

Experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR

Los casos del Paraguay y el Uruguay

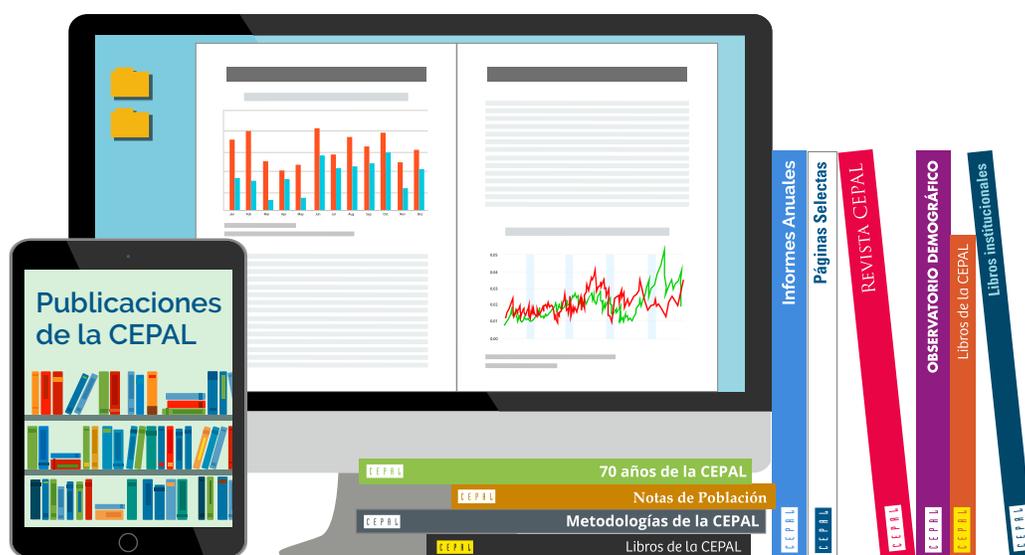
Cecilia Alemany
Paola Vaccotti



MERCOSUR
ISM
Instituto Social
del Mercosur



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR

Los casos del Paraguay y el Uruguay

Cecilia Alemany
Paola Vaccotti



Este documento fue preparado por Cecilia Alemany y Paola Vaccotti, Consultoras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), bajo la coordinación de Enrique Oviedo, Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Secretaría de la CEPAL, y Nahuel Oddone, Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales del ISM.

Los autores desean agradecer, en el caso del Paraguay, los aportes de Héctor Agüero, Lourdes Agüero, Martín Burt, Cynthia Filártiga Lacroix, Milner Guanes, Ismael Ibarrola, María Noelia López Sanguinetti, Bruno del Mazo de Unamuno, Mario Ruiz Díaz, Fernando Santander, José Soler, Vera Valente y David Velázquez Seiferheld.

Asimismo, en el caso del Uruguay, agradecen los aportes de Patricia Alemany, Jorge Dotta, Mario Guerra, Ricardo Herrera, Gustavo Pacheco, Federico Perazza, Yuriria Salvador, Karen van Rompaey y Andrea Vignolo.

Los autores también agradecen las contribuciones a la realización del estudio de José Antonio Alonso, Rita Da Costa Pires, María Dutto, Christian Freres, Enrique Ganuza, Jonathan Glennie, Juan Miguel González Bibolini, Analilia Huitrón Morales, Juan Pablo Lira, Bernabé Malacalza, Enrique O’Farril, Eugenio Pérez, Ana María Portales, Guillermo Santander, Juan Manuel Santomé y Alberto Van Klaveren.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/76
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00335

Esta publicación debe citarse como: C. Alemany y P. Vaccotti, “Experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR: los casos del Paraguay y el Uruguay”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/76)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
A. Antecedentes	11
1. La cooperación internacional para el desarrollo	11
2. La prevalencia de los países desarrollados en la agenda de cooperación	14
3. Controversias respecto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)	15
4. Apuntes sobre el desarrollo institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina	17
B. El caso de Paraguay	21
1. Hitos de la cooperación horizontal en Paraguay	21
2. Cooperación Sur-Sur en Paraguay: una institucionalidad que busca fortalecerse	22
3. Oferta de cooperación de Paraguay	24
a) El Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de Derechos Humanos (SIMORE)	25
4. Conceptualización y construcción de la valoración de la CSS en Paraguay	25
5. Paraguay: hacia una política de cooperación internacional	27
6. Conclusiones	28
C. El caso de Uruguay	29
1. Caracterización de la Cooperación Sur-Sur de Uruguay	29
a) Características generales de la Cooperación de Uruguay	29
b) Principales áreas de cooperación y rol dual de Uruguay	31
2. El debate sobre la valorización de la CSS y la visión de Uruguay	35
3. Conclusiones	42
Bibliografía	45

Anexos	49
Anexo 1	50
Anexo 2	51
Cuadros	
Cuadro 1	Dilemas políticos de las políticas de CSS de América Latina (Marco Operativo)..... 27
Cuadro 2	Sistemas de evaluación y medición de la CSS en América Latina..... 39
Gráficos	
Gráfico 1	AOD total por tipo a Uruguay, desembolsos brutos 2002-2017, en dólares constantes a 2017 32
Gráfico 2	AOD total por tipo de contribución a Uruguay, desembolsos brutos 2002-2017, en dólares constantes a 2017 32
Gráfico 3	Cooperación Sur-Sur Iberoamericana 2008-2018, cantidad de intercambios por tipo, SEGIB, 2018..... 37
Gráfico 4	Principios más importantes al decidir con quién y cómo cooperar desde la perspectiva de los países en transición..... 40

Introducción¹

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), es muy grato presentar los resultados de los estudios de valoración de la Cooperación Sur-Sur en Paraguay y Uruguay que se enmarcan en el propósito del Programa de cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), de apoyo al trabajo regional en el marco del seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Esta publicación da cuenta del ODS 17 referido a las Alianzas para lograr los objetivos. Los ODS solo se pueden alcanzar con asociaciones globales sólidas y cooperación. Para fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad, erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, asegurar un desarrollo sostenible, así como garantizar los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la equidad de género, entre otros, es fundamental e irrenunciable establecer asociaciones inclusivas a escala mundial, regional, nacional y local.

La pandemia del COVID-19 y sus graves consecuencias económicas y sociales han cambiado a América Latina y el Caribe. La región hoy es muy diferente a aquella del momento en que se definió la Década de Acción para lograr la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, por ende, hoy más que nunca la región debe fortalecer sus acuerdos regionales, políticos y económicos, profundizar sus lazos de cooperación intrarregional y promover con mayor vigor una voz común frente al mundo.

La cooperación Sur-Sur es una manifestación de solidaridad entre pueblos y países del sur cuyo fin es contribuir al logro de los objetivos de desarrollo y tiene en América Latina y el Caribe, al menos, cuatro décadas de intenso progreso. En América Latina y el Caribe, así como sucede en la subregión de América del Sur, parte importante de las iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular se desarrollan e implementan gracias a la historia y cultura compartidas, así como a la proximidad geográfica y las complementariedades sociales y económicas. Los ámbitos subregional y regional son un espacio importante para la reflexión, el diálogo y la coordinación de políticas, el establecimiento de agendas, el diseño e implementación de programas, proyectos y actividades, entre otros.

¹ La introducción fue elaborada por Enrique Oviedo, Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Secretaría de la CEPAL, y Nahuel Oddone, Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales del ISM.

Pocos conceptos han calado tan hondo como la cooperación Sur-Sur entre los países de América Latina y el Caribe. Contar con y, sobre todo, hacer cooperación Sur-Sur es sinónimo de un compromiso regional y una apuesta a lograr cambios sustantivos en la gobernanza global. Lecchini (2009) destaca que la cooperación Sur-Sur para América Latina y el Caribe ha contribuido al desarrollo de las relaciones en tres niveles: el regional (como el MERCOSUR u otros procesos de integración regional), el interregional (en el diálogo interbloques y de alianzas intercontinentales dentro del Sur Global) y en el multilateral global (en el marco de diferentes organismos multilaterales o espacios de concertación como G20 o G90). De igual forma, valdría la pena considerar los esquemas triangulares generados ad hoc entendiendo en este sentido la cooperación Sur-Sur triangular como un puente entre las cooperaciones Norte-Sur y Sur-Sur (SEGIB, 2012, Oddone y Rodríguez Vázquez, 2016).

Al valor político indiscutido de la cooperación Sur-Sur en la región y, particularmente, en la política exterior de los países de América Latina y el Caribe, se ha sumado recientemente una serie de retos centrados en la institucionalidad (este punto incluye la coordinación intra e interinstitucional en los países), en el análisis global de costos y beneficios para los socios cooperantes desde la perspectiva del ciclo de políticas públicas, y a partir de la incorporación de indicadores que permitan una valorización sustantiva de la misma. Es decir, un análisis crítico de las capacidades, la coherencia, la consistencia y el impacto de la cooperación Sur-Sur desarrollada desde y en la región.

Como fuera reconocido “si bien en materia de cooperación Sur-Sur los países del MERCOSUR parten de disímiles trayectorias y estructuras nacionales, se puede observar una creciente sintonía en procesos y en articulación de proyectos por áreas temáticas” (Oddone y Perrota, 2014: 357). Como muestran los estudios de Paraguay y Uruguay tanto la cooperación técnica como el desarrollo de capacidades han sido dos elementos clave de la cooperación Sur-Sur. A pesar de ello, Paraguay y Uruguay ofrecen dos realidades diferentes en cuanto a su valoración en función de las experiencias y recorridos individuales bajo un rol dual.

Potenciar enfoques colectivos, entre actores nacionales de una misma región, para la captación de recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional aparece como una estrategia óptima para contribuir a la disminución de las asimetrías al interior de los Estados, de los propios bloques regionales, y en términos globales. En particular, es una oportunidad para fortalecer las estrategias de cooperación Sur-Sur y Triangular, en donde los procesos de transferencia de conocimientos y tecnología se ven facilitados por la presencia de socios con niveles de desarrollo similares (CEPAL, 2018), y así fortalecer la “descolonización” del proceso de cooperación global (Bárcena, 2015). La participación de los países que comparten el desafío de la desigualdad en espacios subregionales es una forma de potenciar la voz de actores de menor dimensión relativa, así como de propender a establecer relaciones de poder más equilibradas.

Las opciones de cooperación Sur-Sur se vinculan con las opciones de política exterior nacionales (Hirst, 2010) lo que —a su vez— se traduce en una serie de desafíos institucionales internos: institucionalidad representativa, colaboración intersectorial, agenda, coherencia de política, consistencia de la(s) acción(es), entre otras cuestiones. En términos de fortalecimiento institucional, el Paraguay —que actualmente cuenta con una Dirección de Cooperación Internacional (DCI) en el seno de su Ministerio de Relaciones Exteriores— está construyendo su política de cooperación internacional con el apoyo del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS)². En tanto que Uruguay cuenta con una agencia reconocida, la AUCI, que acaba de cumplir

² A través del Mecanismo Estructurado para el Intercambio de Experiencias de Cooperación Sur-Sur (MECSS), una de las líneas de acción del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), se llevó adelante el intercambio entre la DCI y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID). Acompañan también en este diálogo intercambio la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) del Paraguay y el ISM.

10 años de funcionamiento sostenido³. Ambos países, sin embargo, comparten ciertas realidades como trabajar con recursos escasos y, por lo tanto, se orientan más hacia la(s) acción(es) que a la inversión institucional o el desarrollo organizacional.

Más allá de las diferencias institucionales, ambos casos también ilustran la complejidad en el proceso de establecer metodologías consensuadas para la valoración de la cooperación Sur-Sur. Asimismo, estas experiencias también refuerzan la relevancia de mejorar los sistemas de sistematización de aprendizajes y la capitalización de las lecciones aprendidas, del análisis de resultados y de la medición del aporte de la cooperación, así como de su impacto directo e indirecto para apoyar la toma de decisiones nacionales sobre cómo y con quién cooperar y construir los “puentes” de cooperación regionales. MERCOSUR ha buscado construir “desde el Sur Global” un puente entre los diferentes paradigmas y actores del desarrollo presentes en sus distintos Estados Parte. De hecho, parte importante de la oferta de cooperación se concentra entre los Estados miembros del bloque.

En el MERCOSUR se observa un fuerte intercambio de conocimiento y buenas prácticas al interior del gran número de Reuniones de Ministros y Altas Autoridades —adscriptas al Consejo del Mercado Común (CMC), como también en los Grupos, Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas y Grupos Ad hoc —adscriptos al Grupo Mercado Común (GMC). Un papel fundamental brinda el Grupo de Cooperación Internacional (GCI), órgano auxiliar del GMC, con competencia directa en materia de cooperación internacional tanto intra como extra-bloque⁴. Asimismo, los Institutos Social del MERCOSUR (ISM) y de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) cuentan con la capacidad de atraer y brindar cooperación y gestionan un sistema de información sobre oferta y demanda de intercambio de experiencias, así como organizan espacios de intercambio de buenas prácticas entre sus Estados Parte (cooperación horizontal) y entre éstos y socios externos.

El estudio de Paraguay se presenta a través de seis secciones sustantivas que destacan la evolución de la cooperación internacional, desde 1) del asistencialismo a la cooperación para el desarrollo; 2) los avances hacia el fortalecimiento de la horizontalidad en la cooperación; 3) los hitos de la cooperación horizontal; 4) la CSS como una institucionalidad que busca fortalecerse; 5) casos emblemáticos de CSS y; 6) la política de cooperación internacional.

El caso de Paraguay destaca que, en el país, la cooperación internacional solo recientemente ha tenido un desarrollo significativo ayudada, entre otros, por la participación de sus autoridades y profesionales técnicos en espacios regionales y extrarregionales. Su incipiente progreso hace que el país se encuentre en proceso de consolidación de su rol dual en el marco de CSS como paso previo a la adopción de una definición teórica y operacional, multidimensional, que permita su valorización.

³ Fittipaldi (2013) identifica una serie de hitos en el proceso de institucionalización de la CSS en Uruguay. “Uno de ellos se refiere a la transformación del Departamento de Cooperación Internacional (DCI) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el objetivo de conseguir un mayor impacto de la cooperación internacional sobre las políticas de desarrollo del país. Es a través de la rendición de cuentas y del balance de ejecución presupuestal del año 2006 que se crea el Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI), otorgándole el cometido de coordinación, supervisión y seguimiento de la cooperación internacional, determinando los planes y programas que se requieren para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo nacionales. Se establece, a su vez, que se coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores” (2013: 203 y 204). Es en este contexto que, más tarde, se producirá la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en el 2010. La AUCI se crea por la Ley del Presupuesto Nacional 2010-2014 como órgano descentralizado dependiente de la Presidencia de la República del Uruguay. Como recuerda Fittipaldi esta ubicación: “la posiciona por fuera de sus ámbitos tradicionales, tanto de la OPP como del MRE” (2013: 204).

⁴ Con la aprobación de las nuevas directrices de la Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR (Decisión CMC N° 23/14), se creó la Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI), subordinada al GCI. La UTCI se caracteriza por: 1) Asistir al GCI en las actividades de seguimiento de los proyectos de cooperación técnica y en otras que el GCI considere pertinentes; 2) Asesorar, a solicitud del GCI, a los foros del MERCOSUR y/o a las entidades de gestión para la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones de cooperación técnica; 3) Mantener sistematizada y actualizada la información en materia de cooperación internacional en el MERCOSUR y 4) Prestar apoyo al GCI en la aplicación de las directrices de la política de cooperación.

El Paraguay, en 2016, estableció los mecanismos de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación para la gestión de la cooperación. Asimismo, definió las rutas para la solicitud de cooperación, así como para la identificación de oportunidades y diseño de propuestas de cooperación por parte de los distintos organismos del Estado. El estudio concluye que Paraguay todavía requeriría fortalecer la convicción del Estado respecto de reconocer sus capacidades exportables y la importancia de sostener una oferta de cooperación. Debido a lo anterior, Paraguay no contaría con un proceso de valorización de su CSS. Sin embargo, de acuerdo con entrevistas con autoridades y profesionales del área, la valorización de la CSS del Paraguay debiera trascender la interpretación restrictiva y apuntar a incorporar métodos mixtos cualitativos y cuantitativos para cuantificar, así como evaluar y valorar acciones que ayuden a la toma de decisiones de las políticas nacionales y de su proyección internacional.

A pesar del incipiente desarrollo de la CSS en Paraguay, el estudio destaca dos buenas prácticas que podrían ser compartidas con otros pares. En primer lugar, se menciona el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de Derechos Humanos (SIMORE) porque ha colocado al país en el ámbito multilateral como oferente de una cooperación de calidad. Actualmente, es compartido con 6 países y con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El segundo caso se trata de la primera experiencia de alianza público-privada de Paraguay para la CSS que puso en valor el ODS 17 de la Agenda 2030 referido a "Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible". Esta segunda práctica compromete a la Fundación Paraguaya y su trayectoria de más de 25 años como oferente activo de cooperación en más de 20 países y al Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, quienes han incluido en el catálogo de oferta de cooperación programas como el Semáforo de Eliminación de Pobreza, las Escuelas Autosostenibles, la Educación Emprendedora y las Microfinanzas con enfoque social.

El estudio de Uruguay se presenta a través de cuatro secciones. En la primera sección, de antecedentes, se expone la consolidación del sistema de cooperación internacional para el desarrollo y se entregan apuntes sobre el desarrollo institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina. La segunda sección está dedicada a la caracterización de la Cooperación Sur-Sur de Uruguay e identifica sus características generales y las principales áreas de cooperación en el rol dual de Uruguay. La tercera sección aborda el debate sobre la valorización de la CSS y la visión de Uruguay. Por último, en la cuarta sección, se presentan algunas conclusiones.

Uruguay es un país que ha avanzado más en la reflexión e implementación de un sistema de valoración de su Cooperación Sur-Sur. De acuerdo con el estudio, Uruguay, así como gran parte de la región, ha sido crítica respecto de la posibilidad de adherir a un sistema tradicional de valoración de la cooperación cuyo criterio es la cuantificación de recursos económicos involucrados. Por el contrario, Uruguay ha sostenido que lo fundamental no es el volumen cuantitativo de la cooperación, sino su valor añadido a una agenda inclusiva, innovadora, de derechos, que tenga en el centro el desarrollo sostenible, entre otros.

Para Uruguay el esfuerzo de sistematización de la CSS debe construirse sobre procesos liderados desde América Latina y el Caribe y no en base a métodos importados del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, entre otros, así como tampoco debe tener como centro de preocupación la cuantificación monetaria. A pesar de lo anterior, el estudio indica que en Uruguay se tiene conciencia que es necesario medir la cooperación para ser eficientes y tomar decisiones de forma más transparente, en base a datos objetivables, análisis y lecciones aprendidas, entre otros. En la investigación se sostiene, a partir de entrevistas, que la falta de evidencia empírica, de datos duros, respecto de los montos movilizados y la falta de voluntad política de los países del Sur Global por transparentar los esfuerzos presupuestales vinculados a la CSS, son obstáculos para la región a la hora de discutir, regionalmente o con socios extrarregionales, alternativas para la cooperación al desarrollo.

