacables para ambas partes. Ceibal ha mantenido a su vez intercambios, a través de distintas estrategias, con Nicaragua, Venezuela, Bolivia, Perú, Guatemala, El Salvador, México, Chile, República Dominicana, Panamá y Ruanda, entre otros.

Siguiendo el rumbo marcado, Ceibal renueva su disposición a acercar la experiencia para colaborar en pos de que más países vivan los impactos que surgen de la implementación de un cambio revolucionario, que en Uruguay ha modificado positivamente la realidad del país y que podrá hacerlo en otras regiones.

*Por Miguel Brechner
Presidente del Plan Ceibal de Uruguay.*

Tabla 6. Cantidad de proyectos de cooperación sur-sur bilateral activos en 2013 por rol de Uruguay según país socio

	Oferente	Receptor	Bidireccional	Total
Brasil	0	10	1	11
Ecuador	6	2	1	9
Argentina	1	2	5	8
Colombia	3	2	1	6
Bolivia	5	0	0	5
Chile	1	0	3	4
México	0	1	3	4
Cuba	1	2	0	3
El Salvador	3	0	0	3
Paraguay	3	0	0	3
Costa Rica	2	0	0	2
Bolivia, Colombia	0	0	1	1
Total	25	19	15	59

Fuente: Base de datos de AUCI, 2014.

principalmente oferente en el 23% de los proyectos y principalmente receptor en el 47%).

De los 59 proyectos, 28 se iniciaron efectivamente en 2013 (17 en los que Uruguay es principalmente oferente, 7 bidireccionales y 4 en los que Uruguay es principalmente receptor).

De las 69 iniciativas, el 46% (27 proyectos y 5 acciones) fueron parcial o totalmente financiadas por la AUCI, ya sea con recursos presupuestales propios o a través de fondos de socios que apoyan el programa de cooperación sur-sur del país.

Los países con los que Uruguay tenía proyectos activos en 2013 se muestran en la tabla 6. Cabe señalar que con varios de ellos el espacio privilegiado para la negociación y acuerdo de proyectos de cooperación sur-sur son las comisiones mixtas de cooperación, que en general tienen lugar cada dos años. Este ciclo afecta la cantidad de iniciativas que se tienen activas año a año con cada país.

Si se comparan los proyectos de cooperación sur-sur bilateral activos en 2013 con los de 2012, en los dos casos los países vecinos (Brasil y Argentina) ocupan los primeros lugares en número de proyectos, pero los otros fluctúan de acuerdo al calendario de comisiones mixtas realizadas. Por ejemplo, en 2012 Colombia se ubicaba en tercer lugar en número de proyectos y en 2013 era Ecuador el que estaba en segundo lugar y Bolivia aparecía en el quinto, aunque no teníamos cooperación sur-sur activa con ese país en 2012.

Con relación al sector principal (tabla 7), *Salud* continúa siendo el que tiene más proyectos activos (como ya pasaba en 2012) y prácticamente en la misma

Tabla 7. Cantidad de proyectos de cooperación sur-sur bilateral activos en 2013 por rol de Uruguay según sector principal

	Oferente	Receptor	Bidireccional	Total
Salud	9	3	2	14
Agropecuario	2	0	5	7
Protección social, pobreza y cohesión social	2	2	3	7
Gobernabilidad	4	1	1	6
Cultura	2	3	0	5
Educación	1	3	0	4
Agua	0	1	2	3
Ciencia, tecnología e innovación	2	0	1	3
Derechos humanos y acceso a la justicia	0	3	0	3
Medio ambiente	0	2	0	2
Transporte y comunicaciones	1	1	0	2
Energía	1	0	0	1
Industria y pymes	0	0	1	1
Vivienda y ordenamiento territorial	1	0	0	1
Total	25	19	15	59

Fuente: Base de datos de AUCI, 2014.

proporción (más de la quinta parte). Uruguay fue principalmente oferente en nueve de esos proyectos, entre los que se destacan los relacionados con la política uruguaya de control de tabaco y la experiencia nacional en donación y trasplante de tejidos y órganos. A *Salud* le siguen en cantidad de proyectos los sectores *Agropecuario* y *Protección social, pobreza y cohesión social*. En el primero Uruguay es oferente o cumple el doble rol de oferente-receptor, lo que es un reflejo del desarrollo al que ha llegado el sector agropecuario en nuestro país. En todos los proyectos de los sectores *Derechos Humanos y Acceso a la Justicia* y *Medio ambiente*, Uruguay es principalmente receptor.

Casi todos los ministerios han sido contraparte nacional en alguna iniciativa de CSS activa en 2012 o 2013: MDN (a través de la Dirección Nacional de Meteorología, hoy INUMET), MEC, MEF, MGAP, MI, MIDES, MIEM, MINTURD, MSP, MTSS y MVOTMA. Además, otras dependencias del Estado y personas públicas no estatales sumaron experiencia en este período, ya sea como receptores de CSS, como oferentes o en ambos roles: Presidencia (AUCI, INE, OPP, SND, AGESIC), ANEP, ASSE, UDELAR, INAU, Correo, LATU, ANII, Instituto Pasteur de Montevideo, INIA, INC y Plan Ceibal.

Uruguay participa en tres proyectos triangulares y una acción, activos en 2013. En uno de los proyectos, *Apoyo al fortalecimiento del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) de Uruguay con énfasis en localidades con menos de cinco mil habitantes*, cuyos socios fueron Alemania y Brasil, Uruguay tiene el rol de receptor. En los otros dos proyectos Uruguay brinda la cooperación técnica y el receptor es Bolivia: uno a través de la cooperación triangular con España *Apoyo técnico en la definición de planes contemplados en el Reglamento a la Ley N.º 164, para el desarrollo de tecnologías de información y comunicación de Bolivia* y otro a través de la cooperación con el IICA *Implementación del sistema de rastreabilidad grupal en carne bovina de Bolivia*.

Finalmente, Uruguay realizó un seminario regional, *Gestión de calidad de aguas en cuencas*, con el apoyo y la cooperación técnica de Japón, para el cual el Estado uruguayo financió la venida de técnicos de distintos países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, con el propósito de que también se beneficiaran de la capacitación.

El futuro de la cooperación sur-sur

La implementación de la estrategia de css de Uruguay ha sido posible gracias al trabajo conjunto de varios actores. Su alcance ha crecido y se ha visibilizado en estos años, desde la creación de la AUCI. Una fortaleza de la estrategia de css es que está estructurada sobre las capacidades del país en áreas y sectores, más que en la *oferta* de experiencias institucionales específicas. Esta lógica le otorga mayor riqueza y adaptabilidad a las intervenciones de css que realiza Uruguay porque permite al país socio conocer la integralidad de la política pública y el rol de los distintos actores en ella.

Para fortalecer la estrategia de css de Uruguay y para que esta pueda convertirse en una política de Estado, en el futuro inmediato habrá que abordar dos retos principales en materia de comunicación. Por un lado, la sensibilización de la ciudadanía acerca del valor que para Uruguay supone convertirse en un país que ofrece y recibe css. La posible dicotomía de que Uruguay debe solucionar todos los problemas antes de cooperar con terceros será superada con información sobre los desafíos del desarrollo en un contexto de interdependencia compleja entre los países.

Pero este reto de cambio cultural existe también dentro del propio Estado. El tránsito de receptor de cooperación a país con rol dual no es sencillo. Si bien algunos organismos públicos nacionales tienen larga trayectoria en el intercambio con países del sur, para otros la noción de cooperar es nueva. En este espectro, algunos organismos están muy interesados en promover acciones coherentes con los principios de horizontalidad y equidad, mientras que otros están más interesados en aspectos de índole comercial, que no están alineados con esos principios.

También existen desafíos asociados a los incentivos: actualmente, el funcionario que realiza un intercambio de css no recibe honorarios adicionales. Por definición, Uruguay entiende que la css forma parte del compromiso que tienen los servidores públicos con el desarrollo. Sin embargo, si el país definiera ampliar su estrategia de css, debería pensarse una estructura acorde para asumir

RENOVAR EL PATRÓN ENERGÉTICO Y COMPARTIR LA EXPERIENCIA

La Dirección Nacional de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Minería (DNE, MIEM) ha venido diseñando e implementando una serie de transformaciones institucionales que han permitido fortalecer la cooperación internacional.

En este sentido, el aporte realizado por AUCI ha posibilitado una mejor y mayor articulación con los organismos cooperantes, facilitando la concreción de proyectos energéticos a nivel estratégico, planificación, investigación, generación de marcos regulatorios y normativos, en infraestructura, implementación y puesta en funcionamiento de programas. Esto ha tenido impactos directos en el sector y consecuencias favorables en lo que refiere a la generación de capacidades locales, en los distintos ámbitos vinculados a la energía (social, medioambiental, económico, tecnológico, etcétera). Ese camino recorrido, el aprendizaje y el *know how* (que hoy posee resultados ejemplares a la vista) se han convertido, a su vez, en programas de cooperación concebidos desde Uruguay hacia afuera, o directamente demandados por otros países.

Cooperación internacional recibida por Uruguay

La Política Energética Uruguay 2030 promueve una mayor participación de las energías renovables con el fin de diversificar la matriz energética (global y eléctrica). La incorporación de fuentes energéticas autóctonas (eólica, solar, biomasa, hidráulica de pequeña escala, biocombustibles), incluyendo el análisis de los marcos normativos específicos, las modalidades de introducción y la superación de barreras que se identifiquen en el proceso, han sido objeto de diversos proyectos de cooperación internacional.

También merece destacarse la cooperación recibida para facilitar la construcción de un marco institucional, legal, ambiental y económico adecuado para la eventual producción de petróleo en nuestro

territorio. Otra línea específica de contribución ha sido la proporcionada al sector del transporte, introduciendo la variable de la eficiencia energética, mediante un conjunto de acciones que atraviesan la trama de elementos que lo integran.

Los programas sociales y de eficiencia energética han incluido desde el acceso a la energía eléctrica de las poblaciones más vulnerables hasta los cambios de hábitos y usos de la energía de la sociedad en su conjunto.

En resumen, las principales líneas temáticas de intervención han sido: energías renovables, energía eléctrica, eficiencia energética, petróleo y gas, planificación y balance.

Cooperación internacional uruguaya

Uruguay ha recibido cooperación en lo que refiere al fortalecimiento de la investigación, el análisis y la institucionalización, pero a su vez ha generado un vínculo bidireccional de cooperación y capacitación hacia y desde Uruguay, en relación con países y organismos de la región y el mundo. Es fundamental mencionar el rol protagónico que ha cobrado Uruguay en materia de políticas energéticas sustentables, debido a la profunda transformación estructural que ha venido desarrollando en los últimos años. Ejemplo de ello son los reconocimientos internacionales que el país ha obtenido en materia energética.⁵⁹

En este contexto se han recibido crecientes demandas de numerosas organizaciones independientes y gubernamentales, interesadas en conocer, aprender y replicar la experiencia uruguaya en el sector. Esas demandas han encontrado una excelente respuesta favorable, gracias a la vocación de cooperación sur-sur que caracteriza a nuestro país y que ha sido impulsada con dinamismo desde la DNE.

