



Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030

Andrea Vignolo

Directora ejecutiva de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
avignolo[@]auci.gub.uy

Karen Van Rompaey

Responsable de Gestión de Conocimiento en la Agencia Uruguaya
de Cooperación Internacional
kvanrompaey[@]auci.gub.uy

Resumen

Este documento de trabajo analiza cómo la cooperación internacional para el desarrollo (CID) está mostrando síntomas de que atraviesa una serie de crisis interconectadas: de poder, de relevancia y de legitimidad. Se ha abierto una brecha entre el marco normativo que orienta los esfuerzos de la cooperación internacional con base en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y algunas prácticas institucionales sustentadas en conceptualizaciones y criterios que nuevos actores del ámbito de la cooperación están cuestionando activamente. Al reducirla a su valor monetario y equipararla con otras fuentes de financiamiento públicas y privadas, la cooperación internacional está perdiendo su importancia en la medida en que se menosprecia su capacidad para incidir políticamente y así avanzar en la agenda de desarrollo sostenible. Se examina también cómo Uruguay, en alianza con otros países y organismos multilaterales, está impulsando el debate sobre la llamada “graduación”, política que impide que algunos países de mayor desarrollo relativo sigan recibiendo Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y la necesidad de encontrar criterios y métricas multidimensionales más idóneos para apoyar a los países en su transición al desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás. Al mismo tiempo, se discute cómo la

política de cooperación internacional de naturaleza dual del gobierno de Uruguay —que busca dar respuesta a los desafíos de la graduación y de la implementación de la Agenda 2030, la más urgente y ambiciosa de las tareas que tiene por delante la humanidad— puede aportar elementos para la construcción de un sistema de cooperación internacional más robusto y equitativo, que esté a la altura de este desafío sin precedente.

Palabras clave

Cooperación internacional para el desarrollo; Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Ayuda Oficial al Desarrollo; graduación.

Abstract

In this working paper, we analyze how international cooperation for development (ICD) might be facing a series of interconnected power, relevance and legitimacy crises. We argue that there is a current gap between the normative framework that guides international cooperation efforts around the 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals and some institutional practices based on conceptualizations and criteria that new cooperation actors are actively putting into question. By reducing it to its monetary value and considering it equivalent to other public and private sources of financing, international cooperation is losing its relevance. This approach is undervaluing international cooperation's role to exert political influence and thus advance the sustainable development agenda worldwide. We examine how Uruguay, together with other countries and multilateral organizations, is promoting the debate on the so-called "graduation", a policy that prevents higher income developing countries from receiving Official Development Assistance, and the need to find more adequate multidimensional criteria and metrics to support all countries as they transit towards sustainable development, thus leaving no one behind. At the same time, we discuss how Uruguay's international cooperation policy aims to address the challenges posed both by graduation and the effective implementation of the 2030 Sustainable Development Agenda—the latter being the most urgent and ambitious of all tasks facing humanity—. We seek to put forward how this effort from a country with a dual role in the international cooperation field can contribute towards the building of a more robust and fair international cooperation system, that is fit for purpose.

Key words

International cooperation for development; 2030 Agenda; Sustainable Development Goals; Official Development Aid; graduation.

Andrea Vignolo

Directora ejecutiva de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Licenciada en Psicología por la Universidad de la República (Uruguay), donde fue asistente académica del Decano de la Facultad de Ciencias como Responsable de Cooperación. Entre 2005 y 2010 fue asesora del Intendente de Montevideo en el área de cooperación internacional y secretaria del Consejo de Administración del Institut Pasteur de Montevideo. Fue directora de Cooperación Internacional y Proyectos del Ministerio de Educación y Cultura entre 2010 y 2015. En esos años, también se desempeñó como secretaria general de la Comisión Nacional de Uruguay para la UNESCO.

Karen Van Rompaey

Magíster en Economía Política Internacional por la Universidad de Warwick (Reino Unido). Acumula más de 15 años de experiencia profesional en el campo de la cooperación internacional y actualmente se desempeña como responsable de gestión de conocimiento de la AUCI.

Introducción¹

Desde mediados de la década de 2010, el multilateralismo enfrenta una serie de crisis interconectadas: de poder, de relevancia y de legitimidad (Gowan y Dworkin, 2019). La cooperación internacional para el desarrollo (CID), que es la fuerza motora del multilateralismo, está experimentando algunos síntomas que apuntan en esa dirección.

En el ámbito multilateral, el hito más significativo para la CID es la adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros de Naciones Unidas en septiembre de 2015. En esta agenda, se cristaliza una idea de futuro compartida por la comunidad internacional: alcanzar el desarrollo sostenible en todo el mundo en 2030. Esto supone erradicar la pobreza y el hambre; combatir la desigualdad en y entre los países; promover la igualdad entre los géneros; proteger los derechos humanos, el planeta y sus recursos naturales; construir sociedades pacíficas, y generar prosperidad a partir de un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, sin dejar a nadie atrás.

El cambio de paradigma que la Agenda 2030 trae consigo tiene implicaciones fundamentales para el sistema de la CID. El nuevo marco incorpora a los temas de la agenda del desarrollo nuevos objetivos internacionales para la preservación, recuperación y generación de bienes públicos globales, guiados por el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (Lejtregger, 2016), y apela al trabajo conjunto de actores estatales y no estatales del Norte y del Sur.

Se insiste en que el cumplimiento de la Agenda 2030 requiere de la movilización de billones de dólares en recursos nacionales y financiamiento externo más allá de la CID. Esta aseveración, aunque cierta, está contribuyendo a la pérdida de relevancia de la CID, en cuanto únicamente se considera su valor monetario y solo se evalúa su impacto en el crecimiento económico de los países en desarrollo². Pero, incluso si se mide solo en estos términos, su efecto es relevante, porque constituye la fuente de financiamiento más significativa y fiable para los países de menores ingresos y porque asegura recursos adicionales para el desarrollo en los países de mayores ingresos (Alonso, 2018). Por lo tanto, debería concebirse como una inversión pública extranjera y no como caridad (Glennie y Sumner, 2015).

Revertir la crisis de relevancia de la CID requiere también destacar su valor estratégico para el fortalecimiento institucional y para la generación de capacidades (estadísticas, de planificación, fiscales, científico-tecnológicas, etc.) de los países del Sur para el desarrollo sostenible. Además, la cooperación cumple un papel facilitador del diálogo de políticas para la gestión conjunta de los desafíos globales y para la adopción de estándares internacionales en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, promueve entornos favorables e instrumentos para la participación de la sociedad civil, de la academia y del sector privado

¹ Las autoras agradecen a Magalí Blanco la reseña de los artículos citados en este documento de trabajo.

² En su revisión de la literatura, McMillan (2011) señala que ha habido numerosos intentos desde la academia de medir con modelos econométricos el impacto de la cooperación sobre el crecimiento de los países, que resultan poco concluyentes en cuanto buscan generalizar sus resultados y no logran tomar en cuenta los factores específicos que explican el fracaso o el éxito de cada país.

como socios clave del desarrollo sostenible. Por todo ello, la CID debe valorarse también por su capacidad de incidencia política para impulsar el desarrollo sostenible y la convergencia entre los países.

Por otra parte, desde 2020 —y como resultado del crecimiento económico que incrementó su peso relativo en la economía global (OCDE, 2017)—, varios países en desarrollo han cambiado también su participación en el ámbito de la cooperación internacional. Hoy llevan adelante una política de cooperación que refleja su naturaleza dual en cuanto que siguen necesitando ayuda para fortalecer sus capacidades en temas específicos y, al mismo tiempo, han comenzado a ser oferentes de asistencia financiera y/o técnica a otros países, por medio de la cooperación Sur-Sur y triangular (CSS y T). Algunos de estos países “desafían el poder, la influencia, legitimidad, valores e identidad internacional de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que en ocasiones sigue anclada en el paradigma Norte-Sur” (Sanahuja y Tezanos, 2017: 526).

La aparición de estos actores del Sur con un papel dual en el escenario de la CID, y con una influencia creciente en los ámbitos regional y global, no solo ha permitido que los países en desarrollo amplíen sus opciones de cooperación (Greenhill, Prizzon y Rogerson, 2013), sino que ha puesto de relieve la necesidad de que las estructuras de decisión reflejen estas nuevas correlaciones de poder y se tornen más plurales, democráticas y transparentes para fortalecer la gobernanza en este ámbito de las relaciones internacionales (PNUD y AGCID, 2017).

Paradójicamente, el aumento de la participación de actores con un rol dual en la Agenda 2030 y en el sistema de la cooperación internacional está siendo afectado negativamente por el régimen de graduación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esta práctica institucional está erosionando la legitimidad de la AOD, en el sentido de que sus reglas y sus valores están siendo cuestionados por un número cada vez mayor de actores porque no se ajustan a las necesidades de un mundo en desarrollo progresivamente heterogéneo (Alonso, 2014), ni al conjunto de desafíos interrelacionados y de naturaleza transnacional que intentan enfrentar los ODS. Asimismo, si se tiene en cuenta que la CID no se reduce solo a recursos, sino que también integra conocimientos, normas técnicas, diálogo y concertación de políticas, la graduación está teniendo consecuencias políticas, pues el lugar que dejan los donantes tradicionales del CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) está siendo ocupado por otros cooperantes del Sur o que no pertenecen al CAD.

