



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

La transición de Uruguay hacia el abandono de la ayuda

Análisis sobre la respuesta política de Uruguay entre 2015-2020 frente a la “graduación” por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de Derecho, Udelar

2021

Patricia Alemañy Billorou

C.I.: 4.822.953-9

Tutor: Camilo M. López Burian

Agradecimientos

A la Universidad de la República y sus docentes.

A Camilo López, por su apoyo, confianza, orientación y paciencia durante este proceso.

A mi hermana y colega Cecilia, por transmitirme su pasión por esta profesión y orientarme en el camino.

A todas las personas entrevistadas y consultadas, por sus valiosas contribuciones y disposición. Especial agradecimiento a Jonathan Glennie y Andrea Vignolo por haber confiado y haberme enseñado tanto durante los últimos meses.

A mis padres, familia, pareja y amigos/as por su cariño y apoyo incondicional.

Índice

1. Introducción.....	4
2. Antecedentes y problema de investigación.....	5
3. Enfoques Teóricos y Metodología.....	11
3.1. Enfoques teóricos.....	11
3.2. Delimitaciones conceptuales.....	14
3.3. Consideraciones metodológicas.....	15
4. Análisis.....	17
4.1. ¿Qué medidas de Política Exterior tomó el gobierno uruguayo durante 2015-2020, frente a la graduación de la lista de elegibilidad del CAD para recibir AOD?.....	17
4.1.1. Medidas y acciones tomadas e impulsadas por el gobierno uruguayo.....	19
4.1.2. Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030.....	23
4.2. ¿Qué factores operaron al momento de tomar las medidas adoptadas por el gobierno uruguayo?.....	24
4.2.1. Factores que impulsaron el accionar del gobierno uruguayo.....	24
4.2.2. Factores que dificultaron el accionar del gobierno uruguayo.....	29
4.3. ¿Qué alternativas se plantearon frente al mecanismo de graduación del CAD?.....	31
4.3.1. Las alternativas impulsadas por el gobierno uruguayo.....	32
4.3.2. Alternativas/ estrategias confluyentes.....	34
5. Conclusiones.....	37
6. Bibliografía.....	41
7. Glosario de acrónimos.....	48
ANEXO - ENTREVISTAS.....	50

1. Introducción

El presente trabajo estudia la respuesta política del gobierno uruguayo, frente a la “graduación” como país de renta alta por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Para ello, se emplean distintos enfoques y teorías de las Relaciones Internacionales a fin de analizar las motivaciones, estrategias y dificultades que encontraron de los actores en cuestión.

Se busca estudiar las medidas de política exterior que tomó el gobierno durante el período 2015-2020 frente a la “graduación”, los factores que operaron como impulsos y limitaciones para su accionar, así como las alternativas planteadas frente al mecanismo de graduación, a fin de analizar la respuesta política de Uruguay en su conjunto.

El trabajo comienza contextualizando la situación de la cooperación internacional para el desarrollo y el rol de Uruguay en la misma, así como el mecanismo de asignación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). A continuación, se presenta el objeto de estudio y problema de investigación, con las interrogantes que guían la investigación.

Posteriormente se abordan los enfoques teóricos que permiten analizar el comportamiento tanto del gobierno uruguayo, como de los demás actores, facilitando el estudio de los impulsos y dificultades que condicionaron el accionar del gobierno. Asimismo, se indican las delimitaciones conceptuales que acotan y dirigen el significado de los conceptos empleados en la presente investigación. Luego, se presentan las consideraciones metodológicas y el proceso de investigación.

En la siguiente sección, se desarrolla el análisis de las interrogantes que orientan el trabajo, y finalmente, se reflexiona sobre las principales conclusiones que se extraen a partir de la transversalización de las perspectivas teóricas y el análisis de datos cualitativos.

2. Antecedentes y problema de investigación

Existen dos tipos de relaciones posibles entre centros de poder independientes: la relación violenta, recurriendo a la amenaza o uso de la fuerza, o la relación pacífica, conducida por el camino de la cooperación y la negociación. Los centros de poder han demostrado desde la antigüedad, su interés por establecer relaciones no violentas, mediante la cooperación y negociación. Estas relaciones se han ido transformando y evolucionando con el correr del tiempo.

Entre las décadas del cincuenta y sesenta del pasado siglo, se inicia un período caracterizado por el final de la Segunda Guerra Mundial, y en este contexto posbélico, la cooperación internacional comienza desarrollarse tal como la conocemos hoy en día. Es en este marco, que se firma la carta fundacional de las Naciones Unidas en 1945, estipulando la “resolución pacífica de cualquier controversia futura entre naciones, y se instituye la cooperación internacional para la aplicación de los principios de la carta (...).” (Álvarez, S. M., 2012, p.10)

Existen distintas modalidades de cooperación, de acuerdo a su forma de implementación. Por un lado, la cooperación que proviene de organismos internacionales, como las Naciones Unidas (NNUU), llamada cooperación multilateral. Por otro lado, la cooperación Sur-Sur (CSS) que es aquella que se genera entre países en desarrollo. Se trata de asociaciones horizontales que se impulsan por necesidades conjuntas. La cooperación triangular no está definida formalmente a nivel internacional, sin embargo, ocurre entre cooperantes tradicionales, socios de la CSS y organismos internacionales. También se encuentra la cooperación regional, “que se da en el marco de organismos o bloques de integración regional.” (AUCI, 2019¹). Por último, la cooperación tradicional es definida como:

las transferencias de recursos financieros o en especie (tecnologías, equipamientos, conocimientos) de carácter no reembolsable, destinadas a apoyar los esfuerzos del país en desarrollo, para alcanzar el bienestar de sus habitantes. (...) Dentro de ella, está incluida la cooperación Norte-Sur de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (AUCI, 2019²)

La cooperación internacional al desarrollo (CID) aparece como una herramienta para la construcción de nuevas relaciones político-económicas, y para el logro de objetivos

¹ Extraído de sitio web: <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/politicas-y-gestion/modalidades-de-cooperacion>

² Extraído de sitio web: <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/politicas-y-gestion/modalidades-de-cooperacion>

específicos. Es definida por Sanahuja como un “conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible.” (Galán y Sanahuja, 1999, p.17)

Desde su surgimiento, la CID ha atravesado distintos procesos. Sin embargo, el concepto de desarrollo ha evolucionado de manera aún más veloz, pasando de estar ligado al concepto de industrialización, en la Revolución Industrial, transitando por las teorías de la modernización y la dependencia, al enfoque de desarrollo humano planteado por Amartya Sen, hasta llegar a los Objetivos del Milenio (ODM) del 2000, y recientemente, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) del 2015, y su Agenda 2030.

En el año 2000, en el marco de las Naciones Unidas, y como respuesta política y social a la creciente integración económica, los Estados adoptaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. “La adopción de estos objetivos podría ser una muestra de que la arena de la política internacional, antes centrada en los actores estatales y las cuestiones ‘duras’ de la seguridad y la diplomacia, se habría tornado más ‘global’ y se habría ampliado a cuestiones como el desarrollo social y los principales derechos económicos y sociales.” (Sanahuja, 2014, p.52).

Los ODM fueron “una expresión de la globalización del espacio político y social” (Sanahuja, 2014, p.53) y tuvieron como fin la creación de principios marco de gobernanza global del desarrollo. Generan una nueva percepción sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo que, desde sus comienzos en el marco de la Guerra Fría, era considerada desde una perspectiva realista, en palabras de Morgenthau, como un mero instrumento económico de la política exterior de los Estados. Esta nueva ‘agenda social’ de la globalización, suponía relegitimar ese instrumento al vincularla con objetivos globales de la lucha contra la pobreza.” (Sanahuja, 2014, p.53).

Los ODM fueron novedosos y revolucionarios, sin embargo, desprendieron ciertas lecciones a aprender. El alcance de los ODM fue bastante limitado en comparación con los ODS, teniendo como meta principal la reducción de la pobreza. Desde América Latina “los ODM fueron percibidos como objetivos mínimos, que fallaban al menos en no integrar uno de los desafíos centrales de la región que era ligar los esfuerzos de reducción de la pobreza con los de reducción de la desigualdad.” (AGCI, 2017, p.16)

Posteriormente, en el 2005 se firma otro documento clave en la historia de la CID: La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. La Declaración de París, sentó las bases para asegurar la eficacia de la ayuda, proponiendo nuevos compromisos y fijando nuevos indicadores. Se firmaron ciertos principios que se proponían reforzar el sistema de cooperación: *apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y mutua rendición de cuentas*. En el 2008, la Declaración firmada en Accra, retoma y refuerza los principios acordados en París.

En este sentido, cabe destacar también la Asociación para la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo de Busan en 2011. En Busan se valora el progreso de los objetivos y se crea la Asociación Mundial para una Eficaz Cooperación al Desarrollo. Se discute la eficacia de la ayuda, y su efecto en el cumplimiento de los ODM.

Los ODM, suponían metas a cumplir al 2015, y una vez llegada la fecha, se discutieron en función a sus resultados. A partir de la Cumbre de la Tierra Río+20 en 2012, se comenzaron a conformar las bases para los ODS.

Posteriormente se creó un Grupo de Trabajo Abierto, con representantes de 70 países, generando una propuesta final con 17 objetivos y 169 metas para julio del 2014. Se realizaron varias conversaciones, negociaciones y encuestas para determinar las áreas prioritarias a tratar en estos objetivos. En enero del 2015, se concluyeron los ODS en el marco de la Agenda 2030, a partir de la propuesta consensuada por el Grupo de Trabajo Abierto y la evaluación de la Asamblea General.

La creación de la Agenda 2030 y los ODS, significó un cambio de paradigma y un nuevo concepto de desarrollo, dado que “los ODS reconocen que los desafíos del cambio estructural y del desarrollo se mantienen más allá de mejoras en niveles de pobreza medidos por x dólares al día, el producto bruto interno o el PIB per cápita, y requieren de políticas de largo plazo con un enfoque de sostenibilidad.” (AGCI, 2017, p.17).

Los ODS “constituyen [entonces,] el primer marco general de la cooperación al desarrollo que integra la complejidad del desarrollo y reconoce las interdependencias entre países, entre disciplinas y entre la economía, la sociedad, las instituciones y el medio ambiente” (AGCI, 2017, p.18), incorporando la necesidad de disminuir las desigualdades, a la vez que alcanzar la erradicación de la pobreza.

El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro, titulado “El futuro que queremos”, sostiene “la necesidad de adoptar métodos más amplios de medir los avances, que complementen el producto interno bruto, con el fin de sustentar mejor las decisiones de políticas (...).” (Naciones Unidas, 2012, p. 38) En este sentido, las discusiones ponen relevancia en la necesidad del cambio de perspectiva sobre la AOD, en especial sobre el criterio de elegibilidad para la misma.

En este marco, en Latinoamérica y más particularmente en Uruguay la institucionalización de la cooperación, ha adoptado diferentes modalidades. En 2010 se crea la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), con el propósito de responder a los desafíos que presenta Uruguay en su doble rol de receptor y oferente³ en la cooperación Sur-Sur y Triangular. Se trata de una Agencia independiente que cuenta con un Consejo Directivo, compuesto por: la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Su dirección tripartita, fundamenta que:

las acciones de la cooperación internacional como política pública deben guardar consistencia con los cinco pilares de política exterior definidos por la Administración y, en particular, por la Cancillería, esto es, el apego a los grandes principios de derecho internacional, la inserción económico-comercial del país, la integración regional, el apoyo a los compatriotas allende fronteras y la reforma del Estado en aras de la modernización de la Administración. (AUCI, 2015, p.80).

En 2013, Uruguay fue apuntado como país a ser graduado de la lista de elegibilidad del CAD (2017⁴) (junto a Chile y Seychelles; y Antigua y Barbuda el siguiente año). Esto implicaba que, si para el año 2016 mantenía el PIB per cápita superior a USD.12.745, sería clasificado como país de renta alta por BM, pasando de ser receptor a ser donante de AOD en 2017.

El CAD, conformado en 2017 por 30 Estados, es un órgano clave dentro de la OCDE. El CAD elabora una lista de elegibilidad, mediante la cual selecciona -por decisión unilateral- los países habilitados para recibir AOD. Para conformar esta lista se utiliza una categorización basada en las franjas determinadas por el Banco Mundial año tras año, con el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita como único indicador.

Los países que poseen y/o superan un PIB per cápita de USD 12.475, alcanzan el umbral que corresponde a países de renta alta. Esto significa que si un país permanece por tres años

³ Más tarde conocido como “rol dual”.