Por Ramón Méndez

Director nacional de Energía, Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay.

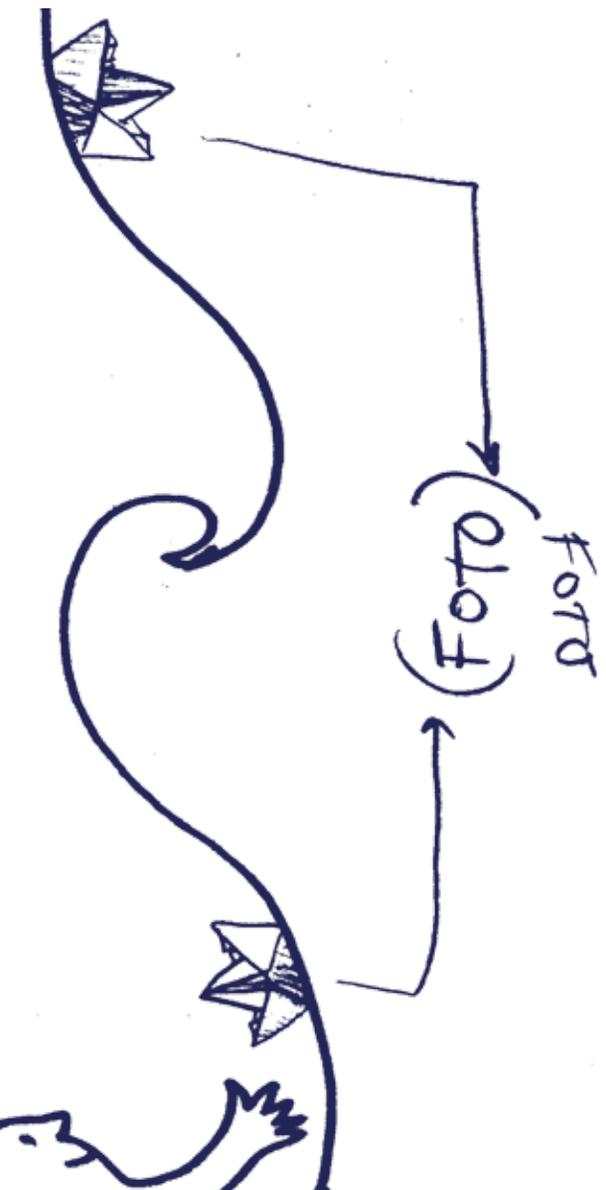
las tareas extraordinarias que demandan los intercambios de experiencias y la transferencia de capacidades a otro país, y para que ellas no recaigan en los mismos técnicos, a fin de evitar el desgaste.

En este sentido, para incrementar el alcance de su estrategia de css y optimizar el uso de los recursos (humanos y financieros), Uruguay entendió que su css puede ser más efectiva si se hace economía de escala. En tanto el país no puede satisfacer a la vez 20 demandas sobre un mismo tema, ofrecer intervenciones para varios países al mismo tiempo se ha constituido como una buena práctica de la css uruguaya. Esto tiene la ventaja adicional de que pueden conocer *in situ* la experiencia nacional, y no solo a través del relato de un técnico.

Además, a través de la realización de cursos regionales con especialistas internacionales y uruguayos, el personal técnico de Uruguay recibe formación, mientras que la AUCI financia la participación de otros países para que puedan también beneficiarse de la capacitación en el marco de su estrategia de css.

Para este tipo de intervenciones, así como para apalancar la estrategia de css de Uruguay, la cooperación triangular juega un papel estratégico. Asimismo, Uruguay aspira a que, a través de ella, los conocimientos técnicos nacionales puedan incorporarse al flujo de conocimientos que aporta la cooperación tradicional en la región.

Finalmente, cabe resaltar que para que las iniciativas de css sean exitosas no alcanza con tener saberes específicos: hay que tener además capacidades de gestión. Para eso, la formación continua y el fortalecimiento en recursos (humanos y financieros) son imprescindibles. Esta será una tarea que ha de continuar promoviendo la AUCI, en su rol coordinador.



5

PRESENTE Y FUTURO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE URUGUAY

La cooperación del sur emerge en un mundo lleno de incertidumbres para aportar, desde otras miradas y saberes, a los procesos que desembocan en el mar, siempre en movimiento, del desarrollo. Hoy los países de América Latina cuentan con instituciones mejor preparadas para llevar el timón de la cooperación al desarrollo en el ejercicio de su rol dual. Este nuevo contexto institucional facilita la búsqueda de consensos, y de esta manera permite a la región posicionarse con voz más fuerte en los foros globales de cara a la definición de la nueva agenda de desarrollo internacional, reivindicando, entre otros asuntos, la importancia de la cooperación para los países de desarrollo intermedio y el aporte de América Latina al desarrollo a través de la css.

En este marco, Uruguay ha compartido con otros países de América Latina y del mundo su punto de vista sobre la agenda internacional de desarrollo en los foros regionales y globales. Los esfuerzos del país por participar activamente en el sistema internacional de cooperación reflejan su compromiso con la defensa de los derechos humanos y su voluntad de socializar los avances en materia de desarrollo que Uruguay ha experimentado en la última década.

Las palabras del presidente José Mujica ante la Conferencia de Rio + 20 y en la 68.^a Asamblea General de las Naciones Unidas en la opinión pública global se proyectan más allá de la utopía y se hacen eco de la necesidad de revisar urgentemente la forma en que se vive. Son una invitación a un cambio posible: si el desarrollo al que aspiramos es el del norte, los recursos del planeta no alcanzarán para todos. Será necesario entonces cambiar el enfoque sobre el desarrollo: de uno economicista a otro multidimensional, que incluya la variable cultural. En la búsqueda de alternativas, quizás algunas claves estén en el sur.

En los últimos años, Uruguay apostó por un modelo de desarrollo que buscó reducir desigualdades de todo signo y ampliar las oportunidades de todas las personas para el ejercicio efectivo de todos sus derechos. En esta tarea, la cooperación internacional tuvo y tiene un papel clave, en tanto ha apoyado las prioridades estratégicas definidas por el propio país y ha permitido generar y reforzar las capacidades nacionales y locales para su desarrollo sustentable. Entre otras cosas, a través del apoyo directo a la política de cooperación uruguaya se ha fortalecido el rol de Uruguay como proveedor de css.

En menos de una década, Uruguay ha dado significativos pasos para avanzar en su política de cooperación para el desarrollo. La política de cooperación de Uruguay busca reflejar los fines, valores y prácticas de un país con un rol dual en este ámbito. Está basada en los principios generales de solidaridad, gestión orientada a resultados de desarrollo y transparencia y rendición de cuentas. Por su parte, la cooperación que Uruguay recibe debe estar alineada a las prioridades de desa-

rrollo definidas por el país, debe ser una cooperación estratégica y de calidad, sin ataduras y cuyas intervenciones sean sustentables. Paralelamente, la cooperación que realiza Uruguay debe atender los principios de solidaridad, horizontalidad, equidad, respeto a la soberanía nacional y no condicionalidad, flexibilidad y adaptabilidad a los contextos locales. Dicha cooperación está orientada a la demanda. En ambos roles, la cooperación debe contribuir al desarrollo sustentable.

En consecuencia, en este período el país ha mejorado la apropiación nacional de la cooperación a través del alineamiento efectivo de los cooperantes a las prioridades definidas por el país en materia de desarrollo sustentable. Por otro lado, se han fortalecido las capacidades y parte de los procedimientos nacionales, y se ha realizado un ejercicio de diagnóstico sobre la cadena de valor de la cooperación en el país que es una hoja de ruta para la nueva gestión de la cooperación y el trabajo conjunto con los socios de Uruguay en el desarrollo.

A través de la creación de la AUCI, Uruguay cuenta hoy con una institucionalidad rectora de la cooperación internacional profesionalizada, encargada de la planificación, el diseño, la supervisión, la administración, la coordinación, la ejecución, la evaluación, el seguimiento y la difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional bilateral y multilateral que el país recibe y de la que brinda a otros países del sur. Comparada con otras agencias de la región, la institucionalidad uruguaya tiene un tamaño pequeño, pero posee una estructura liviana y flexible que le permite adaptarse a los desafíos de un escenario de cambio constante.

Uno de los cometidos de la Agencia es articular el sistema nacional de cooperación internacional (SNCI) uruguayo, liderando la coordinación entre organismos nacionales y cooperantes para facilitar el trabajo interinstitucional desde el Estado. La creación de la AUCI en la órbita de Presidencia la sitúa en un lugar privilegiado para realizar esta tarea, que exige una mirada global de las políticas públicas. Asimismo, el contar con un Consejo Directivo tripartito, que reúne a la Cancillería, el ministerio de planificación (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y la Presidencia, facilita la convergencia de intereses a la hora de formular y ejecutar la política *dual* de cooperación, dado que el país es al mismo tiempo receptor y proveedor de cooperación al desarrollo.

Contar con personal especializado en fuentes de cooperación y en sectores específicos del desarrollo le ha permitido a la AUCI colaborar con los organismos nacionales brindando apoyo técnico en la negociación con los cooperantes y en la formulación y el seguimiento de los proyectos de cooperación. De esta forma, se ha buscado incrementar la calidad de las intervenciones, optimizar los niveles de ejecución y, consecuentemente, lograr un mayor impacto de los recursos de cooperación al desarrollo del país.

Asimismo, 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. Esta estrategia se sustenta en el trabajo conjunto de los actores del SNCI del

Uruguay. Mientras que la tarea de transferencia de capacidades está a cargo de los organismos nacionales, la AUCI brinda apoyo a lo largo de todo el ciclo de vida de la intervención —identificación, negociación, aprobación, ejecución, administración y evaluación— y complementa el financiamiento de las acciones. Ello en estrecha coordinación con la Cancillería, que es la que determina las prioridades de política exterior y el calendario de reuniones políticas y comisiones mixtas.

Si bien la clasificación de Uruguay como país de renta alta dificulta su elegibilidad como receptor de cooperación tradicional, también le abre oportunidades como posible socio estratégico para desarrollar acciones de cooperación triangular, basadas en las capacidades del país en materia de desarrollo sustentable y en la práctica y los principios de CSS que defiende. A través de la cooperación triangular, es posible aumentar la escala de la cooperación uruguaya, tanto en términos financieros como de capacidad técnica.

Como coordinador de la estrategia de la CSS, la AUCI desempeña un papel articulador entre los cooperantes, los países socios y las contrapartes nacionales, apoyada en el conocimiento práctico de los diversos procedimientos y en la acumulación de lecciones aprendidas en materia de cooperación sur-sur y triangular.

