

## La Cooperación Sur-Sur (CSS) de Uruguay Un análisis de su evolución (2005-2015)

Lorena Lamas\*

### Resumen

El presente trabajo propone aportar al conocimiento y comprensión de la CSS uruguaya, por medio de un estudio de su evolución para el período 2005-2015. Dicho análisis, se encuentra enmarcado en la política exterior (PE) del país, sus cambios institucionales y la coyuntura internacional y regional, que afectaron e impactaron positivamente en la evolución de la cooperación horizontal de Uruguay con la región latinoamericana. En función de dichas variables, y con el objetivo de mostrar las dinámicas de la CSS uruguaya, se procedió a la realización de un estudio de las cuatro dimensiones morfológicas de la CSS del país: geométrica, sectorial, geográfica y financiera, de acuerdo con el marco analítico desarrollado por Lengyel y Malacalza (2012). El mismo permitió demostrar un aumento y profundización de la CSS técnica de Uruguay con América Latina (AL) para la década 2005-2015, que pasó a colocar al desarrollo sustentable en el centro de las prioridades.

**Palabras claves:** Cooperación Sur-Sur (CSS) - Política Exterior (PE) - América Latina (AL) – Uruguay - desarrollo

## Uruguayan South-South (SSC) Evolution Analysis (2005-2015)

### Abstract

The paper aims to contribute to the knowledge and understanding of the Uruguayan SSC, by studying its evolution for the 2005-2015 period. The analysis is framed in the country's foreign policy (FP), institutional changes and the international and regional situation, which positively impacted the Uruguayan's horizontal cooperation evolution with Latin America (LA). According to these variables, and in order to show the dynamics of this cooperation, the research analyzes the four morphological dimensions of the Uruguayan SSC: geometrical, sectorial, geographical and financial, according to the analytical framework developed by Lengyel and Malacalza (2012). The work, allowed to demonstrate the increase and deepening of the Uruguayan South-South technical cooperation with LA for the decade 2005-2015, where the sustainable development was in the center of the priorities.

**Key words:** South-South Cooperation (SSC) - Foreign Policy (FP) - Latin América (LA) – Uruguay – development

Trabajo enviado: 17/10/2017      Trabajo aceptado: 25/11/2017

---

\* Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina); Licenciada en Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay; Posgraduada en Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República, Uruguay. Profesora (desde 2008) de Derecho de la Integración y Solución de Controversias, de la Licenciatura en Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay. Correo electrónico: [lamasur.lorena@gmail.com](mailto:lamasur.lorena@gmail.com)

## Introducción

A inicios del Siglo XXI comenzó a experimentarse un resurgimiento de la Cooperación Sur-Sur (CSS), colocando nuevamente a las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social en un lugar prioritario de las agendas gubernamentales y dentro de la *high politics*. Este tipo de cooperación entre países periféricos cuenta con algunas características particulares como “equidad, consenso, horizontalidad, enfoque por demanda y costes compartidos (cuando sea posible y conforme a las capacidades de cada socio) y la atención a la apropiación, alineamiento y compatibilidad de los proyectos y acciones con las prioridades de las políticas de desarrollo de los gobiernos receptores y con los objetivos de política exterior de los gobiernos oferentes” (Ayllón, 2015:139).

A su vez, esta CSS se enmarca en la política exterior (PE) de los Estados pues, si bien se materializa de forma técnica, cuenta con un fuerte componente político al actuar “como un espacio de estructuración de alianzas entre los países en desarrollo, para disminuir su vulnerabilidad [...]” (Lechini y Morasso, 2014:5). Es donde el proceso decisorio para la conformación de dicha PE se encuentra condicionado por factores externos, así como también por factores domésticos; planteándose la existencia de un “juego de dos niveles” (Putnam, 1988), dejando de manifiesto que “tanto las políticas domésticas como las exteriores son parte integrante e interdependiente del proceso” (Morasso, 2015).

Por tanto, la CSS como parte de la PE será entendida como una “política pública orientada al desarrollo en cuya formulación intervienen una amplia gama de actores, públicos y privados; y factores, sistémicos y coyunturales, que influyen las estrategias definidas de manera específica y diversa por cada país y sociedad” (Milani, 2012).

Para el caso regional, esta CSS -como instrumento de la PE para el entendimiento entre los Estados-se encuentra “en sintonía con sus intereses políticos y económicos y con la necesidad compartida de resolver problemas de desarrollo en sectores concretos. En este sentido, se tejen redes de colaboración y complementación con objetivos diversos que, en mayor o menor medida, persiguen todos los países latinoamericanos” (Ayllón; Bancet y Ojeda, 2013:15).

Ello permite explicar que, para el caso de América Latina (AL), el referido aumento de las actividades de CSS esté dado por factores como la llegada al poder de gobiernos de tipo progresista que apostaron por políticas exteriores fortalecedoras del eje Sur-Sur, por transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales en la región, y por las nuevas propuestas del regionalismo post-liberal y post-hegemónico que constituyeron espacios de impulso de diversos procesos de concertación, cooperación e integración regional, en los que la CSS encuentra plataformas de profundización (Ayllón, 2015).

En este contexto y debido a que “se percibe un fuerte consenso en considerar a la cooperación internacional, y más precisamente a la CSS, como parte de la política exterior de Uruguay” (Fittipaldi, 2013:209), surge el cuestionamiento acerca de cómo fue la evolución de este tipo de cooperación en el caso uruguayo.

Con el objetivo de dar respuesta a dicho interrogante y en función del carácter multidimensional de la CSS, el presente trabajo realiza un breve análisis de la evolución de la CSS de Uruguay en el marco de su política exterior, a partir de 2005 cuando se produjo un cambio en el “tipo de gobierno” (López, 2015), estudiando para el período 2005-2015, sus cuatro dimensiones morfológicas: geométrica, sectorial, geográfica y financiera, de acuerdo con el marco analítico desarrollado por Lengyel y Malacalza (2012) que adapta la tipología de Van Klaveren (1992).

El estudio de López (2015) analiza el papel de los partidos políticos en las orientaciones de la PE y demuestra que la PE uruguaya es una política de partidos caracterizada además como partidocrática y partidocéntrica por el estudio de Caetano, Rilla y Pérez (1987). El trabajo argumenta

que los partidos (sus fracciones y alas) han construido matrices de pensamiento en política exterior, como categorías intermedias, entre las ideologías y las acciones concretas, que se constituyen en los principales condicionantes de sus preferencias sobre la orientación de la PE. Dichas matrices fueron clasificadas por López dentro de dos grandes filosofías públicas (izquierda y derecha), en dónde la derecha prioriza la apertura al mundo y la izquierda prioriza a la región.