⁴ Extraído de sitio web: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>

consecutivos en ese umbral, es considerado como país de renta alta por el CAD, “graduándolo”, lo que supone quedar fuera de la lista de países elegibles para recibir AOD.

Cabe destacar que no se trata de decisiones revisables, es decir, que no es posible revertir la elegibilidad. Sin embargo

la transición de los ingresos medios a los altos también puede invertirse. Entre 1990 y 2015, ha habido 15 casos de países que volvieron a la clasificación de renta media; en tres de los cuales, los países hicieron la transición inversa al menos dos veces. Muchos de estos países son pequeños estados insulares (por ejemplo, Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Samoa Americana, Guam), o tienen economías dominadas por el petróleo (p. ej. Bahrein, Guinea Ecuatorial, Arabia Saudí, Venezuela). En otros casos, las perturbaciones externas importantes fueron amplificadas por las debilidades internas (Letonia, Malta, Hungría, Corea, Federación Rusa).” (OCDE, 2017, p.17)

La AOD ha recorrido distintas fases con el correr de los años, sin embargo, sus principios se han mantenido. Algunas de sus fases fueron las siguientes: “desde la retórica del ‘gran impulso’ de los años 60, la fijación del objetivo del 0,7% de la RNB para los países ricos de la OCDE en los años 70, el ajuste estructural en los años 80 y 90 y, posteriormente, la era de los ODM para los primeros 15 años de este siglo, que suponen un renovado empeño en el gasto del sector social.” (Glennie, 2021, p.5).

Sanahuja afirma que

la ‘graduación’ parte de la premisa de que en estos países la AOD reduce su importancia, y que, al alcanzar ese nivel de renta, los países en desarrollo tendrán más capacidad de movilizar recursos internos —por vía fiscal, y a través de mercados financieros más desarrollados— y de acceder a recursos externos, sean crédito no concesional de los bancos multilaterales de desarrollo, o, sobre todo, de la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, esa premisa no siempre es cierta. De 33 países de América Latina y el Caribe, solo en cinco la IED y/o las remesas son relevantes como fuente de financiación externa, lo que significa que la mayor parte de la región se ve privada de la AOD sin que se hayan modificado las condiciones adversas que aún enfrentan ante las finanzas globales. (Sanahuja, 2019, p.30)

La graduación refuerza la idea de la ayuda como fin en sí mismo, mediante la cual los estándares de vida mínimos proporcionados por una franja de PIB per cápita considerablemente baja constituyen la consumación de la necesidad de la misma - al alcanzar este nivel mínimo de desarrollo.

En el 2018, Uruguay fue finalmente “graduado” - aunque inicialmente estaba previsto que esto ocurriera en el 2017. La graduación de Uruguay y Chile supuso un cambio estratégico. La clasificación determinada por el Banco Mundial, y específicamente, la utilización del PIB per cápita como único indicador para determinar el nivel de desarrollo de un país ha sido fuertemente cuestionada. Por otra parte, resulta contradictoria el compromiso asumido en 2015 por los Estados parte de las Naciones Unidas, con la adopción de la Agenda 2030 y los ODS.

El presente trabajo, pretende identificar si existió o no, una estrategia de política exterior por parte del gobierno uruguayo durante el período 2015-2020, para responder a la graduación por parte del CAD. Frente a esta interrogante, se plantea analizar los resultados de las medidas tomadas, tanto en el plano interno como para la cooperación internacional en su conjunto.

En este sentido, la interrogante que guía investigación es la siguiente:

¿Cuál fue la estrategia de política exterior del gobierno uruguayo durante 2015-2020, frente a la graduación de la lista de elegibilidad del CAD para recibir AOD?

Las preguntas específicas son las siguientes:

→ ¿Qué medidas de política exterior tomó el gobierno uruguayo durante 2015-2020, frente a la graduación de la lista de elegibilidad del CAD para recibir AOD?

→ ¿Qué factores operaron al momento de tomar las medidas adoptadas por el gobierno uruguayo?

→ ¿Qué alternativas se plantearon frente al mecanismo de graduación del CAD?

3. Enfoques Teóricos y Metodología

3.1. Enfoques teóricos

En el intento de comprender los intereses de los actores involucrados, y analizar así la postura del gobierno uruguayo frente a la graduación, se toman distintas perspectivas teóricas de las Relaciones Internacionales, para luego relacionarlas con la cooperación internacional para el desarrollo.

Algunas de las teorías que explican las dinámicas de las Relaciones Internacionales, mediante las cuales se pretende abordar el problema de investigación formulado, son: la teoría realista, la teoría de la interdependencia compleja dentro del institucionalismo liberal y, tangencialmente, la teoría de la dependencia.

En primer lugar, es pertinente remitirse, brevemente, a la visión clásica de las Relaciones Internacionales. El **realismo** es la teoría de las Relaciones Internacionales más antigua que surge con el nacimiento del Estado-Nación, durante los siglos XVI, XVII y XVIII.

El realismo, como se mencionó anteriormente, supone que la política, al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas que se arraigan en la naturaleza humana. La teoría realista, históricamente planteaba que todas las acciones estatales estaban encaminadas a mantener, incrementar o demostrar el poder. Morgenthau (1986) en este sentido sostiene que “el elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder.” (p.13).

El realismo plantea que los procesos que tienen lugar en el contexto internacional, suman cero, en decir, “las ganancias que logra un Estado siempre conllevan a una pérdida en las capacidades de otros.” (Morgenthau, 1986, p.63) Esta es una perspectiva relevante, frente a la Cooperación Internacional, especialmente hacia la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En 1962, Morgenthau publicó la “Teoría Política de la Ayuda al Desarrollo”, en la cual se planteó desafiar la interpretación de la ayuda externa como un mero instrumento económico de política exterior. Morgenthau contempla su teoría en el contexto de la Guerra Fría, tras el “espectacular éxito del Plan Marshall.” (Morgenthau, 1962, p.304).

En este sentido, conceptualiza la política de cooperación al desarrollo, como un instrumento de política exterior, que se utiliza a partir de las motivaciones nacionales de los donantes, en

función del interés nacional. Es un instrumento que “puede servir para incrementar la influencia política, fortalecer el comercio y sus respectivas inversiones externas, entre otros intereses.” (Malacalza, 2014, p.165). El interés nacional es dinámico, se ve inmerso en un contexto cambiante, por lo tanto, se reinventa para crear nuevas políticas exteriores. Según Morgenthau (1962), las variables de interés nacional y seguridad, orientan la cooperación para el desarrollo, que, según el realismo, “también cumple la función política de mantener el status quo(...).” (p.302).

Morgenthau (1962) plantea en su obra, “gran parte de lo que hoy se conoce con el nombre de ayuda extranjera está en la naturaleza de los sobornos.” (p.302) La perspectiva realista, sostiene que la AOD está dirigida en muchas ocasiones, a “comprar las voluntades de los receptores.” (Pauselli, 2013, p.82) Esta perspectiva, explica la realidad internacional a partir del interés de los Estados por maximizar su poder y mantener su seguridad, entiende la cooperación internacional a partir del objetivo de dominación sobre otros Estados.

Por otro lado, se considera la teoría **institucionalista neoliberal** que se desarrolla en los años 70’ y dentro de la cual se sitúa la teoría de la interdependencia compleja de Keohane y Nye.

La Teoría de la Interdependencia, llamada idealista o utópica por Morgenthau y Carr (Sanahuja, 2015, p.102), pone especial énfasis en el papel regulatorio de las instituciones en el contexto internacional. Esta teoría tiene una visión positiva de la naturaleza humana, con confianza en el progreso, tanto de los Estados como de las sociedades. Entiende que las Relaciones Internacionales pueden desarrollarse de forma pacífica, guiándose por la cooperación y no necesariamente por el conflicto.

Pone el acento entonces, en la dependencia tanto nacional como internacional, de las personas y los Estados. Hace foco en la *baja política*, sosteniendo que luego de la Segunda Guerra Mundial, la *alta política* no necesariamente predomina sobre las relaciones económicas. En el nuevo contexto internacional, en el que existen diversos actores en las relaciones internacionales, el paradigma estatocentrista no es suficiente, dado que existen múltiples relaciones transnacionales. Se utilizará este criterio para la delimitación de los actores que formaron parte de la respuesta política de Uruguay.

Cabe destacar la diferencia entre dependencia e interdependencia. La interdependencia implica que los actores sean independientes, a diferencia de la dependencia. Keohane y Nye (1988) reconocen que la dependencia es mutua, pero no simétrica. Las relaciones asimétricas

no suponen un beneficio mutuo, sino costos y beneficios absolutos y relativos, generando relaciones altamente manipulables. Esta teoría refleja la creciente importancia de los temas de desarrollo, se fortalece la idea de los “problemas globales” (pobreza, hambre, cambio climático, desastres naturales, etc.).

En relación a estas nuevas relaciones, Keohane y Nye, subrayan ciertas características. Una de ellas refiere a los **canales múltiples** en las Relaciones Internacionales, a saber: interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

Otra de sus características principales, es la afirmación de que la agenda de las relaciones interestatales consiste, según Keohane y Nye (como se citó en Malacalza, 2014) en “múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida.” (p.41)

Es una teoría que tiene una visión contrapuesta al realismo sobre el concepto de cooperación, siendo ahora definida por Keohane y Nye (como se citó en Malacalza, 2014) como “un proceso político que se ubica entre dos extremos: la armonía y el conflicto (...), un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por sus asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas.” (p.41).

La cooperación al desarrollo a partir de esta teoría, “es un régimen internacional que surge como resultado de la interdependencia creciente en las relaciones internacionales.” (Malacalza, 2014, p.166). Se piensa en ésta, entonces, como un instrumento de la política exterior, para generar cooperación y mayor democracia. Entiende que la cooperación al desarrollo “es un instrumento de la política exterior que los Estados liberales utilizan para generar cooperación y mayor democracia en el exterior y, por lo tanto, mayor seguridad para ellos mismos.” (Pauselli, 2013, p.85)

Por otra parte, desde un enfoque con énfasis en lo económico, se destaca la teoría del desarrollo planteada en América Latina por la CEPAL, a partir de la Secretaría de Raúl Prebisch. La **teoría cepalina**, tiene fuertes bases keynesianas. Prebisch realiza su análisis, partiendo de la base de que la teoría tradicional del comercio era ineficaz para entender los problemas y procesos del desarrollo en América Latina que explica a partir del concepto de *sistema Centro-Periferia*. Diferencia los procesos de industrialización de los países latinoamericanos (situados en la periferia), de los occidentales (Centro). Prebisch sostiene que no se puede seguir un mismo modelo hacia el progreso, dado que las economías

latinoamericanas son muy diferentes a las del Norte. En este sentido, es una relación que “constituye un equilibrio dinámico que se refuerza a sí mismo, y por tanto la condición periférica permanecerá en el tiempo si se deja que el sistema evolucione según sus leyes.” (Bertoni, 2011, p.205) Es interesante analizar el concepto de equilibrio dinámico. Según esta teoría, es necesaria una industrialización dirigida que impulse a la periferia a abandonar su condición.

Como señala Bertoni “lo que distingue a países centrales de periféricos es la capacidad que tienen de generar y difundir el progreso técnico al conjunto de sus economías; y su relación se articula mediante estructuras productivas que, siendo complementarias, comparten en forma desigual los frutos del cambio tecnológico.” (2011, p.202) Parece particularmente importante destacar, a la luz de este trabajo, el concepto de complementariedad, y la introducción del criterio de heterogeneidad estructural de la periferia.

En esta línea, resulta clave considerar la perspectiva latinoamericana frente a la graduación, dado que los procesos económicos siempre fueron distintos en ALC, diferenciándose mucho aún dentro de las subregiones.

3.2. Delimitaciones conceptuales

En función de lo expuesto anteriormente, se delimitan los términos utilizados en el tema de investigación. En palabras de Merle (1976) “(...) el estudio de las relaciones internacionales debería incluirse dentro de la ciencia política; pero no como un compartimiento aislado de ella, sino como una dimensión que confiere su significado al conjunto de los fenómenos políticos.” (p.23)

Se considera el concepto de **política exterior** de Calduch (1993), “(...) como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.” (p.3). Calduch no disocia la política exterior de la interna, a diferencia de Raymond Aron (como se citó en Merle, 1976) que sostiene que: “En tanto que la humanidad no haya realizado su unificación en un estado universal, subsistirá una diferencia esencial entre política interna y política exterior” (p.36).