Por otro lado, el haber hecho que la gestión del conocimiento y del desarrollo de sistemas de información confiables y ajustados a las necesidades del Estado sea uno de los pilares de la reforma de la cooperación uruguaya ha permitido contar con más elementos para la toma de decisiones y con herramientas para el fortalecimiento de capacidades del sistema nacional de cooperación.

Una de las principales lecciones aprendidas para el caso uruguayo es que la planificación estratégica de un proceso de reforma debe contemplar fuertes acuerdos políticos de base, sustentados en la comprensión del valor de la cooperación internacional, el conocimiento de sus logros y desafíos, así como prever contingencias frente a cambios de gobierno, de autoridades y equipos técnicos. Gracias a que los acuerdos políticos en Uruguay se mantuvieron frente al cambio de gobierno, pudo tener continuidad la política de cooperación, así como una dotación presupuestal acorde.

En el proceso uruguayo fue de gran ayuda el intercambio con actores de otros países de la región, que transmitieron sus errores y compartieron sus mejores prácticas. Cabe resaltar, por otra parte, el fuerte respaldo que desde la propia cooperación internacional se brindó al proceso de reforma institucional para que el país se dotara de una institucionalidad capaz de garantizar una mejor apropiación nacional y alineación de la cooperación internacional a las prioridades de desarrollo del país, de acuerdo con los principios de reforma de la eficacia de la ayuda y del pilar de desarrollo del Sistema de Naciones Unidas, el proceso de Unidos en la Acción.

Sin embargo, a pesar de sus logros, Uruguay sigue necesitando la cooperación internacional para generar y fortalecer sus capacidades para el desarrollo sustentable, para apoyar el cumplimiento de acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, llevar a cabo experiencias piloto que le permitan innovar y mejorar la calidad de sus políticas.

Esto se ha visto crecientemente dificultado por el predominio de los criterios de asignación de la AOD en función de la renta per cápita, que deja a Uruguay progresivamente fuera de las listas de países elegibles. A lo largo de estos años, Uruguay ha manifestado en los foros internacionales la necesidad de revisar estos criterios y proponer alternativas que reflejen la multidimensionalidad del desarrollo y que promuevan un sistema de cooperación equitativo, que no sea un juego suma cero entre países en desarrollo, sino que esté fundado en dar y recibir de acuerdo a las capacidades y necesidades reales de los países y las personas que los habitan. Uruguay debe continuar con la reivindicación histórica del 0,7% del PIB para la AOD de los países desarrollados, del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas en el abordaje de la agenda de desarrollo sustentable post-2015, y estrechar alianzas con otros países y organismos que compartan esta mirada.

En estos años también, desde la AUCI, la Cancillería y los organismos públicos y privados que conforman el SNCI, se han realizado considerables esfuerzos en busca de nuevos cooperantes bilaterales, subnacionales y multilaterales, así como actores no estatales tales como organizaciones no gubernamentales, fundaciones filantrópicas y empresas. Sin embargo, será necesario reforzar las capacidades institucionales para buscar nuevos socios en la cooperación, que puedan aportar recursos financieros o asistencia técnica basada en su conocimiento y buenas prácticas. Por otro lado, es necesario explorar nuevos instrumentos de cooperación y evaluar sus potencialidades.

Una herramienta muy útil para medir de manera más objetiva la alineación de la cooperación a las prioridades nacionales de desarrollo y orientar mejor la política de cooperación (lo que incluye la búsqueda de nuevos socios) es la elaboración explícita de un plan nacional de desarrollo de alcance quinquenal o mayor, en el que se definan claramente acciones y resultados esperados para el período, a escala nacional y local. En la propia definición del plan se podrían identificar las brechas de financiamiento y de capacidades, allí donde la cooperación al desarrollo puede cumplir un rol estratégico. Enriquecer la elaboración de un plan nacional de desarrollo con los aportes de actores no estatales como el sector privado y la sociedad civil es un desafío adicional.

La creciente complejidad de las demandas del desarrollo sustentable y la necesidad de darles un abordaje multidimensional constituye también un reto para el diseño y la ejecución de las intervenciones financiadas con recursos de cooperación internacional. Obliga a trabajar de manera cada vez más interdisciplinaria y de forma coordinada entre los diferentes socios cooperantes y sectores del Estado.

Otro desafío pasa por seguir fortaleciendo el SNCI de Uruguay, mediante la jerarquización y profesionalización de las unidades de cooperación de los organismos públicos. Para ello, todavía queda avanzar en la sensibilización y la coordinación con algunas instituciones estatales. En este sentido, la gobernanza de la política de cooperación de Uruguay podría fortalecerse a través de la coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, clave en la gestión de los fondos procedentes de las instituciones financieras internacionales.

Por otro lado, a pesar de los grandes avances que ha tenido el sistema de información sobre cooperación internacional en el país, es necesario seguir traba-

jando con todos los actores del sistema para que se apropien de los instrumentos generados y realicen sus aportes para mejorarlos, a fin de seguir aumentando la calidad de la información que se registra y de que esta sea realmente útil para la gestión y la toma de decisiones. El desafío de unificar en un solo registro toda la cooperación internacional, en sus distintas modalidades e instrumentos y reflejando los distintos roles que asume Uruguay, está latente.

Otro de los retos pendientes es la efectiva incorporación de actores no estatales al sistema nacional de cooperación internacional, en particular a organizaciones de la sociedad civil, a las que se les reconoce un papel fundamental en la incidencia política en favor de los derechos humanos y del desarrollo. Por otro lado, también resulta conveniente incrementar las sinergias con la academia, para que la política pública pueda nutrirse también de la generación de conocimiento científico nacional y regional sobre cooperación para el desarrollo. Para ello, el establecimiento y reglamentación del Consejo de Cooperación contemplado en la ley de creación de la AUCI debería ser una de las tareas a abordar por el gobierno que resulte de las elecciones de octubre de 2014.

Uruguay, como oferente de cooperación sur-sur, cuenta con una oportunidad que abre diferentes desafíos. Uno de ellos es la búsqueda del desarrollo en clave regional, fortaleciendo las acciones conjuntas para profundizar los procesos de integración. Pero el país todavía tiene que avanzar para que la cooperación para el desarrollo pase de ser un instrumento a ser un elemento de la política exterior.

La profundización del rol de Uruguay como oferente de css implicará la necesidad de continuar fortaleciendo capacidades institucionales nacionales y de ampliar la dotación presupuestal asignada con este objetivo. También se hace preciso que se sistematice y se actualice la oferta de cooperación sur-sur uruguaya, más allá del catálogo de capacidades para la css. Para ello, desde la AUCI se puede continuar apoyando a los actores nacionales en la sistematización de conocimientos y buenas prácticas para la transferencia de capacidades. Paralelamente, sería conveniente continuar la tarea de sensibilización y formación en cooperación destinada a funcionarios de las instituciones nacionales, para que sean parte activa y comprometida en la oferta y la recepción de procesos de cooperación sur-sur del país.

Otro reto que enfrenta la cooperación uruguaya es la falta de conocimiento generalizado entre la población sobre cuál ha sido el aporte de esta política para el país, por qué se sigue necesitando de ella y por qué el Estado apuesta por una agenda en la que Uruguay pase a ser también cooperante. Desde la AUCI podría impulsarse una estrategia de educación y comunicación para el desarrollo, conjuntamente con otros actores, para sensibilizar sobre los retos de desarrollo mundial y promover diálogos con la ciudadanía que ayuden a superar la falsa dicotomía de si Uruguay tiene que cooperar o no mientras sigan existiendo vulnerabilidades dentro del país.

Para que la apuesta realizada con la creación y consolidación de la AUCI como organismo rector de la cooperación en Uruguay sea sostenible, necesita también una reglamentación sobre su funcionamiento. Además, para mejorar la eficacia de la gestión de los recursos de cooperación recibida y otorgada a través

de los sistemas nacionales la cooperación del país, se hace necesario crear una estructura y unos mecanismos de administración de fondos que se ajusten a un escenario cambiante y sepan adaptarse a los distintos procedimientos e instrumentos de cooperación.

En síntesis, por ser una política incipiente, enmarcada en un contexto internacional de grandes cambios e incertidumbres, la cooperación uruguaya está asentada sobre ciertas fortalezas, pero se enfrenta aún a numerosos retos. En los últimos años, el gobierno uruguayo ha revalorizado la cooperación internacional. Ha invertido energía y recursos para contar con una política pública de cooperación y una institucionalidad capaz de direccionar el doble rol que ocupa Uruguay en el escenario de la cooperación para el desarrollo. No obstante, para desplegar al máximo su potencial, con el consiguiente impacto nacional e internacional, necesita convertirse en una política de Estado. Y para ello se precisan compromisos, medios y capacidades sostenidos en el tiempo.

NOTAS

- 1 Solo en lo que se refiere a desigualdad económica, el Banco Credit Suisse calculó que, de una riqueza global estimada en USD 223 billones en 2012, un 69 % de las personas adultas poseían un 3 % de ese monto, mientras que un 0,7 % de los adultos (los billonarios) del mundo poseían un 41 % de la riqueza global. El *Marco de acción para el seguimiento del programa de acción de Cairo más allá del 2014. Una lectura desde la perspectiva regional* hace un llamado a reflexionar muy seriamente sobre los impactos negativos que puede tener este tipo de concentración de la riqueza en los procesos de desarrollo sostenible. <http://lac.unfpa.org/webdav/site/lac/shared/ICPD%202014/ICPD_GR_LecturaLAC_ES.pdf>.
- 2 El informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de abril de 2014, advierte de que solo disponemos de quince años para evitar superar el umbral de un calentamiento global de dos grados. Si ello no se logra, las consecuencias para la vida en la Tierra serán dramáticas.
- 3 En esa oportunidad el presidente aludió a que se precisa otra cultura y que nos enfrentamos a un problema de carácter político: “Venimos al mundo para ser felices —dijo—, y no a trabajar y trabajar para consumir más”. <<https://www.youtube.com/watch?v=pxxsV2QrJK4>>.
- 4 Desde las teorías del buen vivir se reclama la incorporación del pilar cultural junto con los otros tres pilares del desarrollo sustentable (económico, ambiental y social) en la conceptualización del desarrollo sustentable por parte de los organismos internacionales, a fin de garantizar el reconocimiento de aquellas culturas que se identifican con un modelo de diálogo y armonía con la Madre Tierra, a la que consideran como sujeto de derechos. Véase, por ejemplo, Miguel Palacín Quispe: *Río + 20: Omisiones y debilidades del texto en negociación (19-6-2012)*, <www.other-news.info/noticias/2012/06/rio20-omisiones-y-debilidades-del-texto-en-negociacion/>.
- 5 En 2012, solo cinco de los 33 países de la región latinoamericana y caribeña no estaban categorizados por el Banco Mundial como países de renta media (CEPAL, 2012).
- 6 Muchas de estas temáticas quedan incorporadas a la agenda política y a los marcos reguladores después de un tiempo. En Uruguay pasó así con la mayoría de los temas citados, aunque la corrección de la desigualdad económica fue promovida por actores endógenos y acompañada por la cooperación, que ayudó en cuestiones como garantizar el acceso a la educación o la transformación del sistema impositivo para hacerlo más igualitario y eficiente.
- 7 La sociedad civil, por su parte, ya está ampliando su actuación y configurándose en redes regionales que piden ser reconocidas en los procesos de concertación y de css, lo que brinda la posibilidad de contar con consensos más amplios. Por ejemplo, en la I Conferencia Regional sobre Población y desarrollo de América Latina y Caribe participaron seis redes de osc regionales a través de la Articulación de Redes de Sociedad Civil Cairo + 20: la Alianza LAC de Juventudes rumbo a Cairo + 20, la Articulación Feminista Marcosur, el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA), la Caribbean Coalition for Population and Development, la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, y la Red de Salud de las Mujeres de América Latina y el Caribe.
- 8 Sus principios son: apropiación, alineación, armonización, resultados y responsabilidad mutua en la gestión de la ayuda al desarrollo.