En función de las anteriores consideraciones, la hipótesis que orienta este trabajo hace referencia a que la CSS técnica de Uruguay con AL se amplió durante el período de estudio en el contexto de un proceso de fortalecimiento institucional, de profundización de los vínculos de integración regional y de disminución de la AOD.

## 1. El rol dual de la cooperación uruguaya

La dualidad de la cooperación implica el desarrollo de actividades de oferta y recepción de cooperación simultáneamente. Esta característica es común a los países de AL y según Hirst (2010) se debe, en muchos casos, a que varios de los países que expanden sus políticas de cooperación horizontal, no siempre las acompañan con el interés en reducir sus condiciones de receptores de cooperación tradicional. Por tanto, la CSS latinoamericana es planteada según los criterios políticos de los países donantes en dos sentidos: sea ésta considerada como una modalidad alternativa (en contra de) o complementaria (junto con) a la AOD<sup>1</sup> (Lengyel; Thury Cornejo; Malacalza, 2010).

Sobre este aspecto, Cerda y Lemus (2015:192) entienden que esta dinámica se manifiesta en tres líneas diferenciadas: los países que, como Brasil, Argentina o Uruguay mantienen una postura cuestionadora pero dialogante sobre el actual régimen de la ayuda reivindicando la especificidad de la CSS, sin perder la condición de receptores de AOD; otros que apuestan por una postura de mayor vinculación entre la cooperación tradicional y la CSS, tal es el caso de Colombia, Perú, México y Chile (éste último con matices); y un tercer grupo de países “contestatarios”, como Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua, y en menor medida Ecuador, que rechazan la configuración y lógica de la cooperación internacional y abogan por hacer de la CSS un mecanismo de solidaridad anti-imperialista a partir de iniciativas de cooperación regional.

Por su parte, el Informe de Cooperación Sur-Sur Iberoamericana -realizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) desde el año 2007- que analiza las dinámicas de dicha región, destaca que “se observan niveles diferenciados de participación, pero el rasgo llamativo es que todos participan de alguna manera bajo un comportamiento dual como oferente y receptor” (Ojeda, 2016:201). A su vez, el informe destaca la existencia de casos de CSS bilateral en la cual se establece una relación bidireccional entre los cooperantes, la cual es entendida como “aquella cooperación en la que los dos socios actúan a la vez como oferentes y receptores” (SEGIB, 2014:36).

En este escenario, Uruguay:

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

---

<sup>1</sup> La disminución paulatina de la AOD recibida por los países de ingreso medio-alto (de acuerdo con la clasificación del CAD-OCDE) se acentúa a partir del año 2005, pasando del 0,443% del Ingreso Nacional Bruto (INB) en 2005 al 0,077% en 2015. Como puede observarse en el Informe del BID, disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?end=2015&locations=XT&start=1960>.

Consulta: 11 de octubre de 2017

De acuerdo con datos de la CEPAL, la AOD destinada a la región latinoamericana pasó de representar más del 1% del INB en la década del 60 al 0,18% actualmente, en dónde, a pesar de la mejora en ciertos indicadores macroeconómicos, aún restan desafíos y brechas estructurales a ser superadas que mantienen a AL como la región más desigual del mundo. Informe disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/los-paises-de-renta-media-un-nuevo-enfoque-basado-en-brechas-estructurales>. Consulta: 11 de octubre de 2017

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 (AUCI, 2014:13-14).

El desarrollo de actividades de CSS no implica necesariamente la disminución de las actividades de AOD, debido a que la misma no aparece como una actividad sustituta, sino complementaria y dialogante con la cooperación tradicional. Por ello, Uruguay reivindica su posición de socio receptor de AOD debido a las responsabilidades históricas que les caben a los socios tradicionales, así como por las brechas estructurales y dificultades en términos de desarrollo que el país continúa enfrentando, a pesar de ciertos avances registrados en algunos indicadores, a partir de 2005. En este sentido, “el aporte de la cooperación (tradicional) 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” (AUCI, 2014:13).

Paralelamente, las mejoras en ciertos indicadores económicos y sociales permitieron al país - a partir de 2007- comenzar a desarrollar actividades de oferta de cooperación horizontal con sus socios regionales de igual o menor desarrollo, de acuerdo a las demandas de cooperación de los mismos y en las áreas en las que Uruguay ha identificado capacidades a ser compartidas, debidamente adaptadas y apropiadas por el socio receptor.

La característica de “país dual” asumida por Uruguay hace que el mismo haya comenzado a desarrollar sistemáticamente actividades de CSS y que continúe siendo un receptor de cooperación tradicional, a pesar de la paulatina disminución que la misma viene atravesando en el país a raíz de la crisis económica internacional iniciada en 2008 y de la condición uruguaya de “país graduado”<sup>2</sup> en los términos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE), principalmente.

## **2. Factores institucionales y desarrollo de capacidades**

El institucionalismo liberal de Keohane (1984), destaca el hecho de que “la política internacional está institucionalizada”, es decir, que en su ámbito existen reglas, normas y convenciones proporcionadas por instituciones; entendiendo a estas últimas como “conjuntos de reglas persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”.

Estas instituciones se encuentran representadas por “las organizaciones establecidas, las normas y prácticas que regulan su funcionamiento interno, y sus relaciones con otras instituciones y con la sociedad” (Sikkink, 2009:29), lo cual muestra a las mismas como fundamentales a la hora de cooperar. Por lo cual, en concordancia con Keohane (2012), se afirma que: si la política internacional careciera de institucionalización, no existiría posibilidad alguna de cooperación entre las partes, por la sencilla razón que entre éstas no se registraría comunicación ni entendimiento alguno.

A su vez, esta comunicación entre las instituciones estará orientada por las preferencias y visiones de los gobiernos. Por lo que, la visión de desarrollo de los mismos dará forma a las políticas e impactará en los objetivos de la cooperación internacional. En este marco, la CSS se relaciona con políticas vinculadas a la solidaridad, horizontalidad y un objetivo común de superar las barreras del desarrollo.