El caso de Uruguay nos ofrece las opiniones de expertos acerca de las expectativas de la participación de América Latina y el Caribe en el concierto internacional, en la redefinición de la gobernanza de la cooperación internacional, para lo cual es fundamental relevar su experiencia. También el estudio destaca, a partir de las opiniones de especialistas, que PABA+40, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular, puede ser una ventana para revitalizar el espacio de las Naciones Unidas para la gobernanza de la Cooperación Internacional al Desarrollo en general, de los espacios regionales como el ISM, y de la CEPAL en particular a escala regional que, entre otros, puede servir para promover la construcción voluntaria de metodologías, no vinculantes, para facilitar la creación de sistemas de información y el intercambio de conocimiento y prácticas compartidas en Cooperación Sur-Sur.

Por último, no se puede cerrar esta introducción sin hacer mención al impacto de la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe, convirtiéndose en la principal preocupación y foco de atención de las políticas nacionales como así también del diálogo y cooperación entre los diferentes países.

Es importante hacer notar que, en perspectiva histórica, las pandemias —así como los desastres naturales— han contribuido a la creación o perfeccionamiento de esquemas de cooperación internacional para el desarrollo, así como a su cuestionamiento en términos de utilidad. COVID-19 no parece ser la excepción, ya que ha consentido una rápida reconfiguración de diferentes formas de cooperación. En este sentido, se han observado fenómenos “Sur-Norte”, por ejemplo, a través del papel de Cuba que brindó apoyo a Italia y otros países europeos, así como a través de los esquemas “Sur-Sur”, en donde podemos referir al papel de la cooperación de China en el Sur Global o el regreso de la cooperación médica cubana a Brasil. Sin lugar a duda, estas experiencias —una vez más— consolidan el planteo que los estados que forman parte del CAD deberían revisar la naturaleza de los criterios vinculados a su membresía, es decir, construir un nuevo baremo “buscando ese punto intermedio en el que la representatividad, toma de decisiones y forma de hacer cooperación sea más democrática y coherente con el mundo actual” (Ayala y Molina, 2014: 47).

En este sentido, es necesario tener presente que América Latina ya enfrentaba una pérdida de su importancia relativa como receptora de cooperación tradicional. La mayoría de los países de la región son considerados países de renta media (PRM) y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se dirige mayormente hacia otras regiones del mundo. Ahora bien, la pandemia COVID-19 puede ayudar al replanteo de esta rígida perspectiva de la comunidad internacional que entiende a los PRM como un todo homogéneo, como si tuviesen el mismo nivel de desarrollo a lo largo y a lo ancho de todo su territorio, dando por descontado las profundas asimetrías y desigualdades interterritoriales que caracterizan a los países de América Latina y que reproducen “centros” y “periferias” en sus propias estructuras productivas internas. Los esfuerzos individuales de los países de América Latina y el Caribe, y del MERCOSUR, serán sin duda importantes para mitigar el impacto de COVID-19 y transitar la senda de la recuperación. En ella, la cooperación internacional multidimensional juega un papel fundamental.

Para la CEPAL el mundo post COVID-19 exige más multilateralismo, más cooperación internacional y más integración regional con énfasis en una mayor integración productiva con base en cadenas regionales de valor⁵. Frente a los desafíos globales del desarrollo y la reconfiguración de la cooperación en el sistema internacional y en América Latina, es importante reafirmar el valor que tienen procesos de integración regional como el MERCOSUR. Este espacio de integración de países de renta media cuenta con instituciones e instrumentos técnicos, que pueden ser movilizados para promover acciones y respuestas coordinadas frente a los problemas globales a través de la cooperación Sur-Sur.

⁵ <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

A. Antecedentes

1. La cooperación internacional para el desarrollo

La noción de Cooperación entre países en desarrollo o Cooperación Sur-Sur nace producto de la evolución de la mirada del concepto de cooperación internacional para el desarrollo y se fortalece desde la aplicación del abordaje de solidaridad entre los pueblos. Huitrón Morales (2016) sugiere como primer antecedente directo de la conceptualización de la Cooperación Sur-Sur, la Primera Conferencia de la Liga contra el Imperialismo realizada en 1927 en Bruselas. Este, dice Huitrón Morales (2016), es “el momento inicial sobre el que se construye el ideario político de una alianza desde el Sur”⁶, pero será en 1955, en el marco de la Conferencia Afroasiática de Bandung, Indonesia, donde se desarrollará el “discurso del Sur” que perdura hasta la fecha y donde se destacan como principios la no injerencia, el respeto a la soberanía y la promoción de la cooperación recíproca. Huitrón Morales (2016: 103) indica que “aunque económicamente el ‘espíritu de Bandung’ no trascendió, política e ideológicamente, representó la admiración y liberalización de países que se encontraban bajo el yugo colonial, alzando una nueva voz e inspirando un discurso político internacional que los posicionaba como una fuerza independiente”.

La cooperación internacional comienza a plasmarse fuertemente en acciones de colaboración de países de mayor desarrollo con otros relativamente más desfavorecidos después de la Segunda Guerra Mundial. Los países más desarrollados toman conciencia de la existencia en algunas sociedades de problemas endémicos como el hambre, el analfabetismo y la pobreza, que imposibilitan el mejoramiento de sus condiciones de vida. Entre los años '40 y '50, época reconocida

⁶ Asistieron a este encuentro 37 Estados y regiones colonizadas que buscaban un espacio común para reflexionar acerca de las posibles soluciones a su situación de sometimiento al colonialismo y al imperialismo.

como la de la primera generación de la cooperación internacional para el desarrollo (Ortega, 1994 y Mesa, 2000 y 2014)⁷, se asoció el subdesarrollo con el atraso de sociedades no industrializadas, contraponiéndolo al desarrollo de las sociedades industriales.

La década del sesenta está marcada por una mirada desarrollista. Son años de profusión de conferencias, trabajos, estudios y publicaciones sobre el denominado Tercer Mundo donde prevaleció una mirada lineal de progreso desde sociedades tradicionales hacia sociedades modernas. Las estrategias de cooperación apuntaron a un rápido crecimiento económico con inversión en infraestructura productiva. El espacio de reflexión de Bandung (1955) coadyuvó a la primera cumbre de los Países No Alineados (MPNA) en Belgrado (1961) que se unieron en torno de un discurso que identificaba a los “países en desarrollo”. En 1961 también se crea el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con el fin de establecer las directrices de la política de cooperación de sus miembros, siendo hasta hoy el órgano de mayor autoridad institucional en materia de criterios de cooperación al desarrollo. Asimismo, en la década se lleva a cabo la primera Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en Ginebra, en 1964, que tiene por resultado la creación del Grupo de los 77 (ampliado luego a 118), que por primera vez genera un espacio de acción conjunta entre países del Tercer Mundo inaugurando, además, el denominado Diálogo Norte-Sur.

En los años '70 nace una mirada crítica que divide al mundo en centro y periferia. Se incorporan en la mirada valores de solidaridad, equidad y justicia, reclamando un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) plasmado en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados en 1974. En 1978, en Buenos Aires, Argentina, representantes de 138 Estados miembros de las Naciones Unidas consensuaron el “Plan de Acción de Buenos Aires para Promover e Implementar Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”⁸. En 1982 estalla la crisis de la deuda externa en la región que provoca la aplicación de medidas de ajuste económico, con graves consecuencias en los niveles de vida de la población, en los derechos esenciales y políticas sociales⁹.

Los '90 se caracterizan por la interpretación de los problemas de desarrollo como globales y, por ende, las estrategias para su superación se asentarían en una gobernanza global. Así se identifican las conexiones entre lo local y lo global. Es la década del “Consenso de Washington”¹⁰ que se implementó en América Latina como piloto, promovido a través de políticas económicas dictadas desde el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), con el desafío de formular medidas para que los países desarrollados pudieran aprovechar las oportunidades de nuevos mercados y evitar las amenazas del surgimiento de nuevos contendientes entre los países menos desarrollados. La cooperación internacional en estos años es guiada por el concepto de Desarrollo Humano¹¹, mirando tres objetivos: la sostenibilidad ambiental, la reducción de las distancias o brechas entre Norte y Sur, y la disminución

⁷ La acepción generaciones de la cooperación internacional para el desarrollo se basa en las cinco generaciones de la Educación para el Desarrollo (EpD) planteada por Ortega (1994) y Mesa (2000, revisado en 2014), correspondientes a las décadas: 1) '40-'50; 2) '60; 3) '70; 4) '80 y; 5) '90.

⁸ El Plan de Acción de Buenos Aires (conocido como PABA en español) estableció objetivos y recomendaciones a escala nacional, regional y global, convirtiéndose en el documento fundacional de la Cooperación Sur-Sur en su dimensión técnica.

⁹ El impacto sobre la capacidad productiva, el empleo y las condiciones sociales fue tan fuerte que la CEPAL caracterizó los años siguientes como una “década perdida” para el desarrollo económico y social de la región (en: CEPAL. Ocampo, J.A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H., Frenkel, R. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica. Serie: Libros de la CEPAL – Desarrollo Económico).

¹⁰ El Consenso de Washington establecía diez temas de política económica que debían adoptarse como reformas: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras), reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados, liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés, búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas, privatizaciones, desregulaciones y garantía de los derechos de propiedad.

¹¹ El concepto de Desarrollo Humano es impulsado desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), basado en las teorías de los economistas Amartya Sen y Mahub Ul Haq que colocan dimensiones como la libertad como derecho de las personas y las capacidades como conceptos vinculados con el desarrollo.

de las desigualdades y la pobreza. En el periodo se suceden una serie de cumbres y conferencias sobre los nuevos enfoques del desarrollo: Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Viena, 1993), Cumbre para la Tierra sobre Desarrollo Sostenible (Rio de Janeiro, 1994), Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), Estrategia para el Siglo XXI (CAD-OCDE, 1996), que se convierten en precedente de un pacto global más amplio. En este contexto, en el año 2000, los Jefes de Estado de 189 países firman la Declaración del Milenio estableciendo los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM intentaron ser la síntesis de compromisos previos focalizando sus acciones en la reducción de la pobreza como paradigma, pero la mirada no era holística ya que solamente contemplaba a los países en desarrollo con una mirada Norte-Sur, siendo su caracterización basada en el PIB sin incorporar otras variables.

En los 2000, en el marco del análisis crítico de la efectividad de la Ayuda al Desarrollo (AOD), los países miembros de CAD y de OCDE suscriben junto a países en desarrollo y organismos multilaterales, la **Declaración de París sobre Eficacia de la AOD (2005)**. Con ella buscaron reformar la gestión de AOD adaptándola a las realidades concretas de los países, reforzando las estrategias de desarrollo nacional de los países socios según sus prioridades y sistemas, intensificando la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, eliminando la duplicación de esfuerzos y racionalizando las actividades de los donantes para lograr el máximo rendimiento, definiendo medidas y estándares de desempeño y responsabilidad, incorporando principios como la apropiación, alineación de políticas, armonización de acciones, la mutua responsabilidad y la gestión orientada a resultados. Luego, **en 2008, se realiza el Foro de Alto Nivel en Accra (Ghana) que funda la Agenda de Acción de Accra**, reforzando los compromisos de la Declaración de París y de los ODM, con una importante inclusión de sociedad civil, gobiernos locales y otros actores del sector privado como actores de pleno derecho. La Agenda de Accra reafirmó los principios de la Declaración de París (2005)¹² y colocó mayor atención sobre temas de igualdad de género, derechos humanos y discapacidad, generando acuerdos sobre previsibilidad, sistemas nacionales, condicionalidades basadas en los objetivos de desarrollo, ayuda desligada, e iniciando el reconocimiento del importante papel de la Cooperación Sur-Sur.

La Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz creada en Busan, Corea del Sur, en 2011, instituye un marco normativo internacional relativo a los principios de eficacia de la ayuda y del buen desarrollo, con estándares como el liderazgo y la apropiación democrática de las estrategias de desarrollo por los países receptores de la ayuda; la priorización de los resultados que incidan en el bienestar de las personas; la creación de asociaciones entre los agentes del desarrollo basadas en la confianza mutua; y la transparencia y la responsabilidad compartida de esos agentes socios en el desarrollo. Toman también relevancia otros donantes menos tradicionales como nuevos proveedores de ayuda entre los que se destacan China, India y Brasil.

En 2015, 193 países firmaron un nuevo pacto global fundamentado en los derechos humanos, conocido como Agenda 2030, conformada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), siendo la continuidad de más de cuatro décadas de diálogo y consensos plasmados en diversos instrumentos y convenciones internacionales y cuyo fin es poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Los ODS amplían la mirada previa de los ODM, incorporando a todos los países, reconociendo que la sostenibilidad de los logros se dará ampliando su viabilidad desde una universalización de esfuerzos e incorporando otras variables además del PIB, para la medición de avances. La Agenda 2030 con sus 17 objetivos intenta abordar cinco grandes temas: las personas, el planeta (un medio ambiente sostenible), la prosperidad, la paz y alianzas para el logro de estos objetivos (*partnerships*).

¹² Apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y mutua rendición de cuentas.

Los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA+40) marcaron un hito histórico que pone de relieve que la otrora cooperación técnica para el desarrollo (CTPD) es un proceso multidimensional de alcance “bilateral o multilateral” y de carácter subregional, regional o interregional. La Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (Buenos Aires del 20 al 22 de marzo de 2019) constituyó una oportunidad significativa para revisar lecciones aprendidas, identificar nuevas áreas y mecanismos donde la cooperación Sur-Sur y triangular pueden agregar valor y tener mayor impacto, y comprometerse a un seguimiento adecuado y sistemático del progreso en las metas e indicadores de los ODS.

2. La prevalencia de los países desarrollados en la agenda de cooperación

La valorización de la Cooperación Sur-Sur (CSS) no ha sido una prioridad para la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Si bien algunos países han avanzado en la construcción de una fórmula de valorización, ésta no existe todavía a escala regional, ni a escala del Sur global. Existe un consenso respecto que la valorización es necesaria pero no hay acuerdo todavía sobre cómo proceder para realizarla. Muchos actores del Sur perciben la valorización como una agenda de los cooperantes tradicionales o heredada de la “eficacia de la ayuda”. No ven la valorización como una preocupación propia destinada a mejorar los resultados de la cooperación Sur-Sur, estimar sus aportes al desarrollo sostenible y/o mejorar la transparencia de sus procesos.

Durante todo el siglo XX hasta 2015, la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo ha sido dirigida por los países desarrollados. En esta, ha cumplido un rol central el Grupo Banco Mundial y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En la gobernanza y dirección los países del Grupo Banco Mundial los países en vías de desarrollo han tenido un peso reducido y, en el CAD de la OCDE, no participa ningún país en vías de desarrollo de Latinoamérica, ni de otra parte del mundo.

La contribución de los países desarrollados a los que están en desarrollo se basa en el reconocimiento a la demanda de una deuda histórica que se consolidó en la segunda mitad del siglo pasado, después de la Segunda Guerra Mundial. Esta contribución ha llevado hasta la actualidad de manera implícita el concepto de desarrollo. Con la recuperación de la paz, la responsabilidad de cooperar con los países en vías de desarrollo se consolidó en los años sesenta. En América Latina y el Caribe ésta se dio a través del Plan Marshall para la reconstrucción y la Alianza para el Progreso. El Informe Pearson de 1969 y la Resolución del 24 de octubre de 1970 de Naciones Unidas crearon el compromiso por el cual los países desarrollados deben designar el 0,7% del PIB para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)¹³. Este compromiso se ha reiterado en prácticamente todos los foros e instrumentos acordados desde entonces en el seno de Naciones Unidas vinculados a la cooperación para el desarrollo. Pero, como es sabido, solamente entre cinco y siete países desarrollados cumplen con este compromiso cada año.

¹³ El informe final de la Comisión Pearson (1969) plantea, por primera vez, el objetivo de aporte del 0,7% del PIB para la AOD que debería proporcionar un país desarrollado. El Informe manifestaba que este objetivo fuese alcanzado para 1975, y en esos mismos términos fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970 como compromiso para todos los países económicamente avanzados. El CAD proponía una definición de AOD muy similar a la actual, adoptando en 1972 el concepto que hoy sigue en vigor. Solamente Suecia y Holanda llegaron a tiempo a la meta del 0,7% (en 1975); siendo los únicos otros países que alcanzaron esa meta: Noruega (1976), Dinamarca (1978), Finlandia (1991), Luxemburgo (2000) y Reino Unido (2013).

La necesidad de certificación de los montos aportados a la AOD hizo que se creara un organismo destinado a validar las cifras. El organismo designado para este efecto por los países desarrollados fue el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)³⁴ de la OCDE. El CAD, además de llevar la contabilidad, debía definir las características de la AOD, a quiénes y cómo sería entregada la cooperación. Los países “donantes” constituyen el organismo que establecerá la modalidad de la AOD que están dispuestos a disponer para los países en desarrollo y que, a la vez, medirá su propio aporte.

3. Controversias respecto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

El seguimiento al cumplimiento del compromiso del 0,7% de AOD, a escala nacional e internacional, derivó en la exigencia de que los países desarrollados debían informar sus aportes. El volumen financiero de la AOD, aportado por cada financiador, se ha considerado como un dato relevante respecto de la materialización del compromiso adquirido con los países en vías de desarrollo, a la vez que se ha considerado también sirve como compensación a la desigual organización del sistema económico internacional.

La AOD siempre ha generado controversia entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. Desde la perspectiva de los países en vías de desarrollo, los cooperantes tradicionales fomentan su sector privado por la vía de la cooperación y descuidan la movilización de inversiones públicas para el desarrollo. Como contrapartida autores como Atkinson (2016) argumentan que la cooperación y el compromiso de los países desarrollados debe llegar al 1.0% del PIB para reducir la desigualdad (Glennie, 2019; EURODAD, 2017; Carter, 2016)³⁵.

El desarrollo institucional de la cooperación internacional ha sido predominantemente modelado desde la lógica de la cooperación tradicional en el binomio Norte-Sur y donante-receptor, en torno al concepto de AOD. Las principales agencias o autoridades de cooperación para el desarrollo se construyeron entre los miembros del CAD en la OCDE, es decir los principales donantes en el siglo XX, alrededor de 30 países desarrollados. Los foros de concertación de la cooperación internacional para el desarrollo en el seno de Naciones Unidas han tenido principalmente un orden político, con escasa relevancia en la definición de normas, reglas del juego y fortalecimiento de capacidades institucionales. En otras palabras, la agenda con sus prioridades se ha acordado a nivel multilateral, pero, la definición de las reglas del juego se ha dejado en las manos de los treinta principales cooperantes desarrollados, miembros del CAD.

En los años sesenta se construyó el consenso de desarrollo y se hizo en las Naciones Unidas (UNCTAD, 1968). Asimismo, ha sucedido desde entonces con los demás consensos que han ido marcando la agenda de desarrollo en las diferentes conferencias internacionales, consolidando los

³⁴ Este Comité fue creado en 1947 para coordinar la ejecución del Plan Marshall en Europa occidental pero luego pasó a analizar la integralidad de la AOD a nivel mundial con el objetivo de promover aprendizajes entre pares, generar conocimientos y elaborar estándares, al mismo tiempo que ayuda al diálogo político de carácter informal entre la OECD y otros países no miembros, y brinda insumos de información e investigación para la Academia y otros actores estratégicos.