- 9 Para un análisis más detallado de los resultados del IV Foro de Busan, véase AUCI (2012).
- 10 América Latina cuenta con dos representantes en el Comité: Perú como representante de los países duales y Guatemala como representante de los países receptores, pero la articulación de posiciones o consensos en el seno de la región ha sido casi inexistente; eso sí se trató de hacer para el IV Foro de la Eficacia de la Ayuda de Busan.
- 11 En 2010, Philip Morris, la principal productora transnacional de tabaco, inició un reclamo judicial ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias (CIADI) del Banco Mundial contra el Uruguay por 2000 millones de dólares, en concepto de reparación económica por los supuestos daños generados por las normas de salud pública antitabaco aplicadas en este país. Para la tabacalera, la obligación de ocupar el 80% de la caja de cigarrillos con advertencias sobre el riesgo de fumar le impide mostrar sus marcas, lesionando su derecho de propiedad intelectual. Para mayor información sobre el efecto de estas disputas entre inversores y Estados véase el informe *Cuando la injusticia es negocio. Cómo las firmas de abogados, árbitros y financiadores alimentan el auge del arbitraje de inversiones*, del Transnational Institute y CEO (2013) disponible en <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/cuando_la_injusticia_es_negocio-web.pdf>.
- 12 Para Giorgio Mosangini esta cooperación debería reformularse entonces una doble obligación: la de devolver y la de no exceder. Compensar y remediar, por un lado, todos los impactos negativos que el modelo de crecimiento del Norte Global ha tenido sobre el Sur Global. Ajustar ecológica y socialmente las estructuras del Norte Global, por un lado, para que deje de vivir a costa de los ecoespacios de las poblaciones del Sur Global y deje de exceder las capacidades de carga del planeta (Mosangini, 2012: 251).
- 13 Este proceso, lanzado ante la proximidad de la fecha límite para el cumplimiento de los ODM, se oficializó en 2011 en las Naciones Unidas a través de la presentación del informe del secretario general de la Organización titulado *Acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: opciones de crecimiento sostenido e incluyente y cuestiones relativas a la promoción de la Agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015*, en el cual se hace un llamado a todas las partes para establecer un esquema de consultas incluyente, transparente y abierto a fin de definir una agenda de desarrollo posterior al 2015.
- 14 La AUCI acude regularmente a la Comisión de Asuntos Internacionales del Parlamento a rendir cuentas del estado de situación de la cooperación internacional para el desarrollo, detallando el proceso de institucionalización. También envía regularmente a los parlamentarios las publicaciones elaboradas para dar transparencia. Estos ejercicios son fundamentales desde un punto de vista democrático, y además ayudan a que los legisladores de distintos partidos políticos apoyen a la cooperación en el momento de aprobar los presupuestos regulares de su funcionamiento. En Uruguay ha habido dos momentos clave de control parlamentario: a) la aprobación de los presupuestos en 2010, y b) la aprobación del fondo de CSS y del sistema de registros obligatorios de proyectos en 2013.
- 15 Por ejemplo, en Uruguay la ley de creación de la AUCI establece la formación de un consejo consultivo integrado por representantes de entidades que desarrollan actividades en áreas de su interés, conforme lo establezca la reglamentación (artículo 100 de la ley 18719). La agencia de cooperación mexicana (AMEXCID) tiene un consejo consultivo en funciones que se ha reunido tres veces desde la creación de la agencia hasta la fecha.
- 16 Un informe del Parlamento Europeo (2014) sugiere que las finanzas privadas en el desarrollo fluyen predominantemente hacia países con mayor nivel de desarrollo, sufren problemas de volatilidad y tienen un carácter procíclico, así como que resulta difícil que alcancen a beneficiar a las pymes.
- 17 José Antonio Sanahuja (2013: 57) recoge el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión, donde se ha propuesto suprimir la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, 11 de los cuales son países de América Latina y el Caribe que, de esta forma, se “graduarían” como receptores de ayuda de la UE, con lo que solo quedarían seis países latinoamericanos como receptores de ayuda bilateral (Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay). Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE.

- 18 Los marcos son definidos como mecanismos cognitivos que se utilizan para entender palabras, imágenes o experiencias mediante los cuales las personas estructuran sus pensamientos. Para una mayor profundización conceptual de lo que implican los marcos véase Lakoff (2007).
- 19 También se han hecho otras propuestas, como la de utilizar una clasificación basada en los temas que quiere apoyar la cooperación (*issue based classifications*) realizada por Alonso, Glennie y Sumner (2014). Esta propuesta se centra en dar importancia a los problemas que merecen ayuda, en particular en los llamados PRM, entre los que se encuentran, según el autor, el acceso a financiación internacional (hay países que acceden con tipos de interés del 10%) y la capacidad de movilización de recursos domésticos a través de la fiscalidad (por las dificultades que existen para movilizar sus sistemas fiscales).
- 20 Roberto Savio, en su artículo “Desigualdad y democracia”, menciona que durante el 2013 las ganancias de los directivos de los 25 gestores de fondos especulativos mejor pagados superaron los ingresos nacionales conjuntos de diez países africanos: Burundi, República Centroafricana, Eritrea, Gambia, Guinea, Santo Tomé, Seychelles, Sierra Leona, Níger y Zimbabue. Por otro lado, según el índice de multimillonarios Bloomberg, los 300 individuos más ricos del mundo aumentaron su riqueza el año pasado en 524.000 millones de dólares, más que los ingresos conjuntos de Dinamarca, Finlandia, Grecia y Portugal. <<http://www.other-news.info/noticias/2014/05/desigualdad-y-democracia/>>.
- 21 Según Gayo y Díaz (en Alonso, 2013), desde el año 2006 alrededor de veinte países han utilizado uno o varios mecanismos innovadores de financiación, movilizando cerca de 6000 millones de dólares. El alcance recaudatorio es muy dispar entre las distintas fuentes de financiación innovadora para el desarrollo y, en general, buena parte de las aplicadas tienen escasa capacidad financiera, mientras que aquellas con más poder recaudatorio, como la imposición sobre el carbono (250.000 millones de dólares al año), las emisiones de DEG y/o su apalancamiento financiero para el desarrollo (entre 160.000 y 270.000 millones de dólares al año) y el impuesto sobre las transacciones financieras (incluidas las transacciones en divisas, entre 55.000 y 115.000 millones de dólares al año), no han sido aplicadas a objetivos de desarrollo.
- 22 Para una mayor información sobre las críticas técnico-metodológicas ver <<http://international.cgdev.org/blog/why-12616>>, elaborada por el ex-Director de Investigaciones del Banco Mundial, Martin Ravallion.
- 23 En Etiopía, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) convocó una reunión Southern Partners, donde se planteó crear un espacio específico de articulación de cooperación sur-sur, para definir la agenda global y la coordinación de las acciones.
- 24 Véase <<http://www.auci.gub.uy/images/pdf/agendapostpublicacion.pdf>>.
- 25 Véase <<http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/odm/undp-uy-informe-post2015-2013.pdf>>.
- 26 Véase <<http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/joomdocs/Documento-base-consulta-Uy.pdf>>.
- 27 Además de las dimensiones clásicas del desarrollo sustentable —la económica, la social y la medioambiental—, reconocemos que el desarrollo sustentable tiene una dimensión cultural como respeto a las diversidades, otra espacial como cohesión territorial y otra política como participación ciudadana.
- 28 Por ejemplo, en materia de equidad de género, Uruguay se encuentra en los peores puestos de la región si se tiene en cuenta el porcentaje de mujeres en el Parlamento y en puestos ministeriales (Johnson, 2013).
- 29 Véase <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf>.
- 30 Desde el punto de vista del cooperante, Uruguay es un país que permite, por su escala, innovar en el diseño de políticas públicas y su evaluación. Por su tamaño, población y capacidad institucional permite obtener resultados visibles con pocos recursos (*value for money*).
- 31 El UNDAF 2011-2015 involucra a 18 agencias del SNU, tanto residentes como no residentes, y prevé movilizar recursos por un monto total de 168.801.681 dólares para el período. Como en ciclos anteriores, este monto incluye fondos de las Naciones Unidas, fondos fiduciarios y de donantes bilaterales, así como también fondos de contraparte nacional que se canalizan a través de proyectos de cooperación.