---

<sup>2</sup> La “graduación” es el proceso mediante el cual un país deja de ser objeto de cooperación para el desarrollo por parte de los países miembros del CAD de la OCDE, una vez que su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita supera los 12 mil dólares aproximadamente. Bajo este criterio, a partir de 2017, Uruguay junto con otros siete países de renta media alta de la región latinoamericana pasan a ser considerados “países graduados”.

De la misma manera, para el caso de estudio se verifica una orientación de las actividades de cooperación en concordancia con la visión de desarrollo y las preferencias de política exterior, en donde las “ideas o matrices de pensamiento (de los partidos), son una variable clave que orienta las preferencias que condicionarán el tipo de política exterior que los mismos impulsan en el contexto de una situación institucional dada” (López, 2015:109).

En función de ello, a partir del año 2006, Uruguay comenzó a transformar la institucionalidad de la cooperación internacional del país a fin de adaptarla a los nuevos desafíos existentes (de cambios en la arquitectura de la ayuda y disminución de la AOD destinada al país) y por la convicción acerca de “la necesidad de ubicar al desarrollo sustentable en el centro de las prioridades” (AUCI, 2014:23).

Con dicha visión en mente, el proceso de adaptación institucional uruguayo comenzó con el fortalecimiento del Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la creación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI). El mismo, fue consolidado en el año 2010, con la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) por Ley N°18.719 del Presupuesto Nacional 2010-2014, dejando de manifiesto el planteo de Sikink (2009) acerca de que “las ideas se hacen fuertes cuando anidan en instituciones”.

Así, a partir de 2010, la cooperación a nivel nacional pasó a ser coordinada (en lo diplomático-político-técnico) por la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y por la AUCI, que depende directamente de la Presidencia de la República y cuenta con un Consejo Directivo integrado por el Pro Secretario de Presidencia, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministro de Relaciones Exteriores. Ello se debe a que “[...] cuanto más cerca del centro neurálgico de decisión política esté la entidad de gestión de la cooperación, más probable es que logre los objetivos de alineamiento de esa cooperación con las prioridades de desarrollo nacional” (Rivero, 2012:82).

Desde su creación, la institución tiene entre sus cometidos la planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional, tanto recibida como otorgada por Uruguay, para dar cumplimiento a las prioridades nacionales de desarrollo del país<sup>3</sup>.

En función de dichas prioridades y con la intención de potenciar y profundizar las actividades de CSS, a través de más oferta de cooperación por parte del país, se destaca: la creación del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI) y la identificación de las capacidades uruguayas a ser “transferidas” a los socios.

Estas capacidades fueron desarrolladas a partir de un relevamiento con especialistas externos que combinó las fortalezas temáticas del país en diversas áreas, la posibilidad de convertir los “saberes” en “ofertas” de cooperación y la disponibilidad de técnicos especializados para “transferirlas”, junto con la demanda regional o internacional de dichas capacidades y la capacidad de apropiación por parte de estos últimos. En dicho ejercicio se procuró la identificación de grandes políticas públicas que el país llevase adelante de forma satisfactoria y que pudiesen generar un impacto positivo para sus socios regionales, en vez de la ejecución de proyectos puntuales y aislados.

Como fruto del trabajo mencionado, fueron identificadas cuatro áreas estratégicas en las que, habiéndose logrado cierto buen desempeño, conocimiento y experiencia, resultaba posible que Uruguay ofreciese iniciativas de CSS. Las mismas son: el área social, área agropecuaria, área de infraestructura para el desarrollo y área de gobernabilidad y calidad de las instituciones.

---

<sup>3</sup> Información disponible en: <http://www.auci.gub.uy/auaci/acerca-de-auaci.html>. Consulta: 28 de setiembre de 2017

Dentro del área social, el país destaca a los programas sociales llevados adelante para el abordaje de la pobreza, las políticas de control del tabaquismo y de promoción de la lactancia materna, el marco normativo nacional para la donación de órganos y tejidos, y las actividades de inclusión digital en donde se destaca el plan Ceibal (AUCI, 2013:9).

Para la segunda de las áreas, la agropecuaria, se destaca que, a fin de ofrecer calidad y cumplir con los estándares internacionales de exportación, Uruguay invirtió en el desarrollo de sistemas de información, identificación y registro animal. En consecuencia, se cuenta con un estatus sanitario de privilegio y con un reconocimiento internacional que permite ofrecer algunas de esas capacidades del país para brindar cooperación, destacando la trazabilidad bovina, la sanidad animal y vegetal, la inocuidad alimentaria, y las cadenas productivas (AUCI, 2013:11).

En la tercera de las áreas, correspondiente a la infraestructura para el desarrollo, se destaca que el Estado uruguayo ha procurado mejorar la dotación de la infraestructura del país con el objetivo de fomentar el crecimiento económico, lo cual ha generado un conjunto de capacidades respecto a la concepción, el diseño, la operación, la regulación, el monitoreo y la evaluación de los mismos. En el marco de dichas capacidades se destaca el acceso universal al agua potable, la transformación de la matriz energética por medio del aumento del uso de energías renovables y el acceso a la sociedad de la información (AUCI, 2013:15).

Finalmente, sobre el área de gobernabilidad y calidad de las instituciones, se destaca el trabajo en la mejora de la calidad de las instituciones públicas a fin de que las mismas respondan 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 uruguayo. Aquí son destacados aspectos sobre la cultura democrática de larga data del país, la existencia de un sistema de partidos plural, competitivo y sólido, 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 (AUCI, 2013:21).

Por todo lo anterior se concluye que, si bien continúan existiendo diversos desafíos a ser superados en la práctica, la creación de la AUCI fortaleció la capacidad del Estado para alinear la cooperación a las prioridades de desarrollo del país, coordinar los esfuerzos de cooperación internacional y gestionar la misma eficaz y eficientemente, mediante una mejor coordinación y aprovechamiento de recursos a nivel nacional.

Definidas las capacidades y bajo una visión de realización de las actividades de cooperación para el desarrollo en función de la demanda de sus socios, con una institucionalidad fortalecida, un presupuesto asignado y las capacidades técnicas disponibles, el país comenzó a partir de 2007-2008 a desarrollar rápida y efectivamente la CSS que se analiza a continuación, en el marco de las cuatro dimensiones metodológicas trabajadas en los términos de Lengyel y Malacalza (2012).

### **3. Puntualizaciones sobre la sistematización de los datos de CSS uruguayo**

Si bien el presente análisis no desconoce la existencia de actividades de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) realizadas por Uruguay con sus socios regionales antes del 2005, las mismas eran de carácter muy puntual, llevadas a cabo -en la mayoría de los casos- por las diferentes áreas de cooperación dentro de cada Ministerio y sin la realización de un registro apropiado.