Sin embargo, resulta relevante tomar parte de la definición de política exterior suscitada por Raymond Aron (1962), en su alusión al término **estrategia**. Aron define la política exterior de los Estados, en términos de estrategia y diplomacia. Sostiene que éstos, son “aspectos complementarios del arte único de la política.” (p.53) Sostiene que tanto la estrategia, como la diplomacia, estarán en algún momento subordinadas a la política, o lo que es lo mismo, “al concepto que la colectividad o aquéllos que de ella son responsables tienen de <<*interés nacional*>>.” (p.53) Aquí, se introduce un concepto de gran relevancia para la teoría clásica de las Relaciones Internacionales (*interés nacional*), que será analizado más adelante.

Por otro lado, también es pertinente asignar una interpretación al concepto de **desarrollo**, para lo cual se tomará como base la definición de Amartya Sen. Sen (1933), lo caracteriza como “un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos.” (p.19) diferencia esta concepción, de aquéllas más *específicas* del desarrollo, que enfocan su juicio en el crecimiento económico e industrial, fortaleciendo la idea de la multidimensionalidad del desarrollo, y su evolución dinámica. Si bien no niega que el crecimiento industrial y económico pueda facilitar y contribuir en la expansión de las libertades de las personas, sostiene que se trata de un problema más complejo, y que se deben considerar otros factores que inciden en la misma. No se puede reducir el desarrollo de una nación a su crecimiento económico, en particular considerando como único indicador el PIB per cápita.

Cabe señalar que cuando se hace referencia a las medidas de Política Exterior tomadas por el gobierno, se engloba a todas las acciones, oportunidades y espacios en los que el gobierno uruguayo generó, participó, impulsó o realizó, y que forman parte de su respuesta política a la graduación por parte del CAD. En lo que respecta a los **factores** que operaron al momento de tomar las medidas por parte del gobierno, se aludía a todos los impulsos o desafíos, que facilitaron o complejizaron el accionar del gobierno uruguayo. Los factores son, asimismo, domésticos, regionales e internacionales.

3.3. Consideraciones metodológicas

La presente investigación fue abordada desde un enfoque analítico y cualitativo, realizando un análisis interpretativo-explicativo a partir de fuentes primarias y secundarias. Se realiza un

análisis documental y de procesos, en conjunto con entrevistas interpretativas e informativas semi-estructuradas, a actores e informantes calificados⁵.

La selección del **caso de estudio**, sobre la respuesta política de Uruguay frente a la graduación por parte del CAD, remite a la voluntad de conocer y visibilizar los motivos por los cuales se generó un cuestionamiento y problematización de la naturaleza de la ayuda en general, y de la graduación en particular, así como el estudio de los factores que motivaron y dificultaron a Uruguay.

Por su parte, la **delimitación temporal** consideró el período 2015-2020, incluyendo los primeros pasos de Uruguay al enterarse de la potencial graduación, la graduación puntual, y los pasos posteriores a la graduación, durante el gobierno del Frente Amplio, así como posteriormente, en el contexto de la pandemia COVID19.

Las **técnicas** de recolección de datos fueron fundamentalmente cualitativas, utilizando tanto fuentes primarias como secundarias. Las fuentes secundarias contemplaron literatura general y especializada sobre el tema, libros y artículos, así como notas periodísticas y de prensa. También se utilizaron informes técnicos de organismos regionales e internacionales. Para las fuentes primarias, se tomaron en cuenta convenios, programas de gobierno y discursos, así como entrevistas a actores calificados.

Las entrevistas fueron de carácter semi-estructurado y se abordaron desde una perspectiva interpretativa e informativa. Las mismas resultaron fundamentales para complementar y construir un hilo narrativo y argumental frente al objeto de estudio. Se entrevistaron doce actores clave entre los cuales se encuentran los directores de las Agencias de cooperación, tanto uruguaya como chilena, en el período en cuestión. También se incluyeron actores académicos que lideraron y aportaron a las negociaciones entre Uruguay y Chile frente al CAD. Asimismo, se entrevistaron representantes de la OCDE y del CAD⁶.

⁵ Ver Diagrama 1. adjunto en Anexo.

⁶ Ver Tabla 1. adjunta en Anexo.

4. Análisis

El análisis a continuación será realizado a partir de la descomposición de las preguntas específicas, a fin de responder la interrogante que guía la investigación: *¿Cuál fue la estrategia de política exterior del gobierno uruguayo durante 2015-2020, frente a la graduación de la lista de elegibilidad del CAD para recibir AOD?* Serán analizadas entonces, las medidas de PE que tomó el gobierno; los factores que operaron al momento de tomar las decisiones (impulsos y dificultades); y las alternativas propuestas y existentes tanto a la graduación en particular, como al mecanismo de la AOD en general.

4.1. ¿Qué medidas de Política Exterior tomó el gobierno uruguayo durante 2015-2020, frente a la graduación de la lista de elegibilidad del CAD para recibir AOD?

La “graduación” de los países entonces:

se debe a que han superado por tres años consecutivos el umbral para ser considerados países de renta media-alta fijado por el Banco Mundial de USD 12.745, y cumplen así con la condición para salir de la lista de los países elegibles para la AOD de los miembros del CAD, así como aquellos otros países o instituciones que reporten su AOD siguiendo la metodología del CAD. La OCDE utiliza un método un poco diferente para clasificar a los países: la renta per cápita. (AGCI y PNUD, 2017, p.37)

Sin embargo, la OCDE no los reclasifica cada año, sino cada varios años, por lo que las franjas no se alteran con tanta frecuencia.

Cuando un país se encuentra frente al proceso de graduación, no es notificado por el CAD, ni la OCDE. Si el PIB per cápita es suficiente para que el país sea considerado de renta media-alta según el CAD, se comienzan a contar los tres años de revisión para que sea eliminado de la lista de países elegibles para la AOD.

Los países que inician el proceso de graduación, no son alertados ni notificados, sino que su nombre aparece con un asterisco al final de un listado publicado por la OCDE. “Desde mi perspectiva, el proceso era frustrante ya que era automatizado y unilateral.” (Van Rompaey, 2020, p.3) Este mecanismo refleja el equilibrio de poder en el que se fundamenta la Ayuda. Es decir, los países miembros del CAD, ni siquiera notifican a los países receptores de ayuda, poniendo en evidencia que ellos no tienen ninguna voz ni participación frente a la graduación.

Desde los años noventa, fueron graduados por la OCDE alrededor de 30 países, varios de ellos “ingresaron a la UE, o bien no tienen perfiles de desarrollo particulares no comparables con los países que se graduarían en América Latina y el Caribe, como lo son los tigres

asiáticos o países productores de petróleo de Oriente Medio.” (AGCI y PNUD, 2017, p.40) Asimismo, Chile y Uruguay serían los primeros países en ser graduados luego de la creación de la Agenda 2030.

El primer marco analítico para el estudio del impacto de la graduación, realizado por Chile identificó impactos directos e indirectos. El impacto directo de la graduación era la pérdida de acceso a los montos y préstamos concesionales de la Ayuda Oficial al Desarrollo, lo que implicaba una nueva agenda. Específicamente los impactos directos serían la no recepción de la AOD recibida (donaciones y préstamos concesionales), una movilización de los recursos de socios Triangular, y de AOD multilateral. Los impactos indirectos implican la pérdida de beneficios comerciales y preferencias. Asimismo, un retroceso en el acceso a innovación e I+D, generando una baja participación en proyectos regionales financiados por la AOD; y la pérdida de incentivos de AOD a políticas públicas causando la pérdida de preferencias comerciales. (AGCI y PNUD, 2017)

En 2015, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional al Desarrollo, notificó a Uruguay sobre la situación por venir. Chile estaba al tanto del proceso, y se encontraba en la misma situación de Uruguay frente a la graduación. Chile tuvo la oportunidad de conocer la situación anteriormente, dado a que posee un estatus de observador en el Comité de Ayuda para el Desarrollo, por ser miembro de la OCDE.

Uruguay cruza el umbral como país de renta alta según la clasificación del Banco Mundial, por lo que deja de ser elegible como receptor de AOD. Si bien estaba previsto que la “graduación” de Uruguay de la lista de países elegibles para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo de la OCDE comenzara a surtir efecto a partir del año 2017, por motivos administrativos (cambio de presidencia) del CAD, recién se hace efectiva en enero del 2018 .comienza a hacerse valer la graduación.

La graduación significaba que “la financiación concesional que reciban ya no podría ser contabilizada como AOD por parte de los donantes, lo que lógicamente supone un fuerte desincentivo para que sea otorgada.” (Sanahuja, 2019, p.29) Frente a esto, Uruguay y Chile no asumieron la graduación como un destino fatal, sino que optaron por tomar medidas de mitigación. Se discutieron los conceptos y los criterios de determinación del desarrollo. La academia sostiene que en parte, la respuesta política se debió a una cuestión de balance de poder. La necesidad de cuestionar el mecanismo decidido por los países del norte en el centro

del CAD, sin siquiera informar a las contrapartes. Esta afirmación se debe, a que el motivo no era económico, dado que el flujo de cooperación en estos términos no era representativo, sino que fue más allá de la ayuda, pasando a ser un asunto de gobernanza.

4.1.1. Medidas y acciones tomadas e impulsadas por el gobierno uruguayo

En la misma situación que Chile y Uruguay se encontraba Antigua y Barbuda, por lo que en 2016 se envió conjuntamente una nota a las autoridades del CAD solicitando un grupo de trabajo para la revisión de los criterios de graduación, frente a la Agenda 2030. Esta nota, contó con el apoyo de varios países de América Latina y la Secretaría del CARICOM.

A principios del mismo año, “la Comisión Europea adelantó a Uruguay y Chile que ya no podrían ser elegibles en sus programas regionales porque su instrumento de cooperación al desarrollo (2014/2020) estaba vinculado a la lista de países elegibles para la AOD del CAD/OCDE.” (Vignolo y Van Rompaey, 2019, p.13)

Así, el 11 febrero del 2016, las autoridades de Chile y Uruguay se reunieron para elaborar una propuesta frente al CAD, tendiente a generar una quinta categoría para una cooperación sin exclusión. El documento fundamenta la necesidad de crear una nueva categoría que ampare a los países en transición, “que si bien han superado el umbral de renta media y han realizado avances en su desarrollo humano aún:

- mantienen persistentes brechas estructurales y vulnerabilidades a los shocks económicos/financieros y al cambio climático.
- cumplen un rol dual en la cooperación como receptores y proveedores hace muchos años, a pesar de que no han alcanzado niveles de desarrollo ni capacidades comparables con los demás países excluidos de la lista (G8, UE).” (AGCID y AUCI, 2016, p.1)

Esta quinta categoría había sido considerada en 1992 por parte del CAD, respecto a países de Europa del este, afirman los entrevistados.

A partir de estas propuestas, comienza a construirse la idea del “países en transición”, luego conocido como “desarrollo en transición”, que ampara a los países de esta “quinta categoría” (Países de renta baja, renta baja, cuyo desarrollo económico medido en términos de PIB per

cápita, no es acompañado por los demás desafíos que enfrentan en términos de brechas estructurales, vulnerabilidades y capacidades.

En mayo del 2016 los cancilleres de Chile, Antigua y Barbuda envían a las autoridades del CAD la nota firmada solicitando confirmación de un grupo de trabajo para la revisión de los criterios de graduación de la AOD, frente a la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Si bien esta nota fue discutida en el CAD, nunca se consumaron acciones frente a la misma, y la quinta categoría fue descartada.

Ese mismo mes, la Agencia Uruguaya de Cooperación, junto al Ministerio de Relaciones Exteriores, “enviaron una nota del presidente Tabaré Vázquez al presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker, en la que se ponía de relieve este asunto y la voluntad de Uruguay de seguir participando en los programas regionales de la UE.” (Vignolo y Van Rompaey, 2019, p.13) La respuesta fue positiva, se manifestó apertura para encontrar una solución y acompañar a Uruguay y Chile en este proceso. En este sentido, se continuó con una participación activa en diferentes programas regionales de la Unión Europea⁷.

El 29 de junio del 2016, Uruguay coordinó junto a Chile, el I Diálogo entre el CAD y América Latina, “que tuvo como objetivo identificar oportunidades de colaboración que apunten hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y discutir sobre la graduación y sus efectos en América Latina.” (AUCI, 2016, p.2)

Los actores pertenecientes a los gobiernos, afirmaron que, en este primer diálogo, no se contó con la representación del CAD deseada, dado que fueron enviados embajadores que no tenían capacidad de incidencia, por lo que el impacto no fue el esperado.