- 32 Para ampliar la información véase AUCI, 2013, *Nuevos desafíos, nueva institucionalidad. Primera etapa de la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional*. Este documento de AUCI es un resumen de la fase inicial de la génesis de la AUCI, que describe los principales ejes de trabajo que estructuraron el proceso de creación.
- 33 Un ejemplo concreto de esta línea de trabajo es la donación por la Agencia de Acción Solidaria de Colombia del *software* para el *mapa de la cooperación* que georreferencia los proyectos de cooperación que Uruguay recibe en el territorio. Véase PIFCSS (2012), pp. 25-27.
- 34 Véase al respecto Christian Freres y Nils-Sjard Schulz, *Emerging Lessons on Institutionalizing Country-Led Knowledge Sharing*, G-20 Issues Paper (Washington, DC, World Bank Institute, 2011), <https://www.academia.edu/4461475/Emerging_Lessons_on_Institutionalizing_Country-Led_Knowledge_Sharing>.
- 35 Resolución 10 / 2011 del Consejo de Salud Suramericano sobre la Carta de Río 2011 emanada del 1.º Foro Sudamericano de Cooperación Internacional en Salud, <<http://docs.unasursg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/21684197-72f6-4dbf-b4ee-a7c1210af88d/UNASUR-CS-SAS-RES-11-0010.pdf>>.
- 36 El uso de los sistemas nacionales es uno de los compromisos relativos al principio de armonización que emana de la Declaración de París de la Eficacia de la Ayuda. Sin embargo, la evaluación del progreso de la aplicación de la Declaración de París realizada en 2011 mostró que el 38 % de los países signatarios de la Declaración habían mejorado la calidad de sus sistemas de gestión de las finanzas públicas, y que en menos del 50 % de los casos los cooperantes decidían utilizar los sistemas nacionales de sus países socios, lo que representa un aumento poco significativo desde la firma de la Declaración de París.
- 37 Para mayor detalle véase AUCI (2013 b).
- 38 “Mediante el cual se organizarán, administrarán y mantendrán actualizados todos los proyectos y acciones de cooperación internacional en que participen como receptores o donantes dependencias pertenecientes a los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, a los Gobiernos Departamentales, a los entes autónomos y a los servicios descentralizados. Todas las entidades, dependencias públicas y personas públicas no estatales, otorgantes o beneficiarias de cooperación internacional estarán obligadas a colaborar con la AUCI en la organización y actualización del sistema de información mediante la presentación anual de informes. Los proyectos e iniciativas incorporados a este registro recibirán por parte de la AUCI un número o código de identificación único. Para cualquier tipo de tramitación oficial en la órbita del Poder Ejecutivo los proyectos o iniciativas de cooperación deberán contar con dicho número” (ley 19149, 24 de octubre de 2013).
- 39 Unidos en la Acción fue objeto de una evaluación independiente en 2011 cuyos resultados se presentaron en 2012, durante la VI Conferencia Intergubernamental sobre Unidos en la Acción, celebrada en Tirana (Albania).
- 40 En particular a partir de la clasificación de Uruguay como país de renta alta.
- 41 En 2014 son más de 40 países los que han puesto en marcha la modalidad Unidos en la Acción. Estos países piloto o *self starters* adoptan voluntariamente la iniciativa de acuerdo a las recomendaciones y procedimientos del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG, United Nations Development Group). En este sentido, el UNGD —siguiendo las recomendaciones de las conferencias intergubernamentales sobre DaO “no one-size-fits-all” ha establecido mecanismos para hacer aún más efectiva la implementación, dando un marco de referencia (*standard operating procedures* [SOP]) para los países *self starters*. Los denominados SOP sugieren procedimientos estandarizados en función del contexto institucional de los gobiernos y del SNU.
- 42 Operativamente sigue la modalidad de *gestión financiera en serie para programas conjuntos* y es administrado por el Fondo Fiduciario de Contrapartes Múltiples (MPFF en inglés) del PNUD (modalidad que se concreta en el Uruguay a través de un memorando de entendimiento firmado por las agencias del SNU). El coordinador residente es el máximo responsable de la utilización y asignación de los recursos del Fondo de Coherencia. El PNUD-MPFF funciona como agente administrativo y como tal recibe 1 % de los fondos depositados. Las decisiones son tomadas en el país y la gestión también es local: PNUD-MPFF delega ciertas funciones en el

- PNUD-Uruguay para gestionar los fondos y preparar informes narrativos y financieros. Se elaboran anualmente informes narrativos para cada programa conjunto aprobado y para el Fondo de Coherencia, que son ingresados en el MPTF-Gateway.
- 43 De los ocho países piloto, Uruguay se ubicó en primer lugar en cuanto a niveles de ejecución de los recursos asignados (96 % de ejecución presupuestal de los programas conjuntos financiados por el Fondo de Coherencia destinado a la implementación de Unidos en la Acción).
 - 44 Uruguay fue sede de la IV Conferencia Intergubernamental de Alto Nivel sobre Unidos en la Acción en noviembre de 2011 y ha participado en diversos foros globales de cooperación que estudian con atención esta reforma.
 - 45 El contenido completo de este proceso fue sistematizado en la publicación de AUCI: *La cadena de valor de la cooperación internacional al desarrollo en Uruguay*, de mayo de 2014, disponible en <www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines.html>.
 - 46 Conviene mencionar que el Gobierno uruguayo a través de la AUCI ha recibido el interés de Ecuador, Venezuela y Colombia para la implementación de la iniciativa. En la IV Comisión Mixta de Cooperación Técnica, Científica, Cultural y Deportiva entre Colombia y Uruguay, realizada en Montevideo en noviembre de 2013, se incorporó el proyecto de asistencia técnica entre la AUCI y la Cancillería de la República de Colombia para apoyar la implementación de DaO en Colombia. Este apoyo se materializa en el intercambio de información, en la fijación de una hoja de ruta y en la realización de una misión de Colombia a Uruguay en marzo-abril.
 - 47 Otro proyecto relevante en el ámbito de la lucha contra la violencia de género en Uruguay lo impulsa la AECID, junto con INMUJERES, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior y el Poder Judicial, que trabajan coordinadamente en la prevención, el apoyo a las víctimas y la persecución del delito.
 - 48 Conviene recordar que un gran número de los países de la región latinoamericana en esos años se encontraban bajo dictaduras militares que violaron derechos humanos, mientras que la apuesta actual de la CSS latinoamericana apunta a proteger y garantizar el goce de los derechos y libertades de las personas.
 - 49 Durante la década de 1990, las Naciones Unidas promovieron la realización de una serie de conferencias internacionales que pusieron en común los desafíos y objetivos de los países en los siguientes temas: niñez (1990), medio ambiente (1992), derechos humanos (1993), población (1994), desarrollo social (1995), mujer (1995), asentamientos humanos (1996), Cumbre del Milenio (2000), racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia (2001).
 - 50 La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su resolución 58/220 de 2004, sustituyó la expresión CTPD por *cooperación sur-sur* (CSS). Por más información véase el reporte encargado por la Dependencia Común de Inspección de Ginebra en 2011, JIU/REP/2011 disponible en <http://www.unjiu.org/data/reports/2011011_03SP.pdf>.
 - 51 Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, adoptado el 21 de diciembre de 2009, resolución 64/222, párrafo 18, disponible en <<http://southsouth-conference.org/wp-content/uploads/2011/GA-resolution-endorsed-Nairobi-Outcome-21-Dec-09.pdf>>.
 - 52 A esto deben agregarse las instancias de reflexión sobre CSS (talleres o seminarios) organizadas por países individuales u otras organizaciones no estatales, que se suman a las reuniones de carácter fijo de los foros arriba mencionados.
 - 53 Los países que adhirieron al documento *Posición sobre la cooperación sur-sur en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan* son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Principado de Andorra, República Dominicana y Uruguay.
 - 54 Véase el documento completo en <<http://www.auci.gub.uy/pdfs/papersursur1.pdf>>.
 - 55 Durante 2012, los países de la región reflexionaron en conjunto en dos talleres sobre los resultados y la

agenda de trabajo post-Busan en El Salvador, en el marco de un seminario internacional titulado *América Latina en la nueva asociación global para el desarrollo*, y en Montevideo, en el marco del Encuentro de Coordinadores Nacionales de Cooperación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la css.

- 56 El último Informe de css iberoamericano (2013-2014) refleja que prácticamente el 90 % de los 506 proyectos de css fueron ejecutados por cinco países (Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia). Sin embargo, únicamente cinco países de la región no ofrecieron css, mientras que todos la recibieron. De los 77 proyectos de cooperación triangular que se registraron en el período, el 95 % involucró a cuatro países de la región y cuatro países desarrollados.
- 57 Véase el documento de *Capacidades uruguayas para la cooperación sur-sur* en <<http://www.auci.gub.uy/images/pdf/sur-sur-capacidades-uruguayas.pdf>>.
- 58 En la puesta en marcha de mecanismos de cooperación triangular de América Latina es necesaria una mejor comprensión de este fenómeno del lado europeo y la adopción de modalidades de colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD (Sanahuja, 2013).
- 59 Uruguay preside el Consejo de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) desde junio de 2014. Por otra parte, Uruguay es líder en términos de inversión por unidad de PIB destinada a electricidad y combustibles a partir de nuevas fuentes renovables, en tanto el BID publicó en su *Blog de Cambio Climático* que Uruguay está adoptando una “estrategia revolucionaria” para implementar su plan energético.





ANEXOS

ANEXO 1. APORTES DE LA COOPERACIÓN AL PAÍS

A continuación se seleccionaron un conjunto de iniciativas a modo de ilustrar con ejemplos concretos los aportes de la cooperación al desarrollo. Las seis primeras refieren a proyectos o programas de cooperación que recibió el país y las últimas tres describen iniciativas de cooperación sur-sur, en las que Uruguay participó como oferente y también como receptor.

1. PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE A PEQUEÑAS COMUNIDADES RURALES

Cooperante | Fondo Español de Cooperación para el Agua y Saneamiento (España)

Administrador | Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Contraparte nacional | Obras Sanitarias del Estado (OSE)

Presupuesto | 12.200.000 USD

- Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento, España (50 %)
- OSE, Uruguay (50 %)

Duración | De 2011 a 2014

Objetivos | Abastecer con un sistema confiable de agua potable a las poblaciones rurales dispersas, más vulnerables a riesgos sanitarios por falta de un suministro adecuado. Con ello, además, se está colaborando para que Uruguay alcance la meta de cobertura de 100 % en agua potable para el año 2015.

¿Qué aportó esta iniciativa de cooperación al país?

El Programa tuvo como meta mejorar la calidad de vida de la población rural facilitando el acceso a los servicios de agua a cerca de 7800 habitantes de diferentes zonas rurales, a través de la construcción de 440 sistemas de agua potable. La población beneficiada directamente se distribuye en 85 pequeños conjuntos de viviendas de zonas rurales dispersas por el país (de menos de 50 casas cada uno) y de 355 escuelas rurales.

La mejora en las condiciones de acceso al agua disminuyó la posibilidad de contraer enfermedades por parte de esta población que estaba expuesta a los riesgos sanitarios asociados a la falta de agua potable.

Los distintos componentes del proyecto permitieron desarrollar capacidades e infraestructura de suma importancia para el país. Estas son:

- Inversiones para abastecimiento de agua potable. Se construyeron sistemas de abastecimiento de agua potable en comunidades rurales que cumplieran con los criterios de elegibilidad y priorización previamente establecidos.
- Inversiones de saneamiento dentro de las escuelas. Se rehabilitó la infraestructura hidrosanitaria dentro de las escuelas y se construyeron soluciones individuales de saneamiento para centros educativos cuyas soluciones existentes generasen un riesgo sanitario.
- Desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional. A través de actividades de apoyo, asistencia técnica y capacitación, se contribuyó a mejorar la gestión de OSE en el ámbito del programa, así como de los organismos que intervinieron en su gestión (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y las intendencias que participaron). Además, desde OSE se desarrollaron actividades de acompañamiento a las comunidades beneficiarias, lo que incluyó educación sanitaria, uso y cuidado de la infraestructura instalada, pago de tarifas, uso eficiente del agua y protección de los recursos hídricos.