³⁵ Existen debates todavía más fuertes en los que algunos exponen que la AOD es solo una forma de compensar la desigualdad estructural del sistema económico internacional y sus raíces en el colonialismo y, otros argumentan que ésta corresponde a nuevas formas de neocolonialismo. En el extremo existen argumentaciones respecto de que muchos países estarían mejor sin haber recibido tanta solidaridad internacional porque en ciertas subregiones de África la cooperación se volvió un sector de la economía en sí mismo, colocando condicionalidades no razonables, en algunos casos, limitando el margen o espacio de políticas locales y, en otros casos, promoviendo el ascenso o mantenimiento en el poder de clases políticas corruptas. Algunos de estos elementos de la discusión no son ajenos a episodios de la cooperación en América Latina pero la importancia de los cooperantes y la industria de la cooperación ha sido mucho menos problemática por lo que los latinoamericanos y caribeños otorgan mayor legitimidad y reconocimiento a sus aportes y resultados que lo que sucede en otras regiones en vías de desarrollo del mundo. En América Latina y el Caribe los volúmenes de la AOD siempre fueron menores y la dependencia de estos fue relativa respecto de las necesidades del desarrollo nacional.

objetivos de desarrollo internacionalmente acordados (IAGD por sus siglas en inglés)¹⁶. Entre estos se encuentran los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que marcaron las prioridades de la cooperación para el desarrollo entre 2000 y 2015, la Agenda de Financiamiento para el Desarrollo (FfD) que ha tomado un rol central desde Monterrey en 2002, la adopción del término Cooperación Sur-Sur por parte de las Naciones Unidas en 2003 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible acordada en 2015.

El posicionamiento de América Latina y el Caribe, así como el de los demás estados miembros del G77 ha sido siempre de carácter político, en torno a principios y grandes objetivos de desarrollo, y con poco interés en las dimensiones técnicas o burocráticas de la cooperación, dejando así ese campo como un campo de interés e influencia exclusivo de los Estados miembros del CAD, que en colaboración con el Banco Mundial fueron definiendo el ADN de la cooperación internacional para el desarrollo a su imagen y semejanza¹⁷.

Mientras los países donantes crearon el CAD, el Sur Global, con otras preocupaciones, se organizó en torno a principios y objetivos estratégicos y no en torno a agendas técnicas. Quizás el principal hito fue el Plan de Acción de Buenos Aires firmado en el seno de Naciones Unidas en 1979 con el fin de colocar un marco para la Cooperación Sur-Sur y la Asistencia Técnica (Naciones Unidas, 1979). Este Plan marcó una plataforma de definiciones básicas del alcance y modalidades de la CSS¹⁸.

En las Naciones Unidas anualmente el Secretario General aborda los desafíos y oportunidades de cooperación con los países de renta media. Existe un informe anual sobre la materia que es un insumo para cada Asamblea General y en él se destaca el rol de la CSS como un canal de innovación donde los países de renta media juegan un rol dual. También se producen documentos para la estandarización en espacios de concertación multilaterales como los son el Foro de Cooperación para el Desarrollo (DESA), el Comité de Alto Nivel de Cooperación Sur-Sur (órgano subsidiario de la Asamblea General) y el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL, sin embargo, la relevancia o influencia de estos espacios es relativamente baja.

Cada región y actor clave de la CSS hace la cooperación a su manera y sin preocuparse por categorías ni estándares generales. La realización de la Conferencia por los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en Argentina, (conocida como PABA+40), marcó

¹⁶ De acuerdo con Jenks (2015: 219) durante la década de los 90 emergió un enfoque conocido como la "era de los objetivos" dando lugar a la creación de los ODM y, posteriormente, los ODS.

¹⁷ De forma muy simplificada se puede afirmar que los países del Sur Global fueron muy activos en la Agenda de la Cumbre de Río, FfD en torno a Monterrey y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya sea a través del Grupo de los 77, de los "NAM" (sigla en inglés para el grupo del Movimiento de los No Alineados) o los bloques regionales, en particular el GRULAC (Grupo de América Latina y el Caribe). Sin embargo, los países del Sur Global, no se involucraron de la misma manera en la definición de los ODM donde los estados miembros del CAD y en particular Reino Unido tuvieron el liderazgo - consolidando así medio siglo de cooperación internacional para el desarrollo con predominancia del modelo sajón de desarrollo (Alemany y Fréres, 2018).

¹⁸ Recientemente, han surgido algunas miradas más críticas acerca de los logros alcanzados en la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD (1978) ya que, de acuerdo con Domínguez Martín, no logró satisfacer las expectativas que había despertado en algunos países en desarrollo que la convocaron con el objetivo de liberarse de la dependencia a través de la transferencia de tecnología. Lo que se observó en la Conferencia de Buenos Aires fue una activa participación de los países desarrollados, y de sus agencias multilaterales de crédito, para desactivar la conexión entre la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD) a pesar que la primera, bajo una mirada cepalina, era entendida como una nueva dimensión o un nuevo componente de la segunda. Domínguez Martín relata cuidadosamente como el componente técnico formaba parte del componente económico con el objetivo de garantizar la "autosuficiencia colectiva" de los países en vías de desarrollo. Si bien la CSS tuvo inicialmente en lo económico su punto dominante (Raúl Prebisch, Manuel Pérez Guerrero), en 1978 se fragmentó lo técnico de lo económico, integrándose más el componente técnico a la cooperación financiera. Esta característica permanece vigente hasta la fecha, ya que en PABA+40 las discusiones versaron centralmente sobre la cooperación técnico/financiera en el marco de la CSS, y su valoración, más que de la cooperación económica a través de la transferencia de tecnologías y la constitución de cadenas regionales de valor. Algunas pocas excepciones pueden encontrarse en los debates que, principalmente, mantuvieron ciertos países de Asia y África en Buenos Aires en 2019 (Domínguez Martín, 2019).

un hito respecto de la capacidad de concertación de los países de la región, así como en el reconocimiento del espacio de las Naciones Unidas como el lugar idóneo para el desarrollo de estándares para la CSS. Sin embargo, por otra parte, también hizo evidente que: 1) ninguno de los actores del Sur Global está dispuesto a encorsetarse con las reglas del juego de los Estados miembros del CAD; 2) los países desarrollados participaron agresivamente de la negociación cuando se trataba de CSS mientras que los países en vías de desarrollo no tienen ni siquiera derecho a participar en la definición de las reglas del juego de la cooperación tradicional en el seno del CAD y solo tienen voto para hacer alguna presentación bajo invitación expresa; 3) aunque existen ciertos patrones regionales, los modelos de CSS difieren y se utilizan distintos instrumentos, modalidades y enfoques desde los diferentes actores; un mismo actor de CSS tiene, a la vez, diferentes parámetros según con quien coopere¹⁹; 4) los resultados de PABA+40 se enfocaron principalmente en la relevancia de la CSS y Triangular y abogan por una cooperación más efectiva, por colocar más recursos en los diferentes tipos y modalidades de cooperación, por incentivar la CSS y Triangular en el cumplimiento de los ODS y por crear sistemas nacionales de evaluación y de medición de impacto tanto de la CSS como de la Triangular.

4. Apuntes sobre el desarrollo institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina

A partir de los años noventa, con el proceso de consolidación de las democracias en América Latina y el Caribe, la actividad de la Cooperación Sur-Sur (CSS) tuvo un fuerte impulso que condujo a relevar esta modalidad de cooperación en la agenda global y obtener su reconocimiento en el sistema de la cooperación internacional para el desarrollo. En este proceso se consolidó la idea que la CSS, así como otras nuevas modalidades como la Cooperación Triangular²⁰, era complementaria a los esfuerzos de la Cooperación bilateral tradicional, ya que la responsabilidad de los países desarrollados, cooperantes tradicionales, no se extinguía (Brun, 2018).

En los países del Sur Global el avance institucional de la cooperación internacional para el desarrollo se fue construyendo muy lentamente a la par de lo que sucedía en el mundo en desarrollo. La consolidación institucional de las agencias de cooperación, así como sus sistemas o métodos de gestión y rendición de cuentas, son fenómenos de cierta forma reciente, que se ha ido consolidando en los últimos veinticinco años.

China, uno de los países más activos en la agenda de la CSS en las últimas dos décadas, consolida su agencia de cooperación al desarrollo recién en 2018. Robustece una nueva institucionalidad *ex post* y no *ex ante*. En los países de América Latina es posible reconocer cuatro etapas diferentes en la construcción y progreso de sus instituciones de gestión de la cooperación para el desarrollo. En primer lugar, en los años ochenta, América Latina vio nacer sus dos primeras agencias de cooperación: la Agencia Brasileña de Cooperación, ABC (1987) y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AGCID (1990) (Rivero y Xalma, 2019). Un segundo impulso se dio en los gobiernos andinos con la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, APCI (2002) como organismo

¹⁹ Por ejemplo, China tiene diferentes modalidades cooperando con algunos países de África y otras con los países de América Latina y el Caribe.

²⁰ La primera vez que se hace referencia a la cooperación triangular en un documento oficial, aunque de manera implícita de acuerdo con Oddone y Rodríguez Vázquez (2016), fue en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978) sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). En la Recomendación 35 de dicho Plan se establece que: "los países desarrollados y sus instituciones deben dar su pleno apoyo a las iniciativas de CTPD, entre otras cosas: a) aumentando sus aportaciones voluntarias a los programas operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, a fin de que se pueda dedicar un porcentaje mayor de los fondos de la cooperación técnica multilateral al respaldo de la CTPD; b) prestando apoyo financiero, con carácter voluntario, a la cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo y a instituciones de los países en desarrollo que tengan potencial para la CTPD".

público descentralizado²¹ y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, AGECI (2007), la que luego pasa a ser la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SETECI, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, pero con gestión técnica, administrativa y financiera propias²². En un tercer momento, en 2011, se crearon la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)²³ (Rivero y Xalma, 2019). Después de 2015 se consolidan los nuevos instrumentos de Documentos de Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo que, en el marco de la Agenda 2030, colocan el horizonte 2030 y asientan las definiciones principales de cada país. Este fue el caso de Chile que lanza su Documento de Política en 2015 (AGCID 2015a) junto a una Estrategia para el período 2015-2018 (AGCID 2015b), así como de Uruguay que presenta su Política de Cooperación para el desarrollo Sostenible en el marco de la II Conferencia de Naciones Unidas PABA+40 (AUCI, 2018)²⁴. Como parte de esta cuarta etapa en 2019 se destacan dos nuevos esfuerzos. En primer lugar, Chile y Paraguay avanzan en una iniciativa de CSS para transferir los principales aprendizajes de la elaboración del Documento de Política de Chile. En segundo lugar, Perú aprueba su Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores²⁵ basada en un grupo de principios que combinan los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y la Agenda de la CSS²⁶.

Más allá de la fórmula institucional por la que se optara, colocando algunas agencias en el seno de las Presidencias de la República y otras en las Cancillerías, con más o menos nivel de autonomía y capacidad de gestión de fondos, “el surgimiento de estas nuevas agencias suponía dedicar más y mejores recursos (financieros, técnicos y humanos, además de los institucionales) a la cooperación al desarrollo. Una apuesta compartida por otros países que —manteniendo su cooperación en los mismos marcos institucionales de años precedentes— insertaban dentro de estas estructuras específicamente destinadas a trabajar, por ejemplo, en la CSS. Este sería el caso de países como El Salvador o República Dominicana, que, desde sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, Planificación y Desarrollo, impulsaron áreas específicamente dedicadas a la planificación, gestión y estrategia relativa a su CSS y Triangular” (Rivero y Xalma, 2019).

Malacalza (2020) plantea que la época dorada de la Cooperación Sur-Sur en América del Sur se habría dado entre los años 2000 y 2014, coincidiendo con un ciclo económico positivo en cuanto a precios de materias primas y político, de gobiernos progresistas —especialmente en el Sur—, que incluyeron al multilateralismo y la cooperación horizontal en sus discursos, narrativas y normativas. Se incorpora una lógica que trasciende los intereses iniciales de CSS, entrando en juego motivaciones vinculadas a política exterior, inserción internacional y generación de contrapeso a estructuras dominantes. Las potencias emergentes “han sido propulsores para intensificar una cooperación Sur-Sur que, recogiendo su elemento central del intercambio de conocimientos técnicos, científicos y tecnológicos, así como de las experiencias, prácticas y soluciones, que puede contribuir a la superación de los obstáculos que dificultan el crecimiento económico, la inclusión social y el desarrollo sostenible de los países del Sur global” (Huitrón Morales, 2016: 92).

²¹ Creado mediante la Ley 27.692.

²² Creada mediante el Decreto Ejecutivo N. 699, 30 de octubre de 2007; luego pasa a ser la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional mediante Decreto Ejecutivo No. 429, 15 de julio del 2010.

²³ Las tres agencias nacieron de instrumentos normativos impulsados en 2011.

²⁴ La experiencia chilena y uruguaya implicaron un proceso de debate público y reuniones con sociedad civil y se consolidaron, en una segunda etapa, en la elaboración del documento de Política con la participación de cuadros públicos y de dirección técnica (directores y directoras) y política (directorios o consejos).

²⁵ Mediante Resolución Ministerial de 7 de enero de 2019.

²⁶ Por más información véase la Resolución disponible: <https://www.apci.gob.pe/Novedades/Declaraci%C3%B3n%20de%20Pol%C3%ADtica%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20T%C3%A9cnica%20Internacional.pdf>.

Huitrón Morales (2016), resalta que desde principios de los 2000, las Naciones Unidas ha destacado la relevancia de la CSS en el apoyo al desarrollo de los diferentes países, así como destaca que el debate sobre nuevos mecanismos y acciones de cooperación deberían estar orientado a impulsar el proceso de consolidación institucional como requisitos para una CSS más eficaz a escala regional y global. El fortalecimiento institucional debiera poner especial énfasis en lograr mejorar el manejo de información y de datos, así como los sistemas de monitoreo y evaluación en el conjunto de las agencias de cooperación de los países del Sur. Aspectos que siguen siendo débiles o inexistentes.

Actualmente, la necesidad de contar con sistemas de registro de la CSS es un tema cada vez más ineludible. Las agencias nacionales de cooperación en América Latina y el Caribe han avanzado en el registro básico de la CID; la mayoría cuenta con Sistemas nacionales de registro (al menos de la cooperación otorgada por estas agencias cuando es el caso) y; algunas han desarrollado metodologías de evaluación ligadas al impacto y a la eficacia, pero aún lejos de la valorización²⁷.

²⁷ En general, el impulso de consolidación institucional incipiente de los sistemas nacionales de cooperación e información fue en gran medida impulsado por la participación de los países de la región en el Informe de CSS de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Este informe refleja todos los esfuerzos nacionales de sistematización e información de la CSS, así como de rendición de cuentas, transparencia y adhesión a la agenda de gobierno abierto. Cabe destacar que desde la SEGIB se impulsa desde 2008 el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), con el objetivo de medir la cooperación que se está ejecutando bajo la modalidad Sur-Sur en la región. A través del Programa se ha desarrollado un sistema de relevamiento de información mediante el cual los países informan acerca de las modalidades de Cooperación Sur-Sur Bilateral, Cooperación Triangular y Cooperación Sur-Sur Regional. Se informan los sectores fortalecidos como oferentes y como receptores, así como su alineación con los ODS. El PIFCSS promueve la creación de indicadores para la medición de la CSS y genera espacios de reflexión y diálogo para el fortalecimiento de su construcción conceptual y teórica, apoyando a los países en sus diferentes procesos, ya que los avances son heterogéneos como se verá más adelante.

B. El caso de Paraguay

1. Hitos de la cooperación horizontal en Paraguay²⁸

Paraguay es un país mediterráneo cuya mayor riqueza son sus recursos naturales, especialmente hídricos, ya que tiene numerosos cauces y ésta asentado sobre la mayor reserva de agua dulce conocida: el Acuífero Guaraní. Su mediterraneidad hace imperativa su vinculación regional con el propósito de abrirse al mundo y a los mercados.

En el contexto de los intercambios se pueden identificar hitos, anteriores a la actual concepción de la cooperación Sur-Sur, susceptibles de ser considerados como precursores de la cooperación en el Paraguay. El país integró desde sus inicios varios de los organismos creados para la cooperación en América como la Unión Interamericana (antecedente de la OEA) y sus entidades dependientes. Asimismo, firmó convenios tempranamente, como el de 1902 destinado a coordinar actividades entre las policías de los Estados americanos y participó de esfuerzos colectivos cooperativos como la atención a la pandemia de influenza 1918 (gripe española).

Después de la Segunda Guerra Mundial, en los primeros años de la guerra fría, Paraguay fue uno de los primeros países en recibir cooperación del Banco Mundial (entonces Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF) para contener la inflación y estabilizar la moneda. También Paraguay recibió cooperación de los Estados Unidos de América, a través de los Servicios Cooperativos y, luego, en su remplazado por la AID-USAID (*United States Agency for International Development*). Por último, Paraguay fue receptor de fondos provenientes de la Alianza para el Progreso.

Paraguay, junto con Bolivia y Uruguay, conformó en 1963 el Grupo URUPABOL como un bloque en el ámbito internacional con el fin de coordinar la representación de las partes en el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en otros organismos internacionales de carácter financiero; así como intensificar el intercambio comercial, cultural, artístico y científico, promover

²⁸ Se agradece la colaboración de David Velázquez Seiferheld en este apartado.

acciones para el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad de sus ríos y procurar la armonización de sus legislaciones sobre navegación; proponer el mejoramiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, áreas y de telecomunicaciones, y estudiar proyectos y realizar otras acciones de interés común.

Un hito geopolítico clave de la cooperación bilateral de Paraguay con sus vecinos se encuentra en la construcción de las represas binacionales de Itaipú con Brasil (1973) y de Yacyretá con Argentina (1973) que permitió a Paraguay poseer la copropiedad de la represa más grande del mundo y ser generador de energía limpia, renovable y no contaminante.

En 1991 Paraguay participó de la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a través del Tratado de Asunción. En estos 30 años Paraguay ha alcanzado grandes avances gracias a su participación e intercambio en el seno del MERCOSUR que ha ayudado a la consolidación de su proceso democrático, ha fortalecido los cuadros administrativos de la función pública, la competitividad de la producción nacional, entre otros puntos²⁹. La cooperación intra-bloque es muy activa, pero no se da en un entorno de coordinación de la CSS como bloque, sino que se asienta en relaciones bilaterales.

La alianza de Paraguay, Bolivia y Uruguay (1963, Grupo URUPABOL) volvió a cobrar importancia para los tres países en 2014 por la redacción de un proyecto que busca transportar gas natural licuado (GNL) por la Hidrovía Paraguay-Paraná. La Hidrovía Paraguay-Paraná se extiende desde Puerto Cáceres en el estado de Mato Grosso, Brasil, hasta el puerto de Nueva Palmira en el departamento de Colonia, Uruguay. Allí se encuentra con el río Uruguay y juntos desembocan en el Atlántico, a través de la bahía del Río de la Plata. Este curso fluvial, uno de los más largos del mundo (3.442 km), fluye por cinco países: Bolivia, Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay conectando más de 20 ciudades, convirtiendo la Hidrovía en un importante corredor de exportaciones e importaciones. Sin embargo, la importancia de la Hidrovía para la economía del Paraguay va más allá pues bajo su bandera se mueve más del 90% de la carga intrazona, siendo la flota fluvial de bandera paraguaya, la tercera más grande del mundo, por detrás de E.E.U.U. y China.