Sobre los indicadores de la CSS del país utilizados para el análisis, debido a que los informes de situación de la cooperación uruguaya comenzaron a ser desarrollados por la AUCI a partir de 2013 (año en el que, por medio del artículo 37 de la Ley N°19.149, fue creado oficialmente el Registro Nacional de la Cooperación Internacional), se decidió trabajar con los datos del informe de CSS que desde 2007 realiza la SEGIB, pues el mismo es realizado a partir de los datos que cada país informa a la Secretaría y (cuando es posible) éstos son confrontados con los datos que los socios regionales también aportan, lo cual, se entiende, brinda mayor objetividad al análisis.

Por lo que, en algunos casos, si se confrontan los datos para el mismo año del informe de SEGIB y del informe de AUCI pueden encontrarse algunas pequeñas diferencias, en función de las elecciones metodológicas de cuantificación de proyectos y acciones, según se registre el año de inicio de los mismos o la totalización de proyectos y acciones vigentes para el año seleccionado.

Paralelamente, debe puntualizarse que hasta la presentación de este trabajo no se cuenta con datos oficiales para el año 2015, debido a que el último informe de la SEGIB<sup>4</sup> del año 2016, reporta los proyectos y acciones correspondientes al año 2014, a la vez que el último Informe de Situación de la cooperación internacional de Uruguay de AUCI<sup>5</sup> publicado en 2015, también reporta los datos correspondientes a 2014.

Por otro lado, resulta importante destacar la existencia de un debate en torno a cómo exponer y relevar los datos vinculados a la CSS, que aún no ha sido saldado totalmente. Si bien se entiende que el binomio oferente-receptor responde más a la lógica Norte-Sur y, tal vez no sea la fórmula más apropiada a la hora de exponer las dinámicas de la cooperación del Sur, al momento de la realización del presente trabajo, la mayoría de los datos disponibles se encuentran organizados de esta forma. Por lo que, a fin de facilitar el análisis, la comprensión y la transparencia de los datos, se respeta la lógica de trabajo, información, reporte y divulgación de los mismos, en los términos de oferente y receptor de CSS.

Finalmente, se puntualiza que, si bien la evolución de la CSS comienza a destacarse a partir del 2005, la misma tuvo sus inicios en el área política e institucional, para luego a partir de 2007-2008 comenzar a materializarse de manera técnica, fecha a partir de la cual comienzan a reportarse las actividades y a obtenerse mayor cantidad de datos sobre las mismas.

#### **4. Geometría de la CSS uruguaya**

Con base en el estudio de Lengyel y Malacalza (2012), el análisis de la dimensión geométrica de la CSS refiere a los formatos que este tipo de cooperación para el desarrollo puede asumir, como bilateral, triangular, regional y multilateral.

Para el caso uruguayo, la mayoría de las acciones son de carácter bilateral, registrándose una actividad incipiente en acciones de tipo triangular, así como también regional en el marco del MERCOSUR; por medio del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), en donde el país es netamente beneficiario.

---

<sup>4</sup> Informe disponible en: <http://cooperacionsursur.org/images/InformeCSS-2016.pdf>. Consulta: 02 de octubre de 2017.

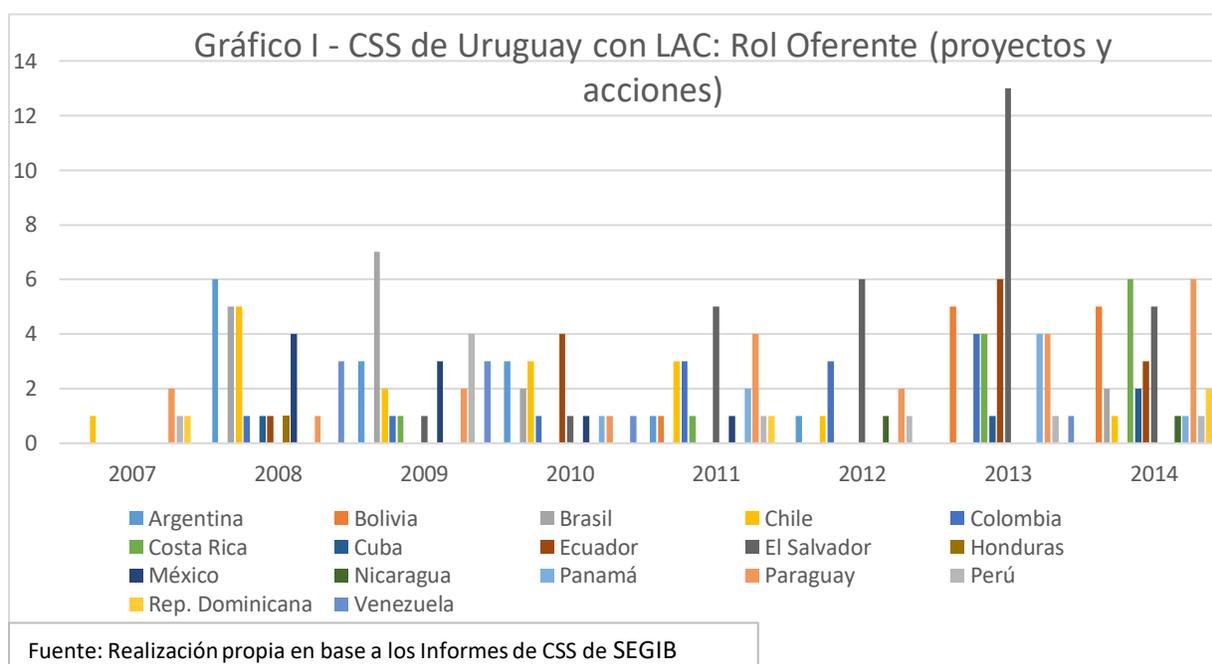
<sup>5</sup> Informe disponible en: <http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/942-estado-de-situacion-de-la-cooperacion-internacional-en-uruguay-2015.html>. Consulta: 02 de octubre de 2017