2. URUGUAY UNIDO PARA PONER FIN A LA VIOLENCIA HACIA MUJERES, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Cooperante | Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer.

Agencias participantes | ONU Mujeres, UNFPA, PNUD, OIM y UNESCO.

Contraparte nacional | Este proyecto cuenta con dos organismos colectivos, intersectoriales, como contrapartes: el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) y el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), integrados ambos por varias instituciones nacionales.

Presupuesto | Aporte del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Eliminar la Violencia contra la Mujer: USD 999.999. Total del proyecto con aportes de los asociados nacionales y de las agencias: USD 1.509.109

Duración | 3 años (comenzó en 2012 y sigue en ejecución)

Objetivo | Que las mujeres, niñas y adolescentes del Uruguay cuenten con políticas públicas integrales e integradas sobre violencia basada en género y generaciones (VBGG) en el marco de la Estrategia Nacional para su erradicación, con base en cuatro componentes: el fortalecimiento de las capacidades institucionales, optimizando sus articulaciones y su expresión territorial, para mejorar el abordaje integral de VBGG; la validación y difusión de un II Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica; la introducción de reformas del marco jurídico nacional en materia de violencia basada en género (VBG), la realización de una encuesta nacional que mida la prevalencia de la VBG, y el desarrollo de estrategias de comunicación y formación de operadores que avancen en la incorporación de perspectiva de derechos humanos, género y generaciones en el tratamiento de la información y en la atención a las personas.

¿Qué aportó esta iniciativa de cooperación al país?

Por primera vez, el país cuenta con una Encuesta de Prevalencia de Violencia basada en Género y Generaciones. Su diseño e implementación fueron desarrollados por los organismos de gobierno integrantes del proyecto y a cargo de las políticas en esta materia, integrando al Instituto Nacional de Estadística.

Se avanzó en la revisión de la normativa existente en materia de violencia de género y generaciones. En especial, se realizaron propuestas de adecuación normativa con base en consensos interinstitucionales. En este marco, se realizaron acuerdos para la elaboración de una ruta de actuación interinstitucional para los delitos sexuales.

También se ha avanzado en el diseño y la implementación interinstitucional de una campaña de comunicación para la prevención de la VBGG.

Hubo avances en los acuerdos y consensos entre los organismos contrapartes que comprenden a los actores del Estado con competencia en la materia y a las organizaciones de la sociedad civil, en la intersección de los conceptos de género y generaciones en esta temática. Esto ha permitido acordar mecanismos para el diseño de políticas y programas considerando a mujeres, niñas y adolescentes como parte de la población que requiere una respuesta. Se avanza de la VBG a la VBGG.

Se han fortalecido los acuerdos y alianzas interinstitucionales, que son la base para la creación de un sistema de respuesta que integre componentes de prevención, acceso al sistema de justicia y una red de servicios de asistencia, así como un componente de sistema de información y formación y capacitación de operadores de los distintos sectores. Se ha logrado, además, apoyo a la consolidación de los espacios interinstitucionales en cada territorio, brindando respuestas de mayor cercanía a la población y adecuadas a las realidades locales.

3. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL URUGUAY

Cooperante | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Contraparte nacional | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Dirección Nacional de Empleo (DINAE)

Presupuesto asignado | 369.230 euros (AECID)

Duración | Se previó de junio 2009 a mayo 2012, pero se extendió hasta abril de 2014.

Objetivo | El objetivo general del programa fue contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de riesgo respecto al empleo. También se buscó fortalecer a la DINAE y su entramado para darle mayor capacidad de respuesta frente a los problemas de la población con la que trabaja.

¿Qué aportó esta iniciativa de cooperación al país?

La DINAE se apropió del proceso de fortalecimiento institucional impulsado por la cooperación española y permitió la articulación de otros cooperantes que trabajaban

en la misma línea. Eso determinó que se armara una suerte de puzle en el que todos los cooperantes aportaron al trabajo desde su experticia.

Con este programa se apuntó a fortalecer especialmente la dimensión local, fortaleciendo la articulación nacional-local para las distintas acciones. También se consiguió una buena articulación con otras instituciones de la región

Asimismo, se logró integrar a los distintos actores de organismos públicos y de la cooperación en el diseño, el seguimiento y la evaluación de los resultados del Programa. Uno de los principales aportes fue la rigurosidad en los mecanismos de control y la evaluación realizada.

La capacidad de articulación de la DINAЕ con autoridades locales, los Centros Públicos de Empleo (CEPE) y con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) propició la integralidad en las respuestas en materia de empleo y formación profesional, con alcance territorial (preferentemente en departamentos del norte del país).

La DINAЕ debió sostener el proceso en el tiempo, es decir, constituirlo en una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo dando sostenibilidad a una política de Estado –los recursos humanos formados y el equipo constituido, la inclusión de los estudios realizados en el diseño de las líneas de trabajo–. Esto se basó en una clara direccionalidad política y técnica de la institución.

4. PROYECTO PARA LA INTRODUCCIÓN DE ENERGÍA LIMPIA POR SISTEMA DE GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD SOLAR

Cooperante | Japón

Contraparte nacional | Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)

Implementación | Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)

Presupuesto | Valuado en USD 8 millones

Duración | 2010 hasta 2014. Vida útil del proyecto: 20 años

Objetivos | Promover el uso de la energía limpia y reducir las emisiones mediante la utilización del sistema fotovoltaico interconectado a la red nacional.

El Programa Cool Earth del gobierno de Japón, al que adhirió Uruguay en 2008, tiene entre sus objetivos promover y financiar proyectos de reducción de gases de efecto invernadero en países en desarrollo, para así contribuir con la mitigación del calentamiento global.

¿Qué aportó esta iniciativa de cooperación al país?

En consonancia con los lineamientos estratégicos de la política energética nacional se establece la necesidad de sumar energía limpia y renovable, como es el caso de la energía solar. Con este proyecto se instaló la primera planta solar fotovoltaica conectada a la red eléctrica en Uruguay, lo que permitió desarrollar capacidades académicas, profesionales y técnicas en este campo de actividad.

Con la primera fase del proyecto se inauguró, en marzo de 2013, la planta solar fotovoltaica en el departamento de Salto. En este sentido, el proyecto contribuye a

mejorar la seguridad energética del país, con una producción eléctrica equivalente a la consumida por unos 1500 hogares uruguayos (considerando entre 200-250 kWh/mes/hogar), para una capacidad de 480 MW (lo que equivale a 3000 hogares para una potencia de 1 MW).

Dado el incremento de potencia generada por este proyecto, se iniciaron las actividades de la segunda fase, para la localización de otra planta solar fotovoltaica de similar capacidad en el departamento de Lavalleja. De esta forma, el país avanza hacia la independencia energética y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

5. CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN Y GESTIÓN DE AGUA EN EL RÍO SANTA LUCÍA

Nombre de iniciativa | Proyecto sobre el control de la contaminación del agua y la gestión de la calidad del agua en la cuenca del Río Santa Lucía

Cooperante | Japón

Contraparte nacional | Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)

Presupuesto | USD 2.100.000

Duración | abril de 2008 a marzo de 2011

Objetivos | Mejorar la calidad del agua de la cuenca del Río Santa Lucía y fortalecer la capacidad de Dinama y otras instituciones involucradas en el control de la contaminación y gestión de la calidad del agua. También, en coordinación con otros actores involucrados, se promovió la gestión mejorada de otras cuencas

¿Qué aportó esta iniciativa de cooperación al país?

Con la implementación de este proyecto se logró desarrollar el sistema de gestión de la DINAMA en lo referente al control de fuentes de contaminación y la gestión de la calidad del agua. Permitted, también, que se creara un sistema de coordinación y colaboración entre las instituciones relevantes que intervienen en el control de las fuentes.

Estas instituciones que participaron en el comité de gestión fueron: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, Obras Sanitarias del Estado (OSE), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y las Intendencias de Montevideo, Canelones, San José, Florida, Lavalleja, Flores.

Por otra parte, se fortalecieron las capacidades de DINAMA y las demás instituciones que participaron en diferentes aspectos en lo que refiere a: los sistemas de monitoreo del agua de ríos y efluentes, la recopilación, análisis y evaluación de datos para el control de las fuentes de contaminación y respecto a la inspección, evaluación y aplicación de las normas para la gestión de las fuentes de contaminación.

Asimismo, cabe destacar que gracias a la implementación de este proyecto se creó y utilizó un sistema integrado de información para el control de la contaminación del agua y la gestión de la calidad de la misma.

6. CONTRATO DE APOYO A LAS POLÍTICAS DE INNOVACIÓN Y COHESIÓN TERRITORIAL (URUGUAY INTEGRA/INNOVA)

Cooperante | Unión Europea (UE)

Contrapartes nacionales | Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a través de su Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología (DICYT), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a través de su área de Políticas Territoriales (APT), y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Presupuesto | 11 millones de euros

Duración | 42 meses a partir de la entrada en vigor del convenio (agosto de 2012)*

Objetivo | Contribuir a consolidar el proceso de desarrollo económico y social con equidad, mediante el apoyo de dos políticas sectoriales específicas:

Para el sector Ciencia, Tecnología e Innovación, el objetivo es incrementar la capacidad de desarrollo científico y tecnológico y su vinculación con el desarrollo productivo y social, por medio del fortalecimiento de la capacidad innovadora y de transferencia científico-tecnológica de centros nacionales de excelencia; la promoción de procesos asociativos academia-empresa en áreas estratégicas del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el fortalecimiento de recursos humanos científicos y técnicos.

Para el sector de Cohesión Territorial, el objetivo es incrementar el nivel de eficacia y eficiencia en la articulación de las políticas nacionales con las iniciativas de base territorial. La mayor articulación de políticas diseñadas a escala global con las necesidades locales permitirá atender con mayor detalle las demandas de los territorios más desfavorecidos y, consecuentemente, se espera que incremente la cohesión social y territorial.

¿Qué aportó esta iniciativa de cooperación al país?

El Programa está aún en proceso de ejecución, pero se pueden señalar resultados. Para el sector de Ciencia, Tecnología e Innovación:

- Fortalecimiento de la capacidad innovadora y de transferencia científico-tecnológica de centros nacionales de excelencia con apoyo a la creación de nuevos grupos de investigación liderados por jóvenes para áreas estratégicas definidas por el Gabinete Ministerial de Innovación.
- Consolidación de los procesos asociativos academia-empresa en áreas estratégicas del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Para ello, se realizaron las siguientes actividades: convocatorias a proyectos en el marco de fondos sectoriales; el fortalecimiento del Parque Científico Tecnológico de Pando, mediante la consolidación de su estructura de gestión y la promoción del emprendedurismo a través del establecimiento de unidades de I+D+i empresariales o de *start ups*; y conferencias en Biotecnología en el Instituto Pasteur de Montevideo para promover asociaciones y transferencias con distintos sectores estratégicos.