2. Cooperación Sur-Sur en Paraguay: una institucionalidad que busca fortalecerse

Paraguay ha sido receptor de cooperación desde hace décadas. También desde hace mucho tiempo ha compartido saberes y experiencias exitosas con otros países. Sin embargo, es reciente la toma de conciencia respecto de su rol como oferente de cooperación.

En 2011, en línea con los Principios de la Declaración de París, el gobierno paraguayo realizó acciones para mejorar las vías de comunicación con los donantes. En 2016, se profundizó en este campo mediante un Decreto Presidencial que creó un mecanismo de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) para la gestión de la cooperación internacional no reembolsable³⁰. En este proceso se institucionalizó a estos tres actores como responsables y vías para el diálogo oficial con los cooperantes, estableciendo dos modalidades: cooperación financiera (fuentes multilaterales, bilaterales, triangular, sur-sur), que involucran recursos financieros, y donde no hay reintegro de los mismos y; cooperación no financiera, ayuda recibida a través de transferencia técnica, tecnológica, de conocimientos, habilidades o experiencias e incluye el intercambio de expertos y voluntarios, becas, infraestructura y equipamiento. Además, se demarcaron las responsabilidades de cada uno de estos entes y sus roles dentro del Comité

²⁹ Mercosur (2020). Comunicado de Paraguay por el aniversario del MERCOSUR. Disponible en: <https://www.mercosur.int/comunicado-de-paraguay-por-el-aniversario-del-mercotur/>.

³⁰ Decreto Presidencial N° 6159/2016.

Técnico Interinstitucional, estableciendo que convocarán a los cooperantes presentes en el país al menos dos veces al año para i) informar sobre la demanda de cooperación en el país; ii) informar sobre la oferta de cooperación existente; iii) comunicar la política del gobierno con relación a la cooperación no reembolsable; iv) recibir propuestas de los cooperantes y; v) mantener el diálogo oficial en representación del gobierno en la modalidad que sea más oportuna.

El Decreto estableció, entre otros, los pasos estratégicos para la aprobación de la cooperación no reembolsable y determinó que STP tiene a cargo mantener un Sistema de Información de la Cooperación Internacional no reembolsable, de acceso público que puede encontrarse en la página de la Secretaría bajo el nombre de Mapa de Cooperantes.

Desde la instauración de este Decreto Presidencial, el flujo de información sobre procesos de cooperación (como receptores y como oferentes), ha sido más fluido entre los tres organismos del Estado involucrados y la forma de identificar y registrar la oferta de cooperación es activa, ya que desde STP y MRE se realizan consultas a los demás entes para mantener vigente el Catálogo de Oferta de la Cooperación Técnica del Paraguay, publicado por primera vez en 2017 y en constante revisión y actualización. Sin embargo, aún es necesario fortalecer la comprensión institucional a nivel micro (en cada institución) y macro (gobierno) de la importancia de la proyección de una oferta de cooperación, con su valor para el posicionamiento del Paraguay en el mundo como un país con experiencia acumulada, que puede ser compartida y replicada. Inclusive esa comprensión debe trascender el Poder Ejecutivo para incorporarse en los demás poderes del Estado.

Ese fortalecimiento de la comprensión institucional debe ir acompañado de la previsión en el presupuesto de cada institución, ya que parte del intercambio que se da en la oferta de cooperación, involucra la cobertura de costos administrativos y operativos, siendo este un problema identificado al momento de concretar las ofertas, especialmente en regiones cuya distancia acrecienta los costos.

El Plan Nacional de Desarrollo – Paraguay 2030³¹ incorpora como Tercer Eje Estratégico la “Inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada” que propone posicionar y mejorar la imagen país; fortalecer la participación nacional en los foros internacionales; asignar recursos para ampliar la integración económica y; dinamizar los vínculos para la incorporación de tecnología y conocimientos. Sin embargo, al analizar tanto el diagnóstico como las estrategias del eje, no se visibiliza de manera explícita la Cooperación Sur-Sur en ninguna de sus modalidades, aunque sí se hace referencia a diversas situaciones en las que el país debe interactuar con sus pares.

Funcionarios y funcionarias técnicos nacionales de alto nivel participan activamente de diferentes espacios de diálogo e intercambio sobre cooperación, con énfasis en la Cooperación Sur-Sur, destacándose el espacio impulsado por la SEGIB a través de su Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). En él, se desarrollan actividades de valoración de la CSS, así como posibles métodos e indicadores, y se aporta información actualizada para una sistematización anual sobre CSS regional. Estas acciones propician un movimiento a nivel interno vinculado a la recolección de información y valoración de buenas prácticas que las instituciones paraguayas identifican como susceptibles de ser compartidas.

Desde los espacios vinculados a la cooperación internacional y especialmente desde MRE, MH y STP, existe claridad a nivel técnico acerca de los beneficios y ventajas que puede reportar el posicionamiento del Paraguay como oferente de cooperación técnica de calidad, así como del papel específico que la CSS posee. El desafío está en que los tomadores de decisión incorporen la conceptualización de la CSS y la fortalezcan institucionalmente como un espacio en el que Paraguay

³¹ Hoy en día en proceso de revisión y actualización.

puede beneficiarse de un rol dual como receptor y cooperante. El delineamiento de una política nacional de cooperación, acompañada de un presupuesto, podría ser una oportunidad que amplíe la mirada del Plan Nacional de Desarrollo consolidando ese rol dual.

3. Oferta de cooperación de Paraguay

Entre 2010 y 2011, desde la STP se comienza a tomar registro de las experiencias de cooperación requeridas esencialmente a través de las comisiones mixtas de cooperación internacional. Sin embargo, será la sistematización de la oferta de cooperación nacional en el Catálogo publicado en 2017, la que marcará un hito en la formalización de la cooperación técnica del Paraguay, fortaleciendo su visibilidad interna y, sobre todo externa, bajo el papel de oferente.

Al observar en retrospectiva, se identifican situaciones en las que diversas buenas prácticas del país fueron compartidas con otros pares, pero no fueron sistematizadas como CSS, ya que no existía ni la construcción teórica, ni el canal para hacerlo y menos aún se tenían indicadores. Por ejemplo, la Central Hidroeléctrica de Itaipú recibe hace décadas a profesionales de diversas partes del mundo con quienes comparte aprendizajes respecto a la producción de energía limpia. El Ministerio de Agricultura y Ganadería ha acumulado saberes respecto al desarrollo de la genética bovina, que han sido compartidos con otros países, pero con escaso registro.

Existen otras experiencias altamente destacables como la de transferencias monetarias a través de billeteras en el móvil o teléfono celular a las personas beneficiarias del Programa de lucha contra la pobreza *Tekoporá* (programa de transferencias condicionadas), llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social, que ha sido compartida con Angola, El Salvador y Honduras. Asimismo, Paraguay cuenta con una experiencia pionera en el conteo de votos denominado TREP (Transmisión de Resultados Electorales Preliminares), que es un sistema de información oficiosa, no vinculante, que permite transparentar el resultado de las elecciones dando a conocer, en el menor tiempo posible, los resultados preliminares de las votaciones realizadas. Este sistema ha sido replicado en varios países que fueron asesorados de manera privada por técnicos vinculados a la Justicia Electoral Paraguaya y que posee todas las características para ser capitalizado como CSS que el país puede ofrecer de manera oficial.

Como las experiencias mencionadas, hay otras buenas prácticas que se encuentran en proceso de afianzamiento y que eventualmente en un futuro cercano podrán ser compartidas con otros pares, pero la oferta de cooperación técnica paraguaya que ha tenido mayor receptividad en los últimos años es, sin lugar a duda, el *Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de Derechos Humanos (SIMORE)* que se percibe como el producto de mayor éxito por el alcance en cuanto a número de cooperaciones y países receptores que ha tenido.

Por otra parte, siguiendo la línea de la cooperación multiactor, en setiembre de 2019 fue formalizada la alianza entre el MRE y la organización no gubernamental Fundación Paraguaya (FP), con la intención de consolidar el papel de Paraguay como oferente de cooperación internacional, mediante los programas de FP que ya están siendo exportados, como el *Semáforo de Eliminación de Pobreza*, las *Escuelas Autosostenibles*, la Educación Emprendedora y las *Microfinanzas con enfoque social*³².

³² Desde 1985 la Fundación Paraguaya (FP) ha sido pionera en microfinanzas y emprendedurismo en Paraguay. Sus estrategias de trabajo se centran en la generación y fortalecimiento de capacidades individuales, colectivas e institucionales para la eliminación de la pobreza. Su papel como actor oferente de cooperación técnica fue asumido en 2004 acreditando actividades en más de 20 países. La alianza llevada a cabo en el último trimestre de 2019 entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Fundación Paraguaya ampliará la oferta de CSS multiactor del país, incorporando los programas de FP a través de una asociación público-privada que posicionará la marca país en productos sociales para el combate a la pobreza y su objetivo es impulsar y llevar adelante los programas de innovación social de la Fundación Paraguaya, así como desarrollar acciones en conjunto y cooperación internacional entre ambas organizaciones.

a) El Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de Derechos Humanos (SIMORE)

SIMORE es un sistema interinstitucional que facilita la sistematización de las recomendaciones internacionales de derechos humanos realizadas al Paraguay por los diferentes órganos y procedimientos especiales sobre derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). SIMORE también permite el acceso a información actualizada sobre las acciones desplegadas por las instituciones del Estado en el cumplimiento de esas acciones. Este sistema se ha compartido y transferido a Chile, Uruguay, República Dominicana, Honduras, Argentina y Costa Rica.

El SIMORE surgió a partir de la necesidad de presentar el Examen Periódico Universal (EPU) en tiempo y forma, optimizando la dedicación de funcionarios y funcionarias nacionales. El EPU es un mecanismo del Consejo de Derechos Humanos cuyo objetivo es mejorar la situación de los derechos humanos en cada uno de los 193 países miembros de la ONU. Bajo este mecanismo, la situación de los derechos humanos de todos los países miembros es revisada. El resultado de cada revisión se refleja en un informe final que enuncia las recomendaciones que el Estado examinado tendrá que implementar antes de la próxima revisión.

El primer informe EPU realizado por Paraguay, tomó un año de conversaciones, relevamiento e intercambio entre funcionarios de diversas instituciones nacionales, generando una sobrecarga de trabajo e ineficiencia en el uso del tiempo. En 2016 Paraguay debía presentar su segundo EPU y utilizó el SIMORE, tomando solo 4 meses de trabajo, optimizando la carga laboral alcanzando un informe completo de buena calidad. Desde un inicio el desarrollo de la herramienta fue apoyado técnicamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Alto Comisionado de Derechos Humanos en Paraguay.

En una segunda versión, conocida como *SIMORE Plus*, se incorporó la posibilidad de alinear las recomendaciones con los ODS, potenciando aún más las capacidades de la herramienta como mecanismo para la programación a través del diseño, la planificación y la evaluación de las políticas públicas. Además de ser una plataforma para cargar las recomendaciones de Derechos Humanos, el SIMORE es un mecanismo que permite la articulación sistemática de todas las instituciones que trabajan los derechos humanos en el país.

Uno de los logros más relevantes del SIMORE es su cesión por parte del país para su incorporación como el nuevo SIMORE Interamericano que es implementado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) desde junio de 2020. En diferentes foros internacionales, el SIMORE ha sido requerido por países de Asia y África, pero resta subsanar algunas limitaciones presupuestarias para lograr concretar cooperaciones con estos países fuera de la región. Asimismo, queda pendiente la realización de una evaluación que genere evidencia del impacto de la herramienta en su utilización a nivel nacional y en los países que la han incorporado como receptores de CSS.

La actual inserción de la Agenda 2030 en las diversas acciones del Estado es una oportunidad para potenciar el uso de la herramienta *SIMORE Plus* a escala nacional, ya que su funcionalidad radica en la posibilidad de vincular los compromisos y recomendaciones internacionales con el cumplimiento de los ODS y es, asimismo, una oportunidad para el ofrecimiento de CSS.

4. Conceptualización y construcción de la valoración de la CSS en Paraguay

Una vez reconocido y aceptado el concepto de CSS, uno de los principales temas foco de reflexión de los países del Sur global es su valorización. La CSS no sigue la Declaración de París y su funcionamiento se rige por la confianza y políticas consensuadas entre las partes bajo una fuerte perspectiva regional. A escala regional e iberoamericana, se han generado espacios para la profundización en esta reflexión,

especialmente por parte de la CEPAL y la SEGIB. La Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40) también ha impulsado una profundización en la discusión. Se han desarrollado diversos métodos de medición de CSS, habiendo sido estudiados casos como los de Brasil, Colombia y México³³ que aportan diferencias en la forma de valoración pero que, de alguna u otra manera, terminan cuantificando los costos monetarios de los traslados (pasajes), las horas técnicas de los funcionarios públicos dedicados a cada caso, los costos operativos y administrativos asociados y alguna que otra variable cuantitativa según cada país. Otros países, como Colombia y Ecuador, han intentado incorporar variables de medición de impacto con enfoque cualitativo, situación que aún se encuentra bajo análisis.

En los foros de socialización internacional entre pares, se reflexiona críticamente acerca de los beneficios de cuantificar en términos financieros la CSS, ya que, por las asimetrías de tamaño, presupuesto, iniciativas, cantidad de funcionarios y otros aspectos, que existen entre países del Sur, una cuantificación podría arrojar valores que no evidencien el alcance del impacto real de las buenas prácticas compartidas. Algunas de las motivaciones políticas y técnicas de valorizar la CSS planteadas por SEGIB son la valoración del aporte técnico que ofrece el país, la transparencia del gasto público y la posibilidad de generar insumos de estadísticas oficiales. También SEGIB ha identificado cuestiones limitantes como la dificultad en la disponibilidad y acceso a la información que se convierten en uno de los principales obstáculos para generar datos sobre valoración. A su vez, se suman la falta de consenso en las metodologías para medición y de marcos normativos que establezcan la hoja de ruta en este sentido.

Paraguay, se encuentra problematizando y discutiendo cómo implementa una CSS más eficiente, cuáles son sus ventajas e innovaciones, qué tan eficiente resulta la CSS para lograr la reducción de la desigualdad y el fomento de capacidades locales y, qué impacto tiene y cómo se pueden medir los resultados de la CSS. Paraguay se ha adherido a los principios de CSS que, en general, destacan la horizontalidad que se establece de manera voluntaria, la solidaridad que rompe con la concepción de asistencialismo y potencia los mutuos beneficios, la pertinencia desde la contextualización de la cooperación a la realidad de los involucrados, el consenso basado en la voluntad de las partes, la reciprocidad y responsabilidad compartida y la equidad que establece relaciones de beneficios mutuos como los socios.

Al interior de los principales actores institucionales vinculados a la conceptualización de la CSS (MRE y STP), existen funcionarios y funcionarias que participan en los procesos regionales de construcción colectiva de consensos, espacios en los cuales aportan y reciben conocimientos y comparten experiencias. Esto ha contribuido a formar una incipiente —aunque limitada— masa crítica local. Sumado a esto, la participación protagónica que tuvo el Presidente de la República de Paraguay en PABA+40, constituye un punto de inflexión que podría ser capitalizado por el país para la definición de una estructura que acompañe el paso del país a una consolidación del rol dual de receptor y oferente de CSS.

El concepto de Cooperación Sur-Sur y sus implicancias, todavía se encuentra ausente de la agenda de reflexión académica paraguaya. La profundización y problematización de cuestiones teórico-filosófico-político (Malacalza, 2020), podrían ser objeto de investigación local cuyo producto puede dar insumos e impulso a una política que apunte a fortalecer al Paraguay en ese plano³⁴.

³³ Ver cuadro "Síntesis de la conceptualización de la CSS en Brasil, Chile y México".

³⁴ Véase el cuadro: "Dilemas políticos de las políticas de CSS de América Latina (Marco Operativo)".

Cuadro 1
Dilemas políticos de las políticas de CSS de América Latina (Marco Operativo)

(I) El diagnóstico de escenarios internacionales y la definición de una visión estratégica:	1) ¿A qué problemas se enfrenta la comunidad global? ¿Qué mundo se quiere construir? ¿Qué gobernanza de la cooperación? 2) Gobernanza global de la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo - CSSD, ¿Naciones Unidas, OCDE o ambas? 3) Gobernanza regional de CSSD, ¿optar o promover la coordinación de los mecanismos regionales existentes?
(II) El espacio político para la CSSD	4) Qué narrativa para la CSSD, ¿adaptación, reformismo, reaccionarismo o contra hegemonismo? 5) Qué desarrollo, ¿crecimiento económico o cambio estructural? 6) Acceso a OCDE, ¿sí o no?
(III) La orientación geográfica y sectorial de la CSSD	7) Alineación de la cooperación, ¿hacia prioridades de la política exterior y de las políticas domésticas o hacia los ODS y la Agenda 2030? 8) Orientación geográfica y sectorial, ¿concentrar o diversificar? 9) Escala de la cooperación, ¿en la región o más allá de la región?
(IV) La profesionalización y los medios de ejecución de la CSSD	10) ¿Qué modelo institucional? 11) ¿Qué actores de la cooperación? Alianzas multi actor, ¿sí o no? 12) Cooperación reembolsable, ¿sí o no?

Fuente: Elaboración en base a extracto de la propuesta de Malacalza (2020).

5. Paraguay: hacia una política de cooperación internacional

En Paraguay se ha comenzado a diseñar una política de cooperación internacional. Es un proceso incipiente que busca la sistematización, así como la homologación de procesos para los cooperantes internacionales como para las instituciones nacionales. Uno de los consensos alcanzados en relación con este proceso, apunta a que el sistema al que se quiere llegar incluya la previsión de los recursos financieros para acompañar los procesos de CSS, garantizando con esto las posibilidades de intercambio.

Recientemente, se llevaron adelante los primeros intercambios para el diseño de esta política con apoyo del Gobierno de Chile, a través del Mecanismo Estructurado de CSS. El gobierno nacional a través de MRE y STP se encuentra en una etapa de discernimiento del modelo institucional que acompañará la política, por lo que puede resultar interesante revisar otros modelos institucionales relevados por CAD entre sus miembros como los siguientes, en donde:

- i) el ministerio de relaciones exteriores asume el liderazgo y la responsabilidad por la política y la implementación (Dinamarca y Noruega);
- ii) el departamento de cooperación al desarrollo o la agencia dentro del ministerio es responsable de la política y la implementación (Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Nueva Zelanda y Suiza);
- iii) un ministerio tiene la responsabilidad de la política y una agencia independiente es responsable de la ejecución (España, Alemania, Estados Unidos, Francia, Portugal, Japón, Bélgica);
- iv) un ministerio propio o agencia fuera del ministerio de relaciones exteriores es responsable de la política y de la ejecución (Australia, Canadá y el Reino Unido).

Los países de Latinoamérica en general poseen estrategias relacionadas a CSS plasmadas en diversos instrumentos normativos (Malacalza, 2020) que también pueden ser revisadas (véase el anexo 2). El Paraguay reconoce que una estructura institucional sólida, respaldada en instrumentos normativos, es imprescindible para la consolidación del rol de oferente de CSS y la discusión en torno al diseño de la Política de Cooperación Internacional contribuirá a definir cuál será el modelo que mejor se adecua a la realidad nacional. En este momento se da una coyuntura importante ya que además del proceso de diseño de la Política de Cooperación, se encuentra en fase de revisión y adaptación el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, por lo que su mutuo alineamiento debe ser uno de los puntos a tener en consideración.