En este escenario, en enero de 2018, Uruguay fue graduado —junto con Chile y Seychelles— de la lista de países elegibles para recibir AOD por haber sido clasificado durante tres años consecutivos como país de renta alta por el Banco Mundial, que es el criterio de graduación que sigue el CAD. Este trabajo analiza la respuesta política del gobierno de Uruguay frente al desafío de la graduación y la necesidad de cumplir con la Agenda 2030, y discute su aporte a la construcción de un sistema de cooperación integral, equitativo e inclusivo para la transición al desarrollo sostenible que ponga el acento en los que más lo necesitan, pero que pueda apoyar a todos los países en su transición a este. El estudio del caso uruguayo busca hacer más comprensible el fenómeno de la graduación de la AOD. Asimismo, desde la perspectiva de un país graduado pero en transición al desarrollo, pretende contribuir al debate global sobre las nuevas métricas, criterios y agendas de trabajo necesarias para cerrar la brecha entre el discurso y la práctica, y así apoyar desde la cooperación internacional el cumplimiento de la Agenda 2030.

Este documento está estructurado de la siguiente manera: la próxima sección examina el marco teórico del desarrollo sostenible y de la graduación. A continuación, se discute la estrategia de incidencia y la política de cooperación dual de Uruguay a la luz del marco teórico. Y, finalmente, se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión para aportar al debate internacional de la Agenda 2030 y del desarrollo en transición (DeT).

2. Conceptualizar el desarrollo sostenible y el fenómeno de la graduación

La definición de la CID —así como sus fundamentos, principios y objetivos— ha evolucionado desde su origen en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, en estrecha relación con los cambios en la conceptualización y en las narrativas del desarrollo que han tenido mayor penetración a escala internacional (Tassara, 2011).

Como constructo político, el desarrollo es un concepto abierto (*open-ended*) y contestado. Según Dubois (2000), el concepto de desarrollo guarda relación con la idea de futuro predominante acerca de las metas deseables para el bienestar colectivo. Refleja la distribución estructural de poder de la sociedad y la época en que se construye, y eso explica su dinamismo y su historicidad (Lejtregger, 2016).

La más reciente evolución conceptual ha quedado cristalizada en la Agenda 2030, que hace del desarrollo sostenible el objetivo a alcanzar por toda la humanidad. Esta agenda universal parte de la premisa de que el desarrollo, para que sea sostenible, involucra el progreso en múltiples dimensiones interrelacionadas que deben ser tratadas de manera integral y mancomunadamente. A las dimensiones clásicas del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) que marca el Informe Brundtland (WCED, 1987), esta agenda añade un conjunto de metas al ODS 16 con una nueva dimensión político-institucional. Si bien la Agenda 2030 deja fuera la diversidad cultural (Martinell, 2015), o la dimensión territorial/espacial (Van Rompaey, 2009), representa en todo caso un gran avance, pues concibe el desarrollo como un fenómeno de naturaleza multidimensional y global.

Este paradigma supera la concepción del desarrollo únicamente como crecimiento económico, y desplaza su foco de los países a las personas y al planeta. En consecuencia, pone de manifiesto la necesidad de medir los resultados de desarrollo de manera desagregada, de acuerdo con las poblaciones y con las múltiples dimensiones que propician el bienestar de las personas en sus ecosistemas (Malacalza, en prensa). Asimismo, algunos autores han podido demostrar que la CID también está influenciada por la ideología política de los donantes, que, de acuerdo con su posición en el espectro político, la favorece o la restringe (Chong, Gradstein y Calderon, 2009; Tingley, 2010; Brech y Potrafke, 2013).

Por todo ello, cumplir con los ODS en tiempo y forma a escala global requiere un nuevo pacto en materia de cooperación internacional que esté a la altura del desafío; sin embargo, el sistema actual aún se debate entre dos posiciones divergentes. Por un lado, aquella que promueven varios miembros del CAD de la OCDE, que, frente a una agenda de desarrollo más amplia, consideran necesario circunscribir la AOD a la lucha contra la pobreza extrema, y priorizan en su asignación a los países pobres y a los Estados frágiles. Por el otro, un creciente número de actores del Norte y del Sur —bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas— que entiende que es necesario construir un sistema integral e inclusivo en el que se puedan atender las necesidades heterogéneas de desarrollo de todos los países, con agendas, alianzas e instrumentos diferenciados (Alonso, 2015: 181).

Sin embargo, el sistema actual de cooperación está organizado alrededor de la renta per cápita como indicador para medir los progresos y las necesidades de los países en materia de desarrollo. Es decir, que la renta per cápita es el criterio que predomina a la hora de determinar quién recibe y quién se gradúa de la cooperación bilateral y multilateral. Ello, aun cuando se han estudiado exhaustivamente las falencias de este indicador en el ámbito internacional para clasificar países (Nielsen, 2012), medir su riqueza (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009) y determinar su costo ambiental (Talberth y Bohara, 2006). Este indicador tampoco permite visibilizar los niveles de desigualdad o de pobreza, así como de otras dimensiones del bienestar. Menos aún permite conocer el acceso efectivo a los derechos que tienen los

distintos grupos de la población de los países, que sería la forma más idónea de determinar en qué medida se está dejando a alguien atrás.

Ravaillon (2013), quien trabajó 24 años en el Banco Mundial, ha criticado severamente la falta de transparencia y arbitrariedad en la determinación tanto de los umbrales de cada categoría de renta per cápita que define ese organismo, como en la metodología empleada para convertir la moneda (el método Atlas), que toma como base la tasa de inflación internacional (restringida a las tasas de Japón, Reino Unido, Estados Unidos y la zona euro), lo que “no refleja cabalmente la inflación experimentada por los países de renta baja y media, resultando en umbrales que son demasiado bajos y empujan prematuramente a los países a los grupos de ingreso más alto” (Fantom y Serajuddin, 2016: 25). La elección del método Atlas en lugar de la PPP (paridad de poder adquisitivo) tampoco deja ver qué poder adquisitivo relativo tiene el PIB per cápita de cada país. En respuesta a esta y otras críticas, el propio Banco Mundial reconoció la necesidad de ajustar la metodología para determinar los umbrales de sus categorías (Fantom y Serajuddin, 2016).

La graduación como objeto de estudio

Desde la política del lenguaje, el término *graduación* tiene una connotación positiva. En su acepción más común, se asocia a la consecución de una meta académica y, por eso, alude a un logro y a una ampliación de las oportunidades. Pero ¿la graduación de un país indica que efectivamente ha habido un progreso en términos de desarrollo sostenible? ¿Qué implicaciones tiene estar graduado y qué nuevas oportunidades se abren a los países que lo estén?

El debate sobre el fenómeno de la graduación y sus implicaciones es relativamente reciente en el ámbito internacional. Se sabe poco de las consecuencias, la gestión y comunicación del proceso (Greenhill, Prizzon, y Rogerson, 2019). Para comprender su alcance, es preciso distinguir entre otras dos acepciones principales que tiene el término *graduación* en este ámbito político. En primer lugar, se habla de graduación cuando los países en desarrollo pasan de una categoría a otra de las cuatro³ que toma la lista del CAD para clasificar a los países receptores de su AOD. Asimismo, cuando se alude al fenómeno de la graduación, generalmente se hace referencia al retiro de la lista del CAD de aquellos países que superan por tres años consecutivos el techo del umbral de país de renta media-alta del Banco Mundial.

En ambos casos, se alude al proceso de clasificación y revisión de la lista de países elegibles para recibir AOD del CAD, práctica institucional que tiene lugar cada tres años. No obstante, también el Sistema de Naciones Unidas u otros organismos de cooperación multilaterales gradúan a los países en desarrollo cuando estos ya no son elegibles para sus programas bilaterales, o para tener acceso a fondos globales o temáticos.

La primera gran ola de graduación de países en desarrollo que afectó a América Latina se remonta a 2011, cuando la Unión Europea (UE) definió nuevos criterios de trabajo con los países de renta media (PRM), bajo el principio de diferenciación, con el objetivo de incrementar el efecto de su política de cooperación (Comisión Europea, 2011). En consecuencia, la UE decidió retirar a 14 países de renta media-alta y a otros dos países de renta media-baja que alcanzaban más del 1% del PIB mundial de su cooperación bilateral en el programa indicativo plurianual 2014-2020, restringiendo así su elegibilidad

³ Las categorías que toma el CAD para clasificar a los países receptores de AOD son: i) países menos adelantados (categoría de Naciones Unidas); ii) otros países de renta baja (utiliza los umbrales de esta categoría del Banco Mundial); iii) países de renta media-baja (utiliza los umbrales del Banco Mundial), y iv) países de renta media-alta (utiliza los umbrales del Banco Mundial).

solamente a los programas regionales y a los horizontales/temáticos⁴. Cabe aclarar que, en 2012, la UE graduó a un número importante pero no coincidente de países de América Latina de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que, si bien no se computa como AOD, forma parte de la cooperación al desarrollo del bloque⁵. Ello revela una diferencia en los criterios de graduación que rigen dos políticas comunitarias clave de la UE para el desarrollo de los países del Sur: la AOD y la política comercial. Sin embargo, la graduación, en ambos casos, deja entrever un objetivo subyacente de la estrategia de diferenciación. Como señala Sanahuja: “al obviar las asimetrías aún existentes con estos países, se libera a la UE de la obligación de otorgar ayuda y preferencias comerciales, y de su condicionalidad democrática o de desarrollo, hecho que le permite perseguir sus intereses económicos de manera más directa, compitiendo en mejores condiciones con países que, como China, tampoco las tienen presentes” (Sanahuja, 2014: 82).