- Fortalecimiento de los recursos humanos científicos y técnicos en áreas estratégicas mediante el fortalecimiento de la oferta educativa y el financiamiento de becas de posgrado.
- Fortalecimiento de las capacidades de Uruguay para aprovechar las oportunidades que ofrecen los programas marco de investigación de la UE.

Para el sector de cohesión territorial:

- Consolidación de un sistema de apoyo que promueva la articulación de las políticas y los programas nacionales con iniciativas de base territorial para la promoción del desarrollo.
- Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos de segundo y tercer nivel, los referentes territoriales del Gobierno Central y los actores de la sociedad civil con clara inserción territorial.
- Consolidación del sistema de formulación, monitoreo y evaluación de políticas y programas que integre la gobernanza multinivel.

* La cooperación de la UE al Uruguay para el período 2007-2013 priorizó las intervenciones en dos de los sectores identificados como prioritarios para Uruguay: Cohesión Social Territorial, e Innovación, Investigación y Desarrollo Económico. Durante el primer tramo de la cooperación, el sector Cohesión Social y Territorial dio origen al programa Uruguay Integra, ejecutado por la OPP por 12 millones de euros, y el sector Investigación, Innovación y Desarrollo Económico, al Programa Uruguay Innova, ejecutado por la ANII por un monto de 8 millones de euros.

7. COOPERACIÓN SUR-SUR URUGUAY - CHILE EN DONACIÓN Y TRASPLANTE DE ÓRGANOS

Oferente principal | Ministerio de Salud Pública (MSP) e Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos.

Contrapartes | Chile - Ministerio de Salud - Coordinación Nacional de Procuramiento y Trasplante de Órganos y Tejidos.

Presupuesto | Chile - Pasajes para los grupos de técnicos chilenos
Uruguay - Viáticos para técnicos chilenos a capacitar y horas hombre de capacitación

Duración | Junio 2011 a junio 2013. Se extendió a 2014

Objetivos | Fortalecer la red nacional de trasplantes y tejidos de Chile y generar herramientas para mejorar el proceso de donación y trasplante.

¿Qué aportó esta iniciativa de cooperación para los países involucrados?

Uruguay es el país líder en la región en donación y trasplante de órganos y su cooperación es frecuentemente solicitada por los gobiernos de algunos países (Ecuador, Chile, Venezuela, Colombia, entre otros).

Mediante la cooperación con Uruguay, los técnicos chilenos conocieron y adquirieron conocimientos aplicables para la mejora de los procesos de donación y trasplantes en su país. Según las evaluaciones de los propios técnicos, esta capacitación impactó en los procedimientos de centros hospitalarios locales y también en los procedimientos y estrategias que se definen en el Ministerio de Salud de Chile.

A través de la cooperación con países como Chile, Uruguay difunde el modelo utilizado en el país y genera lazos de aprendizaje mutuo entre colegas que enfrentan problemas similares. Con iniciativas como esta, Uruguay contribuye a construir en conjunto estrategias comunes en la región para la donación y el trasplante de órganos. La experiencia de intercambiar conocimiento fortalece la coordinación de políticas en ámbitos de integración y da pie a nuevas iniciativas que se construyen a partir de los intercambios realizados.

El proyecto fue planteado para su renovación en 2014-2015 y se agregó un componente de retorno para que técnicos uruguayos sean capacitados en procedimientos posttrasplante, muy avanzados en Chile.

8. COOPERACIÓN SUR-SUR URUGUAY - ECUADOR EN DISCAPACIDAD Y POLÍTICAS SOCIALES

Nombre de iniciativa | Abordaje bio-psico-social y clínico-genético de personas con discapacidad.

Principal oferente | Secretaría Técnica de Discapacidades de la Vicepresidencia de Ecuador.

Contraparte nacional | Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

Presupuesto asignado | La cooperación se realiza en modalidad de costos compartidos

Duración | Diez meses, de enero a octubre de 2013

Objetivos | Fortalecer las iniciativas de abordaje integrado ante la problemática de las discapacidades en Uruguay y Ecuador, reforzando las capacidades para el diagnóstico de prevalencia en poblaciones determinadas, la implementación de mecanismos oportunos de despistaje, los sistemas de información, las estrategias de comunicación poblacional y el seguimiento asistencial con carácter de integralidad y perspectiva de derechos; todo ello con la finalidad de mejorar sus posibilidades de inclusión social.

¿Qué aportó esta iniciativa de cooperación al país?

La cooperación de Ecuador hacia Uruguay ha sido relevante para la definición política en materia de discapacidad que se impulsa desde el Ministerio de Desarrollo Social a través del PRONADIS. A partir de las políticas establecidas en Ecuador para dar cobertura a todas las personas con discapacidad en ese país, se analizaron las estrategias pertinentes para Uruguay (con base en sus líneas prioritarias de trabajo), se identificó a la población con discapacidad, sus características y necesidades y se mejoraron las condiciones de vida.

El intercambio con Ecuador consistió en: a) transferencia técnica específica sobre discapacidades, a través de la construcción de instrumentos conjuntos para relevar información y determinar discapacidad y dependencia; b) intercambio sobre dispositivos logísticos, administración de recursos humanos y materiales para la ejecución de la propuesta, identificación de acuerdos interinstitucionales para su viabilidad; c) intercambio sobre sistemas de registro de información y georreferenciación; d) estrategia comunicacional para alcanzar los objetivos del programa.

Por otro lado, como una línea prioritaria del PRONADIS, se proveyeron ayudas técnicas y tecnológicas que permitieron mejorar la autonomía personal de las personas con discapacidad y se apoyó el desarrollo del Centro Nacional de Ayudas Técnicas y Tecnológicas, a partir de la donación enviada en dos aviones de las Fuerzas Aéreas Ecuatorianas.

El trabajo realizado a partir de las visitas de intercambio de los equipos técnicos de ambos países permitió identificar nuevos intereses conjuntos de cooperación que se desarrollan a partir de 2014:

- Profundizar en temas de accesibilidad, promoviendo acciones conjuntas de movilización e impacto social.
- Elaborar materiales de sensibilización conjuntos.
- Profundizar en temas vinculados a la salud sexual y reproductiva de mujeres y hombres con discapacidad.
- Reconceptualizar las políticas de discapacidad en ambos países a partir de los conceptos de autonomía, autodeterminación y dependencia, a raíz de los avances de Uruguay en la materia.
- Capacitar a equipos de Ecuador en el uso del baremo de dependencia elaborado por Uruguay.
- Capacitación en mantenimiento y adecuación de ayudas técnicas.

9. COOPERACIÓN SUR-SUR PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DEL TABACO

Nombre de iniciativa | Cooperación bilateral para el fortalecimiento del control del tabaco.

Oferente principal | Ministerio de Salud Pública (MSP) de Uruguay, Programa de Control de Tabaco.

Contrapartes | Ecuador - Ministerio de Salud Pública de Ecuador - Uruguay - Ministerio de Salud Pública de Uruguay

Presupuesto asignado | No cuantificado. La cooperación se realiza en modalidad de costos compartidos

Duración | Noviembre de 2012 a mayo de 2013. Se extiende hasta 2014-2015

Objetivo | Compartir experiencias específicas de los programas y actividades de control de tabaco de ambos países y fortalecer las instituciones para la implementación y el control de cumplimiento del marco legal relativo al control del tabaco.

Productos y resultados | Apoyo y asesoramiento uruguayo al Ministerio de Salud Pública de Ecuador y presentaciones frente al Parlamento Ecuatoriano que con-

tribuyen a la aprobación de la ley ecuatoriana sobre control del tabaco.

Talleres y presentaciones en Uruguay y Ecuador para el trabajo en implementación de estrategias efectivas.

Taller en Ecuador donde Uruguay comparte lecciones aprendidas referidas a problemas y desafíos específicos de la implementación de las leyes nacionales relativas al Convenio Marco del Control de Tabaco de la OMS.

¿Qué aportó esta iniciativa de cooperación al país?

Ambos países formalizaron su iniciativa política y pusieron en marcha mecanismos concretos para trabajar juntos con vistas a una implementación más efectiva del Convenio Marco para el Control de Tabaco de la OMS.

El proyecto fue extendido en 2014 y se continúa el trabajo conjunto en temas específicos, como cesación, prohibición de la publicidad, etcétera.

Uruguay es considerado un país pionero en la lucha contra el tabaco y proyectos como este han sido solicitados por diferentes países latinoamericanos (Colombia, Bolivia y Costa Rica, entre otros).

Uruguay enfrenta un litigio internacional contra la tabacalera Phillip Morris, cuyo fallo puede afectar la soberanía del país y de otros de la región que están implementando iniciativas similares con buenos resultados en cuanto a reducción de incidencia del cáncer de pulmón y otras causas de mortalidad. A través de la cooperación sur-sur los países de la región buscan construir un frente común con políticas similares orientadas a proteger la salud.

En 2014, el MSP de Uruguay, con el apoyo de actores de la sociedad civil, y la participación de la Cancillería y la AUCI, fundaron el Centro de Cooperación Internacional para el Control del Tabaco (CCICT). Esta institución articula y consolida el trabajo de varios países de América Latina para coordinar esfuerzos y reforzar las instituciones nacionales en la materia.

ANEXO 2. LA COOPERACIÓN EN IMÁGENES

La cooperación internacional tiende puentes entre las personas. A través del intercambio de conocimientos, ideas y experiencias, a través de la transferencia de capacidades, tecnologías y recursos, las personas se benefician y mejoran su desarrollo humano. A continuación se retratan algunas de las acciones de la política de cooperación de Uruguay.



Programa de abastecimiento de agua potable a pequeñas comunidades rurales con cooperación española.



Foto de Uruguay Integra

Programa de apoyo a las políticas de innovación y cohesión territorial con la Unión Europea.



Foto de jrca Uruguay

Control de la contaminación y gestión de agua en el río Santa Lucía con Japón.



Programa de Energía Eólica con cooperación GEF/PNUD.

Foto de Secretaría de Comunicación de Presidencia



Cooperación sur-sur con Bolivia. Intercambio de Experiencias en Vivienda.

Foto de MEVIR



Proyecto del Fondo de Cooperación Uruguay-México. Intercambio de experiencias UDELAR-UNAM.

Foto de Mathias Escotto de Auci



Proyecto del Fondo de Cooperación Uruguay-México. Salud Mental y Comunicación Participativa.

Foto de Mathias Escotto de Auci



Inauguración de la Casa de la Cultura Afrouruguaya con cooperación de España.

Foto de David Puig para AECID Uruguay



Cooperación sur-sur de Uruguay. Seminario sobre la experiencia uruguaya en trazabilidad bovina.

Foto de Alejandra Bentancur de IRCA Uruguay



Proyecto para la Introducción de Energía Limpia por Sistema de Generación de Electricidad Solar con Japón.

Foto de AUCI



Presentación de la publicación *Capacidades Uruguayas para la Cooperación Sur-Sur*.