6. Conclusiones

La CSS incorpora fuertemente la noción de horizontalidad y solidaridad entre los diferentes actores de la cooperación internacional y pone en valor las buenas prácticas de los países del Sur, susceptibles de ser compartidos con otras sociedades. El hito reciente más relevante en la consolidación de CSS fue la celebración en 2019 en Buenos Aires, de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), rememorando los 40 años de la primera conferencia del Plan de Acción de Buenos Aires realizada en la misma ciudad.

Si bien Paraguay ha dado pasos importantes en la cooperación internacional al desarrollo a lo largo de los últimos años, todavía resulta necesario avanzar en la conceptualización y definición de su rol dual en el marco de CSS como receptor y oferente, así como su posterior valoración multidimensional. La participación en espacios regionales y extrarregionales contribuye localmente a la elaboración de conceptos y el rediseño de prácticas.

Por Decreto Presidencial de 2016 (Nº 61593) en Paraguay se establecieron los mecanismos de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación para la gestión de la cooperación y se definieron las rutas para la solicitud de cooperación, además de las acciones para la publicidad de posibilidades, captación, acompañamiento a los organismos del Estado (OEE) en la identificación de oportunidades y diseño de propuestas, entre otros puntos, encontrándose este mecanismo en proceso de consolidación y fortalecimiento.

Algunos de los elementos principales a resaltar del desempeño paraguayo, tienen que ver con la participación continua en los espacios regionales e internacionales vinculados a Cooperación Sur-Sur como, por ejemplo, el Grupo de Cooperación Internacional (GCI) en el MERCOSUR, el Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), y, de particular relevancia, el inminente desarrollo de una Política Nacional de Cooperación, que se encuentra en proceso de diseño con apoyo del Gobierno de Chile a través del PIFCSS y en diálogo con el ISM que marcará el rumbo respecto a la oferta de cooperación para el desarrollo del país. Respecto a la cooperación emblemática ofrecida por Paraguay, el SIMORE es percibido como el caso de éxito que coloca al país en estrados multilaterales como oferente de una cooperación de calidad y, sin lugar a duda, constituye un insumo clave para incluir en la oferta nacional.

El análisis bibliográfico y documental, así como las entrevistas que son insumos de este documento, comenzaron a realizarse antes de la declaración de pandemia COVID 19. La respuesta que se espera de los gobiernos ante esta emergencia exige una mirada transversal en temas de salud, protección social y medidas económicas, siendo al mismo tiempo una oportunidad para fortalecer la cooperación internacional, en términos generales, y de CSS regional en particular.

Se percibe necesario fortalecer la comprensión institucional primero en cada ente y luego a nivel de gobierno, de la importancia de la proyección de una oferta de cooperación, con su valor para el posicionamiento del Paraguay en el mundo como un país con experiencia acumulada, que puede ser compartida y replicada. En este contexto, la valoración de la CSS debe trascender la interpretación restrictiva y apuntar a incorporar métodos mixtos para su cuantificación, evaluación y valoración de acciones, que generen evidencia cuantitativa y cualitativa para la toma de decisiones respecto de las políticas nacionales y de proyección internacional.

C. El caso de Uruguay

De la misma forma en que sucedió en la mayor parte del Sur Global, en Uruguay el desarrollo institucional para la cooperación internacional para el desarrollo se ha ido construyendo lentamente. En su gestación la cooperación internacional para el desarrollo en Uruguay se concibió desde un enfoque de “receptor” y adoptó un modelo desconcentrado, con cierto grado de desorganización, hasta la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

En un primer momento cada ministerio, autoridad subnacional, tenía sus propias redes de cooperación internacional para el desarrollo, mientras que la agenda de la cooperación multilateral se definía desde la Cancillería (como sucede hasta el día de hoy). Debido, entre otras cosas a la baja consolidación institucional, la cooperación para el desarrollo en el sentido tradicional se seguía de forma muy poco sistemática y, a veces, errática, dependiendo de quién fuese él o la responsable de la Dirección de Cooperación Internacional en el seno de Cancillería.

En términos generales, durante la segunda mitad del siglo XX y hasta 2010, la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo en Uruguay fue desordenada, con una casi nula institucionalidad y escasa rendición de cuentas. Esto, entre otras razones, porque siempre se trató de volúmenes menores, en un país no prioritario para la cooperación internacional y con bajos niveles de corrupción. Sin embargo, este panorama institucional, no fue exclusivo de Uruguay, dado que la consolidación institucional de las agencias de cooperación y sus sistemas o métodos de gestión y rendición de cuentas, en el mundo en desarrollo, es un fenómeno reciente que se ha ido consolidando en los últimos 20 años.

1. Caracterización de la Cooperación Sur-Sur de Uruguay

a) Características generales de la Cooperación de Uruguay

La cooperación de “Uruguay ha sido históricamente la de un país comprometido con el multilateralismo, el internacionalismo, donde el mundo es menos difícil para un país pacífico y de menor tamaño, si se acuerdan reglas internacionalmente que reduzcan la libre voluntad de los más poderosos. El menor tamaño relativo permite que Uruguay avance en algunos temas de futuro que

responden de forma responsable e innovadora al cambio de época y que impulsan un cambio de las reglas del juego (gobierno abierto), el reconocimiento progresivo de la agenda de derechos, así como de las oportunidades que brinda la economía digital para un país (innovaciones en agricultura, desarrollo de software y de capacidades digitales a través del Plan Ceibal, por ejemplo). En estos temas y muchos más, Uruguay tiene capacidad para compartir con otros países en vías de desarrollo lecciones aprendidas de cómo logró esos avances, qué estudios previos, esfuerzos, alianzas, e iniciativas permitieron llegar a algunos de los logros de desarrollo, de política pública (como el sistema de cuidados que, si bien es incipiente, es único en un país en desarrollo) o reformas en curso” (Alemany y Herrera, 2019).

A partir del año 2006, Uruguay comenzó a transformar la institucionalidad de su cooperación internacional, a fin de adaptarla poco a poco a los nuevos desafíos. “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), que se consolida en 2011, con la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) a través de la Ley N°18.719 del Presupuesto Nacional 2010-2014” (Lamas, 2017). La Ley estipula que los cometidos de AUCI son: planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país (artículo 98). Institucionalmente se decidió ubicarla, al igual que a otra serie de agencias creadas en los últimos años, en la órbita de la Presidencia de la República y su Consejo Directivo está integrado por la Pro-Secretaría de Presidencia, la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministro de Relaciones Exteriores. AUCI en los hechos pasa a tener un rol cada vez más importante en la cooperación para el desarrollo no reembolsable, ya que la cooperación reembolsable queda en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas, así como la cooperación con las instituciones financieras internacionales y regionales, y la cooperación multilateral y las contribuciones al sistema multilateral y regional quedan en términos generales en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, que mantiene una Dirección de Cooperación Internacional más política que técnica que hace de enlace entre la gestión y el aporte técnico de AUCI y los grandes lineamientos de política exterior definidos desde la Cancillería.

El hecho que la Cancillería esté representada al más alto nivel en el Consejo Directivo de AUCI permite asegurar esa coherencia al nivel estratégico, y el hecho que AUCI esté en el seno de la Presidencia permite a la vez una conexión con los esfuerzos a nivel nacional para el avance de los ODS y la articulación de la cooperación para el desarrollo con los gobiernos subnacionales y el gobierno central. La Agencia tiene menos de diez años, no es una unidad ejecutora en sí misma, lo que implica que su ejecución presupuestal pasa por la Presidencia y ha conformado un equipo técnico profesional e independiente que se ha ido adaptando a los cambios en el sistema de cooperación y comprendiendo el alcance del rol dual de Uruguay ante los desafíos de la graduación por parte de los estados miembros del CAD que se hizo efectivo en enero de 2018. Se ha ido consolidando poco a poco su sistema de registro y reporte, aunque el ritmo de publicaciones no es anual, los informes de estado de situación de la cooperación se publicaron para los años 2011-2012, 2013, 2015, 2017, que reflejan los datos del año anterior en cada caso, en base a un sistema de reporte voluntario, por lo que, a fines de 2019 solo se cuenta con los datos publicados al 2016³⁵. Estos datos son consolidados por el equipo técnico de AUCI en base a la respuesta de unos ochenta actores clave del sistema de cooperación internacional activos en Uruguay y volcados a unos informes sintéticos que se publican en línea.

AUCI ha ido consolidando el Sistema Integrado de Cooperación Internacional Uruguay (SICI-Uy), y Cancillería por su parte ha puesto en marcha el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), una herramienta informática en línea que compila las recomendaciones y observaciones que recibe el

³⁵ En la primera mitad de 2020 se publicarían datos de la cooperación de 2017-2018.

Estado uruguayo de parte del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. Tanto los primeros años de creación y consolidación de AUCI como para la puesta en marcha del SIMORE, el gobierno uruguayo contó con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay.

Por otro lado, desde 2015 AUCI ha tomado un rol proactivo (en estrecha colaboración con la AGCID, otras agencias de la región, la CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE), en cuanto al proceso de graduación que se gestaba en el seno del CAD. Las principales críticas de Chile y Uruguay fueron que el CAD ni siquiera preveía una transición o acompañamiento, ni antes ni después de la salida del grupo (a diferencia de lo que sí sucede con las graduaciones de los países de menor tamaño relativo —LDCs en el seno de Naciones Unidas), por lo que, se empezó a trabajar entonces sobre el concepto de transición al desarrollo, de los países en transición y del Desarrollo en Transición que se fue consolidando entre 2017 y 2019 (Alemany y Herrera, 2019, Sanahuja y Ruiz, 2019, Alemany, 2017, AGCID-AUCI, 2016).

En este sentido, si bien AUCI tiene un largo camino que recorrer en términos de consolidación institucional, transparencia y rendición de cuentas y los cambios que implica el cambio de contexto y los desafíos de una inserción diferente en el sistema internacional siendo un país en transición, su interacción con los gobiernos subnacionales, los puntos focales a nivel de la administración central y los actores de la sociedad civil se ha fortalecido en los últimos años. Esto sucede aunque el Consejo Consultivo de sociedad civil previsto no llegó a constituirse.

b) Principales áreas de cooperación y rol dual de Uruguay

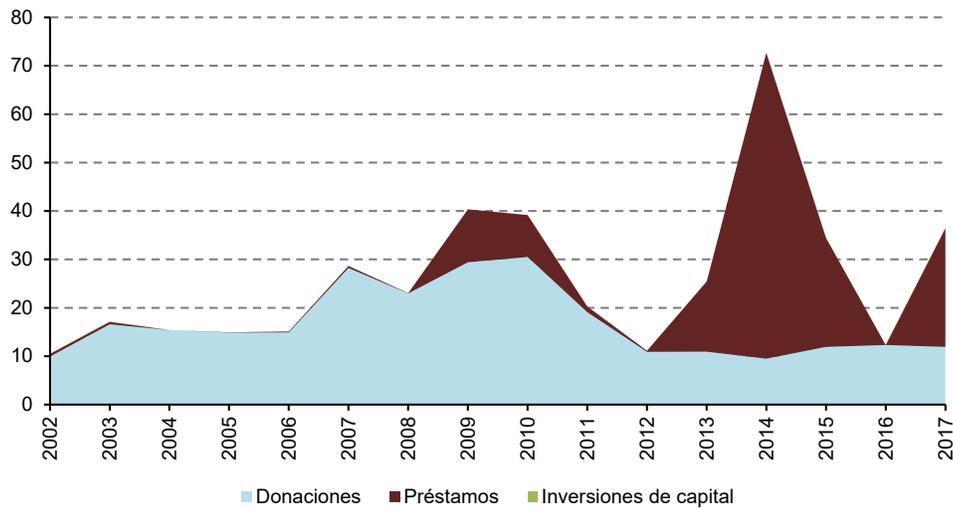
Las brechas en el sentido de Alonso (2014), la CEPAL (2016) o trampas de desarrollo de los países de ingreso medio, se han problematizado en torno a las trampas del desarrollo en transición y así se plantean en el *Latin American Economic Outlook de 2019* destinado al Desarrollo en transición. Tanto desde la CEPAL en clave de brechas, como por Alonso, Glennie y Sumner (2014), que las brechas o trampas se pueden definir al menos en cuatro grandes grupos: i) la productiva y de competitividad; ii) la transformación del patrón energético y tecnológico, iii) la estabilidad macroeconómica y la integración financiera internacional y iv) la cohesión social, la gobernanza y la calidad institucional (Alonso, 2007, 2013 y Alonso, Glennie y Sumner 2014). Uruguay, como país en vías de desarrollo y en transición, aún tiene desafíos de desarrollo y de política pública, vinculados con el desarrollo sostenible en el mediano plazo y en el corto plazo con la resolución de desafíos socioeconómicos, productivos y ambientales. A pesar de los avances logrados en la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad de ingreso, la desigualdad de género y las desigualdades y discriminaciones socio-territoriales-educativas se ponen en evidencia en nuevas formas de escisión social, violencia urbana y cambios en las pautas de convivencia que requieren de soluciones nuevas a problemas nuevos (Alemany y Herrera, 2019).

En general las áreas en las que Uruguay recibe cooperación son principalmente en el ámbito social, salud y medio ambiente, que se alinean en gran medida a las áreas principales en su rol de oferente, mientras que en los últimos años de AOD los préstamos concesionales estuvieron principalmente ligados a la reconversión de la matriz energética y las energías renovables. Con relación a la AOD que Uruguay recibió hasta diciembre de 2017 entre USD 72 millones anuales (2014 incluyendo préstamos concesionales) y USD 36 millones anuales para el último año que se contabiliza la AOD por parte del CAD, es decir 2017 (desembolsos brutos, si se contabilizan los compromisos esos volúmenes rondan los 100 millones de USD en su principal pico).

La asistencia técnica y participación de expertos en la AOD dirigida a Uruguay, sin embargo, tuvo un comportamiento regular desde 2011, siendo su mayor pico en 2011 con desembolsos por un total de USD 11.097.855, y terminando en su último año de AOD en 2017 con desembolsos por un total de USD 6.430.104 (Alemany y Herrera, 2019).

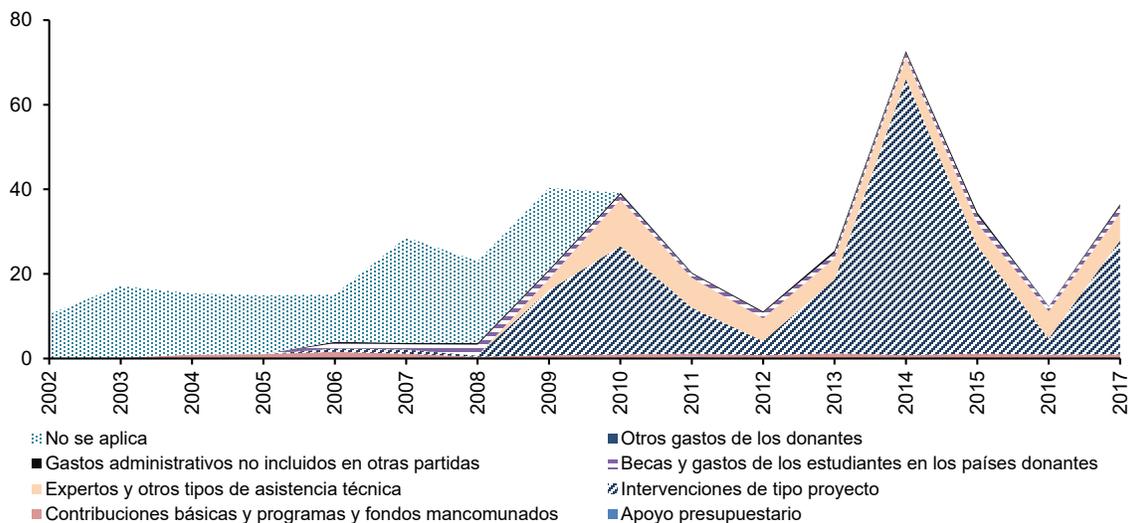
La sociedad civil organizada, así como los movimientos sociales y expertos en cooperación para el desarrollo, desde centros de investigación, redes y universidades de Uruguay, han sido parte del tejido de la cooperación y de la construcción de la agenda de la cooperación para el desarrollo y han sido actores centrales de la CSS a nivel regional y a nivel del Sur Global.

Gráfico 1
AOD total por tipo a Uruguay, desembolsos brutos 2002-2017, en dólares constantes a 2017



Fuente: Elaborado en base al *Creditors Report System*, OCDE, tomado de Alemany y Herrera, 2019.

Gráfico 2
AOD total por tipo de contribución a Uruguay, desembolsos brutos 2002-2017, en dólares constantes a 2017



Fuente: Elaborado en base al *Creditors Report System*, OCDE, tomado de Alemany y Herrera 2019.

Aunque los gobiernos y la forma de reporte de la CSS en el seno de SEGIB se centre exclusivamente en la CSS gubernamental, es decir la que reportan los gobiernos que activan en sus roles duales, disminuyendo así la comprensión colectiva y valoración de la CSS impulsada desde la sociedad

civil a escala regional, siendo el caso uruguayo un caso en el que su sociedad civil ha sido especialmente activa y un importante porcentaje de redes de cooperación de sociedad civil regional o bien tienen sede en Montevideo y/o tienen referentes de la sociedad civil uruguaya coordinándolas.

Desde la perspectiva de la CSS bilateral en el sentido oficial o intergubernamental que se ha ido consolidando como el concepto de común acuerdo entre los gobiernos de la región y los informes iberoamericanos, en función de las demandas de sus socios y de las capacidades identificadas, Uruguay comenzó a ofrecer CSS a los países de la región aproximadamente en 2007, dado que el rol de Uruguay en la CSS regional así como a nivel no gubernamental, es decir, entre actores de la sociedad civil (incluida la academia) llevaba muchos años más y se puede ubicar claramente en las estrategias de recuperación de la democracia y con más fuerza aún después de la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con sede en Uruguay en 1991.

En este sentido, la CSS intergubernamental en la que Uruguay participa se orienta a compartir experiencias con gobiernos de países en desarrollo que han manifestado interés en algunas de estas experiencias, y que considera beneficioso para el desarrollo de su país. Con la intención de potenciar y profundizar las actividades de CSS, a través de una mayor oferta de cooperación, Uruguay identificó sus capacidades de CSS fundamentalmente en torno a cuatro áreas: social, agropecuaria, infraestructura para el desarrollo y gobernabilidad y calidad de las instituciones (Lamas, 2017).

La mayoría de las acciones de CSS de Uruguay son de carácter bilateral, con una actividad incipiente, aunque con socios relevantes, en acciones de tipo triangular, así como también en el ámbito subregional en el marco del MERCOSUR, por medio del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), donde Uruguay aun es beneficiario neto. "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" (Lamas, 2017). Y los Informes anuales de AUCI recién comienzan a publicarse con los datos de 2011 en adelante. Toda la información previa a esta fecha solo puede ser referida a los Informes de CSS que desde 2007 realiza la SEGIB.