Durante el mes de junio AUCI participó de las “Jornadas Europeas del Desarrollo”, para proponer nuevas alternativas y la necesaria revisión del Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la UE.

Los países de la región elaboraron múltiples comunicados a fin de “renovar la visión de la cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030.” (AUCI, 2016, p.3) Se realizaron dos encuentros, La Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo entre octubre y diciembre.

⁷ A saber: EUROsociAL+, Euroclima, El PActo, ADELANTE, COPOLAD II y AL INVEST 5.0.

El tema trascendió la escena regional, para incorporarse a la agenda europea. En la Reunión ministerial UE-CELAC: Declaración de Santo Domingo del 26 de octubre del 2016. Se manifiesta la preocupación por intensificar la cooperación birregional, “utilizando los instrumentos disponibles de forma integrada” (Consejo de la UE, 2016, Punto 9), teniendo en cuenta los “nuevos retos vinculados a la aplicación de la Agenda 2030” (Consejo de la UE, 2016, Punto 9), considerando “la importancia que reviste la asistencia oficial para el desarrollo como multiplicador para la aplicación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esta reflexión ha de incluir la cuestión de la graduación con el fin de reflejar adecuadamente las realidades y los desafíos de las poblaciones de los Estados de América Latina y el Caribe y sus posibles efectos secundarios en nuestra cooperación birregional.” (Consejo de la UE, 2016, Punto 9)

En el mes de diciembre, Uruguay participó en el taller internacional Development in Transition, organizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, coorganizado por la Comisión Europea, la CEPAL y el Centro de desarrollo de la OCDE como respuesta a la estrategia conjunta de Chile y Uruguay, donde participaron países de África, Asia y ALC. Este encuentro tuvo los objetivos de “identificar los desafíos específicos que enfrentan los países en su transición hacia el desarrollo y mapear cómo están respondiendo a esos desafíos las herramientas de cooperación internacional existentes.” (AUCI, 2016, p.3)

Durante el 2016, se generaron distintos insumos a fin de justificar la necesidad de Uruguay de continuar recibiendo Ayuda Oficial al Desarrollo. Se publicaron varios artículos e informes, se elaboraron estudios, desde AUCI y en conjunto con otras instituciones. El Centro de Desarrollo de la OCDE, “dio voz al gobierno uruguayo con la publicación de un artículo de opinión en el blog del Centro de Desarrollo.” (Vignolo y Van Rompaey, 2019, p.14)

La discusión sobre la necesidad de revisión de los criterios de graduación frente a la Agenda 2030 y el nuevo concepto de desarrollo sostenible, comienza a estar presente en los discursos del gobierno uruguayo. El canciller se pronunció sobre este tema en diversos foros internacionales. El director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto Álvaro García, presentó un Informe Nacional Voluntario en el Foro de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible de 2016 y 2017, en donde plantea los desafíos de Uruguay como país en transición.

El Comité de Ayuda para el Desarrollo, por su parte, creó instancias de evaluación. Se consolidó en el 2016 un panel de alto nivel para realizar un informe de recomendaciones con el propósito de actualizar y adecuar sus prácticas frente a la nueva Agenda 2030.

En enero del 2017 se presenta el Reporte del Panel de Alto Nivel “A New DAC in a Changing World: Setting a Path for the Future”. En este informe, se plantearon ciertas recomendaciones para ajustar el accionar del CAD (2017, p.1) frente a la nueva agenda 2030, procurando “cambiar su mandato para promover la cooperación al desarrollo en apoyo de la nueva agenda de consenso para el desarrollo.” Asimismo, se sugiere “incluir más a otros socios para el desarrollo en su trabajo e intensificar su alcance y diálogo con otros socios para el desarrollo a fin de aumentar la eficacia y lograr resultados.” (CAD, 2017, p.1)

En el 2017, DEVCO, CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE organizan una serie de reuniones de Alto Nivel, para posicionar y consolidar el concepto de “Desarrollo en Transición”, llamadas “Pasos a Seguir para el Desarrollo en Transición.” (OCDE, 2017)

Posteriormente, del 2 al 6 de octubre del año 2017, se realiza la IV Reunión de Alto Nivel del Consejo Directivo del Centro de Desarrollo de la OCDE, en donde se discute nuevamente el concepto de Desarrollo en Transición.

A finales del 2018, el 28 de noviembre, en la Reunión del CAD, se graduaron Chile, Uruguay y Seychelles. Chile se encontraba presente al ser parte de la OCDE y expresa su rechazo hacia el PIB per cápita como único indicador.

A lo largo de todo este proceso, el CAD organizó una serie de encuentros con países de América Latina y diferentes contrapartes, a fin de discutir temas de interés y en pos de coordinar esfuerzos para enriquecer los vínculos con los donantes. El primer encuentro tuvo lugar el 29 de junio de 2016 en Santiago de Chile, y el segundo en París en febrero de 2019.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018, el presidente uruguayo Tabaré Vázquez planteaba:

Los criterios y la metodología que la OCDE aplica para calificar el desarrollo de sus países por el crecimiento per cápita encierra desde nuestro modesto punto de vista una severa injusticia. Consecuencia de esta concepción Uruguay como otros países de la región desde el año 2013 es considerado país de renta alta y desde este año ha dejado de calificar para beneficiarse de la AOD. Que se reconozcan nuestros avances para nosotros es alentador, pero la nueva graduación no la compartimos

por una razón fundamental: crecimiento y desarrollo están vinculados, pero no son lo mismo como ustedes bien lo saben. Uruguay ha tenido un importante crecimiento económico durante los últimos quince años que ha permitido a miles de sus habitantes salir de la pobreza, sin embargo, las brechas estructurales aún persisten. El desarrollo en transición no es un concepto caprichoso, es la expresión más cabal de la situación de países que, como Uruguay, estando en la senda del desarrollo aún necesitan de una cooperación repensada y reorientada que los acompañe. (...) Esperemos que este criterio sea revisado prontamente. (Vázquez, 2018⁸)

El 5 de abril del 2018, la Agencia Chilena de Cooperación, en conjunto con PNUD presentan el “Primer Análisis de Impacto de la Graduación en Chile” (2017) a cargo de Cecilia Alemany⁹. AUCI colaboró en este informe brindando información, para poder generar el primer informe que analiza las consecuencias de la graduación por parte del CAD.

El II Diálogo CAD-LAC sobre Cooperación tuvo lugar en París el 21 de febrero 2019, donde se reunieron más de 30 países de Latinoamérica y El Caribe, países miembros del CAD (España, Portugal, Nueva Zelanda, entre otros), el Centro de Desarrollo de la OCDE y organismos internacionales como la CEPAL, PNUD, BID y Unión Europea. En este segundo diálogo, sí asistieron autoridades competentes por parte del CAD, lo que contribuyó al debate. En el segundo foro de discusión, Chile planteó “que la graduación se contradice con el principio de no dejar a nadie atrás, que está al centro de la Agenda 2030 (...) y el gobierno de Uruguay describió el proceso de graduación como la ‘caída de un abismo’”. (AGCI y PNUD, 2017, p.48)

Posteriormente, del 2 al 4 de octubre del 2019, tiene lugar el IX Foro de Reflexión EU-LAC: Construyendo sociedades inclusivas bajo un nuevo paradigma de desarrollo. El mismo fue organizado por la Fundación EU-LAC, el Centro de Desarrollo de la OCDE, EuroSocial+, SEGIB, AUCI y el MRREE de Uruguay.

4.1.2. Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030

En diciembre de 2016 se comienza a formular un documento político con el fin de “contribuir al desarrollo sostenible desde un rol dual en la cooperación internacional con un enfoque de derechos y con estrategias flexibles e innovadoras para un contexto cambiante.” (AUCI, 2018,

⁸ Ver discurso del presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez durante el 73 periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU), en la sede de la ONU en Nueva York, septiembre 2018.

⁹ Ver Primer Análisis de Impacto de la Graduación en Chile:

https://issuu.com/agci/docs/primer_analisis_impacto_de_la_gradu *En el cual la actora de esta tesis participa como asistente de investigación.

p.6) Desde la AUCI se plantea la creación de la “Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030.” (AUCI, 2018)

La misma cuenta con cuatro objetivos estratégicos:

1. Posicionar las prioridades políticas de Uruguay en la agenda de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible;
2. generar nuevas oportunidades de cooperación internacional para Uruguay;
3. ampliar la capacidad oferente de Uruguay, y
4. fortalecer alianzas y herramientas para el desarrollo sostenible.

La elaboración del documento constó de dos etapas: una etapa de consulta, y otra de validación política. En una primera instancia se realizaron consultas a actores claves, mediante entrevistas, encuestas y talleres. En la segunda fase se constituyó el documento de Política de Cooperación. Los principios rectores de esta política son: “alineación con la demanda, horizontalidad, equidad, no condicionalidad/cooperación no ligada, articulación, integralidad/coherencia, transparencia y evaluación de resultados, calidad y foco en resultados de desarrollo y sostenibilidad en el tiempo.” (Vignolo y Van Rompaey, 2019, p.17)

Finalmente, el Consejo Directivo de la AUCI aprueba el documento a fines del 2018, y en 2019 se plasma en un decreto presidencial.

La decisión de crear este documento, demuestra el impacto que tuvo la graduación en la estrategia de la AUCI. El tema puso de relevancia la necesidad de crear una estrategia de cooperación que se adapte a la Agenda 2030, y que oriente sus acciones a alcanzar las metas que supuso la misma.

4.2. ¿Qué factores operaron al momento de tomar las medidas adoptadas por el gobierno uruguayo?

Distintos factores operaron al momento de tomar decisiones, como impulsos o dificultades para el accionar del gobierno uruguayo.

4.2.1. Factores que impulsaron el accionar del gobierno uruguayo

Impulsos generados por el gobierno uruguayo

Estos impulsos fueron generados por el gobierno uruguayo, siendo fundamentalmente alianzas estratégicas con actores clave y conversaciones con informantes influyentes.

La primera alianza estratégica que se produce, es entre Uruguay y Chile, dado que ambos países se encontraban en la misma situación frente al CAD. El presidente de la Agencia de Cooperación Chilena en el 2016, Ricardo Herrera, cuenta con el apoyo de su presidente Michelle Bachelet para manifestar su insatisfacción frente a la graduación, y se busca un acercamiento hacia el gobierno uruguayo.

Uruguay se alinea con Chile en su decisión de proceder frente a la graduación, generando entre ambos gobiernos una alianza estratégica, y produciendo asimismo más estrategias con actores que entendieron relevantes.

Asimismo, la AUCI, actúa en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas, Presidencia de la República y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Si bien el consenso a nivel nacional entre las distintas agencias del gobierno no fue instantáneo, se logró generar un acuerdo. Se genera, entonces, una respuesta conjunta, primando la visión de la Agencia de Cooperación Uruguay y consolidando una posición común junto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y su dirección de cooperación y el Ministerio de Economía y Finanzas. Tanto al inicio, en la reunión estratégica con el gobierno de Chile, como posteriormente con la validación de la política de cooperación, se contó con la participación de los actores mencionados.

Chile y Uruguay optaron por cuestionar la lógica de balance de poder, y enfrentaron las medidas tomadas. No fueron consideradas como un logro, sino que entendieron la multidimensionalidad del desarrollo, sin aceptar que el PIB per cápita fuera un reflejo unívoco del mismo. Los actores se organizaron y generaron espacios de discusión en conjunto, creando una estrategia para responder a la graduación.

La CEPAL acompañó a Chile y Uruguay durante este proceso, proporcionando apoyo político y técnico. La CEPAL venía trabajando hace ya unos años su enfoque de brechas estructurales, buscando alternativas al PIB per cápita como único indicador para medir las desigualdades y a raíz de esta situación, encontró la oportunidad de sustentar su teoría en los casos de Chile y Uruguay.

El Centro de Desarrollo de la OCDE fue también un aliado de Chile y Uruguay, trabajando en varias ocasiones en conjunto con la CEPAL, “este organismo escuchó con atención el planteamiento que, a su vez, estaba alineado con la conceptualización y medición multidimensional del bienestar que promueven.” (Vignolo y Van Rompaey, 2019, p.14)

El Centro de Desarrollo visibilizó la problemática y la postura de Uruguay en su blog¹⁰, y organizó dos sesiones de su Junta de Gobernadores en 2017 “dedicadas a posicionar el concepto de Desarrollo en Transición.” (Vignolo y Van Rompaey, 2019, p.14)

El mayo de 2018, la Unión Europea, la OCDE y la CEPAL suscriben un acuerdo para la facilitación del desarrollo de los países en transición en La Habana. Creando la “Facilidad para el Desarrollo en Transición.”¹¹

Posteriormente, el 8 de octubre de 2018, se publica “Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la Cooperación Internacional para el desarrollo en transición”, de la CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE.