#### 4. a. CSS bilateral

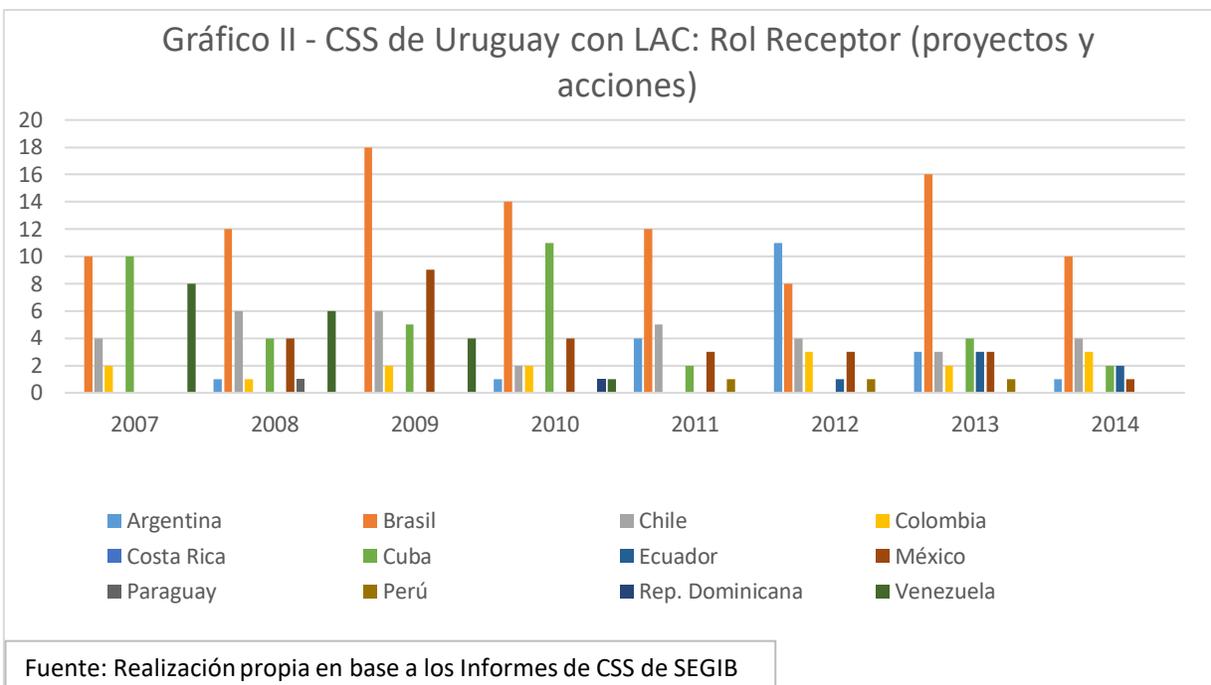
Uruguay ha obtenido cada vez más destaque en el Informe de la SEGIB, pasando del penúltimo lugar en 2007 al quinto en 2014, registrando un aumento significativo en la cantidad de proyectos y acciones bilaterales.

En este sentido, en el estudio sobre la CSS regional realizado por Ojeda (2016) Uruguay se destaca más como oferente que como receptor de CSS para el período 2007-2015, de acuerdo con las tendencias y el peso relativo del país en la región. De hecho, “Uruguay se posiciona, en términos relativos, como uno de los países que recibe menos iniciativas de CSS con respecto a países de similar nivel de desarrollo” (Fittipaldi, 2013:206).

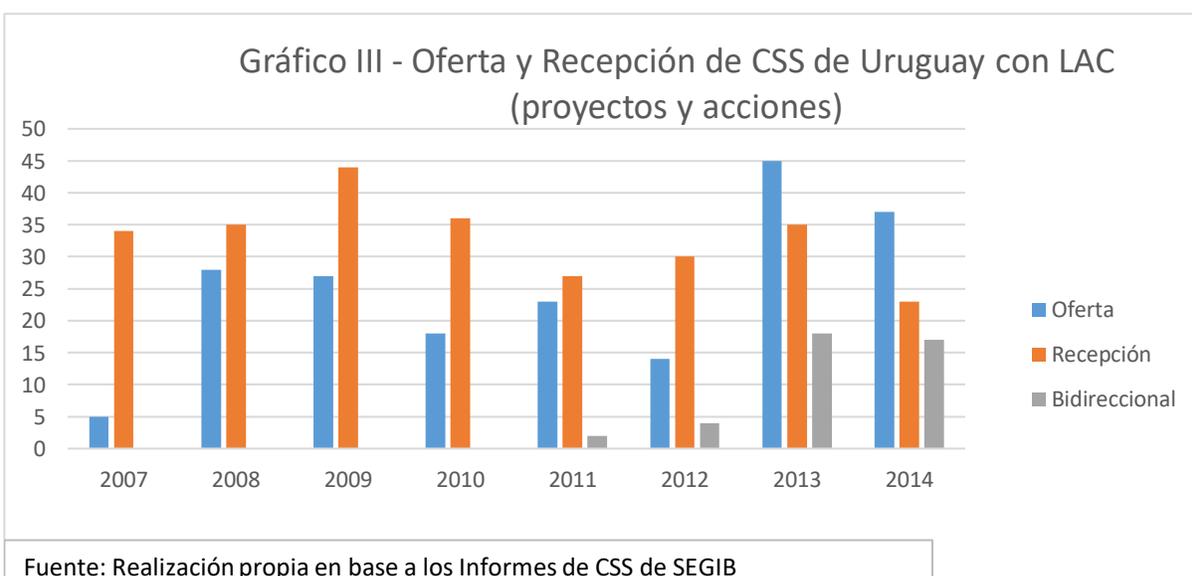
En lo que refiere a su rol oferente, se observa una gran evolución y aumento de los proyectos y acciones que son iniciados a partir de la demanda de los socios regionales, como se muestra en el siguiente gráfico:



En su rol de receptor, si bien también puede observarse una evolución, la misma es más concentrada, como puede observarse en el gráfico II:



Sintetizando las dinámicas de oferta y recepción de la CSS de Uruguay con la región, se presenta el siguiente gráfico, que también incluye a las iniciativas bidireccionales, en las cuales el país es oferente y receptor a la misma vez.



De acuerdo con los últimos datos disponibles, en 2014 Uruguay participó en la ejecución de 68 iniciativas de CSS bilateral (52 proyectos y 16 acciones), lo que representa 10 % más que en 2012, a la vez que se intenta priorizar a los proyectos, en detrimento de las acciones puntuales:

La proporción de proyectos en el total de iniciativas de cooperación sur-sur bilateral aumentó un 8 % respecto a 2012, y entre aquellas de las que Uruguay es mayormente oferente el cambio fue aún más acentuado -la proporción de proyectos en el total de la oferta pasó del 36 % en 2012 al 57 % en 2014-. Estas cifras reflejan la consolidación de la presencia uruguaya en el escenario de la cooperación sur-sur y la priorización de proyectos estructurados en detrimento de las acciones puntuales aisladas, principalmente en la región latinoamericana (AUCI, 2015:43).