En la década de formación de AUCI, Uruguay diversificó sus vínculos hacia toda la región latinoamericana, principalmente en su rol de oferente. Según el *Informe Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay 2017* de AUCI, en el 2016 Uruguay mantiene un rol dual en iniciativas de CSS mayoritariamente con México (13 iniciativas), con Argentina (6 iniciativas) y por último con Chile (2 iniciativas). Por el contrario, con El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay todas las iniciativas son principalmente como oferente. Estas cifras reflejan, una vez más, el rol dual de Uruguay en la cooperación, incluso dentro de la región (AUCI, 2017).

Cuando se analizan los sectores, Uruguay mantiene un rol dual como oferente y receptor en iniciativas de cooperación sur-sur en 2016, mayoritariamente en los siguientes sectores: agropecuario, salud, industria y Pymes, y medio ambiente. Uruguay es oferente en iniciativas de cooperación sur-sur en 2016, mayoritariamente en los sectores: gobernabilidad, protección social, pobreza y cohesión social, así como salud. Y Uruguay es receptor en iniciativas de cooperación sur-sur en 2016, mayoritariamente en: cultura y deporte, agua, salud e industria y Pymes.

En el caso de la CSS ofrecida por Uruguay, en general, no involucra transferencia de recursos financieros al país, ni construcción de infraestructura, ni compra de equipamiento, y 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). El Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional, 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 (Lamas, 2017), el presupuesto nacional aprobado en el año 2010 destinó montos anuales de entre USD 80.540 y USD 180.970. En cuanto a los instrumentos y los niveles de inversión pública de la CSS del país, se destaca el fondo bilateral Uruguay y México, en el marco del TLC que tienen ambos países, en el que cada socio aporta anualmente US\$ 250.000 para la realización de los proyectos bilaterales.

Las definiciones estratégicas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de países en transición, como Uruguay, responden a principios definidos en sus propias Políticas y Estrategias de Cooperación. El Documento de Política de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de Uruguay lanzado en PABA+40 en Buenos Aires, consolida lo que han sido en los hechos los principios de la incipiente cooperación que Uruguay otorga y que ha defendido como centrales en la cooperación internacional para el desarrollo tanto a escala regional, como bilateral y multilateral. Estos nueve principios permiten entender la caracterización del rol dual que Uruguay concibe como su rol en la cooperación para el desarrollo:

- i) **Alineación a la demanda:** La cooperación que recibe y brinda Uruguay es el resultado de una demanda genuina y está alineada a las prioridades de desarrollo definidas por el país que la recibe.
- ii) **Horizontalidad:** La cooperación que recibe y brinda Uruguay está basada en el reconocimiento del otro como socio en el desarrollo, en la igualdad jurídica y en el respeto de las diferencias de contexto de los socios.
- iii) **Equidad:** Cada uno de los socios aporta de acuerdo con sus responsabilidades y posibilidades.
- iv) **No condicionalidad/Cooperación no ligada:** La cooperación que Uruguay recibe y brinda no está condicionada a cumplir modelos de políticas, ni ligada a la compra de equipamientos/servicios predeterminados.
- v) **Articulación:** La definición, monitoreo y evaluación de la política de cooperación requiere una articulación intergubernamental, multinivel y entre actores, y de la participación de las organizaciones de la sociedad civil como socias en las iniciativas de cooperación internacional al desarrollo.
- vi) **Integralidad/Coherencia:** El diseño de las acciones de cooperación internacional prevé resultados positivos en las tres dimensiones del desarrollo sostenible o al menos garantiza que las acciones en una dimensión no vayan en detrimento de las otras.
- vii) **Transparencia y evaluación de resultados:** Las acciones de cooperación son transparentes y respetan los procedimientos administrativos acordados. Tanto en la política de cooperación como en cada una de las iniciativas implementadas en este marco, se da cuenta de los recursos y procesos utilizados y se evalúan los resultados.
- viii) **Calidad y foco en resultados de desarrollo:** La cooperación que Uruguay recibe y brinda parte de una precisa identificación de los problemas y de los resultados de desarrollo a los que apunta y se sustentan en el compromiso de todos los actores involucrados.
- ix) **Sostenibilidad en el tiempo:** Las iniciativas apoyadas por la cooperación intentan prever mecanismos para que sus efectos no se diluyan una vez terminadas.

Para el caso de Uruguay, la cooperación Triangular (CTR) respeta los principios de la CSS y permite maximizar sus efectos por medio de un financiamiento de un socio o de un Organismo Multilateral, principalmente, pero que en la actualidad asume diversas modalidades, como una buena

estrategia a fin de continuar avanzando en el camino del desarrollo y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Si bien las actividades de CTR son relativamente nuevas en Uruguay, ya para el año 2014 registró el desarrollo de cuatro proyectos y una acción triangular; todas vinculadas al área de capacitaciones (Lamas, 2017). Los principales socios cooperantes de Uruguay en iniciativas de CTR activas en 2016 según el Informe Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay 2017, son España, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Chile, según el Informe Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay 2017.

Por otro lado, al primer año de no ser elegibles para la cooperación tradicional, es decir el 2018, los montos de la CSS China en Uruguay habrían aumentado, mientras que claramente los montos de la cooperación no CAD-able de cooperantes tradicionales se han reducido de forma muy importante. El rol dual de Uruguay en la CSS se expresa en los últimos 10 años (2008-2018) en que de un total de 296 iniciativas reportadas por ese país en los Informes SEGIB (SEGIB 2018a), en un 39% de esas iniciativas fue receptor, en un 38% jugó un rol dual y en un 23% fue, principalmente, oferente. Por todo lo anterior, se puede afirmar que la dinámica de dualidad en la que el país ha avanzado recientemente de forma clara, reafirmando ese rol en su Política de Cooperación Internacional del Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030, se incrementa en la medida que la cooperación tradicional reduce su presencia —aunque la dimensión de esa salida deberá analizarse una vez que se cuente con los datos del sistema de información de AUCL para 2018 (Alemany y Herrera, 2019).

A escala regional, se destacan las actividades de cooperación que Uruguay desarrolla en el marco del MERCOSUR, que cuenta con el Fondo de convergencia estructural, el FOCEM, del cual Uruguay se beneficia, pero también contribuyendo y beneficiándose de otros procesos regionales de los que forma parte. Las contribuciones financieras de Uruguay para la CSS regional, es decir a diversos organismos regionales de los que participa, son similares a las que el país hace a nivel multilateral en cuanto a su volumen, para los años 2013 a 2018, las contribuciones a organismos regionales fueron de entre USD 3 y 4 millones anuales (en dólares corrientes)³⁶. Pero, estos datos no se publican en formato de series temporales, sino que se deben construir en base a la revisión de todos los Decretos Presidenciales que estipulan una a una cada contribución a un organismo internacional.

Es evidente que el valor de esos procesos multi país y regionales, así como la consolidación de bienes públicos regionales de los que participa y se beneficia Uruguay a través de diferentes expresiones de la CSS, es mucho mayor que el rubro presupuestal directo que se asigna por motivo de contribuciones financieras. Sin embargo, eso no disminuye el hecho que conocer el alcance del esfuerzo presupuestario de un país para un objetivo de desarrollo permite entender la importancia que se le asigna y la valoración política que implica ese esfuerzo.

2. El debate sobre la valorización de la CSS y la visión de Uruguay

Así como los países que sostenían un esfuerzo de CSS demandaban un reconocimiento de su aporte a la cooperación internacional para el desarrollo y algunos empezaban a construir nuevas arquitecturas institucionales para su gestión, comenzaron a surgir algunas interrogantes de los países desarrollados sobre las características de la CSS, en particular en lo que hacía relación a su eficacia y a su volumen financiero. Pero como bien lo resume Huitrón Morales (2016) los países latinoamericanos entienden a la CSS como una vía propia e independiente para “aportar nuevos mecanismos y acciones de cooperación, motivando el posicionamiento de los países de renta media como “nuevos donantes” en la cooperación internacional, presentándose a sí misma como una cooperación que, a diferencia de la

³⁶ En base a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Presidencia de la República, aplicando la metodología del CAD adaptada a la lista de Organismos internacionales a los que aporta Uruguay (actualizado en base a Alemany, AGCID-PNUD 2017).

cooperación Norte-Sur, prioriza las agendas de desarrollo de cada uno de los países sin condicionalidades, de forma solidaria, fomentando una genuina apropiación, mayor horizontalidad y un desarrollo basado en el fortalecimiento de las capacidades de los países”.

Por lo que, dada su particularidad, América Latina y el Caribe como región, entiende que su CSS no se puede medir ni como se mide la AOD o la cooperación tradicional tal como lo define el CAD (es decir la cooperación para el desarrollo CAD-able), ni como se podría medir la CSS de China, India o de los países árabes que tienen características muy diferentes y que combinan elementos de cooperación económica con la cooperación para el desarrollo, introduciendo objetivos y herramientas de inversiones para el desarrollo y desarrollo comercial.

La necesidad de conocer el impacto de la CSS en la región siempre estuvo asociada a los resultados de desarrollo o relevancia en términos del desarrollo, en el entendido de que ésta no implicaba una mirada financiera ni reproduce una lógica de donante-receptor, por lo que medido solo el valor del dinero no medía ni el impacto directo e indirecto, ni reflejaba la dinámica dual de la CSS latinoamericana. Es decir, en América Latina el foco nunca estuvo en el valor del dinero (*value for money*) en el sentido de los cooperantes tradicionales o en el sentido sajón de la cooperación para el desarrollo, sino en cómo movilizándolo recursos ya existentes (como por ejemplo técnicos de la función pública) se podrían promover cambios en las instituciones o personas del país socio que permitieran avances, mejoras, o innovaciones en el diseño de la política pública o de la gestión pública. En contraposición al concepto de valor por el dinero, se podría decir, que el interés en la región siempre estuvo en el efecto derrame de corto y mediano plazo, por la instancia o los esfuerzos de traspaso de conocimiento o de experiencias y el intercambio entre funcionarios públicos o equipos técnicos de ambos gobiernos. La CSS de América Latina y el Caribe ha estado marcada por esta visión que se da a través del intercambio de conocimientos, la asistencia técnica, el traspaso de lecciones aprendidas y formación o becas a funcionarios públicos.

Es evidente, que cualquier observador podría argumentar, que la eficiencia o impacto de un esfuerzo *x*, para el cambio o consolidación de una institución, grupo de personas, políticas o problemáticas *y*, implica algún tipo de inversión (en tiempo, dinero o recursos humanos que en última instancia representan una inversión pública), y que tarde o temprano, se estaría analizando el valor del dinero. Sin embargo, este no ha sido el enfoque de América Latina en general, ni de Uruguay en particular. Si un Cooperante Sur-Sur quiere saber si su cooperación es eficiente o relevante, con impacto en resultados de desarrollo (o de desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030), deberá contar, de una u otra forma con un sistema sólido de Registro y Evaluación de su cooperación, mucho más allá del costo financiero (valorización).

Pero ¿por qué medir, evaluar y valorar la CSS?, ¿es posible saber, empíricamente, si la CSS tiene un impacto en el desarrollo? El no hacerlo, no medir o no valorar financieramente ¿significa colocar en tela de juicio la realidad del planteamiento discursivo de la CSS?

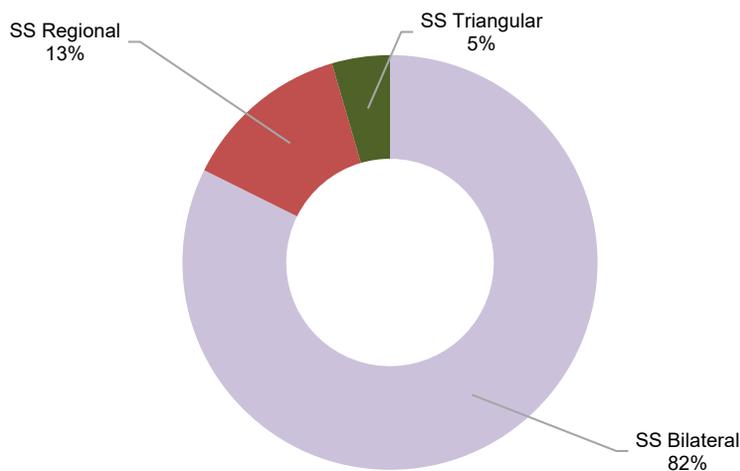
La inquietud por conocer las ventajas reales que supone la CSS en el desarrollo, más allá del vínculo político e ideológico, existe. Pero ¿por qué la urgencia por cuantificar, medir y evaluar la CSS? A inicios del 2000 en la región eran muy pocos, por no decir una minoría, los organismos oficiales que contaban con sistemas de registro de la CSS. De hecho, como se ha visto, antes del 2000, solo existían dos agencias de cooperación en la región.

El Informe de CSS de SEGIB lleva ya una década de publicación, y ha analizado los avances y evolución de esa primera década (2008-2018), que coloca elementos de interés que permiten analizar las tendencias, desafíos, elementos en común y grandes vacíos y caracterizar a los países en cuanto a su perfil cooperante. “La región adoptó, como unidad métrica para conocer la dimensión de su CSS, el

número de acciones, proyectos y programas en ejecución anual en las tres modalidades reconocidas en este espacio: la Sur-Sur Bilateral, la Triangular y la Sur-Sur Regional. Las iniciativas de CSS resultan de agregar los distintos instrumentos, para cada modalidad o por la suma de ellas” (Rivero y Xalma, 2019). Es decir, se cuentan iniciativas que se caracterizan y permiten identificar tendencias, pero no se construyó un sistema de reporte regional ni iberoamericano que permita acceder al microdato, ni al detalle de la base.

En cuanto a las tendencias que permite identificar el trayecto de los Informes SEGIB de los últimos diez años, es importante destacar que en el periodo 2008-2018, los países reportaron que un 82% de sus acciones o proyectos se orientaron a la CSS bilateral, un 13% a la CSS Regional y un 5% a la CTR. La CTR para el caso uruguayo es un área en pleno desarrollo al 2019 y de gran potencial. La CSS Regional aparece como un componente menor porque se cuantifica por número de iniciativas, mientras que, si se contabilizara por las contribuciones de los países a los procesos regionales, seguramente esa relación con las otras formas de CSS sería diferente. Probablemente desde una perspectiva financiera la CSS regional sea mucho más importante que lo que se ve en esta forma de contabilización. Si se analiza la contribución de la CSS a los equilibrios o bienes públicos regionales y su efecto en el desarrollo, posiblemente su importancia también sería otra que si se cuenta la cantidad de intercambios.

Gráfico 3
Cooperación Sur-Sur Iberoamericana 2008-2018, cantidad de intercambios por tipo, SEGIB, 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en SEGIB 2018b.

De acuerdo con las tendencias de la década 2008-2018, analizadas por SEGIB, los países realizaron pocos esfuerzos de CSS destinada a no dejar a nadie atrás, en el sentido de promover la igualdad de género y las poblaciones más desfavorecidas, especialmente las poblaciones indígenas o pueblos originarios. Aquí las observaciones pueden ser varias. Una primera lectura es que no han sido objetivos de desarrollo para lo que se haya generado una demanda regional, de un país hacia otro país, ya sea porque ninguno se destaca por su igualdad de género o políticas pluri-étnicas y que, por lo tanto, estos objetivos siguen siendo más relevantes en una lógica de cooperación con países desarrollados ya sea en formato bilateral, regional o triangular. Otra lectura posible es que éstas no han sido prioridades de política nacionales por lo que no conformaron ni la demanda ni la capacidad de acumular y ofrecer asistencia técnica o CSS desde la región.

Ahora bien, los datos compilados de la última década por SEGIB, son de acceso cerrado, no son accesibles ni para la academia ni para la ciudadanía en su conjunto. Si bien se han sido resumidos en el balance de una década, al no ser accesibles, no permiten ampliar la agenda de investigación por actores que no sean la propia SEGIB. La nula accesibilidad a las bases de datos de la CSS Iberoamericana, construida en el seno de la SEGIB a partir de la información de sus Estados miembros, va en contra de la lógica de los datos abiertos y la construcción de conocimiento basado en evidencia. La falta de accesibilidad y de transparencia, no ayuda a cambiar la carencia de cultura de rendición de cuentas abiertas de la CSS.

Los datos no son públicos, pero si lo fueran, tampoco serían suficientes en la medida que los estándares acordados para el reporte conjunto iberoamericano cuentan proyectos e iniciativas y no resultados de desarrollo en general. Con estos datos no es posible medir resultados con relación al desarrollo sostenible. Si bien la base permite conocer el número de acciones y áreas temáticas de los países que participan del Informe de CSS en la región, tanto bilateral y triangular, los informes disponibles no permiten iluminar la evaluación de ésta y menos aún la información financiera de dicha cooperación.

La valorización de la CSS está lejos de ser hoy una preocupación en la gran mayoría de los países de la región. Si bien hay algunos países que han avanzado en la construcción de una fórmula de valorización de su CSS, no existe aún a escala regional, ni a nivel global, un consenso sobre la necesidad y menos aún cómo proceder para realizar dicha valorización. La búsqueda de mayor Eficacia es una obligación para todos aquellos que están involucrados en la CID y, en la búsqueda de esta Eficacia, surge la necesidad de conocer el impacto de la CSS. Para ello el camino es establecer, además de sistemas de registro, sistemas de evaluación, para sobre éstos valorizar de una forma diferente y propia.

Este proceso de homologación entre impacto-valorización claramente ha llevado a confundir la necesidad de contar con criterios para conocer el impacto de la CSS con conocer los fondos que cada país aporta a dicha CSS. La necesidad de conocer esos montos solo puede ser entendida en dos sentidos: el primero, para profundizar el conocimiento académico de la CSS que se ejecuta en la región, el segundo, para conocer el volumen de los fondos que cada país aporta en su CSS y rendir cuentas sobre el uso de esos recursos a la ciudadanía.

En el primer caso se avanzaría al abrir los archivos actualmente existentes y conocer las rendiciones públicas que los organismos oficiales responsables de cada país deben realizar de la CSS y consolidarlas en formatos abiertos de bases de datos que permitan un análisis estadístico de los datos. En el segundo caso, la posibilidad de llegar a una fórmula de consenso que permita valorizar los esfuerzos de cada país en su cooperación Sur-Sur, depende absolutamente de la voluntad política, lo que hace casi imposible, por el momento, conseguir un acuerdo mínimo a nivel del Sur Global.

La posibilidad de acceder a una fórmula mínima de criterios en América Latina, es posible en torno a los avances existentes en esta dimensión tanto en México como en Chile. Lo que no es evidente es que ese esfuerzo, si se lograra, pueda tener alguna importancia en la manera en que se implementa la CSS en la región. Esto último parece ser más una preocupación técnica, académica o burocrática, que una demanda ciudadana³⁷ o una necesidad de los responsables de la ejecución y gestión de la cooperación.

Conocer la totalidad de fondos involucrados de manera directa e indirecta que participan de la CSS en cada país (pasajes, viáticos, valorización de horas profesionales), solo se entiende si dicho conocimiento tiene alguna utilidad más allá de la buena utilización de los mismos (Eficacia) para los

³⁷ Sin embargo, aunque no sea una demanda ciudadana, conocer los fondos públicos involucrados en la CSS de cada país es un requisito de transparencia y buena gestión pública, en la medida que la rendición de cuentas se instala cada vez más en la región (como las inversiones públicas y público privadas en infraestructura), que históricamente ha sido muy golpeada por la corrupción.

efectos de dimensionar el aporte total al desarrollo. Al analizar la CSS se debe incluir los aportes a los organismos regionales como parte de los esfuerzos o contribuciones a la CSS regional. Adicionalmente, para analizar la cooperación internacional para el desarrollo, en sentido amplio, se deben incorporar también los aportes de los países de la región a las organizaciones internacionales orientadas al desarrollo, así como a otras iniciativas de desarrollo, en la medida que involucran fondos públicos y son parte integral de la cooperación internacional para el desarrollo.