Foto de David Puig para AUCI



Uruguay participa en el Foro de Alto Nivel de Busán - 2011.



Uruguay participa en Conferencia Intergubernamental DaO de Tirana - 2012.



Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo realizada en Montevideo - 2013.



Uruguay presenta datos sobre el panorama de css en Latinoamérica en Foro de Etiopía - 2014.



Uruguay organiza la conferencia Global DaO - 2011.



Uruguay presenta iniciativa de informe global de css en Foro de ecosoc de Naciones Unidas - Nueva York, 2014.



AUCI organiza el taller “Los países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional” en Montevideo - 2011.



Encuentro de Agencias de Cooperación de Iberoamérica realizado en Uruguay - 2014.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. A., et al. (2006). *Cooperación con países de renta media: Justificación y ámbitos de trabajo*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, AECID, ICEI, noviembre.
- ALONSO, J. A. (2013). *Cooperación con países de renta media. Un enfoque basado en incentivos*. Documento de trabajo AECID, n.º 1, Madrid.
- (dir.) (2013). *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible*. Documento de trabajo AECID, n.º 2, Madrid.
- (2014). *From Aid to Global Development Policy*, DESA Working Paper, n.º 121.
- AGCED (2013). *Guía para el marco de monitoreo de la Alianza Global*, <http://effective-cooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/08/20130701-Busan-Global-Monitoring-Guidance_SPA_FINAL.pdf>.
- AUCI (2012). *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del HLF-4 de Busan*. Montevideo: AUCI.
- (20138a). *Capacidades uruguayas para la cooperación sur-sur*. Montevideo: AUCI.
- (20138b). *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay 2013*. Montevideo: AUCI.
- (20138c). *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay* (folletos de cuatro áreas). Montevideo: AUCI.
- (20138d). *Los países latinoamericanos en el escenario de la CI*, Montevideo: AUCI.
- (20138e). *Nuevos desafíos, nueva institucionalidad. Primera etapa de la construcción de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional*, Montevideo: AUCI.
- (2014). *La cadena de valor de la cooperación internacional*, Montevideo: AUCI.
- CABELLA, W.; NATHAN, M., y TENENBAUM, M. (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*. Fascículo 2: “La población afro-uruguaya en el Censo 2011”. Montevideo: AECID, Casa de Cultura Afrouruguaya, INE, Programa de Población, IECON, OPP, MIDES, UNFPA.
- CALVO, J. J. (coord.) (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos 2011*. Montevideo: INE, IECON, OPP, MIDES y UNFPA.
- (2014). *El país que viene. Una visión de largo plazo en relación a las políticas sociales con perspectiva ambiental*. Montevideo: MIDES, CNPS.
- CEPAL (2012). *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, <http://www.eclac.cl/pses34/noticias/paginas/4/46974/2012-490-SES.34-11-Paises-renta-media_WEB.pdf>.
- (2013). *Recursos naturales. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y Caribe*, <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/52080/CELAC-Recursosnaturales.pdf>>.
- CEPEI (2014). *La región que pulsó el botón de silencio ¿A quién le importa la eficacia de la cooperación en América Latina y el Caribe?*, <http://cedla.org/blog/grupopoliticafiscal/wp-content/uploads/2014/04/la_region_que_pulso_el_boton_de_silencio.pdf>.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES (2009). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Uruguay 2009. Informe país*, <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/5892/1/Objetivos%20del%20Milenio%20webs%20FINAL%202009%20%282%29.pdf>>.

- (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Adendum al Informe País Uruguay 2009. Una mirada a la desigualdad. Buenas prácticas para el logro de los ODM*, <http://www.undp.org.uy/share/pdf/addendum_odm.pdf>.
- (2011). *La reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*, Montevideo: Presidencia de la República, Uruguay Social.
- DE LA IGLESIA-CARUNCHO, M., y ALONSO, J. A. (2012). “Introducción”, en M. DE LA IGLESIA-CARUNCHO (COORD.). *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*. Madrid: ICEI-UCM.
- EGAÑA, P. (1993), en M. GARCÍA. *Más allá de las fronteras. Institucionalidad y política de la cooperación internacional en Chile 1990-1994*, Santiago: CCI.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2014). *Financing for Development Post2015: Improving the Contribution of Private Finance*, <<http://eurodad.org/files/pdf/5346a6b10e9a4.pdf>>.
- GEREFFI, G., y KORZENIEWICZ, M. (1994). *Commodity chains and global capitalism*. Londres: Praeger.
- GOBIERNO DE URUGUAY (2013). *Políticas de población y desarrollo para la realización plena de los derechos humanos para todas las personas*. Folleto realizado con motivo de la I Conferencia sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe.
- GRUPO DE TRABAJO DE NACIONES UNIDAS PARA LA AGENDA DE DESARROLLO POST 2015 (2012). *El futuro que queremos para todos*. Resumen ejecutivo, <http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/executive%20summary_spanish.pdf>, o informe completo en <http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untreport_sp.pdf>.
- IPCC (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, <<http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>>.
- JOHNSON, N. (2013). *Mujeres en cifras. El acceso de las mujeres a espacios de poder en Uruguay*, Montevideo: Convenio ICP-FCS-UDELAR-Cotidiano Mujer.
- LAKOFF, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Universidad Complutense.
- LENGYEL, M., y MALACALZA, B. (2012). *Países de renta media y cooperación sur-sur. El caso latinoamericano*. Madrid: Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional, disponible en <http://www.academia.edu/4240459/Paises_de_Renta_Media_y_Cooperacion_Sur-Sur_El_caso_latinoamericano>.
- MARURI, E. (2012). *La cooperación sur-sur y triangular en los escenarios globales y regionales sobre desarrollo (2008-2012)*. Estudio encargado por el Programa para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, en prensa.
- MOSANGINI, G. (2012). *Decrecimiento y justicia Norte-Sur. O cómo evitar que el Norte Global condene a la humanidad al colapso*. Icaria-Antrazyt, Barcelona: El Col-Lectiu.
- MVOTMA, MIEMDNE, AECID (2014). *Medio ambiente y energía en Uruguay. Aspectos de la temática energética desde una perspectiva ambiental*. Montevideo: MVOTMA, MIEMDNE, AECID.
- NACIONES UNIDAS (2012). *Note to Correspondents - UN Secretary-General Appoints High-level Panel on Post2015 Development Agenda*, <<http://www.un.org/sg/offthecuff/index.asp?nid=2455>>.
- OCDE (2003). *Policy Coherence: Vital for Global Development*. OECD Observer Policy Brief, julio, <<http://www.oecd.org/pcd/20202515.pdf>>.
- (2014). *Development aid at a glance. Statistics by region*, <<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/1.%20World%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202014.pdf>>.
- PNUD (2013). *Informe de Desarrollo Humano. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, <http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf>.
- PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (2012). *Sistematizar para aprender. Lecciones de nueve experiencias de cooperación sur-sur y triangular*. Documento de Trabajo n.º 1.
- (2013). *Sistematizar la cooperación sur-sur para construir conocimiento desde la práctica*, Documento de Trabajo n.º 3.

- (2014). *Cronología e historia de la css*, Documento de Trabajo n.º 5.
- SANAHUJA, J. A. (2013). “América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global”, en S. ARRIOLA, R. GARRANZO y L. RUIZ JIMÉNEZ (coords.). *La renovación de la cooperación Iberoamericana*. Madrid: SEGIB y AECID.
- SANTANDER, G., y MILLÁN, N. (2014). Cuaderno n.º 3, Madrid: Plataforma 2015ymás.
- SEGIB (2014, 2012, 2011 y 2010). *Informes de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2013-2014, 2012, 2011 y 2010*. Madrid: SEGIB.
- SEVERINO, J. M., y RAY, O. (2009). *Death and Rebirth of a Global Public Policy*. Working Paper 167, Washington D. C.: Center for Global Development.
- SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN URUGUAY (2010). *Marco de asistencia de ONU para el Desarrollo 2011-2015*. Montevideo: ONU.
- TRES, J. (2013). “América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global”, en S. ARRIOLA, R. GARRANZO y L. RUIZ JIMÉNEZ (coords.). *La renovación de la cooperación Iberoamericana*. Madrid: SEGIB y AECID.
- UNFPA-LACRO (2013). *Documento de posición unfpa-lacro frente a la CIPD más allá del 2014*, <http://masallade2014.files.wordpress.com/2013/07/unfpa_icpd_position_esp_08jul2013.pdf>.
- UNFPA (2014). *El marco de acción para el seguimiento del Programa de Acción de Cairo más allá de 2014. Una lectura desde la perspectiva regional*, <http://lac.unfpa.org/webdav/site/lac/shared/ICPD%202014/ICPD_GR_LecturaLAC_ES.pdf>.

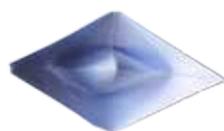














"¿El modelo de desarrollo y de consumo que queremos es el actual de las sociedades ricas? [...] Más claro: ¿tiene el mundo los elementos materiales como para hacer posible que 7 mil u 8 mil millones de personas puedan tener el mismo grado de consumo y de despilfarro que tienen las más opulentas sociedades occidentales? ¿Será eso posible? ¿O tendremos que darnos otro tipo de discusión? Hemos creado esta civilización en la que hoy estamos: hija del mercado, hija de la competencia y que ha deparado un progreso material portentoso y explosivo. Pero la economía de mercado ha creado sociedades de mercado. Y nos ha deparado esta globalización, cuya mirada alcanza a todo el planeta. ¿Estamos gobernando esta globalización o ella nos gobierna a nosotros? ¿Es posible hablar de solidaridad y de que "estamos todos juntos" en una economía basada en la competencia despiadada? ¿Hasta dónde llega nuestra fraternidad?"¹

"Es posible arrancar de cuajo toda la indigencia del planeta. Es posible crear estabilidad y será posible a generaciones venideras si logran empezar a razonar como especie, no solo como individuo, [...] No nos entretengamos solo rememorando consecuencias. Pensemos en las causas de fondo, en la civilización del despilfarro, en la civilización del use y tire, que lo que está tirando es tiempo de vida humana malgastado, derrochando cuestiones inútiles. [...]

Sería imperioso lograr consensos planetarios para desatar solidaridad hacia los más oprimidos, castigar impositivamente el despilfarro y la especulación, movilizar las grandes economías no para crear descartables con obsolescencias calculadas, sino bienes útiles sin frivolidades, para ayudar a levantar a los más pobres del mundo. Bienes útiles contra la pobreza mundial. Mil veces más redituable que hacer guerras es volcar un neokeynesianismo útil de escala planetaria para abolir las vergüenzas más flagrantes que tiene este mundo".²

José Mujica

Presidente de la República Oriental del Uruguay

1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), Río de Janeiro, 20 de junio de 2012
2. 68ª Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 2013