#### **4. b. CSS triangular (CTR)**

En el ámbito Iberoamericano, este tipo de actividades está siendo cada vez más destacada y muestra una evolución y aumento significativo pasando de “26 iniciativas en el año 2006, llegando a 166 en 2013” (SEGIB, 2016:34).

Para el caso de Uruguay, se entiende que este tipo de cooperación, que respeta los principios de la CSS y que permite maximizar sus efectos por medio de un financiamiento de un socio del Norte o de un Organismo Multilateral (principalmente, pero que en la actualidad asume diversas modalidades), puede ser una muy buena estrategia a fin de continuar avanzando en el camino del desarrollo y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Como ya fue mencionado, las actividades de CTR son incipientes en el país, que para el año 2014 registró el desarrollo de cuatro proyectos y una acción triangular; todas vinculadas al área de capacitaciones.

#### **4. c. CSS regional**

A nivel regional se destacan las actividades de cooperación que Uruguay desarrolla en el marco del MERCOSUR, el cual cuenta con un mecanismo orientado hacia la convergencia estructural, el FOCEM, del cual Uruguay se beneficia.

Este Fondo fue creado en 2005 y es gestionado por la Secretaría del MERCOSUR (con Sede en Montevideo) a través de su Unidad Técnica, con el objetivo de “financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”<sup>6</sup>.

Estos fondos son de carácter no reembolsable y se destinan a proyectos presentados por cada uno de los Estados Parte, de acuerdo con los siguientes porcentajes: Argentina, 10 %; Brasil, 10 %; Uruguay, 32 % y Paraguay, 48 %. No obstante, cada país debe hacerse cargo directamente del 15 % de los gastos elegibles y de la totalidad de los no elegibles. En este sentido, de acuerdo con los datos de AUCI (2015) los proyectos del FOCEM con Uruguay activos en 2014 sumaron US\$ 141.954.177.

Uruguay y Paraguay son los grandes beneficiarios de la iniciativa de cooperación horizontal regional. Para el año 2014, casi toda la cooperación del FOCEM con Uruguay (94 %) fue realizada a través de los dos proyectos de la línea de infraestructura, que tienen como contrapartes al Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTOPE) y a la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones

---

<sup>6</sup> Información de FOCEM, disponible en: <http://focem.mercosur.int/es/>. Consulta: 03 de octubre de 2017

Eléctricas (UTE). En el marco de este Fondo, además de la mejora en carreteras, se destaca como un proyecto de gran relevancia el vinculado a la interconexión eléctrica de 500MW entre Uruguay y Brasil<sup>7</sup>.

## **5. Sectores de la CSS uruguaya**

Continuando con el estudio en base a Lengyel y Malacalza (2012), el análisis de los sectores refiere a los patrones de especialización de la CSS o a la identificación de capacidades que cada país realiza.

A nivel regional, de acuerdo con el Informe de CSS de SEGIB (2015) se destacan como áreas más importantes para la cooperación a las actividades de carácter social, especialmente en el área de la salud (35%), de impulso a sectores productivos (29%), de mejora y fortalecimiento institucional (13,6%), de mejoras en infraestructura (11,4%), de cuidado del medio ambiente (4,3%) y en otras dimensiones, como cultura, género y desarrollo (6,7%).

En este marco, y como fuera desarrollado en el apartado 2 del presente artículo, Uruguay identificó cuatro áreas (social, agropecuaria, de infraestructura para el desarrollo y gobernabilidad, y calidad de las instituciones) en las que cuentan con capacidad y potencial técnico para brindar CSS a sus socios.

### **5. a. Rol oferente**

En función de las demandas de sus socios y de las capacidades identificadas, Uruguay comenzó a ofrecer CSS a los países de la región a partir de 2007. En este sentido, además de las capacidades del país, la efectividad en dichas acciones y proyectos está “íntimamente ligado a otro factor que es la potencialidad de adaptación, referida a la capacidad de Uruguay para adaptar ese saber a la realidad a la que se quiere transmitir” (Fittipaldi, 2013:216).

De acuerdo con el último informe de SEGIB, que registra los proyectos activos en 2014, para el caso de Uruguay (quinto oferente en importancia relativa en 2014), la mayoría de los proyectos ofrecidos (prácticamente uno de cada dos, de los 41 proyectos registrados -25 netamente oferente y 16 bidireccionales) se centraron en el ámbito Social:

Dentro de éste, resultaron a su vez determinantes, las fortalezas uruguayas en las áreas de la Salud (sobre todo en la lucha contra el tabaco y la gestión de fármacos) y de los Otros servicios y políticas sociales, marco en el que destacó el trabajo orientado a la atención de determinados colectivos, como son los niños, las familias de acogida y las personas con discapacidad, entre otros. Asimismo, lo Económico, a través del fortalecimiento de los Sectores Productivos, tuvo también un peso relevante, al explicar uno de cada cuatro proyectos. De nuevo, el sector más destacado fue el Agropecuario (un 14,6% del total intercambiado) y dentro de este, todo lo relativo a la actividad ganadera. El perfil se completó con la cooperación orientada al Fortalecimiento institucional (12,2%) y al Medioambiente (un notable 7,3%), una dimensión esta última, dentro de la que destacaron las experiencias en gestión de áreas protegidas y en respuesta al cambio climático (SEGIB, 2016:77-78).

---

<sup>7</sup> Proyecto disponible en: <http://focem.mercosur.int/es/proyectos/pais/uruguay/?pag=2>. Consulta: 03 de octubre de 2017

## **5. b. Rol receptor**

Las áreas en las cuales Uruguay recibe cooperación no varían demasiado de las cuales ofrece, destacándose el ámbito social, salud y medio ambiente.

La capacidad de Uruguay para liderar el proceso y adaptar la cooperación recibida, es considerada clave “ya que determinará el nivel de absorción local del conocimiento transmitido. Esto abarca tanto a los equipos humanos como a la institucionalidad existente en el país. La presencia de una institución dedicada a la cooperación internacional (como por ejemplo una agencia de cooperación) que coordine las acciones a desarrollar [...] es valorada positivamente para el buen desempeño de la CSS” (Fittipaldi, 2013:216).