Parece posible buscar el consenso de la necesidad evaluar la CSS que se ejecuta en la región, definiendo los criterios básicos para ello, avanzando en la búsqueda de una mayor Eficacia para el desarrollo sostenible. Siendo conscientes que la CSS tiene un sesgo político que se refleja en la política y estrategias de los países y no siempre existe esa base mínima para el consenso. Pero como se trata de evaluar y conocer el impacto, cada país es soberano de ampliar dicha canasta de criterios o definir cuál de los indicadores o criterios básicos puede o quiere implementar. Debido que todavía no se ha logrado un consenso sobre cómo registrar, cuantificar, evaluar y valorar la CSS, coexisten diversos modelos específicos, encontrándose las diferencias en los niveles de gestión de la propia cooperación. En este sentido se están realizando esfuerzos nacionales, regionales y globales, intentando estructurar procesos y mecanismos que permitan registrar, gestionar y, en algunos casos, cuantificar, evaluar y valorar los esfuerzos de la CSS. Algunos ejemplos de estos se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2
Sistemas de evaluación y medición de la CSS en América Latina

País	Estatus actual en sistematización, evaluación y medición de la CSS
Chile	– Cuenta con registro de información de 2010 a 2018, reportes financieros y estadísticos mensuales. Rinde cuentas anualmente por Cuenta Pública y a pedido.
Colombia	– Cuenta con una plataforma de registro de la CSS a través de mapas interactivos que permite revisar número de proyectos, principales sectores y países socios. Además, en una prueba piloto aún no socializada internamente ha desarrollado indicadores y ha realizado un intento de valoración de recursos humanos.
Ecuador	– Se registra información de toda la cooperación, con algunas especificidades de CSS.
Perú	– Cuenta con un nuevo sistema integral de seguimiento y evaluación de cooperación no reembolsable, recientemente diseñado, con información sobre niveles de ejecución permanentes (no anuales), a nivel nacional, regional y local. Este incluirá también información de cooperación Sur- Sur. Ahora poseen un mapa de cooperación, realizado con apoyo de Colombia. No existe evaluación de eficacia, pertinencia y alineamiento en el sistema.
Uruguay	– Cuenta con el Sistema Integrado de Cooperación Internacional Uruguay (SICI-Uy) busca centralizar y mejorar la gestión de todas las áreas de la AUCI y fortalecer al sistema nacional de cooperación internacional (SNCI), coordinado por la Agencia. – Cuenta con el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore) una herramienta informática en línea que compila las recomendaciones y observaciones que recibe el estado uruguayo de parte del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, y que permite incorporar el enfoque de DDHH en el sistema de cooperación internacional. – Elabora un primer ejercicio de evaluación de iniciativas de CSS en torno a 4 principios: Pertinencia, Horizontalidad, Calidad y foco en resultados.

Fuente: Elaboración propia en base a una adaptación de Huitrón Morales, que ha sido revisada para este trabajo por Mario Guerra (AGCID) e incorporado insumos no publicados brindados por AUCI para 2019.

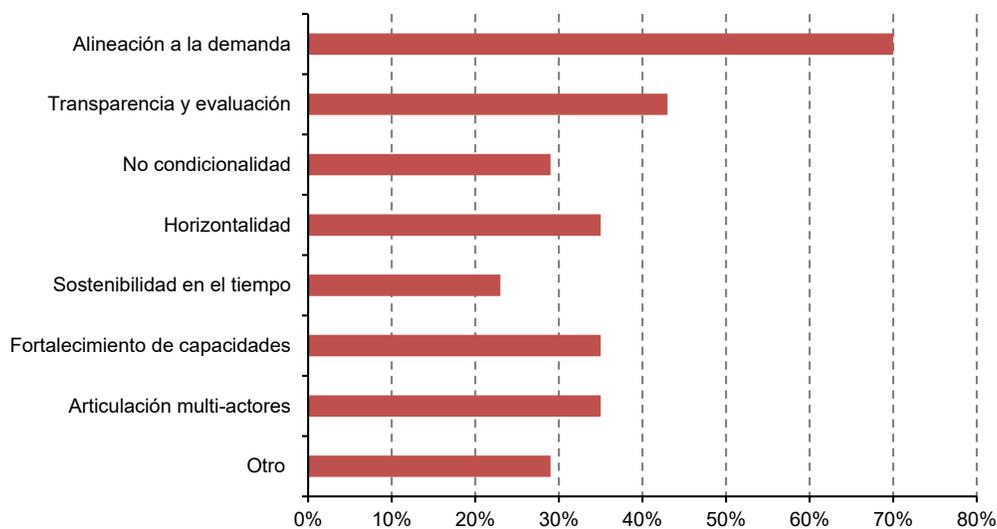
El enfoque de Uruguay en cuanto a la valorización ha sido muy cercano al de SEGIB, entendiendo que “el valor de la CSS trasciende las consideraciones económicas, pues su principal fortaleza la representa la gestión del conocimiento que permite realizar intercambios entre países en desarrollo” (SEGIB, 2016).

A los efectos de relevar la opinión de expertos consultados sobre esta materia, se presentaron los principios de la Política de Cooperación de Uruguay entre otros, y se solicitó que identificarán: *¿Cuáles son los 3 principios más importantes al decidir con quién y cómo cooperar?* Entendiendo que la decisión de cooperar en un país, sea cooperación Sur-Sur o cualquier otra forma de cooperación, si bien responde a la demanda, es a la vez una decisión estratégica propia. Ante la demanda, cada país decide si avanza o

no, si hace o no ese esfuerzo de construcción de un vínculo, una iniciativa, un proyecto o programa conjunto. Y reconociendo que los componentes o factores clave en la decisión de cooperar han sido ampliamente estudiados para la cooperación tradicional y que hay un amplio bagaje metodológico y empírico sobre los modelos de asignación de la AOD, del que, salvando las distancias, se puede nutrir cualquier esfuerzo de comprensión y análisis de las decisiones de cooperar en el marco de la CSS.

El resultado de la consulta a expertos se presenta en el gráfico 4. Como se puede observar, el 70% de los expertos consultados colocó como uno de los 3 principios prioritarios la alineación a la demanda, mientras que más del 40% consideró, como otro de los principios, la transparencia y evaluación de resultados de desarrollo. Ambos principios forman parte de la Política de Cooperación de Uruguay por lo que estarían en línea con el deber ser de la definición de la cooperación de ese país al más alto nivel. Finalmente, el tercer lugar en orden de prioridades señaladas por los expertos, lo tienen 3 principios a los que un 35 % de los expertos colocó dentro de ese grupo, estos son: horizontalidad, fortalecimiento de capacidades, y articulación multiactor y multinivel.

Gráfico 4
Principios más importantes al decidir con quién y cómo cooperar desde la perspectiva de los países en transición



Fuente: Elaboración propia en base a consulta a expertos.

El caso de Uruguay se ubica entre aquellos países que cuentan con un Sistema de Registro de su CSS, pero que no ha avanzado hacia un sistema de valorización. Recién se está trabajando en construir un Sistema de Evaluación de su CSS que es aún un objetivo de mediano plazo. En el marco del Objetivo estratégico 4, orientado a fortalecer alianzas y herramientas para el desarrollo sostenible en el marco de la Política de Cooperación de Uruguay, lanzada en marzo de 2019, se dispone que la cooperación que Uruguay recibe y brinda no está condicionada a cumplir modelos de políticas, ni ligada a la compra de equipamientos/servicios predeterminados y que se deberá: “velar porque el impacto de las acciones para el desarrollo sostenible que apoya la CID se distribuya equitativamente en el territorio”. Cuando se detallan los medios necesarios para la implementación de la política, en la sección de recursos, se coloca la necesidad de “asegurar, de manera consistente con la capacidad fiscal del Estado y su sostenibilidad, disponibilidad de recursos financieros para fortalecer la participación de Uruguay en la cooperación internacional en un rol dual” para:

- a) Continuar aportando a fondos bilaterales, regionales y globales de cooperación;
- b) Continuar aportando a fondos regionales de financiamiento de la sociedad civil;
- c) Incrementar la dotación del fondo de AUCI para fortalecer las contribuciones de Uruguay a la CSS y Triangular y ampliar su impacto en términos de desarrollo sostenible;
- d) Explorar instrumentos de financiamiento innovadores para hacer CSS y Triangular;
- e) Explorar la creación de un fondo para becas de estudiantes extranjeros como parte de la estrategia de CSS;
- f) Explorar la creación de un fondo para promover el intercambio de conocimiento/experiencias con la comunidad de uruguayos en el exterior (diáspora) para el desarrollo sostenible;
- g) Explorar la creación de fondos mixtos de cooperación internacional con socios tradicionales y/o del Sur.

Esto implica el reconocimiento a nivel de la política de que fortalecer el rol dual pasa por fortalecer los aportes financieros a través de diferentes modalidades e innovar en la movilización de recursos. Si bien los objetivos de continuidad (subítemas a y b) no están en cuestionamiento, ninguno de los demás ha sido avanzado hasta fines de 2019.

Uno de los medios necesarios para la implementación de la Política —identificado en la misma Política— es la producción y gestión del conocimiento. Se plantea que “la política de cooperación debe asentarse en una plataforma de conocimiento que permita apoyar la toma de decisiones y la planificación. Esta plataforma debe estar basada en el intercambio y el aprendizaje mutuo, en la sistematización de acciones y resultados, en la investigación, y el análisis de los instrumentos y las prácticas de la cooperación internacional, así como en las estrategias para el desarrollo sostenible”. Para ello, se propone, entre otras acciones: i) Promover líneas de investigación sobre cooperación internacional y desafíos para el desarrollo sostenible en Uruguay; ii) Incorporar el enfoque de derechos y la perspectiva de género en las herramientas utilizadas para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los proyectos de CSS y Triangular; iii) Fortalecer las capacidades de gestión de conocimiento y los dispositivos pedagógicos para los que transfieren experiencias en el marco del programa de CSS y Triangular; iv) Identificar y sistematizar buenas prácticas en materia de cooperación en base a la experiencia de Uruguay, sus socios y la experiencia comparada a nivel internacional; v) Potenciar el Registro Nacional de Cooperación Internacional y el SICI-Uy con información oportuna de todos los actores para facilitar la coordinación, la toma de decisiones y el mejor aprovechamiento de las becas y oportunidades de cooperación y, fundamentalmente; vi) Divulgar y valorizar de forma cuantitativa y cualitativa la cooperación que Uruguay ofrece y recibe y; vii) Promover acciones / sistemas de monitoreo y evaluación de las iniciativas de cooperación.

Muchos de estos objetivos y medios necesarios para la implementación de la Política al 2030 son expresiones de deseo, aspiraciones institucionales y de desarrollo que aún no han madurado institucionalmente pero que forman parte de la hoja de ruta al 2030. Sin embargo, una señal en este sentido, aunque incipiente es que, a fines de 2019, AUCI ha avanzado en la elaboración de un primer esquema de marco de evaluación de la CSS que brinda Uruguay. Este primer ejercicio retoma algunos de los principios del Documento de Política (véase el cuadro 2) y una serie de criterios para cada principio y criterios transversales de eficiencia, sostenibilidad ambiental, derechos humanos, igualdad de género, transparencia y rendición de cuentas, y eficiencia tecnológica. Los criterios centrales se miden, en principio, a través de una serie de indicadores genéricos que buscan medir el grado de logro de lo realizado *vis-à-vis* lo previsto (lógica de evaluación de proyectos tradicional) y definir grados de avance o logro, de adecuación o correspondencia (lo que en sí mismo es un desafío ya que es altamente subjetivo). Este ejercicio es el primer avance hacia una matriz propia de la CSS

de Uruguay, que es está en elaboración y todavía testeándose. Algunos de los desafíos que tiene son que tiene más criterios transversales que centrales, algunos de los transversales podrían ser centrales (como transparencia y rendición de cuentas y eficacia), que los indicadores aún requieren de maduración para poder ser útiles a un sistema de toma de decisiones. En su versión preliminar son indicadores más relevantes para una lógica de evaluación de proyectos en el sentido tradicional y poco relevantes para la comparación entre proyectos y la incorporación de lecciones aprendidas. Para una lógica de sistema de información para la toma de decisiones de la CSS, no son muy útiles indicadores que miden el grado de avance, divulgación o adecuación, porque son indicadores relativos definidos en relación con el ambiente o interpretación de la ejecución en una institución dada. Esto mientras que otros indicadores pueden ser muy difíciles de medir y probar objetivamente como es el caso de la existencia de elementos condicionantes políticos o comerciales.

En la implementación de esta matriz de evaluación de la CSS que se llevará adelante, luego del testeo inicial de 2019-2020, se deberían de considerar los pros y contras de este primer esquema y la posibilidad de ir hacia un sistema simplificado, ya que para poder recabar información relevante para la mejora y decisiones futuras muchas veces *less is more*, en el sentido de que unos pocos indicadores sólidos y que generen confianza e información relevante pueden ser más útiles en un primer momento que una batería compleja que cruza 4 principios centrales y 6 transversales. Finalmente, la relación entre la inversión, es decir el esfuerzo de movilización de recursos humanos, materiales financieros e incluso naturales que pueda implicar la CSS y sus resultados, es un dato relevante para la evaluación más allá del porcentaje de contribución de cada parte o la adecuación del presupuesto ejecutado con el original que también son datos objetivos relevantes vinculados al esfuerzo y la buena ejecución presupuestal.

3. Conclusiones

La posición de Uruguay, así como de gran parte de la región, ha sido crítica a importar sistemas de valoración de la cooperación tradicional y a avanzar en una valoración en términos de dinero sin que haya un acompañamiento de socialización o educación para el desarrollo que permita aprehender el valor añadido de la cooperación más allá de sus volúmenes. De alguna manera, el argumento que Uruguay ha utilizado al cuestionar su graduación por parte de los estados miembros del CAD en el seno de la OCDE definida por su PBI per cápita, también es válido para la CSS: lo fundamental no es el volumen de la cooperación sino su valor añadido para una agenda innovadora, de avance de derechos, de avance del desarrollo sostenible que permita apalancar recursos nacionales y políticas públicas de nueva generación.

Ahora bien, eso no implica que medir o valorizar no permita ser más eficientes, tomar decisiones más informadas sobre la base de datos, análisis y lecciones aprendidas y de forma más transparente. Para tomar decisiones sobre cómo cooperar y con quién cooperar es fundamental mejorar los sistemas de sistematización de aprendizajes y lecciones aprendidas, de análisis de resultados y de medición del aporte más allá de la iniciativa per se y del impacto directo en el corto plazo, sino también incorporando el impacto indirecto y de mediano y largo plazo. Pero este es un desafío para instituciones jóvenes, como lo es AUCI, en el seno de Estados que sin embargo no poseen sistemas sofisticados de medición de resultados y evaluación de políticas públicas en general y en donde los recursos de la cooperación son escasos y por lo tanto más orientados a la acción que a la inversión institucional o al desarrollo organizacional.

Pero el argumento de fondo de Uruguay es que la valoración no debe ser el centro de los esfuerzos de sistematización de la CSS y que de construirse deben ser procesos liderados desde la región y no importando métodos del CAD, que por definición no miden los propios flujos de cooperación internacional para el desarrollo que si bien se han reducido de forma significativa siguen llegando a Uruguay a pesar de que el CAD no los contabilice como AOD desde enero de 2018. Es importante señalar

que la cooperación de los países en transición o graduados por el CAD no se contabilice en el sistema de registro de acreedores de la OCDE, lleva a que los sistemas de registro de estos países, como es el caso de Uruguay, sean desde enero de 2018 la única fuente por la cual se podrá acceder a la información sobre la cooperación internacional para el desarrollo con estos países, sea Norte-Sur, Sur-Sur bilateral, regional, triangular, multilateral o en cualquier forma.

Como plantea Lama (2017) “el dinamismo de este tipo de cooperación continuará demandando respuestas innovadoras en términos de diseño institucional de las entidades responsables de la cooperación al desarrollo en la región, tanto nacionales como de los organismos regionales”. Uno de los expertos consultados planteó que “la CSS debe reclamar un espacio incluyente en el que definir estándares, reglas y procesos de seguimiento” y la mayoría de los expertos consultados planteó que la región en su conjunto tiene un rol que jugar en la redefinición de la gobernanza de la cooperación internacional en transición. No sólo planteando los aspectos centrales en la dinámica de CSS regional sino aportando al debate internacional desde esa experiencia.

Uno de los expertos consultados concluye que “el documento final del PABA+40 ofrece una hoja de ruta de amplitud temática para avanzar en los próximos años. La horizontalidad y el dinamismo que caracterizan a la cooperación que practican los países latinoamericanos, los posiciona como un caso emblemático a nivel mundial”.

En la última década, el PIFCSS se ha constituido en un espacio común para articular las metodologías vinculadas al registro de iniciativas de la CSS y su relación con los ODS en el marco de los Informes SEGIB. Si bien es el instrumento regional existente para avanzar en una toma de decisiones más informada sobre las tendencias de la CSS a escala regional y su caracterización, todavía está lejos de reflejar la realidad de la CSS en América Latina o de constituirse como un sistema de información regional que permita la toma de decisiones informada o la rendición de cuentas.

El resultado y revitalización de la agenda post PABA+40 puede llegar a ser “una plataforma para construir una nueva arquitectura de la cooperación internacional en la que todos los actores del desarrollo participen a partir de sus potencialidades y se beneficien de acuerdo con sus necesidades. El caudal conceptual de los países latinoamericanos acuñado en torno a la necesidad de transitar hacia un sistema internacional de cooperación al desarrollo más horizontal, inclusivo y solidario puede ser un insumo clave del proceso post-PABA+40” señaló otro de los expertos consultados.

Pero también es importante subrayar que la imprecisión en cuanto a los volúmenes movilizados o la falta de voluntad política de los países del Sur Global por transparentar los esfuerzos presupuestales vinculados a la cooperación Sur-Sur, le quita seriedad a la hora de discutir alternativas para la cooperación al desarrollo en sentido amplio basadas en evidencia empírica y datos.

En este sentido, otros expertos señalan que PABA+40, permitió “revitalizar el rol de las Naciones Unidas para apoyar la CSS y triangular y ese puede ser una ventana para revitalizar el espacio de Naciones Unidas para la gobernanza de la CID en general” y de la CEPAL en particular a escala regional, y que su documento final “reconoce la pluralidad, la idiosincrasia y la trayectoria de cada país en la CSS y evita el uso de una conceptualización operativa común de la CSS. No obstante, también promueve la construcción de metodologías voluntarias no vinculantes para facilitar la creación de sistemas de información y el intercambio de conocimiento y prácticas compartidas”. Quizás de forma voluntaria, con aquellos países que tienen interés en desarrollar sistemas propios de valoración, se pueda avanzar en esos elementos mínimos comunes a escala regional que se nutran del avance institucional y de registro y coordinación que la región ha hecho en los últimos doce años y así dar el salto a sistemas más sofisticados de análisis de datos y resultados de desarrollo de la CSS basados en datos abiertos.