Un nuevo hito tuvo lugar en 2018 cuando, por primera vez, dos países de la región, Chile y Uruguay, fueron eliminados de la lista de países elegibles para recibir AOD. América Latina es la región con más PRM, y según la tasa promedio de crecimiento interanual entre 2012 y 2017 se espera que, para 2030, al menos sean graduados 13 países latinoamericanos más y otros 8 en los años subsiguientes (Malacalza, en prensa).

Desde esta perspectiva, los antecedentes de la graduación en la literatura podrían ubicarse en torno al debate sobre los PRM en la cooperación internacional que surgió —a inicios del siglo XXI en el marco de la aprobación los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la definición de los principales donantes del CAD de concentrar la AOD en los países menos adelantados (PMA) y de renta baja— con el objetivo de combatir la pobreza extrema (Malacalza, en prensa), así como de la “securitización” de la ayuda, que priorizó los objetivos de la seguridad —combate global contra el terrorismo, ayuda a los Estados frágiles o control de los flujos migratorios, entre otros— sobre los de desarrollo (Sanahuja y Schünemann, 2012).

Este cuerpo de literatura ha permitido caracterizar los desafíos de este grupo de países en materia de desarrollo y problematizar su vínculo con la CID. Sobre todo ha permitido visibilizar la heterogeneidad de este grupo de países (Alonso, 2014), que van desde potencias regionales a islas de escasísima población, en términos de dotación de recursos naturales y bienes ambientales, población, situación geográfica, fortaleza institucional, niveles de pobreza y desigualdad, y diversidad cultural, entre otros factores que inciden en su desarrollo y en la gestión de los bienes públicos globales.

Asimismo, ha hecho visibles los cambios en la geografía de la pobreza global (Kanbur y Sumner, 2012; Sumner, 2017), que pasó de estar alojada en los países de menores ingresos a estar situada en algunos de los principales PRM en términos de población, como China o Pakistán. Estos estudios han podido demostrar que una estrategia de combate a la pobreza a escala global no podía dejar fuera a los PRM (Alonso, 2007; Sumner, 2012). En este sentido, ha permitido cuestionar que la estrategia de asignación de la AOD basada en el criterio de la renta per cápita no está a la altura de la tarea. Sin embargo, la graduación es un fenómeno que trasciende a los PRM, y es necesario ampliar la mirada y la narrativa para no ratificar categorías cuestionadas, basadas en la renta per cápita.

⁴ Los 14 países de renta media-alta graduados fueron: Argentina, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Kazajistán, Irán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Tailandia, Venezuela y Uruguay. Los dos países de renta media-baja fueron India e Indonesia. La UE hizo algunas excepciones: Colombia, Cuba, Ecuador, Perú y Sudáfrica, todos ellos clasificados como países de renta media-alta.

⁵ Ver el reglamento del nuevo SPG aprobado en 2012 que graduó a Uruguay y a otros países latinoamericanos en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012R0978>.

Si bien las primeras graduaciones de la lista de países elegibles para recibir AOD del CAD datan de la década de 1990⁶, es en 2015 cuando comienza a abordarse el análisis de este fenómeno desde la literatura académica y especializada, incluyendo documentos del propio CAD, así como de otros organismos internacionales.

Una posible explicación de que, hasta la segunda década del siglo, no se hayan estudiado las consecuencias de la graduación de la AOD podría radicar en que hasta entonces se graduaron de la lista del CAD tres grandes grupos de países que recibieron distintos tipos de apoyos alternativos a la AOD, lo que ayudó a amortizar los efectos de la graduación. En primer lugar, los países de Europa occidental que se graduaron recibieron y todavía reciben fondos de cohesión y otros de la UE, que fungen como mecanismos para la convergencia y la equiparación de las regiones más pobres del bloque (Glennie, 2019). Por otra parte, los países de Europa Central y Oriental (PECO), clasificados como países en transición por el propio CAD⁷, recibieron ayudas de preadhesión y, a partir de su ingreso en la UE en 2004, recibieron fondos estructurales (comunicación con Sanahuja, 2019). Otro grupo está integrado por pequeños Estados insulares que forman parte de una categoría específica (SIDS, por sus siglas en inglés), que se graduaron por su escasa población pero que, al mismo tiempo, tienen mecanismos propios de asociación y prerrogativas en Naciones Unidas por sus índices de vulnerabilidad frente al cambio climático, entre otros desafíos estructurales. Un cuarto grupo son países de Oriente Medio o de Asia que tienen una gran dotación de petróleo o que se desarrollaron al abrigo de la protección de una gran potencia.

Algunas investigaciones advierten que la mayoría de los donantes tienen un enfoque indirecto o informal para la transición o la salida de los países de sus programas de cooperación bilaterales. Es decir, muy pocos donantes han implementado estrategias para apoyar la transición de los países que se gradúan de una categoría a otra o de la lista de países elegibles para recibir AOD. Por eso, se señala la conveniencia de que los donantes revisen sus criterios y principios, y establezcan un conjunto de principios generales para poder planificar y comunicar bien la transición y la salida de la AOD bilateral con sus socios (Jalles d'Orey y Prizzon, 2019). Otros autores sostienen que la graduación tiene un efecto de señalización (*signaling effect*) para otros donantes que tienden a retirarse también en lugar de compensar la salida de flujos de cooperación de los países a los que se recalifica o gradúa (Galiani *et al.*, 2016). En suma, los estudios demuestran que, en el mejor de los casos, los efectos de la graduación se han subestimado.

3. La respuesta política de Uruguay frente al desafío de la graduación y la Agenda 2030

Avances y desafíos de Uruguay para su transición al desarrollo sostenible

Uruguay ha tenido un crecimiento económico sostenido entre 2004 y 2018, con una combinación de políticas macroeconómicas sólidas, una política comercial abierta al mundo y políticas sociales que han permitido disminuir sustancialmente la pobreza y la desigualdad, así como promover un desarrollo inclusivo centrado en los derechos humanos.

⁶ Desde la década de 1990, han sido graduados los siguientes países: Portugal (1991); Guyana Francesa, Guadalupe, Martinica, Reunión, y San Pedro y Miquelón (1992); Grecia (1995); Bahamas, Brunei, Kuwait, Qatar, Singapur y los Emiratos Árabes Unidos (1996); Bermuda, islas Caimán, Taipéi, Chipre, islas Malvinas, Hong Kong (China) e Israel (1997); Aruba, islas Vírgenes Británicas, Polinesia Francesa, Gibraltar, Corea, Libia, Macao (China), Antillas Holandesas, Nueva Caledonia y las islas Marianas del Norte (2000); Malta y Eslovenia (2003); Bahrein (2005); Arabia Saudita y las islas Turcas y Caicos (2008); Barbados, Croacia, Mayotte, Omán, y Trinidad y Tobago (2011); Anguilla, y San Cristóbal y Nieves (2014), y Uruguay, Chile y Seychelles (2018).

⁷ Ver lista del CAD de 2003 en: http://www.oecd.org/document/55/0,2340,en_2649_34447_35832055_1_1_1_1,00.html.

Se registraron avances significativos en la reducción de la pobreza extrema y la pobreza, el acceso a la salud, la mejora de la distribución del ingreso y la recuperación de los salarios. Se avanzó en la inclusión digital de las poblaciones más jóvenes y de los adultos mayores, en la agenda de gobierno abierto, en la descentralización territorial y en la transformación de la matriz energética al incorporar en una proporción muy alta las energías renovables.

Se han hecho avances hacia la consolidación del sistema nacional de investigación e innovación, y el financiamiento público para la investigación y la formación de posgrado en sectores estratégicos. Uruguay ha logrado incorporar I+D tanto en los sectores tradicionales como en nuevos sectores de producción y servicios que se han ido ubicando entre los principales rubros de exportación. Al mismo tiempo, su patrón de crecimiento sigue estando fuertemente vinculado a la exportación de productos agroindustriales, vulnerables al cambio climático y sujetos a la variación de los precios internacionales. En un marco de fuertes transformaciones tecnológicas, la diversificación y sostenibilidad de la matriz productiva plantean nuevos y fuertes desafíos.

Uruguay tiene un desafío demográfico asociado a la disminución de la mortalidad en todas las edades y a la reducción en la fecundidad. La mayoría de los nacimientos se registran en los quintiles más bajos de ingresos, lo que requiere acciones coordinadas en los ámbitos económico, social y político-institucional, con el fin de evitar las dinámicas de infantilización y reproducción intergeneracional de la pobreza.

Al mismo tiempo, se ha posicionado como un país de vanguardia por sus avances hacia la igualdad de oportunidades y la ampliación de derechos de las personas. Avanzó especialmente en la protección de los derechos sexuales y reproductivos, y en el reconocimiento de los derechos de los colectivos de diversidad sexual. Al mismo tiempo, persisten en el país desigualdades de género, cuya disminución requiere también de cambios culturales que se están produciendo poco a poco en la sociedad uruguaya, para lo que es necesario fortalecer las políticas públicas. Aunque ha sentado las bases legales e institucionales para enfrentar de forma integral la violencia de género, aún hay una alta proporción de niños, niñas, jóvenes y mujeres que sufre violencia física, sexual o psicológica, y una tasa de feminicidios inaceptable.

Actualmente, el país se enfrenta a varios retos ambientales: la contaminación del agua y del aire, la erosión de los suelos y la pérdida de biodiversidad. Por lo tanto, tiene ante sí el desafío de fortalecer la dimensión ambiental en las estrategias de desarrollo, a partir del cuidado y de la preservación de sus recursos naturales, la adopción de estrategias de adaptación-mitigación al cambio climático, y la gestión integral y prevención de riesgos de desastres.