El 20 de marzo de 2019 se presenta el informe “Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición”, en el Latin American Economic Outlook, coordinado por la CEPAL, el Centro de Desarrollo de la OCDE, la CAF y la UE.

Más tarde, el 9 de junio de 2019 en Bruselas, tiene lugar un Panel de Alto nivel sobre el “Rol de la cooperación internacional: Habilitar nuevas respuestas para el crecimiento inclusivo.” Presentación del Latin American Economic Outlook del 2019: Desarrollo en transición, desarrollado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, y la Comisión de Desarrollo de la Unión Europea, EuroSocial+ y la CELAC.

En síntesis, tanto el Centro de Desarrollo de la OCDE, como la CEPAL y la Unión Europea, fueron socios estratégicos para el gobierno uruguayo y el chileno, frente a su respuesta política. Su rol fue impulsar los conceptos y argumentos planteados por los gobiernos, divulgarlos y discutirlos en las instancias y espacios disponibles.

En el espacio iberoamericano, la SEGIB y el BID fueron actores importantes, que prestaron asistencia y apoyo a los gobiernos de Uruguay y Chile. La cooperación en la esfera

¹⁰ Ver sitio web de la OCDE: <https://oecd-development-matters.org/tag/uruguay/>

¹¹ Ver sitio web de la CEPAL: <https://www.cepal.org/es/comunicados/union-europea-ocde-cepal-suscriben-acuerdo-la-facilitacion-desarrollo-paises-transicion>

iberoamericana, es significativa, y siempre se ha entendido el interés de Latinoamérica por generar otros espacios de cooperación. Iberoamérica ha sido un ámbito en el cual se han desarrollado y compartido las nuevas modalidades de cooperación Sur-Sur y Triangular, desde hace ya varios años, por lo que los responsables de cooperación han entendido las dinámicas y problemas que enfrenta la región.

Un/a representante del Gobierno chileno entrevistado/a, afirma que en las reuniones en las que participaron España y Portugal, los representantes entendieron rápidamente y apoyaron el enfoque, evidenciando una comprensión más profunda de la problemática y la racionalidad de los planteos. Sostiene asimismo, que dado que se trata de países con menor desarrollo relativo en Europa, podían entender mejor que el desarrollo no es una cuestión de PIB per cápita. En esta línea, se trata de países que se han beneficiado de los fondos de cohesión social europeos como una forma sustitutiva de la AOD, permitiéndoles avanzar en sus estadios de desarrollo más allá del PIB per cápita.

España y Portugal, tanto desde los espacios iberoamericanos, como desde sus instituciones regionales, apoyaron y defendieron el nuevo enfoque y las objeciones al actual sistema de graduación.

En diferentes instancias se pudo observar el compromiso de la SEGIB. Una de ellas fue en la XXV Cumbre Iberoamericana durante el 2016, cuando se aprueba el comunicado especial sobre la visión renovada de la cooperación internacional en el marco de la agenda 2030, para asegurar la promoción de un sistema de cooperación integral y sin exclusiones y el derecho al desarrollo de los países iberoamericanos, planteado por Chile, Guatemala y Uruguay. En esa oportunidad, se reafirma:

la multidimensionalidad de los ODS, así como la necesidad de considerar el desarrollo como un fenómeno complejo e integral (...) resaltamos la necesidad de promover una reflexión sobre el futuro de la cooperación internacional que incluya el tema de la “graduación”, resaltando la necesidad de diseñar metodologías transparentes para medir el desarrollo sostenible más allá del ingreso per cápita (...). (SEGIB, 2016, p.34)

La SEGIB agregó en su Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018 un capítulo titulado “Hacia un sistema de cooperación internacional, ‘para no dejar a nadie atrás’: Visión desde Iberoamérica”. Se sostiene que “la comunidad internacional ha reconocido la necesidad

de generar nuevos indicadores para la medición de progresos hacia el desarrollo sostenible de los países que vayan más allá de los ingresos per cápita.” (SEGIB, 2016, p.27)

Asimismo, durante el 15 y 16 de abril del 2018 se realiza Seminario Internacional “Hacia la Construcción de un Sistema de Cooperación Internacional Inclusivo para el Desarrollo Sostenible: aportes desde Iberoamérica”, coordinado por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, la Secretaría Pro Témptore de Guatemala, la SEGIB y el Camões¹².

Se generaron también otros espacios de coordinación, por ejemplo, en el 2019, durante el 6 y 7 de junio, la Fundación Carolina organizó un seminario y publicación sobre la Agenda 2030 en Iberoamérica: Políticas de Cooperación y “desarrollo en transición”.

Los países de la región visualizaron el impacto que tenía la graduación, y pudieron dimensionar el efecto que tendría posteriormente, dado que la mayoría de los países en América Latina bajo el criterio del Banco Mundial, se encuentran en la categoría de Países de Renta Media (para el 2030 se previó que 30 países se graduarían, en la escena internacional (Glennie, 2021)). En este sentido, se contó con el apoyo de Argentina, Paraguay, Perú, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y Panamá.

Impulsos externos a la respuesta de Uruguay

En este apartado, se presentan algunos de los factores externos a la estrategia conjunta de Uruguay y Chile, que favorecieron su accionar, tanto desde la escena internacional como interna.

A nivel internacional, en el momento en el que se produce la graduación de Uruguay y Chile, se cuenta con un marco normativo sin precedentes: la Agenda 2030. La Agenda 2030, cambió la concepción del desarrollo, promoviendo un concepto multidimensional y amplio e implicó un compromiso universal, contemplando los diferentes desafíos que enfrenta cada país.

La Agenda comprende los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, siendo la normativa internacional más ambiciosa y amplia. Las metas planteadas “conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.” (Naciones Unidas, 2018, p.11) Es así que “reconocen que los desafíos del cambio estructural y del desarrollo se

¹² Instituto de Cooperación y de Lengua de Portugal, Ministerio de Asuntos Exteriores de Portugal.

mantienen más allá de las mejoras en niveles de pobreza medida por x dólares al día, el PIB o el PIB per cápita, y requieren de políticas de largo plazo con un enfoque de sostenibilidad.” (AGCI y PNUD, 2017, p.17)

Otro factor importante, fue que Chile como miembro parte de la OECD, y con calidad de observador en el CAD, pudo contar con la información de la graduación porvenir desde un primer momento, notificando a Uruguay. Desde la Agencia Chilena de Cooperación, se entendió la complejidad de lo que iba a implicar y se tomaron medidas. Como fue mencionado anteriormente, el apoyo de la presidenta chilena frente a la disconformidad de la AGCID, fue lo que concluyó en la estrategia chileno- uruguaya frente a la graduación.

Asimismo, tanto la Agencia de Cooperación Uruguaya, como otras oficinas del gobierno uruguayo involucradas, entendieron también el impacto que conllevaría la graduación y la trascendencia del asunto y se alinearon con Chile. El presidente uruguayo Tabaré Vázquez impulsó abiertamente en los foros e incluso frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas el nuevo enfoque planteado, expresando las dificultades que enfrentaría el país luego de ser graduado, y promoviendo un concepto de desarrollo inclusivo y sostenible. Actores calificados afirmaron que la presencia de gobiernos de izquierda, tanto en Uruguay como en Chile, fue un impulso significativo.

Finalmente, otro factor relevante fue la institucionalización de la cooperación, tanto a nivel regional como nacional, que permitió la creación de una estrategia sólida y consistente. Los espacios de coordinación regional, a nivel latinoamericano e iberoamericano, fueron una herramienta fundamental.

4.2.2. Factores que dificultaron el accionar del gobierno uruguayo

Los países graduados anteriormente “eran mayoritariamente petroleros, o bien capitalizaron: i) años de inversión en investigación, desarrollo e infraestructura, como los países asiáticos graduados, ii) amplios mercados internos, o iii) fondos estructurales de la UE que vinieron a sustituir a la AOD y financiaron y siguen financiando hasta hoy la transición al desarrollo.” (AGCI y PNUD, 2017, p.40) Es por ello, que entender qué significaba la graduación para países como Uruguay y Chile, no era tarea fácil. Asimismo “no se ha constatado la existencia de estudios sobre el impacto de la graduación en países en desarrollo que no hayan sido subvencionados” (AGCI y PNUD, 2017, p.41) por los medios anteriormente mencionados.

El hecho de que no exista un mecanismo de notificación ni acompañamiento del proceso de graduación, de que sea un hecho repentino del que ni siquiera se informa al país a ser graduado, fue un factor que dificultó el accionar de Uruguay. Si bien Uruguay tuvo información acerca de su situación con anterioridad, dado que Chile asistía a las reuniones y se encontraba en la misma posición, esto no sucede en otros casos. Incluso de contar con información, no se evalúa el potencial impacto de la graduación en cada caso.

Otro factor que dificultó la respuesta, según afirman autoridades de la Agencia de Cooperación Chilena, fue la rapidez de los hechos. Al momento de informarse que Chile, Uruguay y Antigua y Barbuda se graduarían, tenían por delante un período de tan solo tres años, lo que dejaba poco tiempo para poder implementar una estrategia eficiente.

Los actores calificados afirman que, si bien vieron necesaria la intervención del gobierno y el cuestionamiento de la graduación, no esperaban revertir la misma, dado que se enfrentaban a una decisión inflexible y unilateral. Si bien la graduación era inminente, se plantearon nuevos enfoques que cuestionan la lógica del CAD y el concepto unidimensional del desarrollo.

Otro reto que enfrentaron las autoridades fue generar consenso y concitar apoyo tanto en la esfera internacional, como en la nacional. En lo que refiere al consenso interno en Uruguay, afirman los entrevistados, en una primera etapa algunos actores recibieron la graduación como una buena noticia. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Cancillería no visualizaron el potencial impacto de la graduación desde un primer momento, por lo que la Agencia de Cooperación debieron justificar su accionar. Actores entrevistados afirman que esto puede deberse a que carecían de un conocimiento profundo acerca de la cooperación internacional. Sin embargo, posteriormente y bajo una etapa de consulta nacional impulsada por la AUCI, entendieron el criterio de graduación y acompañaron el proceso de respuesta.

A nivel internacional, el “problema de la graduación” era considerado una cuestión de los “países ricos”, según afirman los entrevistados. Fue difícil generar aquiescencia en la escena regional, y también internacional. Sin embargo, finalmente varios países de la región se involucraron en el proceso y apoyaron la estrategia, en la medida que visualizaron que si bien no era un tema que los afectara en ese preciso momento, sí lo sería en el corto plazo. Por otro lado, nunca se obtuvo el apoyo de una cantidad representativa de países del Norte. Por ello, no había gran llegada a los miembros del CAD, a no ser por vía de España y Portugal.

Actores de la academia sostuvieron que otra limitante se relaciona con la disponibilidad de recursos humanos calificados en la materia. En Uruguay históricamente no se destina una gran cantidad de recursos tanto a la formación y capacitación de recursos humanos en el área de cooperación internacional; tampoco se invierte en la retención de los mismos (generándose una “fuga de cerebros”). No se destinan grandes flujos a promover la participación de representantes calificados uruguayos/as en foros internacionales, en conocer las instancias de negociación, por lo que se terminan perdiendo estos recursos. A esto se suma una escasa formación en el área de negociación en cooperación internacional por parte de la academia.

4.3. ¿Qué alternativas se plantearon frente al mecanismo de graduación del CAD?

La gobernanza de la cooperación para el desarrollo posee una estructura que no se ajusta a los desafíos del Siglo XXI. Continúa siendo una agenda pendiente. Las principales razones sostenidas por las cuales el sistema de AOD debería ser actualizado apuntan a:

1. La “Incoherencia de políticas dentro de la OCDE.
2. La dualidad institucional
3. La falta de representatividad, y monopolio de decisiones en torno a 30 países,
4. El incumplimiento de compromisos de cooperación al desarrollo salvo excepciones”.
(AGCI y PNUD, 2017, p.26)

Asimismo, se le suman otros desafíos que, si bien no refieren directamente a la gobernanza, cuestionan la efectividad de la AOD, a la luz de la Agenda 2030:

5. La consideración del PIB per cápita como único indicador del desarrollo.
6. La medición del desarrollo en debate, nueva arquitectura de la pobreza global.
7. La índole caritativa de la AOD.
8. Su carácter prescriptivo, la falta de dinamismo.