De acuerdo con el informe de SEGIB (2016), para el caso de Uruguay (quinto receptor en importancia relativa en 2014), la mayoría de los proyectos recibidos (cuatro de cada diez, de los 36 totales -20 netamente receptor y 16 bidireccionales) atendieron al fortalecimiento de capacidades en el ámbito Social:

Destacaron entre éstos, los proyectos que reforzaron a los sectores de la Salud y del Abastecimiento y saneamiento de agua, en ambos casos desde una perspectiva de apoyo a las poblaciones limítrofes con Brasil, para tratar con ello de lograr en frontera, una ampliación de la cobertura sanitaria, una mejor atención en enfermedades como el VIH, así como de gestión de las cuencas hidrográficas compartidas. Asimismo, hubo proyectos para apoyar las capacidades de Gobierno (destacando aquí las relativas a la propia gestión de la cooperación); de las económicas (en una proporción mayor para los Sectores productivos) y de las medioambientales (SEGIB, 2016:82).

Finalmente, se dirá que tanto en su rol de oferente como de receptor de CSS con la región “más de la mitad de los proyectos tienen como sector principal Salud, Gobernabilidad o Agropecuario” (AUCI, 2015:47).

## **6. Geografía de la CSS uruguaya**

La dimensión geográfica del modelo Lengyel y Malacalza (2012), alude al área priorizada por el país o grado de proyección regional o global, que tienen las iniciativas de CSS.

En este sentido, a partir de 2007-2008, puede observarse una evolución y aumento de la CSS uruguaya con la región, orientada a fortalecer el vínculo y la colaboración con el resto de los países latinoamericanos. Ello se debe a que “los cooperantes emergentes trabajan primeramente con sus vecinos y en iniciativas de cooperación técnica, principalmente” (Lechini y Morasso, 2014).

En función de ello, y de acuerdo con el informe de AUCI (2015), todos los proyectos y acciones de CSS bilateral de Uruguay activos en 2014, fueron desarrollados con algún país latinoamericano. Como ya fue mencionado, los mismos totalizaron 52 (cincuenta y dos) proyectos y 16 (dieciséis) acciones ejecutadas con países de la región, dentro de los cuales Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México, son los socios de mayor relevancia.

En este sentido, los proyectos de CSS bilateral uruguayos, activos en 2014, se distribuyeron de la siguiente manera: Argentina, 6; Bolivia, 3; Brasil, 6; Chile, 6; Colombia, 4; Costa Rica, 6; Cuba, 3; Ecuador, 3; El Salvador, 3; México, 9; Paraguay, 2 y República Dominicana, 1.

Finalmente, y de acuerdo con los datos analizados en el estudio, se ha podido observar que Uruguay diversifica mucho sus vínculos con toda la región latinoamericana, principalmente en su rol de oferente.

## 7. Financiamiento de la CSS uruguaya

De acuerdo con el modelo de Lengyel y Malacalza (2012), en esta dimensión son analizados los montos o costes económicos de la CSS, aunque “el valor de la CSS trasciende las consideraciones económicas, pues su principal fortaleza la representa la gestión del conocimiento que permite realizar intercambios entre países en desarrollo” (SEGIB, 2016:33); de todas maneras, resulta interesante un análisis en este sentido.

Primeramente, debe puntualizarse que en muchos casos estas informaciones no se encuentran disponibles y que el control de los montos de CSS representa uno de los desafíos a mejorar en materia de registro y reportes. Esta falta de registro ocurre, en algunos casos por decisión del propio Estado y, en otros, debido a que la diversidad de modalidades de cooperación horizontal dificulta el cálculo y los acuerdos en este sentido.

No obstante, y a nivel del Sur global, de acuerdo con las Naciones Unidas este tipo de cooperación alcanzó en 2011 un monto de entre 16,1 y 19 mil millones de dólares (*billions* en inglés), puntualizando que esa cifra puede ser mayor tomando en cuenta las dificultades de registro mencionadas<sup>8</sup>.

En el caso de Uruguay, la CSS ofrecida “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” (AUCI, 2014:46).

No obstante, sobre el financiamiento de este tipo de cooperación, la AUCI destaca que:

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 (AUCI, 2014:158).

Este Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional, que es gestionado en la órbita de la AUCI, tiene como objetivo el financiamiento de proyectos nacionales, la promoción del país como oferente de cooperación y la coordinación de la ayuda humanitaria que se otorga, además del fortalecimiento del relacionamiento con las instituciones nacionales involucradas, tanto públicas como privadas (Fittipaldi, 2013: 205). En relación con dicho Fondo, el presupuesto nacional aprobado en el año 2010 destinó los siguientes montos anuales: 2011, \$U1.607.336; 2012, \$U1.665.962; 2013, \$U3.511.177 y 2014, \$U3.624.991.

Finalmente, sobre los montos de la CSS del país, se destaca el fondo bilateral Uruguay-México, en el marco del TLC que tienen ambos países, en el cual cada socio aporta anualmente US\$ 250.000 para la realización de los proyectos bilaterales.

---

<sup>8</sup> Naciones Unidas-Consejo Económico y Social, *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*. Informe del Secretario General, E/2014/77, 15 de mayo de 2014.

## Conclusiones

El presente trabajo ha tratado de aportar al análisis y la comprensión de la evolución de la CSS uruguaya para el período 2005-2015.

Para ello, se comenzó con una breve explicación de las circunstancias y evolución de la cooperación en el marco de la PE del país, lo que permitió verificar que las decisiones vinculadas a una política más orientada a la región y enfocada en el desarrollo económico y social, contribuyeron a una profundización de la CSS con AL.

A su vez, esta realidad nacional, estuvo enmarcada en una coyuntura internacional, de disminución de la AOD, y regional, de profundización de vínculos y aumento de la integración, lo cual también permitió el aumento de la CSS; en función de, por un lado, la búsqueda de alternativas a la cooperación tradicional y, por otro, la confluencia de agendas orientadas al desarrollo a nivel latinoamericano.

Paralelamente, el estudio dejó de manifiesto que el fortalecimiento a nivel institucional también estimuló y permitió la profundización de las actividades de CSS, las cuales se hicieron más eficaces una vez que el país identificó sus capacidades y conocimientos a ser “transferidos”.