Finalmente —aunque en mucho menor grado que en otros países de la región—, han aparecido nuevas formas de violencia urbana y cambios en las pautas de convivencia que requieren soluciones nuevas a problemas complejos (el crimen organizado, el narcotráfico y la trata de personas), ante los cuales la cooperación internacional es una herramienta clave.

Paralelamente, diversas políticas de Uruguay, como el sistema nacional de cuidados y la lucha contra el tabaquismo, despiertan interés internacional y abren oportunidades para posicionar las prioridades políticas del país en la región y en el mundo. Uruguay es visto con atención desde los países desarrollados y en desarrollo por su escala, su institucionalidad y su estabilidad, idóneas para introducir proyectos piloto y políticas innovadoras para alcanzar resultados de desarrollo. Estas son algunas de las áreas en las que este país puede seguir aportando a otros y al desarrollo sostenible global a partir de la cooperación Sur-Sur y triangular.

Para planificar la transición al desarrollo sostenible, en 2015, el gobierno de Uruguay, con el liderazgo de su Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, se embarcó en la elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo al 2050 que buscaba ampliar las oportunidades que tienen las personas en sociedad para lograr mayores niveles de bienestar, sin perjudicar a las generaciones futuras. Para ello, se partió de una definición de desarrollo en perspectiva multidimensional y de dinámica histórica. Esta visión tiene presente que no existe una confirmación definitiva del desarrollo, sino que esa estrategia orienta al conjunto de actores para enfrentar colectivamente los nudos críticos, así como los nuevos desafíos y dificultades que se nos plantean como sociedad.

La estrategia al 2050 plantea tres ejes principales: i) el primero, la transformación productiva sostenible que se requiere para avanzar hacia sectores o eslabones productivos fuertemente relacionados con las áreas de desarrollo tecnológico más dinámicas, conjugándolos con las capacidades productivas existentes en el país; ii) el segundo se refiere a la transformación social necesaria para consolidar una matriz de protección social más densa, que aproveche el enorme potencial del salto productivo de las nuevas tecnologías para generar igualdad y bienestar para toda la población, y aliente a la sociedad para interactuar con el cambio demográfico y con tecnologías cada vez más avanzadas. En ese sentido, la estrategia plantea desarrollar acciones que aseguren la amplia distribución social de las ganancias asociadas a la transformación productiva, y iii) el tercero tiene como objetivo la transformación de los sistemas de género, en el sentido de que las desigualdades de género son una verdadera traba para el desarrollo sostenible en Uruguay. No es posible afrontar una transformación productiva sin aprovechar al máximo los talentos de la mitad más educada de la población: las mujeres. Eso requiere superar la división sexual del trabajo, y la segregación educativa y laboral de las mujeres en ciertas carreras y empleos muy asociados a la extensión de las tareas domésticas.

Para muchos de estos desafíos de la transición, Uruguay necesita fortalecer o construir capacidades y es en estos temas donde la cooperación internacional cumple un papel clave para acercar experiencias pertinentes, facilitar el diálogo de políticas y promover la generación de conocimiento, la transferencia tecnológica y el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo sostenible.

Avances y desafíos de Uruguay en el escenario de la CID

La continuidad del gobierno progresista durante tres periodos permitió avanzar en el fortalecimiento de capacidades para gestionar la cooperación internacional con un fuerte compromiso con los derechos humanos, la lucha contra las desigualdades y el desarrollo sostenible. Los valores que informan a la izquierda uruguaya, como la solidaridad, la justicia social y la integración latinoamericana, orientaron e hicieron posible reforzar la estrategia de CSS y T en la región, de modo que Uruguay pudo compartir sus aprendizajes en el diseño y la aplicación de políticas públicas con enfoque de derechos. En este sentido, en 2010 se produjo un hito importante con la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), ubicada institucionalmente en la Presidencia y con un consejo directivo tripartito integrado por las más altas autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), la OPP y un delegado directo del presidente para que la política de cooperación internacional pudiera ser útil a las prioridades de la agenda de desarrollo y a las tendencias de política exterior.

La AUCI, como órgano rector de la política de cooperación, tiene el cometido principal de coordinar la CID y articularla con los actores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) —conformado por los organismos estatales, la comunidad de donantes, las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y de la academia—, que son los protagonistas de la cooperación. Actualmente, el país dispone de una institucionalidad con capacidades y recursos específicos para coordinar una ya

reputada cooperación internacional, que tiene como desafíos fortalecer el SNCI y promover la convergencia de agendas entre instituciones y actores para poder desplegar al máximo el aporte de la cooperación internacional.

En este mismo periodo, la cooperación internacional no reembolsable dirigida a Uruguay se ha venido reduciendo en la medida en que el país ha ido aumentando su PIB per cápita. Tan es así que, entre 2015 y 2017, se redujo la cooperación no reembolsable de 34 a 22 millones de dólares (AUCI, 2018). Si se considera el porcentaje que estos montos representan en relación al presupuesto nacional, es posible inferir que la cooperación internacional no tiene un valor monetario muy importante como fuente de financiamiento para el desarrollo del país; sin embargo, para Uruguay, la CID ha sido y continúa siendo mucho más valiosa y estratégica que los fondos que trae consigo.

En países como Uruguay —y los de América Latina—, que no son ni serán dependientes de la AOD, que han hecho grandes progresos pero que tienen persistentes brechas estructurales (CEPAL, 2011, 2012) y nuevas trampas que obstaculizan la transición hacia mayores niveles de bienestar y desarrollo sostenible (OCDE *et al.*, 2019), la CID permite fortalecer las capacidades de planificación del desarrollo sostenible y las estrategias para garantizar la coherencia de políticas que requiere un tratamiento integral de la Agenda 2030 dentro del país y de los territorios.

Más aún, la cooperación internacional ayuda a blindar los avances realizados y a seguir universalizando el acceso a los derechos conforme a los estándares cristalizados en las normas y tratados internacionales. Por medio del diálogo de políticas, el intercambio de buenas prácticas, las asistencias técnicas y la construcción de alianzas multiactor, se puede mejorar la calidad de las instituciones, de los servicios y de las políticas públicas para responder a los nuevos desafíos multidimensionales del desarrollo sostenible.

Implicaciones directas e indirectas de la graduación

Uruguay viene asistiendo a un declive en los niveles de AOD que recibe desde la segunda década de 2000, tras recibir un apoyo significativo de sus principales socios cooperantes para paliar y superar los efectos de una de las crisis más graves de su historia. Su clasificación como país de renta alta en 2013 aceleró el proceso de graduación, que se oficializó cuando el CAD revisó su lista de países elegibles y excluyó a Uruguay, Chile y Seychelles a partir de enero de 2018.

Si bien es pronto para tener un diagnóstico exhaustivo de las consecuencias directas e indirectas de la graduación en todas las dimensiones del desarrollo, el *Primer análisis de impacto de la graduación de Chile* (PNUD y AGCID, 2017) hizo un estudio de la información también para Uruguay, e identificó como efectos directos de la graduación —en su primera acepción— la disminución de los flujos de préstamos concesionales y donaciones, y el corrimiento en la asignación sectorial de los recursos. También detectó dificultades para la movilización de recursos para la cooperación triangular y de acceso a algunos fondos globales, y señaló algunas consecuencias negativas indirectas en el apalancamiento de la innovación en I+D y otras políticas públicas, así como el fin de las preferencias comerciales. A la vez, como efecto de la graduación, se ha registrado igualmente una disminución de las becas de formación académica y profesional, una herramienta significativa para fortalecer el capital humano de Uruguay, lo que dificulta la generación de oferta académica en todas las áreas del conocimiento. Otro efecto directo ha sido que han cambiado los términos y condiciones en el financiamiento para el desarrollo (préstamos y otros instrumentos financieros).

Teniendo en cuenta que la Agenda 2030 interpela a todo país a trabajar de manera interdisciplinaria y coordinada —con distintos socios cooperantes, organismos del Estado, gobiernos locales, sindicatos, sociedad civil, academia y sector privado—, la graduación impacta negativamente en las posibilidades del país para cumplir con el ODS 17. El retiro paulatino del financiamiento de la CID a las organizaciones de la sociedad civil ha llevado a su reducción y debilitamiento, la ha vuelto más dependiente del financiamiento del Estado, lo que compromete su función de cabildeo (*advocacy*) y de vigilancia (*watchdog*) de las políticas públicas. Fortalecerla y dotarla de financiamiento independiente es una condición necesaria para garantizar la participación pública, la vigilancia y la rendición de cuentas que contribuyen a la buena gobernanza y a la consolidación de un sistema democrático vigoroso. Las organizaciones de la sociedad civil han sido actores imprescindibles para impulsar la agenda de derechos en Uruguay. Detrás de los avances registrados, “existe una red de organizaciones y movimientos sociales que históricamente han trabajado por estos temas y que han sabido aprovechar el cambio de estructura de oportunidad política que se dio en 2005 cuando accedió el Frente Amplio al poder” (Bidegain y Freigedo, 2019).

En este sentido, la academia está en una situación similar, lo que compromete el desarrollo del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación, aspectos imprescindibles para Uruguay, que ha logrado avances significativos en la consolidación de una plataforma científica tecnológica, pero que requiere del intercambio y la formación de recursos humanos que le permitan, por un lado, incorporar innovación en su matriz productiva y social, y, por otro, contribuir al desarrollo regional y global. Las prácticas, tecnologías y metodologías que trae aparejadas la CID permiten, asimismo, superar las limitaciones de la escala del país para innovar y cerrar las brechas de conocimiento para el desarrollo sostenible, al participar en consorcios de investigación e innovación, así como en redes de conocimiento y de mejora del capital humano por medio de becas y programas de intercambio académico.