La graduación de Uruguay y Chile implicó repensar el concepto de desarrollo. Planteó nuevas interrogantes, tanto en lo nacional produciendo un cambio de las estrategias de la cooperación internacional, como en lo regional e internacional. Ya que “introduce importantes desafíos a

la hora de atender las diversas realidades del desarrollo y de adaptarse a los objetivos de la Agenda 2030.” (Sanahuja, 2019, p.24)

La conjunción de todos los factores mencionados en el capítulo anterior, jugó un rol muy importante en la respuesta política de Uruguay y Chile frente al CAD. Se plantearon entonces ciertas alternativas, mecanismos sustitutivos que contemplaran los nuevos escenarios frente a la graduación. Asimismo, también existieron alternativas que se venían planteando y trabajando desde antes, que contribuyeron a la respuesta política de Uruguay, impulsaron su visión y generaron un impacto en la escena internacional.

4.3.1. Las alternativas impulsadas por el gobierno uruguayo

En enero del 2016, Uruguay y Chile enviaron la “Nota para una estrategia conjunta ante la potencial graduación en el seno del CAD/OCDE”, en el cual se presenta la primera alternativa planteada al CAD. Se propone la creación de una quinta categoría, la cual “podría denominarse **“Países en transición** hacia un desarrollo sostenible“ para aquellos países que al momento de aprobarse los ODS se encontraban en la lista de países elegibles para la AOD del CAD y que si bien han superado el umbral de renta media alta establecido por el Banco Mundial y han realizado avances en su desarrollo humano tienen persistentes brechas estructurales y vulnerabilidades a los shocks y al clima y que en su mayoría cumplen un doble rol en la cooperación como receptores y proveedores a pesar de que no han alcanzado niveles de desarrollo comparables con los demás países excluidos de la lista.” (AGCID y AUCI, 2016, p.10)

Ya habían existido en el pasado ciertas excepciones en cuanto a la lista de elegibilidad de la AOD. Cuando fue necesario, se realizó una segunda parte de la lista de elegibilidad, flexibilizando los procesos y proponiendo medidas alternativas. Incluso, si bien los miembros del CAD manifestaron la no reversibilidad de la elegibilidad, se ha visto que en ciertas situaciones cuando ha sido necesario, se ha generado esa revisión, es así el ejemplo de Portugal. (AGCI y PNUD, 2017, p.38) En este escenario, Uruguay y Chile intentaron la implementación de esta quinta categoría.

En 1993, “con nuevas necesidades de ayuda en las economías en transición de Europa oriental y reducción de las necesidades de ayuda en Asia oriental debido a los rápidos progresos, se elaboró una nueva lista.” (AGCI y PNUD, 2017, p.39) Se dividía en dos secciones, por un lado, los países en desarrollo “tradicionales”, y por el otro los países “en

desarrollo más avanzados” de Europa oriental, se consigna por separado como “ayuda oficial”. “Los países que superaban el umbral del BM para los países de ingresos altos durante tres años consecutivos pasaron de la parte I a la parte II de la lista al final de un período de notificación de tres años.” (AGCI y PNUD, 2017, p.39). Esta segunda parte de la lista de elegibilidad deja de existir en el 2005, re elaborando una única lista.

“El enfoque del desarrollo en transición surge de la convergencia de dos ventanas de oportunidad. Por un lado, la necesidad de la comunidad internacional de donantes de dar una respuesta creíble y aceptable a la evolución conceptual y los instrumentos de cooperación internacional, frente a la realidad compleja y heterogénea de los PRM. Por otro, el momento de incertidumbre y de convulsión que vive la región de ALC tras una década de crecimiento y estabilidad democrática, hacia una nueva coyuntura que algunos han calificado de cambio de ciclo económico y político.” (Costafreda, 2020, p.7) Este concepto fue tomando fuerza, con el apoyo de la Unión Europea, el Centro de Desarrollo de la OCDE, y la CEPAL.

Este enfoque entiende la multidimensionalidad y el dinamismo a la hora de definir el “desarrollo”, a la luz de la Agenda 2030. Se entiende al desarrollo como un proceso constante, no como un fin estático que se alcanza, poniendo énfasis en las limitaciones estructurales que existen en América Latina. Resalta la importancia de avanzar hacia un desarrollo sostenible y sustentable, la superación de las grandes desigualdades (verticales y horizontales) que existen en la región, más allá de la pobreza absoluta.

El enfoque plantea la necesidad de revisar la clasificación del Banco Mundial, incorporando la visión multidimensional del desarrollo. Asimismo, el concepto de desarrollo en transición no aplica exclusivamente a la transición de PRM hacia PRA, sino que también supone la clasificación de PRB hacia PRM.

Al 2021, el enfoque de desarrollo en transición ha sido aceptado por la región iberoamericana, y ocupa el discurso de muchos representantes alrededor del mundo, entendiendo el desarrollo como un proceso constante y dinámico.

Si bien el enfoque no modificó el futuro de Uruguay y Chile frente a la graduación, ha quedado instalado en la agenda de la OCDE, y se continúa trabajando sobre el tema, fundamentalmente desde el Centro de Desarrollo de la OCDE. En el 2018, se firma un

acuerdo para la facilitación del desarrollo de los países en transición¹³. El mismo fue suscrito por la Unión Europea, con el apoyo del Centro de Desarrollo de la OCDE y la CEPAL.

4.3.2. Alternativas/ estrategias confluyentes

La existencia previa de estrategias que venían cuestionando la lógica de la ayuda (implícita o explícitamente), confluyó con la respuesta política y las alternativas planteadas por Uruguay. Cabe destacar, que Uruguay y Chile, consolidan el acervo de América Latina en las discusiones sobre la cooperación de los últimos 20 años, colocándose en este nuevo concepto de desarrollo en transición. En este sentido, la teoría de las brechas estructurales sostenida por la CEPAL fue utilizada como trasfondo teórico en la propuesta presentada al CAD en 2016:

El enfoque de brechas de la CEPAL surge del reconocimiento multidimensional del proceso de desarrollo, lo que implica la necesidad de priorizar las dimensiones a trabajar y las políticas que han de llevarse a cabo con la finalidad de identificar los cuellos de botella que impiden el crecimiento económico a largo plazo de una forma inclusiva y sostenible. Las brechas estructurales reconocen los retos específicos y las condiciones particulares que tienen los países de América Latina y el Caribe. (Gaudin, 2020, p.31).

Este enfoque, entiende que existen brechas estructurales en América Latina y el Caribe, que operan tanto de manera horizontal como vertical. Las brechas se definen como:

la dificultad para lograr el desarrollo en dos países o regiones seleccionadas respecto de un mismo indicador, por tanto, una brecha implica una desigualdad. La desigualdad es considerada un obstáculo para el desarrollo en tanto que genera una ineficiencia en el sistema productivo. Pero la desigualdad no es un fenómeno coyuntural sino histórico-estructural que emana de la cultura del privilegio y reproduce las desigualdades en América Latina y el Caribe. Por tanto, al reconocer las heterogeneidades estructurales, el enfoque de brechas establece que no existe una clasificación única y uniforme para la superación de las mismas, sino que responde a la necesidad de un análisis de los rezagos específicos de los países en un contexto estructural e institucional particular. (Gaudin, 2020, p.23)

Los gobiernos de Uruguay y Chile sostuvieron que la AOD debe tener como objetivo la superación de las brechas estructurales del desarrollo persistentes en el Documento presentado al CAD. Apuntaron que estas brechas estructurales que enfrenta la región tienen implicancias en el desarrollo económico y sostenible, limitando los medios y recursos para transitar hacia sociedades más inclusivas. Una vez más, se refuerza la idea de desarrollo económico como único móvil para la cooperación. (AGCID y AUCI, 2016)

¹³ Véase sitio web de la CEPAL: <https://www.cepal.org/es/comunicados/union-europea-ocde-cepal-suscriben-acuerdo-la-facilitacion-desarrollo-paises-transicion>

El enfoque de brechas estructurales de CEPAL, tiene una postura muy crítica frente al PIB per cápita como único indicador para el desarrollo, dado que el mismo no capta la heterogeneidad ni las necesidades diversas de los países de renta media (Kaldewei, 2015).

Se han generado varias críticas al PIB per cápita como único indicador en el correr de la historia. Este fue un tema recurrente en las negociaciones, y fue señalado por Uruguay en los documentos presentados al CAD y por los representantes chilenos en las instancias de diálogo generadas. En el I Diálogo entre el CAD y América Latina se argumenta que “el uso del PIB per cápita como único criterio para la toma de decisiones, no refleja el espíritu de la Agenda 2030, ni el carácter multidimensional de los desafíos de desarrollo.” (AGCID y AMEXCID, 2016)

Otro impulso que operó como base en la fundamentación del nuevo enfoque de desarrollo en transición, es la discusión sobre los Países de Renta Media, impulsado por Alonso, Sumner, Glennie, entre otros. Los autores plantean las limitaciones y desafíos que enfrentan los PRM, abarcando también el problema de la graduación, señalando el umbral como un “insuficiente y arbitrario” (Alonso, Sumner, Glennie, 2014, p.135).

Asimismo, se propuso optar por la clasificación de desarrollo utilizada por el PNUD. El PNUD “clasifica a los países por niveles de desarrollo humano mediante el cómputo de un índice sintético - el Índice de Desarrollo Humano, IDH - que captura parcialmente la multidimensionalidad del concepto de desarrollo humano, el IDH agrupa tres dimensiones de desarrollo: longevidad, educación y poder adquisitivo.” (Tezanos y Quiñones, 2012, p.7) La incorporación de este índice como indicador de desarrollo, de forma total o complementaria, sería un gran avance frente a la Agenda 2030. Sin embargo, las autoridades del CAD entrevistadas, afirman que sería muy complejo poder recolectar los datos necesarios para evaluar otros indicadores más complejos, como lo sería el IDH, en todos los países.

Por otro lado, se ha venido desarrollando un enfoque distinto de la cooperación internacional llamado Inversión Pública Global (IPG/GPI en inglés). Si bien no es una alternativa puntual al problema de la graduación, apunta a responder a las fallas del sistema de ayuda en general sin ánimos de continuar intentando hacer al sistema mejor, buscando entonces crear un nuevo sistema de cooperación internacional, en el cual los incentivos sean el móvil para realizar una mejor estructura de financiamiento para el desarrollo. La IPG propone una nueva manera de realizar cooperación y de gestionar las finanzas internacionales, frente a la nueva Agenda del

desarrollo en transición. En la misma línea, se propone un proceso de “gradación” en vez de “graduación”, en el cual el desarrollo se determine a partir de los diferentes grados, sin implicar un límite fijo inamovible e irreversible. La IPG sienta sus bases en tres principios fundamentales: todos contribuyen en su propio desarrollo y el desarrollo global en su conjunto, todos se benefician del mismo y todos son parte en la toma de decisiones, generando una gobernanza compartida. Asimismo, su diseño continúa (y pretende continuar desarrollándose por siempre de manera dinámica), bajo la regla de co-creación - con el fin de considerar los desafíos de los distintos sectores, regiones y actores del sistema de cooperación internacional. Su propuesta comienza a tomar fuerza en el 2020, tras la publicación del libro “The future of Aid: Global Public Investment” por Jonathan Glennie, y posteriormente con la conformación de un Grupo de Trabajo de Expertos en IPG.

5. Conclusiones

La diversidad de los países de renta media, ha cambiado radicalmente el concepto de desarrollo, donde la dinámica donante-receptor es fuertemente cuestionada. Desde América Latina ya desde los 50' comienza a afirmarse una mirada crítica de las relaciones centro-periferia, poniendo énfasis en las desigualdades y heterogeneidades estructurales.

Ni el contexto internacional, ni la situación de la Cooperación son los mismos que era cuando se creó el mecanismo de asignación de la AOD y por ende, su reestructura es indispensable para responder a los desafíos actuales. La medición del desarrollo considerando el PIB per cápita como único indicador no se corresponde con el concepto de desarrollo acordado en 2015, ni con la Agenda 2030 en general. Se ha demostrado la complejidad, multidimensionalidad y dinamismo del desarrollo, y su fragilidad frente a fenómenos como la crisis derivada de la pandemia COVID 19. En este contexto, entender el desarrollo como un proceso lineal y estático no es una opción.