Bibliografía

- Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) (2015a), Política chilena de cooperación internacional para el desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, noviembre. Disponible en: https://www.AGCI.cl/images/centro_documentacion/POLITICA_DE_COOP_PARA_EL_DESARROLLO_26nov15.pdf.
- _____(2015b), Estrategia de cooperación chilena para el desarrollo 2015-2018, Santiago, noviembre. Disponible en: https://www.AGCI.cl/images/centro_documentacion/ESTRATEGIA_DE_COOPERACION_26nov15.pdf.
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) (2019), Esquema preliminar de matriz de evaluación de Cooperación Sur-Sur, sin publicar.
- _____(2018), Política de Cooperación Internacional del Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, diciembre, Montevideo, Uruguay.
- _____(2017), Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay - 2017, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- _____(2011), Los Países Latinoamericanos en el Escenario de la Cooperación Internacional, AUCI, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/paises-latinoamericanos-escenario-cooperacion-internacional>.
- AGCID-Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) (2016), "Para una cooperación sin exclusión: El papel de los países duales en vías de desarrollo sustentable", marzo.
- Aleman, C., AGCID – PNUD (2017), Primer análisis de impacto de la graduación de Chile", Proyecto: "Fortalecimiento institucional de AGCID Chile para enfrentar su doble rol de país oferente y receptor de cooperación, diciembre.
- Aleman, C. y Fréres, C. (2018), América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo, ELACID, Revista Internacional de Cooperación & Desarrollo, febrero. Disponible en: <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/3596/2874>.
- Aleman, C. y Herrera, R. (2019), La gobernanza de la Cooperación internacional está en transición y América Latina y el Caribe también, SEGIB, diciembre, sin publicar.
- Alonso, J.A. (2007), Cooperación con países de renta media, Editorial Complutense, Madrid.
- Alonso, J. A., Glennie, J. y Sumner, A. (2014), *Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*. DESA Working Paper No. 135, julio. United Nations, Department of Economic Affairs. Disponible en: http://www.un.org/esa/desa/papers/2014/wp135_2014s.pdf.

- Atkinson, A. B. (2016), *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?*, FCE, México.
- Ayala Martínez, Citlali y Molina Alcántara, M. (2014), "El surgimiento de nuevas alianzas y modalidades de cooperación Sur-Sur en América Latina en el marco de una apremiante evolución", en Ayala, C. y Rivera, J. (coord.). *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*. Vol. I. Ciudad de México, Instituto Mora y BUAP-CEDES.
- Ayllón, B. (2015), La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta, Anuario de Integración.
- Bárcena, A. (2015), "La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo", en Ocampo, J. A. (ed.). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Santiago de Chile, Siglo XXI Editores y CEPAL.
- Bárcena, A.; Manservigi, S.; Pezzini, M. (2017), *Development in Transition*.
- Brun, E. (2018), El cambio internacional mediante las relaciones internacionales Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente, Colegio de México.
- Carter, P. (2016), "New rules give donors too great an incentive to invest in the private sector", Comment, Blog ODI, 30 de marzo. Disponible en: <https://www.odi.org/blogs/10371-new-oda-aid-rules-donors-incentive-invest-private-sector>.
- CERIR (2017), Cuadernos de Política Exterior Argentina, Cuaderno No. 126, ISSN: 1852-7213, Santa Fe, Argentina.
- Cochrane, L. y Thornton, A. (2015), Charity Rankings: Delivering Development or Dehumanising Aid? *Journal of International Development*, DOI: 10.1002/jid.3201, diciembre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018*. LC/PUB.2019/3-P, Santiago.
- _____ (2018), *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*. Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2016a), El enfoque de brechas estructurales Análisis del caso de Costa Rica, noviembre, Santiago de Chile.
- _____ (2016b), Cooperación Sur-Sur. Propuesta de medición de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe a través de un Sistema de Cuentas Satélite. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/o2_informe_cuentas_satelites.pdf.
- _____ (2014), Ocampo, J.A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H., Frenkel, R. La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica. Serie: *Libros de la CEPAL - Desarrollo Económico*.
- Cuño, J. (2012), Evolución, áreas, escenarios y actores de la cooperación internacional. Cooperación Internacional, nuevos enfoques. Sevilla, El Colegio de América - Universidad Pablo de Olavide.
- De la Iglesia, J. A. (2019), La Agenda 2030 y América Latina y el Caribe. Ideas políticas y experiencias para el "desarrollo en transición", Análisis Carolina, 17/2019, 3 de septiembre, Madrid, España.
- Domínguez Martín, R. (2019), "La constelación del Sur: la Cooperación Sur en el cuarenta aniversario del plan de acción de Buenos Aires", en Domínguez Martín, R.; Lo Brutto, G.; y Surasky, J. (eds.). *La constelación del Sur: lecturas histórico críticas de la cooperación sur-sur*". Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad de Cantabria y Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional.
- EURODAD et al. (2017), "CSO recommendations on the PSI reform", marzo, Bruselas.
- Fittipaldi, Martín (2013), "Uruguay frente a la cooperación internacional. El reto de la Cooperación Sur-Sur y triangular", en Ayllón, B. y Ojeda, T. (coord.). *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina*. Madrid, Los libros de la Cartarata y AECID.
- Glennie, J. (2019), Global Public Investment, Five paradigm shifts for a new era of aid, Joel Lange Institute, septiembre.
- Hirst, M. (2010), "América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas", en Ayllón, B. y Surasky, J. (coord.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid, Los libros de la Cartarata y AECID.
- Huitrón Morales, A. (2016a), La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):88-122.
- _____ (2016b), La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, volumen 5, número 1, pp. 88-122. ISSN: 2254-2035.

- Jenks, B. (2015), "Cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas: las raíces de una agenda de reforma", en Ocampo, J. A. (ed.). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Santiago de Chile, Siglo XXI Editores y CEPAL.
- Lamas, L., (2017), La cooperación Sur-Sur de Uruguay. Un análisis de su evolución (2005-2015), Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), 126, julio-diciembre, ISSN 0326-7806 (edición impresa) - ISSN 1852-7213 (edición en línea).
- Lecchini, G. (2009), "La cooperación sur-sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad?", *Revista Relaciones internacionales*, 12. Madrid, UAM.
- Legler, T., Turzi, M.; Tzili-Apango E. (2018), China y la búsqueda de la gobernanza regional autónoma en América Latina, *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, No. 119, ISSN: 133-6595, 15 de enero.
- Malacalza, B. (2020), Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina. Estudio de casos, Documentos de Trabajo N° 32 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (2016), La Cooperación Intra Mercosur. Análisis de siete sectores. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/la-cooperacion-intra-mercosur/>.
- _____(2020), Comunicado de Paraguay por el aniversario del MERCOSUR. Disponible en: <https://www.mercosur.int/comunicado-de-paraguay-por-el-aniversario-del-mercosur/>.
- Mesa, M. (2000), La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI: Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid. Disponible en: http://www.ceipaz.org/educacionparaeldesarrollo/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=96&Itemid=5.
- _____(2014), Precedentes y evolución de la Educación para el desarrollo: un Modelo de cinco generaciones. Sinergias – diálogos educativos para a transformação social – n.º 1. Disponible en: <http://www.sinergiased.org/index.php/revista/item/52-manuela-mesa-precedentes-y-evolucion-de-la-educacion-para-es-desarrollo-un-modelo-de-cinco-generaciones>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay (2019), Revista de la Academia Diplomática y Consular Carlos Antonio López. Programa SIMORE, primera experiencia de CSS en Derechos Humanos en Paraguay. Disponible en: https://www.mre.gov.py/index.php/download_file/view_inline/17703.
- Naciones Unidas (2019a), Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Buenos Aires, Argentina. A/CONF.235/3*.
- _____(2019b), Estado de la cooperación Sur-Sur. Informe del Secretario General. A/74/336.
- _____(2019c), Informe de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Buenos Aires, Argentina. A/CONF.235/6.
- _____(2019d), Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos, Septuagésimo cuarto período de sesiones, A/74/269, 6 de agosto.
- _____(2019e), Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, A/CONF. 235/3, 11 de marzo.
- _____(1979), Plan de Acción de Buenos Aires, Primera Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, Buenos Aires.
- Naciones Unidas Derechos Humanos – Paraguay (2014), Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE). Experiencia Paraguaya. Disponible en: <https://acnudh.org/load/2019/07/036-Sistema-de-Monitoreo-de-Recomendaciones-Experiencia-de-Paraguay.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020), El valor añadido de la Cooperación Triangular: Lecciones aprendidas del programa para la Cooperación Triangular UE-ALC (Adelante). Documento de trabajo de Cooperación Para el Desarrollo de la OCDE 68. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/development/el-valor-anadido-de-la-cooperacion-triangular_e1b757ef-es.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*. Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>.
- Oddone, N. y Perrota, D. (2014), "Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR: piano piano si va lontano", en Ayala, C. y Rivera, J. (coord.). *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur Latinoamericana*. Vol. I. Ciudad de México, Instituto Mora y BUAP-CEDES.

- Oddone, N. y Rodríguez Vázquez, H. (2016), "Cooperación Triangular: Perspectivas latinoamericano-caribeñas" en Ponce, E., Lucatello, S. y Velázquez, R. (coord.). *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una perspectiva desde México*. Ciudad de México, CGCID, AMEI y REMECID.
- Ortega, M. L. (1994), *Las ONGD y la crisis del desarrollo*, Madrid, IEPALA/ETEA.
- Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (2014), Disponible en: <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.
- Presidencia de la República del Paraguay (2015), Decreto N° 4368 por el cual se establece el sistema de monitoreo de recomendaciones (SIMORE) como medio informático en el cual constarán las acciones del estado relacionadas al cumplimiento e implementación de las sugerencias en materia de derechos humanos, formuladas al Paraguay por los diferentes mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Disponible en: https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO_4368_g83nsypf.pdf.
- Rivero, M. y Xalma, C. (2019), *Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo*, Documentos de Trabajo 16 / 2019 (2ª época.), Fundación Carolina, Madrid, España.
- Sanahuja, A. Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. Pensamiento Iberoamericano. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/42573/>.
- Sanahuja, J. A. (2011), *Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe*, Universidad Complutense de Madrid, ISSN 0212-0208, Madrid, España.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2020), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2019>.
- _____ (2018a), *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*, Madrid. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=una-decada-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica>.
- _____ (2018b), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, noviembre, Madrid. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2018>.
- _____ (2016a), *Valorización de la Cooperación Sur-Sur. Estudios de caso: Brasil, Chile y México*. Serie Documentos de Trabajo – DT 10, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur PIFCSS. Disponible en: <https://www.cooperacionsursur.org/images/DT10-Valorizacion-CSS-Estudios-de-Caso.pdf>.
- _____ (2016b), *Valorización de la Cooperación Sur-Sur. Avances y retos en Iberoamérica*. Serie Documentos de Trabajo – DT 09, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur PIFCSS. Disponible en: <https://www.cooperacionsursur.org/images/DT-09.pdf>.
- _____ (2015), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*. Madrid, SEGIB.
- Soares de Lima, M. R.; S. Milani, C., Echart Muñoz, E. (2016), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, CLACSO, FAPERJ.
- Sogge, D. (2019), *South-South Cooperation and Social Justice-Lost in an Anti-Politics Machine?* noviembre.
- Tezanos Vázquez, S. (2019), *América Latina y el Caribe en la Agenda 2030 Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el "desarrollo en transición"*, Fundación Carolina, Agenda 2030, 5/2019 Documentos de trabajo. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_05.pdf.
- United Nations (2019), *Resolution adopted by the General Assembly on 15 April 2019*. Buenos Aires outcome document of the second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation. A/RES/73/291.
- United Nations Office for South-South Cooperation (2016), *Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development*. Disponible en: <https://www.unsouthsouth.org/2018/09/12/good-practices-in-south-south-and-triangular-cooperation-for-sustainable-development-vol-2-2018/>.
- _____ (1978), *Buenos Aires Plan of Action*. Buenos Aires, Argentina. <https://www.unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/>.
- UNCTAD (1968), *Actas de la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. Nueva Delhi, 1968. Disponible en: http://unctad.org/es/Docs/tdg7vol1_sp.pdf.

Anexos

Anexo 1

Síntesis de la conceptualización de CSS en Brasil, Chile y México

	Brasil	Chile	México
Metodología para valorizar la CSS	Cuentan con metodología para valorizar la cooperación internacional al desarrollo (CID) en general sin discriminar CSS		
Tiempo de aplicación de la metodología	Desde 2010	Desde 2010	Desde 2011
Elementos valorizados	Sueldos funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales.	Sueldos funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales, presupuestos de cooperación técnica, para proyectos de cooperación técnica y de funcionarios de soporte general y dedicados a proyectos.	Sueldos funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales.
Otras expresiones de CSS que se valorizan	Cooperación en educación; cooperación científica y tecnológica; cooperación humanitaria; protección, apoyo e integración de refugiados; operaciones de mantenimiento de la paz; aportes a organismos internacionales.	Sólo se hace valoración de la cooperación técnica.	Cooperación financiera (reembolsable y no reembolsable); contribuciones a organismos internacionales (ajustadas con criterios de OCDE adaptados al caso mexicano); cooperación académica; ayuda humanitaria.
Uso de la valoración para toma de decisiones y mejoramiento de CSS	La información se usa ocasionalmente para tales fines. En el ejercicio 2011–2013 se utilizará para avanzar en la verificación de resultados e impacto.	La información se usa para hacer análisis de la cooperación técnica que se otorga.	La información de cuantificación se está utilizando para mejorar la gestión de AMEXCID. Se hizo un ejercicio piloto de evaluación con Honduras.
Otros usos de la valoración	Análisis de CSS, vinculación a política exterior.	Análisis de CSS, vinculación a política exterior.	Análisis de CSS, vinculación a política exterior, vinculación a procesos de mejoramiento de la gestión de CID.
Fortalezas que ofrece el país	Análisis conceptual para valoración; diseño y ajuste metodologías de valoración; análisis de información; análisis de políticas públicas vinculadas a la cooperación.	Análisis conceptual para valoración; diseño y ajuste metodologías de valoración; análisis de información.	Análisis conceptual para cuantificación; diseño y ajuste metodologías de cuantificación; análisis de información.

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada por SEGIB en el documento "Valorización de la Cooperación Sur-Sur. Estudios de caso: Brasil, Chile y México".

Anexo 2

Países de Latinoamérica: estrategias relacionadas a CSS

País	Tipo de diseño institucional	Estrategia de CSS	Ejes de la estrategia	Cooperación extrarregional
Argentina	Dirección General o Subsecretaría en Ministerio de Relaciones Exteriores: DGCIN, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Decisión Administrativa 1146/2016. Lineamientos para la cooperación Sur-Sur (2013-2015) (no vigente)	"Proponer el diseño de la política de Asistencia al Desarrollo ofrecido por la Argentina, por la vía de la cooperación técnica y de la asistencia financiera cuando esté vinculada a la cooperación técnica". (Decisión Administrativa 1146/2016)	Media (África y Asia. Estrategia de diversificación desde 2012)
Brasil	Ministerio de Relaciones Exteriores: Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), creada en 1987	Documento de estrategia da ABC, 2016. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral, ABC, 2016. Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral, ABC, 2018	Alineamiento a prioridades nacionales; impacto nacional, regional o local; potencial de disseminación de conocimiento; sustentabilidad de resultados; desarrollo de capacidades; etc.	Alta (en África principalmente con países luso-parlantes)
Chile	Agencia en Ministerio de Relaciones Exteriores: Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), en 1990	Política y Estrategia de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo 2015-2030. Estrategia de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo 2015-2018	Avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible; Fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido; Consolidar el Sistema Nacional de cooperación internacional para el desarrollo	Baja (recientemente en África)
Colombia	Agencia en Presidencia: Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC) 2010	Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional (CI) 2015-2018	Construcción de la paz; Desarrollo rural sostenible, y Conservación y sostenibilidad ambiental	Media (estrategia de diversificación desde 2012)
Costa Rica	Dirección General o Subsecretaría en Ministerio de Relaciones Exteriores: Dirección de Cooperación Internacional en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Política de Cooperación Internacional 2014-2022	Seguridad Ciudadana; Ambiente y Ordenamiento territorial; Gestión del riesgo; Competitividad e Innovación; Bienestar Social	Baja (experiencia con Marruecos)
Cuba	Secretaría o Dirección en Ministerio de Planificación u otros ministerios: Dirección de Colaboración Económica, Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera	Principios de la colaboración económica. Resolución N.º 43/2005. Normas para la contratación de profesionales y técnicos	Complementariedad, Integración de economías y solidaridad internacional	Alta
Ecuador	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AECI), en 2007 reemplazada, en 2009, por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI). Subsecretaría de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable 2017-2021	Derechos humanos; Género; Sostenibilidad ambiental; Interculturalidad y participación, y Fortalecimiento de capacidades	Baja

País	Tipo de diseño institucional	Estrategia de CSS	Ejes de la estrategia	Cooperación extrarregional
México	Agencia en Ministerio de Relaciones Exteriores: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) 2010	Ley de cooperación internacional para el desarrollo, 2011. Programa de cooperación internacional para el desarrollo 2014-2018	Fortalecer sistema de CID para una mejor gestión; Ampliar y promover la cooperación hacia países y regiones estratégicas; Relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades; Incrementar la presencia de México en el mundo mediante la promoción de fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural	Baja
Perú	Agencia en Ministerio de Relaciones Exteriores: Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), en 2002	Ley de cooperación técnica internacional, 1991. Declaración de política de cooperación técnica internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019	Desarrollo inclusivo; gobernanza, conservación y sostenibilidad ambiental y competitividad	Baja (experiencia con Tailandia)
Uruguay	Agencia en Presidencia: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) 2010	Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030 (2018)	Posicionar las prioridades políticas en la agenda de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible; Generar nuevas oportunidades de cooperación internacional; Ampliar la capacidad oferente de Uruguay, y Fortalecer alianzas y herramientas para el desarrollo sostenible	Baja (desde 2019 en África)
Venezuela (República Bolivariana de)	Dirección General o Subsecretaría en Ministerio de Relaciones Exteriores: Viceministerio para temas multilaterales. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores	Plan estratégico Socialista de PDVSA 2016-2026	Capítulo titulado "Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la Gran Potencia Naciente de América Latina y el Caribe, que garantice la conformación de una zona de paz en Nuestra América"	Baja

Fuente: Elaboración propia en base a Malacalza (2020).



El mundo pospandemia de COVID-19 exige más multilateralismo, más cooperación internacional y más integración regional. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la década de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen una hoja de ruta y un punto de referencia. En ese contexto, la cooperación Sur-Sur y triangular y la asistencia técnica deberían tener un papel cada vez más preponderante. En este documento se analizan experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en el Paraguay y el Uruguay. Estos dos casos ilustran la complejidad del proceso de definición de metodologías consensuadas para la valoración de la cooperación Sur-Sur. Asimismo, estas experiencias refuerzan la relevancia de mejorar los mecanismos de sistematización de aprendizajes y la capitalización de las lecciones aprendidas, del análisis de resultados y de la medición del aporte de la cooperación, así como de su impacto directo e indirecto para apoyar la toma de decisiones nacionales sobre cómo y con quién cooperar, y construir puentes de cooperación regionales.