Además, ya se están empezando a reconocer algunos efectos indirectos adicionales de la graduación de Uruguay. Por un lado, están aumentando las cuotas que el país debe pagar como contribución a los organismos internacionales, y está en riesgo mantener la presencia de algunos organismos o agencias con mandato específico para apoyar la reducción de brechas estructurales como la de género. En cuanto a la promoción e inserción internacional del país, Uruguay está teniendo que pagar cuotas de país desarrollado en las ferias internacionales.

La respuesta política externa: aportar al debate de la graduación en el marco de la Agenda 2030

A finales de 2015, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional al Desarrollo (AGCID) se puso en contacto con la AUCI para compartir su preocupación, ya que el CAD les notificó que Chile y Uruguay estaban en vías de graduación. Chile, como miembro de la OCDE, tiene un estatus de observador en el CAD y por eso estaba informado del proceso. Uruguay, al no ser país miembro de la OCDE, no tuvo conocimiento directo del CAD, ya que no existía un proceso de notificación oficial del comité para avisar a los países que iban a cambiar de categoría o estatus en la instancia trienal de revisión de la lista de países elegibles para la AOD, sino que se ponía un asterisco en la lista y un pie de página con la información de los países que estaban en vías de graduación.

Si bien la AUCI, ya desde 2011, participaba en distintos foros para posicionar los desafíos de los PRM en el marco de la cooperación internacional, fue a partir de la alianza con Chile y con otros países de la región cuando —junto con el MRREE y otros organismos del gobierno uruguayo— inició distintas acciones de incidencia internacional con el objetivo de comunicar que la renta per cápita no es un indicador válido para medir el desarrollo multidimensional y, por lo tanto, no es un buen criterio para

establecer quién recibe o quién queda fuera de la AOD. Así, se buscó generar espacios de diálogo y reflexión sobre métricas y criterios alternativos, así como otras formas e instrumentos de cooperación que permitieran —según las capacidades y necesidades de cada país— responder a los desafíos del desarrollo sostenible en los ámbitos local, nacional, regional y global.

En mayo de 2016 se envió, como una de las primeras acciones, una nota firmada por los cancilleres de Chile, Antigua y Barbuda, y Uruguay, a las autoridades del CAD/OCDE junto con un *aide memoire* donde se solicitaba la conformación de un grupo de trabajo para la revisión de los criterios de graduación de la AOD a la luz de la Agenda 2030, así como una excepción (*waiver*) para los países que estaban en vías de ser graduados, mientras ese grupo no se formara. Si bien la nota se discutió en junio de 2016 en el seno del CAD, dicho organismo nunca se pronunció formalmente sobre la solicitud, aunque sí se activaron procesos dentro, así como en algunos de los principales donantes.

En este sentido, también a comienzos de 2016, 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. En mayo de ese año, la AUCI, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, envió 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. Desde esta se respondió con flexibilidad y apertura para encontrar una solución, y apoyar a Uruguay y a Chile en su transición al desarrollo sostenible, aun después de su graduación de la AOD.

Esto ha permitido a Uruguay continuar con una participación activa en los programas regionales de la UE, como EUROSociAL+, EuroClima+, El PACCTO, ADELANTE, COPOLAD II y AL INVEST 5.0. Así, se ha contribuido al fortalecimiento de capacidades para la generación de políticas públicas centradas en derechos humanos, cohesión social y territorial, innovación y desarrollo, además de en la provisión de bienes públicos regionales y globales como la seguridad y la paz, el cuidado del medio ambiente y la integración regional. Todo ello, con instancias de diálogo entre los países y la UE en sectores específicos priorizados regionalmente, y generando redes de conocimiento y de prácticas, y esquemas de trabajo multinivel y multiactor inclusivos y sostenibles.

Por su parte, en un ejercicio de autorreflexión, el CAD encomendó en 2016 a un panel de alto nivel la realización de un informe con recomendaciones para ajustar sus prácticas a la Agenda 2030 y a un conjunto de acuerdos internacionales que constituyen el nuevo consenso sobre desarrollo⁸. Entre otras sugerencias, el panel recomendó al CAD “involucrarse en un diálogo abierto sobre el criterio de graduación y sobre las metodologías utilizadas para identificar prioridades de desarrollo y medir las brechas y las múltiples dimensiones del desarrollo” (Informe del Panel de Alto Nivel, 2017: 6). A instancias de ese informe, el CAD organizó —en junio de 2016 en Santiago de Chile, y en París en febrero de 2019— encuentros con los países de América Latina con el propósito de dialogar sobre temas de interés para la región y la comunidad de donantes reunidos en ese organismo. En ambos eventos participaron también los bancos de desarrollo regional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Centro de Desarrollo de la OCDE. La preocupación por la graduación tomó un cariz continental y birregional cuando, en el marco de la Reunión Ministerial UE-CELAC del 26 de octubre de 2016 en Santo Domingo, se incorporó en el punto 9

⁸ El nuevo consenso de desarrollo está conformado por la Agenda 2030 y los 17 ODS, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Acuerdo de París para la lucha contra el Cambio Climático.

de la declaración la necesidad de reflexionar en torno a los instrumentos de cooperación birregional, incluida la cuestión de la graduación⁹.

El planteamiento sobre la necesidad de revisar los criterios de graduación y de medición del desarrollo sostenible penetró en la agenda externa de las autoridades del gobierno uruguayo. En este sentido, el canciller en diversos foros internacionales, el director de la OPP en el Foro de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible de 2016 y 2017, y el propio presidente de Uruguay —en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2018 y en la Conferencia de Naciones Unidas sobre cooperación Sur-Sur conmemorativa de los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires en 2019— incluyeron este mensaje en sus discursos.

En este contexto, Uruguay y Chile encontraron el apoyo político y técnico en la CEPAL, en cuanto organismo que genera conocimiento de y para la región, y que desde 2010 trabaja en el marco conceptual de las brechas estructurales como metodología alternativa al PIB per cápita para medir las desigualdades, reformular el vínculo de los países de América Latina con la CID y avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Paralelamente, Uruguay encontró un interlocutor clave en el Centro de Desarrollo de la OCDE, del cual es miembro pleno desde 2015. El centro es un órgano que promueve el diálogo entre gobiernos del Norte y del Sur, empresas y organizaciones de la sociedad civil para discutir informalmente cuestiones de interés común y “explorar tendencias emergentes y temas que requieren respuestas de políticas” (OCDE, 2017: 3). Preocupado por lograr una mayor coherencia entre la política de cooperación del CAD y la visión del desarrollo que promueve el centro, este organismo escuchó con atención el planteamiento que, a su vez, estaba alineado con la conceptualización y medición multidimensional del bienestar que promueven y del cual Uruguay había sido país piloto en 2012¹⁰, y se convirtió así en un aliado estratégico. Por un lado, dio voz al gobierno de Uruguay con la publicación de un artículo de opinión en el blog del Centro de Desarrollo¹¹. Por otro, facilitó la reflexión en torno a una narrativa nueva, la del DeT. El centro, además, organizó dos sesiones de su Junta de Gobernadores en 2017 dedicadas a posicionar el concepto de DeT, la última de las cuales se tradujo en un mandato para que se involucrase “activamente con países miembros y no miembros, organizaciones internacionales y otros actores relevantes para abordar estas brechas de conocimiento y avanzar la agenda del Desarrollo en Transición” (OCDE, 2017).

Otro de los aliados estratégicos fue la SEGIB, que facilitó las articulaciones entre los países latinoamericanos y la interlocución con los países europeos del espacio iberoamericano. En este sentido se llevaron a cabo varias acciones. En primer lugar, en el marco de la XXV Cumbre Iberoamericana en octubre de 2016, se aprobó un comunicado especial sobre la visión renovada de la cooperación internacional

⁹ El párrafo 9 de la declaración dice: “[...] Dada 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”.

¹⁰ Uruguay, comprometido con desarrollar diferentes instrumentos para medir el desarrollo, acordó con el Centro de Desarrollo y el Departamento de Estadística de la OCDE ser país piloto de un estudio multidimensional diseñado por la OCDE que identificó 11 indicadores de bienestar, realizó un diagnóstico sobre dónde se ubican los retos del país, y definió recomendaciones de políticas y aportes para su implementación (<http://www.oecd.org/dev/americas/mdcr-uruguay-esp.htm>). Durante su presentación en marzo de 2016, las autoridades nacionales destacaron la importancia de contar con estos estudios para tener una visión integral del proceso de desarrollo del país y garantizar políticas públicas de calidad, que aseguren un crecimiento inclusivo, al tiempo que se combate todo tipo de desigualdad.

¹¹ Ver el post completo en: <https://oecd-development-matters.org/tag/uruguay/>.

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 iberoamericanos¹².

Asimismo, en el marco del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en abril de 2018, se realizó un seminario en Lisboa titulado “Construir un Sistema de Cooperación Internacional Inclusivo para el Desarrollo Sostenible: Contribuciones desde Iberoamérica”, y se dedicó el capítulo I del *Informe de cooperación Sur-Sur* de 2018 a posicionar los desafíos y el papel de la CID en la región, ajustar las prácticas a la narrativa del desarrollo sostenible y debatir el fenómeno de la graduación en el marco de la Agenda 2030. Asimismo, en 2019 se ha encomendado la realización de un estudio que analiza el fenómeno de la graduación y cómo afectará a la región en los años venideros. Cabe aclarar que, tanto la SEGIB como el PIFCSS, favorecieron el diálogo entre los países latinoamericanos para comprender el significado y el alcance del DeT, un concepto nuevo que no emanaba de los canales tradicionales de Naciones Unidas y que, por tanto, generó algunas dudas y resistencias durante los primeros tiempos, despejadas gracias a estos ejercicios de reflexión conjunta.