Posteriormente, por medio del análisis de las características de la CSS técnica de Uruguay, en sus cuatro dimensiones morfológicas (geométrica, sectorial, geográfica y financiera) siguiendo el modelo de análisis desarrollado por Lengyel y Malacalza (2012), pudo verificarse un aumento de la CSS uruguaya que, en los últimos años, le ha dado destaque al país por la cantidad de proyectos y acciones implementadas, en función de su tamaño relativo. Dicha CSS es prácticamente toda de carácter bilateral, técnica, iniciada a partir de la demanda de los socios y ejecutada con países de la región latinoamericana.

En este sentido, se destaca la notoria evolución de Uruguay como oferente y receptor de CSS, pasando del penúltimo lugar en el Informe de SEGIB de 2007 al quinto en 2014, registrando un aumento significativo en la cantidad de proyectos y acciones bilaterales que llegó en 2014 al desarrollo de 52 (cincuenta y dos) proyectos y 16 (dieciséis) acciones ejecutadas con países de la región, dentro de los cuales Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México, son los socios de mayor relevancia.

Las áreas que ganan destaque, tanto en el rol de oferente como de receptor, son las relacionadas con los temas sociales, de salud, gobernabilidad y medioambiente, principalmente.

A su vez, también se verificó en el análisis el rol dual de la cooperación de Uruguay, en dónde el país procura contribuir al desarrollo sustentable latinoamericano a través de la oferta de sus capacidades, sin abandonar las reivindicaciones acerca de las necesidades de continuar siendo receptor de AOD, en función de los desafíos de desarrollo que para el país continúan pendientes.

Finalmente, se destaca la existencia de algunos desafíos futuros para Uruguay, relacionados con el registro y la cuantificación de las actividades. A la vez, en función de la nueva coyuntura regional, aparece el reto de continuar profundizando este tipo de acciones y buscar nuevas alternativas que respeten los principios de la CSS, en donde se entiende que la CTR puede aparecer como una alternativa interesante, a fin de continuar trabajando en favor del desarrollo sostenible.

## Referencias bibliográficas

- AUCI (2013). *Capacidades uruguayas para la Cooperación Sur-Sur*. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, Montevideo. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/images/pdf/sur-sur-capacidades-uruguayas.pdf>. Consulta: 29 de setiembre de 2017
- AUCI (2014). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay*. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, Montevideo. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/images/pdf/ci.pdf>. Consulta: 28 de setiembre de 2017
- AUCI (2015). *Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay*. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, Montevideo. Disponible en: [http://www.auci.gub.uy/images/pdf/Estado%20de%20situacin%202015\\_web.pdf](http://www.auci.gub.uy/images/pdf/Estado%20de%20situacin%202015_web.pdf). Consulta: 02 de octubre de 2017
- AYLLÓN, B. (2015). La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta, en CRIES, *América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N°11. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp.134-170
- AYLLÓN, B.; BANCET, A. y OJEDA, T. (2013). *La Cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda*. Serie Documentos de Trabajo, IUDC-UCM, ISSN: 2253-8542, Madrid
- CAETANO, G.; RILLA, J. y PÉREZ, R. (1987). La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos, en *Cuadernos del CLAEH* (44), pp. 36-61
- CERDA, C. y LEMUS, D. (2015). Los Países Latinoamericanos de Renta Media Alta y su influencia en la configuración del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol.2, N°1, pp. 171-199
- FITTIPALDI, M. (2013). Uruguay frente a la cooperación internacional. El reto de la Cooperación Sur -Sur y triangular, en AYLLÓN, B. y OJEDA, T. (coords.), *La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC/ Libros de la Catarata, Madrid
- HIRST, M. (2010). América Latina y la cooperación sur-sur: reflexiones conceptuales y políticas, en AYLLÓN, B. y SURASKY, J.(coords.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y Realidad*, IUDC/ Libros de la Catarata, Madrid
- KEOHANE, R. (2012). Twenty Years of Institutional Liberalism, en *International Relations*, vol. 26, N°2, pp. 125-138
- KEOHANE, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. 1st Princeton Classic Edition. Princeton University Press
- LECHINI, G. y MORASSO, C. (2014). Los variados ámbitos de la CSS en el SXXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África, en VARIOS AUTORES, *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur latinoamericana*, Instituto Mora/CEDES-BUAP/Conacyt, México D.F/Puebla
- LENGYEL, M. y MALACALZA, B. (2012). *Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano*, FLACSO - Fundación Carolina, Buenos Aires
- LENGYEL, M.; THURY CORNEJO, V. y MALACALZA, B. (2010). *La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana*, FLACSO - Fundación Carolina, Buenos Aires
- LEY N°18.719 (2010). Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014, República Oriental del Uruguay, 27 de diciembre. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6680379.htm>. Consulta: 27 de setiembre de 2017

LEY N°19.149 (2013). Ley de Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2012, República Oriental del Uruguay, 24 de Octubre. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1749422.htm>. Consulta: 27 de setiembre de 2017

LÓPEZ, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985 – 2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. UdelaR-FCS-ICP, Montevideo

MILANI, C. (2012). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos, en PINHEIRO, L y MILANI, C. (orgs.), *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, Ed. FGV, Rio de Janeiro

MORASSO, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur agrícola argentina con África Subsahariana: Una historia que comienza, en *Tempo do mundo*, IPEA, vol. 1, N°1, pp. 109-137, janeiro

OJEDA, T. (2016). *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*. IUDC/ Libros de la Catarata, Madrid

PUTNAM, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games, en *International Organization*, World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, 42, 3, pp.428-460

RIVERO, M. (2012). El desarrollo y la necesidad de coherencia en las políticas, en *Encuentro Argentina-Unión Europea. Por la construcción del diálogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al Desarrollo*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - 1a ed., Buenos Aires

SEGIB (2016). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Secretaria General Iberoamericana, Madrid. Disponible en: <http://cooperacionsursur.org/images/InformeCSS-2016.pdf>. Consulta: 02 de octubre de 2017

SEGIB (2014). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (2013-2014)*. Secretaria General Iberoamericana, Madrid. Disponible en: [http://cooperacionsursur.org/images/informes/InformeSurSur2013\\_2014.pdf](http://cooperacionsursur.org/images/informes/InformeSurSur2013_2014.pdf). Consulta: 02 de octubre de 2017

SIKKINK, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Siglo XXI, Buenos Aires

VAN KLAVEREN, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar, en *Revista de Estudios Internacionales*, Año 25, N°98, pp.169-216