La asignación de la AOD no debería tampoco ser una decisión unilateral y arbitraria, en la cual los países receptores no tienen voz. La graduación reafirma la idea de la Ayuda como un proceso del Norte hacia el Sur, donde los países del Sur no cuentan con voz en la gobernanza del dinero que va a ser utilizado para su propio desarrollo. Reafirma la visión caritativa de la Ayuda, en la cual la cooperación deja de tener lugar cuando se alcanzan estándares mínimos de desarrollo económico.

Cuando Uruguay entiende que la graduación ocurriría pronto, sin ser notificado por las autoridades del CAD, decide posicionarse. Para analizar la estrategia de política exterior del gobierno uruguayo, durante el 2015-2020, fue necesario estudiar las medidas tomadas, los factores (tanto impulsos como desafíos) y las alternativas propuestas frente a la graduación, tanto las impulsadas por el gobierno, como las alternativas confluyentes.

Entre las medidas tomadas por el gobierno uruguayo, se destacan las alianzas estratégicas. Fundamentalmente de la mano del gobierno chileno, quién se encontraba en la misma situación. Uruguay tomó un rol activo en las negociaciones y decidió aliarse con otros actores estratégicos para ser escuchado en la escena internacional.

Uruguay y Chile, consolidan el acervo de América Latina en las discusiones sobre la cooperación de los últimos 20 años, impulsando el enfoque de desarrollo en transición, y proponiendo la creación de una quinta categoría que comprenda los países que, como Chile y

Uruguay, “(...) que si bien han superado el umbral de renta media alta establecido por el Banco Mundial y han realizado avances en su desarrollo humano tienen persistentes brechas estructurales y vulnerabilidades a los shocks y al clima y que en su mayoría cumplen un doble rol en la cooperación como receptores y proveedores a pesar de que no han alcanzado niveles de desarrollo comparables con los demás países excluidos de la lista.” (AGCID, AUCI, 2016).

La estrategia de los gobiernos uruguayo y chileno, fue insertarse en los espacios de diálogo existentes y crear nuevos espacios para plantear el enfoque y la disconformidad con las reglas del juego, buscando alternativas que se ajusten al contexto actual. Se emprendieron entonces instancias de diálogo con autoridades del DAC¹⁴ y otros actores de la cooperación internacional para el desarrollo. Uno de los hitos más relevantes en los diálogos internacionales en el cuál el discurso fue inserto, fue cuando el presidente uruguayo Tabaré Vázquez resalta la importancia de repensar el mecanismo de asignación de la AOD frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Siendo este el foro político del más alto nivel, y principal espacio multilateral en el que Uruguay participa, concluyó siendo un hito en la respuesta uruguaya a la graduación.

Asimismo se adoptó una Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030, poniendo de relevancia la necesidad de orientar sus acciones a alcanzar las metas que supuso la Agenda 2030.

Un factor fundamental que actuó como impulso en la respuesta política de Uruguay frente a la graduación fue la generación de alianzas estratégicas y de actores que acompañaron las discusiones. Asimismo, existieron otros factores externos que representaron impulsos para la respuesta, como fue por ejemplo la Agenda 2030 y los ODS. Las metas acordadas en el 2015 cambiaron el concepto de desarrollo y asumieron su multidimensionalidad. Fue un factor determinante el hecho de que Chile se encontrara en la misma situación que Uruguay frente a la graduación, dado que fue gracias a su pronto conocimiento del suceso por venir que permitió a los gobiernos en cuestión tomar medidas al respecto.

¹⁴ | Diálogo entre el CAD y América Latina, 29 de Junio del 2016 y II Diálogo CAD-LAC sobre Cooperación, 21 de febrero 2019.

En lo que refiere a los factores que dificultaron el accionar, existieron también factores externos que condicionaron la posición de Uruguay, y factores internos que se debieron a razones intrínsecas del gobierno uruguayo.

En primer lugar, se trataba de un fenómeno nuevo ya que jamás se había estudiado los impactos de la graduación en países como Uruguay y Chile. Por otro lado, el gobierno uruguayo tampoco fue notificado, y de no ser por Chile -quién es parte de la OCDE y presenciaba las reuniones del CAD, y se encontraba en la misma situación- posiblemente se hubiese enterado una vez graduado, sin tener la posibilidad de siquiera elevar el asunto a las autoridades correspondientes.

Otro desafío fue el proceso gradual de consenso regional, si bien los actores de la escena regional terminaron acompañando las decisiones tomadas. Esta dificultad puede deberse a que tanto Uruguay como Chile son países periféricos con un mayor nivel de “desarrollo” que otros en ALC. La graduación podía ser entendida como un “problema de países ricos” ajena a su realidad, por lo que el apoyo no fue inmediato.

En parte, algo similar sucedió también a nivel nacional. Dentro del gobierno uruguayo no hubo consenso desde un primer momento. Si bien este también operó como un desafío en una primera etapa, finalmente se logró y la respuesta fue conjunta, primando la visión de la Agencia de Cooperación Uruguay, y consolidando una posición común junto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y su dirección de cooperación y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Progresivamente, una gran cantidad de actores fueron acompañando el proceso, generando una respuesta conjunta, e impulsando la creación del nuevo enfoque de desarrollo en transición.

Otro factor que complejiza el accionar y debería ser tomado en cuenta, es la falta de recursos humanos para las negociaciones en materia de cooperación internacional. Es importante que tanto las agencias gubernamentales como la academia puedan aportar a la formación de profesionales en el área, y también invertir para que no se desplacen a otras esferas.

Por otra parte, la decisión ya estaba tomada por el CAD, y sería muy complejo revertirla, a pesar de lo cual Uruguay decidió posicionarse y objetar frente a la misma.

En lo que refiere a las alternativas planteadas por Uruguay, se opta por impulsar el concepto de desarrollo en transición, y plantear la creación de una categoría de países en transición que pueda permitir un proceso gradual en el que los países progresivamente van prescribiendo de la AOD. Asimismo, existen alternativas que confluyeron en el proceso, como la teoría de las brechas estructurales de la CEPAL, las críticas históricas al PIB per cápita como único indicador, la discusión sobre los países de renta media, la utilización del Índice de Desarrollo Humano impulsado por el PNUD y la propuesta de Inversión Pública Global como enfoque para la cooperación internacional.

Todas estas alternativas confluyen con la línea de trabajo del gobierno uruguayo, entendiendo la multidimensionalidad y dinamismo del desarrollo, reforzando la necesidad de un nuevo sistema de cooperación que se ajuste a las necesidades del Siglo XXI en el cual todos los países puedan ser parte de la gobernanza y gestión de los recursos que financian su propio desarrollo.

En conclusión, se destaca el rol de Uruguay demostrando liderazgo en la escena internacional a fin de modificar las reglas del juego, cuestionando las estructuras de poder y la lógica unilateral de la Ayuda. Se identifica por la creación de alianzas estratégicas, que le permiten posicionarse en la escena mundial y generar distintos aliados.

La respuesta política uruguayo se sostiene en base a los distintos impulsos, y frente a los distintos desafíos. Si bien no se logra revertir la graduación, se consolida un marco de análisis innovador de los procesos de desarrollo.

Si bien hay lecciones aprendidas, y se pudo haber actuado con mayor rapidez en algunas instancias, la decisión del CAD fue inamovible, reforzando una vez más falta de flexibilidad, transparencia y dinamismo del sistema de Ayuda, sin dar lugar a excepciones y estar a la altura para responder a los desafíos que el contexto actual suscita, demostrando su foco puramente economicista.

6. Bibliografía

AGCI, PNUD (2017). Primer Análisis de Impacto de la Graduación de Chile, Documento de Trabajo, Chile, diciembre. Disponible en:

https://issuu.com/agci/docs/primer_analisis_impacto_de_la_gradu

AGCID; AUCI (2016a). Propuesta de Chile y Uruguay: Una quinta categoría para una cooperación sin exclusión, elaborado por Cecilia Alemany, 11 de febrero.

AGCI, AUCI (2016b). Para una cooperación sin exclusión: El papel de los países duales en vías de desarrollo sustentable, marzo.

AGCID, AMEXCID, Centro de Desarrollo de la OCDE, Fondo de Cooperación Chile-México (2016). Resumen de los Co-Presidentes, LAC-DAC Dialogue on Development Cooperation, Chile, 29 de junio.

Alemany, C.; Freres, C. (2018). América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo, Vol. 5, Núm. 1, 22 de junio.

Disponible en: <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/3596>

Alkire, S.; Roche, J. M.; Santos M., S.; Seth, S. (2011). Multidimensional Poverty Index 2011: Brief Methodological Note, University of Oxford.

Alonso, J. A. (2016). En defensa de la teoría del desarrollo, Notes of Doctorate course in Economics, ICEI, UCM, España.

Alonso, J. A. (2015). Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo, en OCAMPO, J. A. (ed.): Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, Siglo XXI, Argentina.

Alonso, J. A.; Glennie, J.; 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, ST/ESA/2014/DWO/135, EEUU, julio.

Alonso, J. A. (2013). Middle income countries in the New International Landscape: Challenges for Aid Policy, Presentation at the seminar “Gobernanza Económica Global”,

CEPAL. Disponible en:

https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/5._jose_antonio_alonso_cepal.pdf

Alonso, J. A. (2012). La teoría del desarrollo y los cambios en el sistema internacional, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, España, diciembre.

Álvarez, S. M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo, REDUR, diciembre.

Atkinson, A. B. (2016). Desigualdad ¿Qué podemos hacer?, FCE, México.

Araya, Juan Pablo. (2016). Influencia burocrática en la formulación de política pública: el caso del sistema de alta dirección pública en Chile. Política. En Revista de Ciencia Política, 54(2), pp. 277- 298. Disponible en:

<https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/44920/46998>

Aron, R. (1962). Paz y Guerra entre las Naciones, Alianza Universidad.

AUCI (2019). Modalidades de Cooperación, Gobierno Nacional Uruguayo, Uruguay.

Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/politicas-y-gestion/modalidades-de-cooperacion>

AUCI (2018). Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Uruguay, 12 de diciembre.

AUCI (2016). Memoria Anual 2016, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, Uruguay.

AUCI, Presidencia de la República (2015a). La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur, diciembre. Disponible en: https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/Libro_CI.pdf

AUCI, Presidencia de la República (2015b). La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur, diciembre.

Ayllón, B. (2014). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría, ResearchGate, 31 de diciembre.

Ayllón, B. (2011). La cooperación para el desarrollo: reflexión y acción para los profesionales de las Relaciones Internacionales, en Murillo, Carlos (ed.): Hacia un nuevo siglo en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica, ISBN: 978-9968-558-10-5, pp.277-299.

Barbé, E. (1995). Relaciones Internacionales, Biblioteca Universidad Empresarial Siglo Veintiuno.

Bárcena, A.; Manservisi M.; Pezzini, M. (2017). Development in transition, 11 de julio. Disponible en: <https://oecd-development-matters.org/2017/07/11/development-in-transition/>

Bertoni, R. et al. (2011). ¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?, Universidad de la República, Uruguay. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/21092>

Calduch, R. (1993). Dinámica de la Sociedad Internacional, Edit. CEURA, España.

CEPAL (2018). Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición, LC/PUB.2018/16, Chile.

CEPAL (2018). Unión Europea, OCDE y CEPAL suscriben acuerdo para la facilitación del desarrollo de los países en transición, Comunicado de Prensa, 7 de mayo. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/union-europea-ocde-cepal-suscriben-acuerdo-la-facilitacion-desarrollo-paises-transicion>

CEPAL (2016). El enfoque de brechas estructurales, Análisis del caso de Costa Rica, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, noviembre.

CEPAL (2012). Los Países de Renta Media: Un Nuevo Enfoque Basado en Brechas Estructurales, Chile.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2017). A New DAC in a Changing World: Setting a Path for the Future Report of the High Level Panel (HLP), enero.

Consejo de la UE (2016). Reunión ministerial UE-CELAC: Declaración de Santo Domingo, 26 de octubre.

Costafreda, A.; Corés Sáenz, H. (2020). El desarrollo en transición en América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media?, Fundación Carolina, Documento de Trabajo 28/2020.

D+I Desarrollando ideas LLORENTE & CUENCA (2015). El rol de los organismos multilaterales en el desarrollo económico social de América Latina, Informe Especial, Madrid, septiembre.

Galán, M. G.; Sanahuja, J. A. (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo, CIDEAL, España.