El concepto de DeT llamó la atención de la UE, que pudo vislumbrar las consecuencias que tendrá en el medio plazo la graduación de todos los países de la región para el diálogo de políticas y la concertación de posiciones basadas en principios comunes que fortalecen el multilateralismo y la gobernanza global. Por ello, en 2018, aprobó la creación de la Facilidad para el Desarrollo en Transición y su impacto en los países socios para el logro de los ODS en América Latina y el Caribe, que consta de cuatro pilares: el Pilar I, para apoyar estrategias regionales para enfrentar desafíos comunes; el Pilar II, para apoyar reformas de políticas públicas y su implementación; el Pilar III, para impulsar el diálogo político regional y el intercambio de buenas prácticas en esta materia, y el Pilar IV, que busca apoyar iniciativas innovadoras y respuestas específicas a aquellos países en transición hacia rentas más altas y el impacto en el logro de los ODS.

En ese marco, se acordó implementar los tres primeros pilares en alianza con el Centro de Desarrollo de la OCDE y la CEPAL, para afrontar los nuevos desafíos económicos y sociales de los países de América Latina y el Caribe, y apoyarlos en la transición al desarrollo sostenible al ritmo que requiere la Agenda 2030. En este marco, se unieron esfuerzos para elaborar estudios sobre las trampas del desarrollo que obstaculizan la transición de los países latinoamericanos, así como sobre los instrumentos más idóneos que desde la CID se podrían desplegar para superarlas, lo que culminó en la publicación en 2019 del *Latin American Economic Outlook* sobre DeT. Adicionalmente, se están promoviendo debates sobre las métricas más idóneas para evaluar las necesidades y avances en materia de desarrollo sostenible y bienestar de los países. En cuanto al Pilar IV, la AUCI ha acordado con la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la UE, y en diálogo con la Delegación de la UE en Uruguay, suscribir un contrato de subvención con el objetivo de diseñar e implementar una nueva modalidad de cooperación que acompañe el diálogo estratégico en materia de cooperación para el desarrollo entre Uruguay y la UE.

En 2019, el CAD tomó el concepto de *transición* y lo definió como “el camino hacia el logro del desarrollo sostenible y los objetivos de la Agenda 2030” (OCDE, 2019): manifestó así su preocupación por

¹² En su párrafo n° X la declaración dice: “Reafirman la multidimensionalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) así como la necesidad de considerar el desarrollo como un fenómeno complejo e integral. En tal sentido, subrayan la necesidad de converger hacia un sistema de cooperación internacional integral y sin exclusiones, que contemple esquemas diferenciados y opciones de cooperación internacional para todos los países en desarrollo, de acuerdo con sus condiciones y necesidades específicas, independientemente de su renta per cápita que incorporen las tres dimensiones del desarrollo sostenible”.

hacer de la AOD un instrumento más significativo para apoyar la transición de los países al desarrollo sostenible. Para ese fin, el comité encargó una serie de estudios para analizar la disponibilidad y articulación de diferentes fuentes de financiamiento, lo que denominó financiación para la transición (*transition finance*). De esta forma, busca optimizar el efecto de la AOD en el *mix* de instrumentos financieros, como palanca de otras fuentes de financiamiento, por su predictibilidad, accesibilidad y foco, procurando que no existan vacíos de financiamiento en determinados países o sectores (OCDE, 2019). A pesar de ser un intento de actualizar la AOD frente a los desafíos de la Agenda 2030, el enfoque que plantea la *transition finance* sigue estando en el valor monetario de la AOD, lo que no permite capturar en su cabalidad las consecuencias políticas que tiene la CID para el avance de los ODS y la agenda internacional de los derechos humanos.

Por último, en 2019 tuvieron lugar dos seminarios internacionales que convocaron a una plétora de actores de la academia, gobiernos, comunidad de donantes, organismos internacionales y de la sociedad civil a debatir los desafíos de la cooperación internacional para los países de América Latina, en el marco de la Agenda 2030 y el DeT. El primero de ellos, organizado por la Fundación Carolina junto con la Fundación ICO en junio en Madrid, y el segundo en Montevideo, organizado por la Fundación EU-LAC junto con el gobierno de Uruguay (AUCI y MRREE), la CEPAL, el Centro de Desarrollo de la OCDE y la SEGIB, que puso el foco en la cohesión social.

En resumen, las acciones descritas permiten comprobar que hay voluntad y margen de maniobra para cerrar las brechas entre las prácticas y el discurso en materia de cooperación internacional para el logro de la Agenda 2030, y que un nuevo pacto en materia de CID es posible en la medida en que los países lo reclamen.

La respuesta política interna: la política de cooperación internacional de Uruguay al 2030

Paralelamente, en Uruguay, el Consejo Directivo de la AUCI resolvió, en diciembre de 2016, iniciar un proceso participativo de construcción de un documento político que tuviera una visión y una estrategia acordes con una mirada prospectiva al 2030 para responder al desafío de la graduación y de la implementación de la Agenda 2030.

En primer lugar, se convocó a un grupo de referencia integrado por figuras nacionales de la sociedad civil, la academia y el gobierno nacional, para acompañar desde el inicio todo el proceso, enriquecerlo con sus perspectivas personales e institucionales, y velar por que fuera lo más plural y respetuoso posible con los resultados de la consulta. Paralelamente, se realizó una llamada a la consultoría de la academia para que colaborara en el diseño y sistematización con un enfoque prospectivo.

El proceso de construcción del documento tuvo dos etapas: una de consulta y otra de validación política. La consulta se realizó en tres instancias interrelacionadas: en primer lugar, se realizaron entrevistas a más de 15 especialistas cualificados; en segundo lugar, se confeccionó un cuestionario de carácter anónimo que se distribuyó entre los actores de la CID en Uruguay. Finalmente, se realizaron dos talleres multiactor con un enfoque prospectivo para analizar las rupturas y estrategias de la CID de Uruguay al 2030, con más de 60 instituciones. La consultoría sistematizó los resultados que se tomaron como insumos para la redacción del documento. La negociación y redacción del documento final tuvo el apoyo de una consultoría externa y fue el producto de un trabajo conjunto de validación política liderado por la AUCI, con representantes del MRREE, la OPP y el Ministerio de Economía y Finanzas. El documento fue aprobado por el Consejo Directivo de la AUCI en diciembre de 2018 y por Decreto Presidencial en agosto de 2019.

La política de cooperación internacional de Uruguay al 2030 busca contribuir a la transición al desarrollo sostenible desde una función dual, con un enfoque de derechos y con estrategias flexibles e innovadoras para un escenario cambiante. Es parte integral de la estrategia de desarrollo en cuanto apoya áreas prioritarias y/o agendas innovadoras, incorpora nuevos conocimientos y facilita el diálogo entre todos los actores pertinentes para fortalecer capacidades, mejorar la calidad de las políticas públicas y avanzar en la agenda de derechos. Asimismo, es parte de la política exterior en la medida en que construye confianza, lo que permite fortalecer los vínculos con países socios y apoyar la transición al desarrollo de los países de América Latina y de otras regiones. Contribuye, además, al fortalecimiento del multilateralismo, a la inserción internacional y al posicionamiento de Uruguay en diversos espacios de diálogo.

Esta política se propone llevar adelante una CID basada en los siguientes principios: 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. Las iniciativas de CID que Uruguay reciba y brinde se diseñarán teniendo en cuenta tres enfoques transversales: i) el enfoque de derechos humanos, es decir, que combata las desigualdades en el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, atendiendo especialmente a las poblaciones, grupos y territorios más vulnerados; ii) el tratamiento de la interseccionalidad, lo que implica la consideración de las distintas desigualdades, discriminaciones y desventajas que se producen por la combinación de identidades y que conlleva la integración del enfoque de igualdad de género y de las discriminaciones de tipo generacional, étnico-racial, por orientación sexual y por situación de discapacidad, y iii) la sostenibilidad ambiental, lo que implica incluir la dimensión ambiental en la identificación de problemas/soluciones, así como mitigar las posibles consecuencias negativas de las iniciativas de cooperación.

Con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible desde una función dual, se definen cuatro objetivos estratégicos. El primero busca posicionar las prioridades políticas de Uruguay en la agenda de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible, que apuntan a fortalecer el multilateralismo, la solidaridad, la promoción de la paz, la soberanía de los Estados y la defensa del Derecho internacional. Un ejemplo de cómo la cooperación internacional contribuye al desarrollo regional y global ha sido la exitosa campaña contra el tabaquismo liderada por el presidente Vázquez, que recibió la distinción de la Organización Mundial de la Salud. Desde 2014, Uruguay es sede del primer Centro Internacional de Cooperación de Control de Tabaco en América, lo que le ha permitido promover iniciativas de CSS a escala global, para contribuir con los tratamientos y las medidas para disminuir el consumo de tabaco.

Otro ejemplo está en la participación de Uruguay, junto con la CEPAL, en la elaboración del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo firmado en 2013, que incorpora una revisión de la política regional contra el aborto, da impulso a la educación sexual y plantea una defensa de los derechos de la mujer, entre otros asuntos. En este sentido, Uruguay ha aprobado nuevas normativas que nos permiten avanzar en la implementación del consenso, que se traducen en buenas prácticas de políticas públicas para compartir con otros países de igual y/o menor desarrollo relativo.

El segundo objetivo estratégico propone generar nuevas oportunidades de cooperación internacional para Uruguay, que le permitan continuar fortaleciendo políticas públicas, consolidar los logros alcanzados y seguir avanzando en el cierre de las brechas estructurales. La definición precisa y orientada a las especificidades y necesidades nacionales de la cooperación internacional que recibe el país es un pilar en la continuidad del proceso de transición al desarrollo con el cual Uruguay está comprometido.

Para ello se propone promover más iniciativas no solo con los gobiernos centrales, sino también con los locales, la academia y la sociedad civil.

Dada la trayectoria, experiencia y resultados de la cooperación internacional uruguaya en el nuevo contexto de la Agenda 2030, la AUCI ha logrado innovar en el diseño de acuerdos y modalidades de trabajo. En este sentido, en febrero de 2011, la AUCI firmó con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) —pionera en promover la cooperación triangular con Uruguay— un memorando para la creación de un Programa Conjunto de Cooperación Triangular, renovado en 2015. Gracias al diálogo horizontal entre ambos países, y la flexibilidad y capacidad de adecuación de ambas agencias en torno a los instrumentos de cooperación que se vienen trabajando en conjunto, se han logrado aprobar iniciativas de cooperación técnica bilateral y triangular en áreas de fortalecimiento institucional, igualdad de género, innovación en políticas sociales e inclusión de población afrodescendiente, ajustadas a los nuevos desafíos de la transición de Uruguay al desarrollo sostenible.

Otro ejemplo de que es posible seguir trabajando en cooperación está en la voluntad y acción del gobierno de Japón, que —en vista del escenario internacional y los retos y desafíos uruguayos— ha resuelto mantener el Programa de Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios y de Seguridad Humana, destinado a entidades públicas locales, instituciones educativas o de salud, y ONG. En este sentido, con la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés), se han acordado iniciativas de cooperación triangular en la implementación del Convenio de Minamata, en el que Uruguay exhibe un potencial que puede transferir a otros países de América Latina, así como una nueva modalidad de seminario bilateral para la formación de recursos humanos nacionales en el área de educación inclusiva.

Asimismo, con el gobierno de China se han acordado dos nuevos instrumentos de cooperación basados en el diálogo bilateral en el marco del acuerdo estratégico “Una Franja, Una Ruta”, que ha permitido que más de 200 jóvenes deportistas y entrenadores uruguayos de diferentes disciplinas de alto rendimiento hayan tenido la oportunidad de formarse por periodos de tres meses en China. Además, tras intensas y fructíferas negociaciones, en 2017, la AUCI firmó con la Agencia China de Cooperación un acuerdo de ejecución del proyecto para la construcción de una escuela de tiempo completo que contará con una donación del gobierno chino en una modalidad única en el mundo: el diseño y la ejecución de la obra estarán a cargo de personal uruguayo con base en la normativa nacional y en un espacio elegido por el gobierno de Uruguay para promover la inclusión social, educativa y territorial.

Estos ejemplos sugieren que en los próximos años otros países y actores no estatales —del Norte y del Sur— irán adaptando sus políticas de cooperación a la Agenda 2030, que insiste en no dejar a nadie atrás en el camino hacia el desarrollo sostenible, lo que permitirá ampliar las oportunidades de trabajo conjunto.

El tercer objetivo estratégico apunta a ampliar la capacidad oferente de Uruguay al incorporar a otros actores como los gobiernos subnacionales, la sociedad civil, la academia y el sector privado. El programa de CSS y T que Uruguay viene desarrollando es un pilar de su política de cooperación internacional. A partir del intercambio de experiencias innovadoras, actividades de formación, asistencias técnicas de expertos uruguayos y el ofrecimiento de pasantías o instancias de capacitación de corta duración, el país ha comenzado a ser oferente de CSS y T en las que comparte políticas públicas exitosas desde el punto de vista de los resultados de desarrollo. Esta oferta está focalizada hasta el momento en intercambios e iniciativas del gobierno central de Uruguay con sus homólogos en el espacio latinoamericano. Los desafíos para ampliar la capacidad oferente del país están, por una parte, en iden-

tificar y sistematizar buenas prácticas de los gobiernos subnacionales, la sociedad civil y la academia y, por otra, en diseñar en conjunto con cada uno de los actores mecanismos administrativos e incentivos adecuados que les permitan participar de las iniciativas de CSS y T. Para ello, entre otras medidas, se propone su incorporación al Consejo Consultivo de la AUCI, que deberá convocarse para asesorar y dar seguimiento a la política.

El cuarto y último objetivo pretende fortalecer las alianzas y herramientas para el desarrollo sostenible a partir de la cooperación internacional. La complejidad de los desafíos requiere trabajar de manera cada vez más interdisciplinaria y coordinada entre los diferentes socios cooperantes, sectores y niveles del Estado, la academia, la sociedad civil y el sector privado, porque cada uno de los actores cuenta con conocimientos y recursos para desarrollar una función significativa en el cumplimiento de los ODS. Pero, para que esto sea posible, la incorporación de los distintos actores debe promoverse desde el respeto de los derechos humanos, la autonomía, y las responsabilidades y roles diferenciados de cada uno.

En este sentido, algunos ejemplos de lo que ya está en marcha ilustran el tipo de acciones estratégicas que se promueven hacia 2030. En 2017, con la firma de un acuerdo entre la AUCI y la Red de Mercociudades, se han apoyado iniciativas de CSS descentralizada y se proyecta que puedan fomentarse las capacidades que tienen los gobiernos subnacionales para la CID, para poder formar parte de la oferta uruguaya de CSS.

La incorporación de la sociedad civil se viene produciendo de diferentes formas; en general, en las iniciativas que apoya la AUCI, actúa en coordinación con el sector público vinculado a la materia. En otras iniciativas, se ha priorizado el trabajo con redes sectoriales de ONG, con el objetivo de promover resultados de mayor alcance. Desde la política, se propone que la sociedad civil participe en un porcentaje de las iniciativas de la CID que Uruguay recibe y brinda.

El sector académico se considera un aliado indispensable para cumplir los objetivos de la Agenda 2030, ya que sin generación de conocimiento e innovación, no será posible avanzar hacia un desarrollo sostenible. Por ello, resulta fundamental promover el intercambio con la diáspora cualificada, generar facilidades para la creación de programas de investigación, desarrollo e innovación, y apoyar intercambios académicos.

La política plantea el fortalecimiento de la alianza estratégica con el Sistema de Naciones Unidas. Así, en el marco de la reforma del pilar de desarrollo de este, se ha iniciado un proceso conjunto de reflexión y evaluación para fortalecer su aporte a la transición hacia el desarrollo sostenible, adecuando sus funciones y su estructura a los nuevos desafíos, y al papel dual del país en la CID. Teniendo en cuenta la complejidad y la dinámica de los escenarios internacional y nacional, se acordó que el documento de la política de cooperación internacional de Uruguay definiera lineamientos estratégicos en cada uno de los objetivos, pero no sectores prioritarios: estos se irán definiendo al comienzo de cada ciclo electoral por medio de un proceso de elaboración de un plan quinquenal de cooperación internacional en línea con la política.

El documento también cuenta con un capítulo que aborda las condiciones necesarias y medios para su implementación en el ámbito nacional, como la gobernabilidad, la institucionalidad y el marco jurídico, los recursos humanos y financieros necesarios, y la producción y gestión de conocimiento. Vale la pena resaltar que se apunta a promover desde la política de la CID una estrategia nacional de educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, que permitirá generar un espíritu crítico y un cambio cultural en esta y en los tomadores de decisión, para reconocernos no solo como

receptores de cooperación, sino también como oferentes en las áreas en las que se han logrado avances, en un mundo cada vez más interdependiente y complejo donde las acciones de todos los actores cuentan.

Finalmente, se plantea la necesidad de definir sistemas de monitoreo y evaluación que permitan analizar sistemáticamente el grado en el que las acciones y los resultados obtenidos se acomodan a lo planificado, con el fin de detectar necesidades de ajuste en la planificación y ejecución de la política. En este sentido, ya se está avanzando en el fortalecimiento de las capacidades de evaluación de la AUCI, que ha trabajado junto con la academia en la definición de una metodología de evaluación adecuada al alcance y los principios de la CSS y T de Uruguay, y se está realizando un ejercicio de evaluación de una muestra de iniciativas representativa del programa de Uruguay para 2015-2018.

4. Reflexiones finales

Superar los signos de agotamiento y crisis de la CID requiere revalorizar el efecto político y estratégico de la cooperación (en todas sus modalidades), y alinear sus recursos, prácticas e instrumentos a los principios y objetivos de la Agenda 2030 que todos los países han adoptado. Al mismo tiempo, es preciso cerrar las brechas de incoherencia entre las políticas de cooperación, y otras políticas nacionales y de actores transnacionales que tienen consecuencias negativas en el mundo en desarrollo. En este sentido, una de las prácticas más perniciosas y contradictorias para la Agenda 2030 es la de basar la graduación de la CID únicamente en la renta per cápita de los países, un indicador que invisibiliza sus necesidades y capacidades multidimensionales y cuyos umbrales se ajustan de manera tal que los empujan prematuramente a las categorías de mayores ingresos.