Galeano, S. C. (2019). La creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional: una respuesta doméstica a nuevas modalidades de cooperación, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Tesis Licenciatura en Ciencias Políticas, Uruguay.

Gaudin, Y.; Pareyón Noguez, R. (2020). Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/139; LC/MEX/TS.2020/36), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México.

Glennie, J. (2021). The future of Aid, Routledge, Reino Unido, febrero.

Glennie, J.; Sumner, A. (2015). Aid should be seen as foreign public investment, not just charity, The Guardian, 5 de agosto. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2015/aug/05/aid-should-be-seen-as-foreign-public-investment-not-just-charity>

Kaldewei, C. (2015). Las brechas estructurales en los países de renta media, Consideraciones para un diagnóstico, CEPAL, Serie Financiamiento para el Desarrollo 258, ISSN 1564-4197.

Kanbur, R.; Sumner, A. (2012). Poor countries or poor people? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty, Institute of Development Studies at the University of Sussex, Reino Unido.

Keohane, R., y Nye, J. (1977). Poder e Interdependencia: La política mundial en transición, Grupo Editor Latino.

Keohane, R. (1988). Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial, Grupo Editor Latino, p. 73.

Lamas Urbietta, L. (2019). La cooperación SS de Uruguay en el periodo 2005-2015, Un análisis sobre las causas de su fortalecimiento con América Latina, Universidad Nacional de Rosario.

Malacalza, B. (2014). La política internacional de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales, Mural Internacional, V.5/Nº2, julio.

Merle, M. (1976). Sociología de las Relaciones Internacionales, Alianza Universidad.

Morgenthau, H., & Thompson, K. (1986). Política entre las naciones. Buenos Aires: GEL.

Morgenthau, H. (1962). A Political Theory of Foreign Aid, American Political Science Association, Vol. 56, Nº2, junio.

NACIONES UNIDAS (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe, LC/G.2681-P/Rev.3, Chile.

NACIONES UNIDAS (2015a). Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/70/1, 21 de octubre. Disponible en:
https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

NACIONES UNIDAS (2015b). Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, Nueva York, Julio.

NACIONES UNIDAS (2012). El futuro que queremos, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible RIO+20, Brasil, 20-22 de junio 2012.

NACIONES UNIDAS (2000). Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Nieto Parra, S.; Salinas, C. (2020). América Latina bajo el enfoque del desarrollo en transición: bases e implicancias políticas, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo 26/2020.

Nieto Parra, S.; da Costa, R. (2021). Desarrollo en Transición en América Latina en tiempos de la COVID-19, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo 49/2021.

OCDE (2020). DAC List of ODA Recipients. Disponible en:
<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>

OCDE (2019). Perspectivas económicas de América Latina 2019, Desarrollo en transición, CAF, CEPAL, Comisión Europea, Centro de Desarrollo de la OCDE. Disponible en:
https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2019_g2g9ff1a-es

OCDE (2017a). Next Steps for Development in Transition, Co-hosted by The Directorate-General for International Cooperation and Development of the European Commission, the OECD Development Centre and the Economic Commission for Latin America & the Caribbean, Bruselas, 18 de mayo. Disponible en:
https://www.oecd.org/dev/BackgroundPaper_DiT.pdf

OCDE (2017b). DAC List of ODA Recipients. Disponible en:
https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC_List_ODA_Recipients2014to2017_flo ws_En.pdf

OCDE (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, París. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa, Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo, Volumen 2, ISSN: 2254-2035.

Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, CEPAL.

Presidencia de la República (2018). Informe Nacional Voluntario de Uruguay ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

Sanahuja, J. A. (2019). Los desafíos de las economías latinoamericanas, SEGIB, 3ª ÉPOCA/01/2019, España.

Sanahuja, J. A.; Arenal, C. (2015). Teorías de las Relaciones Internacionales, Tecnos, ISBN: 978-84-309-6689-9, España.

Sanahuja, J. A (2014). De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. En Mesa, M., Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global, Fundación Cultura de Paz, Ceipaz.

SEGIB (2018). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018, SEGIB, Madrid.

SEGIB (2016). XXV Cumbre Iberoamericana de Cartagena de Indias, Colombia, 26 de octubre.

Sen, A. (1999). Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta, ISBN 950-49-0473-4, Argentina.

Tabaré Vázquez (2018). Debate General de la Asamblea de las Naciones Unidas, 73º Período de Sesiones, Nueva York, 26 de septiembre.

Tezanos Vázquez, S.; Quiñones Montellano, A. (2012). Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo, Volumen 1, Número 2, ISSN: 2254-2035, abril.

UAM, Revista Relaciones Internacionales (2015). Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible, ISSN: 1699-3950, Madrid.

Van Rompaey, K. (2020). Transforming International Cooperation Thoughts and Perspectives on Moving Beyond Aid, Dialogue 2: Implication, challenges and opportunities of ODA graduation for countries in transition, traducción propia.

Vignolo, A.; Van Rompaey, K. (2020). Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo 27/2020.

Vignolo, A.; Van Rompaey, K. (2016). Revising ODA in the era of SDGs, OECD Blog, junio. Disponible en: <https://oecd-development-matters.org/tag/uruguay/>

XXV Cumbre Iberoamericana, SEGIB (2017). Documentos emanados de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 2015-2016, Capítulo 3.8, España, enero. Disponible en: <https://www.segib.org/docs-cumbre-cartagena/pdf/es/memoria2016.pdf>

7. Glosario de acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGCID/AGCI	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CSS	Cooperación Sur-Sur
DEVCO	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo, Comisión Europea
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IPG/GPI	Inversión Pública Global / Global Public Investment
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PE	Política Exterior
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRA	Países de Renta Alta
PRB	Países de Renta Baja
PRM	Países de Renta Media
RNB	Renta Nacional Bruta
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
UE	Unión Europea

ANEXO - ENTREVISTAS

Los actores entrevistados fueron identificados a partir de su conocimiento y participación tanto en las negociaciones como en las discusiones relevantes para el estudio en cuestión. Las entrevistas fueron realizadas de manera virtual.

Tabla 1. Actores e informantes calificados/as entrevistados/as.

Entrevistados/as	Cargo/Organización
Andrea Vignolo	<i>Directora, Agencia Uruguaya de Cooperación (AUCI) (2015-2020).</i>
Bernabé Malacalza	<i>Investigador, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.</i>
Cecilia Alemany	<i>Autora del Primer Análisis de Impacto de la Graduación de Chile (AGCI-PNUD).</i>
Cecilia Piemonte	<i>Economista, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).</i>
Christian Freres	<i>Experto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).</i>
Enrique O’Farrill	<i>Jefe Departamento de Cooperación Bilateral y Multilateral, Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).</i>
Federico Perazza	<i>Director General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores (2019-2020).</i>
Juan Luis Eugenio Pérez	<i>Jefe del Departamento de Coordinación, Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).</i>
Karen Van Rompaey	<i>Gestora de Conocimiento, Agencia Uruguaya de Cooperación (AUCI).</i>
Martín Rivero	<i>Coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación SS, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).</i>
Nadine Piefer	<i>Analista de políticas - Relaciones mundiales del Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).</i>
Ricardo Herrera	<i>Director Ejecutivo, Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) (2014-2016).</i>

Pauta y lineamientos de entrevistas

Fueron realizadas entrevistas interpretativas e informativas semi-estructuradas. La pauta fue utilizada a modo de guía para orientar el desarrollo, a fin de orientar las discusiones sin

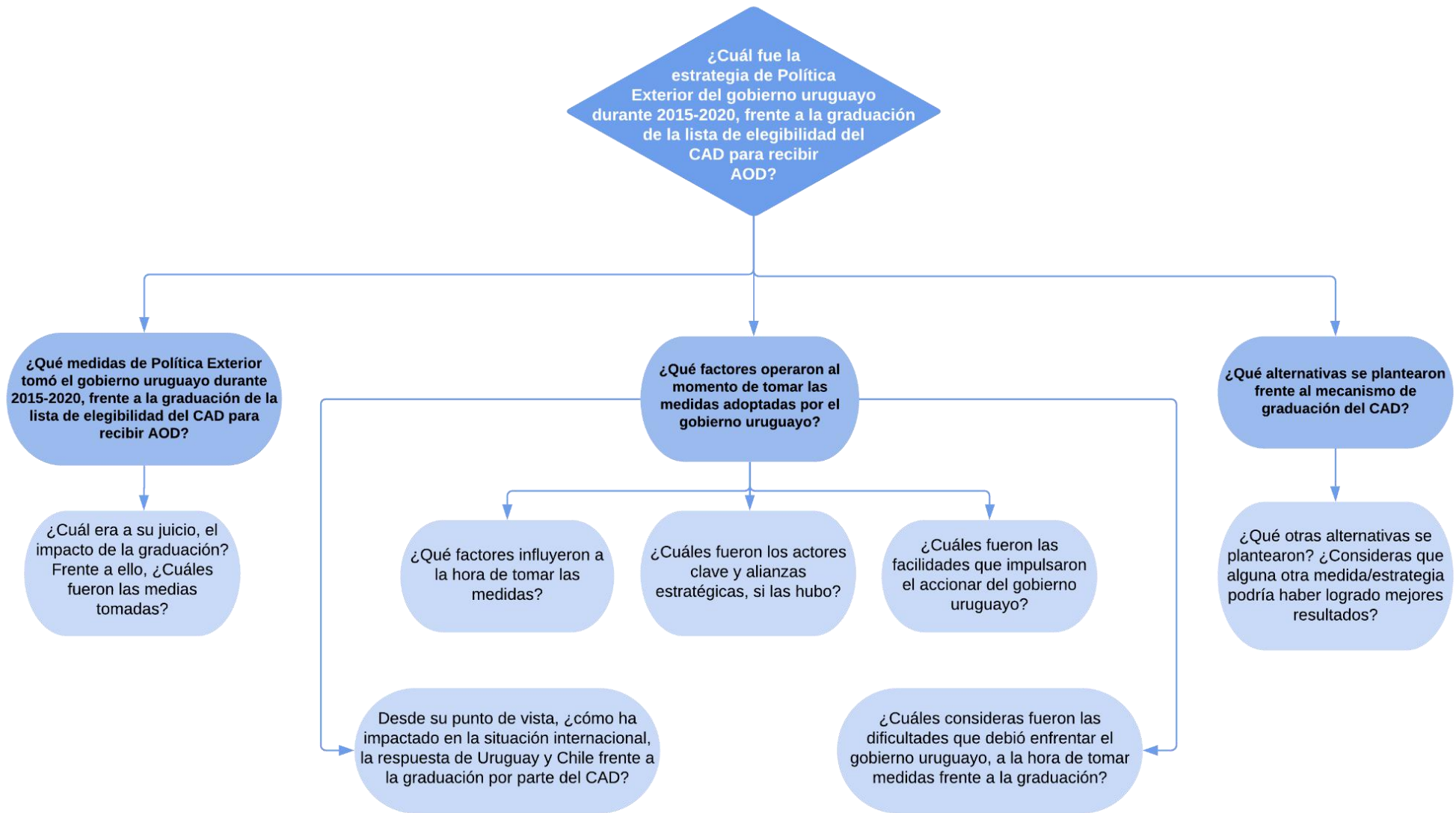
ánimo de limitar su desenvolvimiento. Asimismo, fueron ajustadas en función del rol de cada persona entrevistada en las discusiones y negociaciones.

La pauta fue realizada a partir de la identificación de preguntas que guían el análisis, con el propósito de responder a las preguntas específicas, y finalmente responder la pregunta que guía la investigación (Véase el Diagrama 1).

Pauta de entrevistas:

1. ¿Cuál era a su juicio, el impacto de la graduación? Frente a ello, ¿Cuáles fueron las medidas tomadas?
2. ¿Cuáles fueron los actores clave y alianzas estratégicas, si las hubo?
3. ¿Qué factores influyeron a la hora de tomar las medidas?
4. ¿Cuáles fueron las facilidades que impulsaron el accionar del gobierno uruguayo?
5. ¿Cuáles consideras fueron las dificultades que debió enfrentar el gobierno uruguayo, a la hora de tomar medidas frente a la graduación?
6. ¿Qué otras alternativas se plantearon? ¿Consideras que alguna otra medida/estrategia podría haber logrado mejores resultados?
7. Desde su punto de vista, ¿cómo ha impactado en la situación internacional, la respuesta de Uruguay y Chile frente a la graduación por parte del CAD?

Diagrama 1. Preguntas que guían la investigación.



Fuente: Elaboración propia.