Paralelamente, el logro de la Agenda 2030 hace necesario un nuevo contrato social en materia de CID, que esté basado en la construcción de un sistema de cooperación integral y equitativo que ponga énfasis en los países y poblaciones que menos capacidades tienen, pero que despliegue apoyos diferenciados y ajustados para no dejar a nadie atrás. Avanzar en ese sentido implica la democratización de los espacios de concertación de la CID y el fortalecimiento de la institucionalidad y de las alianzas —particularmente en los países del Sur—, que promueva el posicionamiento de la cooperación como una política de Estado al servicio del desarrollo sostenible, dotándola de recursos y capacidades humanas que estén a la altura de los desafíos.

En Uruguay, 15 años de gobierno progresista permitieron fortalecer las capacidades institucionales y gestionar la cooperación que recibió el país. De lo que se trata ahora es de contribuir al modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, y asumir un papel cada vez más activo como oferente de CSS bajo los principios de solidaridad y de integración latinoamericana. El último hito de este proceso ha sido la construcción participativa de una política de cooperación internacional con enfoque de derechos para contribuir al desarrollo sostenible y al fortalecimiento del multilateralismo desde un papel dual con un horizonte temporal al 2030. El gran desafío es preservar estas conquistas y construir los consensos necesarios para transformar la política de cooperación en una política de Estado y que no pierda validez frente al cambio de signo de gobierno en Uruguay a partir de 2020.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, J. A. (dir.) (2007): *Cooperación con países de renta media*, Madrid, Editorial Complutense.
- (2014): “From aid to global development policy”, en ALONSO, J. A.; CORNIA, G. A. y VOS, R. (eds.): *Alternative Development Strategies for the Post 2015 Era*, Nueva York, Bloomsbury Academy.
- (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*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 161-206.
- (2018): “Development cooperation to ensure that none be left behind”, *CDP Background Paper*, n° 34, ST/ESA/2018/CDP/39, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_BP39_Mar_2018.pdf (consultado el 17 de noviembre de 2019).
- AUCI (2018): *Estado de situación de la cooperación internacional de Uruguay 2017*. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/datos-y-estadisticas/estadisticas> (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- BIDEGAIN, G. y FREIGEDO, M. (2019): “Las organizaciones de la sociedad civil de la ‘nueva agenda de derechos’: un mapeo de sus características y de su relacionamiento con el Estado”, *Razones y Personas: Repensando Uruguay* (16 de agosto). Disponible en: <http://www.razonesypersonas.com/2019/08/las-organizaciones-de-la-sociedad-civil.html> (consultado el 28 de noviembre de 2019).
- BRECH, V. y POTRAFKE, N. (2013): “Donor Ideology and Types of Foreign Aid”, *CESIFO Working Paper*, n° 4314, Center for Economic Studies & Ifo Institute.
- CEPAL (2011): *Panorama social de América Latina 2010*, LC/G.2481-P, Santiago, Naciones Unidas.
- (2012): *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, LC/G.2524 (SES.34/3), Santiago, Naciones Unidas.
- CHONG, A., GRADSTEIN, M. y CALDERON, C. (2009): “Can foreign aid reduce income inequality and poverty?”, *Public Choice* 140, pp. 59-84.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*, Bruselas, Comisión Europea memo/11/878.
- (2019): “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones: Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”, Bruselas. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_com20110637_es_o.pdf.
- DUBOIS, A. (2000): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67> (consultado el 29 de noviembre de 2019).
- FANTOM, N. y SERAJUDDIN, U. (2016): “The World Bank’s Classification of Countries by Income”, *Policy Research Working Paper* 7528, World Bank Group/Development Economics Data Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/408581467988942234/pdf/WPS7528.pdf> (consultado el 27 de noviembre de 2019).
- GALIANI, S.; KNACK, S.; XU, L. C. y ZOU, B. (2016): “The effect of aid on growth: evidence from a quasi-experiment”, *Working Paper* 22164, National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w22164> (consultado el 27 de noviembre de 2019).
- GLENNIE, J. y SUMNER, A. (2015): “Aid should be seen as foreign public investment, not just charity”, *The Guardian* (5/8/2015). Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2015/aug/05/aid-should-be-seen-as-foreign-public-investment-not-just-charity> (consultado el 18 de noviembre de 2019).
- GLENNIE, J. (2019): “De la ‘graduación’ a la ‘gradación’: un nuevo enfoque para la cooperación al desarrollo de EU-LAC”, *EU-LAC Newsletter* 10/2019. Disponible en: https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/ESP_IMP.pdf (consultado el 27 de noviembre de 2019).

- GOWAN, R. y DWORKIN, A. (2019): “Three crises and an opportunity: Europe’s stake in multilateralism”, *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations (septiembre). Disponible en: https://www.ecfr.eu/page/-/three_crises_and_an_opportunity_europes_stake_in_multilateralism.pdf (consultado el 15 de noviembre de 2019).
- GREENHILL, R.; PRIZZON, A. y ROGERSON, A. (2013): “The age of choice: developing countries in the new aid landscape. A synthesis report”, *Working Paper* 364, Londres, Overseas Development Institute. Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8188.pdf> (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- INFORME DEL PANEL DE ALTO NIVEL (2017): “Un Nuevo CAD en un Mundo Cambiante”, París, OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/Report-High-Level-Panel-on-the-DAC-2017.pdf> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
- JALLES D’OREY, M. A. y PRIZZON, A. (2019): “Exit from Aid. An Analysis of Donor Experiences”, Londres, ODI Report (abril). Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12661.pdf> (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- KANBUR, R. y SUMNER, A. (2012): “Poor countries or poor people? Development assistance and the new geography of global poverty”, *Journal of International Development*, 24(6), pp. 686-695.
- KHARAS, H. (2013): “Development Assistance”. Disponible en: http://www.developmentideas.info/web-site/wp-content/uploads/Ch50_DevelopmentAssistance_HomiKharan_2013.pdf.
- LEJTREGER, M. (2016): “Cooperación internacional para el desarrollo y políticas públicas: El caso de la política pública de energía eólica de Uruguay entre 2005 y 2015 como propuesta para el análisis de la cooperación internacional en un país de desarrollo relativo intermedio”. Informe de Pasantía (licenciatura en desarrollo), Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- MALACALZA, B. (en prensa): “Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo en cambio”, Madrid, AECID/SEGIB.
- MARTINELL, A. (2015): “¿Por qué los ODS no incorporan la cultura?”, 11 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.alfonsmartinell.com/por-que-los-ods-no-incorporan-la-cultura/> (consultado el 29 de noviembre de 2019).
- MCMILLAN, M. y RODRIK, D. (2011): “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”, *Working Paper* n° 17143, Cambridge, NBER.
- NIELSEN, L. (2012): “How to classify countries based on their level of development”, *Social Indicators Research* 114(3), pp. 1087-1107.
- OCDE (2017): “Beyond Shifting Wealth: Perspectives on Development Risks and Opportunities from the Global South”, París, OECD Publishing.
- (2019): “Transition Finance 2019”, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Transition-Finance-Main-Findings-2019.pdf> (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- OCDE et al. (2019): *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>.
- PNUD y AGCID (2017): *Primer impacto de análisis de la graduación de Chile*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- RAVAILLON, M. (2013): “Why \$12,616?”, *Commentary & Analysis*, Center for Global Development. Disponible en: <https://www.cgdev.org/blog/why-12616> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
- SANAHUJA, J. A. (2014): “Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 108, pp. 67-93. Disponible en: https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/108/desarrollo_global_y_paises_emergentes_retos_para_la_politica_de_cooperacion_de_la_ue (consultado el 10 de diciembre de 2019).
- SANAHUJA, J. A. y SCHÜNEMANN (2012): “El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda”, en SANAHUJA, J. A. (coord.): *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo, visiones, políticas y actores*, Madrid, Editorial Complutense.

- SANAHUJA, J. A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2017): “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política y Sociedad*, vol. 54(2), pp. 521-543.
- STIGLITZ, J.; SEN, A. y FITOUSSI, J.-P. (2009): “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”, Bruselas, Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report> (consultado el 27 de noviembre de 2019).
- SUMNER, A. (2012): “Where Do The World’s Poor Live? A New Update”, *IDS Working Paper*, n° 393, Institute of Development Studies. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.2040-0209.2012.00393.x> (consultado el 29 de noviembre de 2019).
- (2017): *Global Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- TALBERTH, J. y BOHARA, A. (2006): “Economic Openness and Green GDP”, *Ecological Economics*, 58(4), pp. 743-758.
- TASSARA, C. (2011): “Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo”, *Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana* n° 31, Unaula, pp. 41-97.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. y SUMNER, A. (2016): “Is the ‘Developing World’ Changing? A Dynamic and Multidimensional Taxonomy of Developing Countries”, *The European Journal of Development Research*, Palgrave Macmillan; European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), vol. 28(5), pp. 847-874.
- TINGEY, D. (2010): “Donors and Domestic Politics: Political Influences on Foreign Aid Effort”, *The Quarterly Review of Economics and Finance* 50, pp.40-49
- VAN ROMPAEY, K. (2009): “La paradoja de los biocombustibles y el desarrollo sustentable en Brasil”, Ponencia presentada en las Jornadas del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO (octubre), Buenos Aires. Disponible en: https://www.academia.edu/2180155/La_Paradoja_de_los_Biocombustibles_y_el_Desarrollo_Sustentable_en_Brasil (consultado el 29 de noviembre de 2019).
- WCED (1987): *Our Common future*, Nueva York, Oxford University Press.



Fundación Carolina, enero 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT27>

Cómo citar:

Vignolo, A. y Van Rompaey, K. (2020): “Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030”, *Documentos de Trabajo* nº 27 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

