



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

**“La Cooperación Sur-Sur de Uruguay en el período 2005-2015.
Un análisis sobre las causas de su fortalecimiento con América Latina”**

Autora: Lorena Lamas Urbieta

Director: Dr. Carlos Luján
Instituto de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Codirectora: Dra. Carla Morasso
Facultad de Relaciones Internacionales y Ciencia Política
Universidad Nacional de Rosario

Año 2019

Montevideo - Uruguay
Celedonio Rojas 1461, CP: 11700
lamasur.lorena@gmail.com

Agradecimientos

A la Universidad Nacional de Rosario y todos sus docentes.

A mi equipo de dirección, por su confianza, orientación y apoyo incondicional.

A todos los entrevistados, por su disponibilidad e invaluable contribuciones.

A mi familia, por su cariño, comprensión y paciencia durante tanto tiempo.

A todos los que de alguna manera me acompañaron y apoyaron en este proceso.

A Fábio, por su compañerismo y apoyo sincero...

Resumen

La presente investigación se centra en el área de la Cooperación Sur-Sur (CSS), tomando como caso de estudio a Uruguay en el período 2005-2015. Para ello, se problematiza sobre las causas por las que Uruguay profundizó las actividades de CSS con América Latina (AL) a partir del año 2005.

A pesar de las dificultades de la academia para arribar a una delimitación conceptual consensuada de la CSS, este trabajo entiende a la misma como un relacionamiento inicialmente político entre países en desarrollo, que puede adquirir diferentes modalidades (bilateral, triangular o multilateral) y materializarse en acciones técnicas en diversos sectores; la misma está influenciada por factores internos e internacionales y genera efectos conjuntos de reforzamiento de vínculos y, en algunos casos, el fortalecimiento de posiciones a nivel internacional.

El estudio pretende demostrar que, el aumento de la CSS de Uruguay con AL a partir del 2005 se debió principalmente al cambio de paradigma en la Política Exterior (PE) tras la asunción del Frente Amplio (FA) en el gobierno nacional en función de un contexto político y económico regional favorable a los vínculos Sur-Sur y signado por la disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinada a la región y el estímulo de Organismos Internacionales y Regionales a las acciones de cooperación horizontal.

Con el objetivo de explicar las causas por las cuales Uruguay profundizó la CSS con AL a partir del año 2005, se empleó una metodología cualitativa por medio de la cual fueron analizadas las variables sistémicas y domésticas que afectaron e incidieron en dicha profundización de la CSS y los efectos de la misma. El estudio fue realizado a través del relevamiento y análisis interpretativo-explicativo de fuentes bibliográficas primarias y secundarias, y por medio de la realización de entrevistas semi-estructuradas a los actores claves de la PE uruguaya.

El enfoque teórico del estudio estuvo basado en el institucionalismo y el constructivismo como teorías analíticas y en el *Foreign Policy Analysis* (FPA) o Análisis de Política Exterior (APE) como teoría de alcance medio, que permitió analizar y comparar las orientaciones de la PE a partir de la llegada del FA al gobierno del país, en 2005, con los períodos gubernamentales anteriores (abordados en los antecedentes -enmarcados a partir del retorno a la democracia en 1985-) a fin de evidenciar la evolución y aumento de la CSS de Uruguay con AL para el referido período de análisis seleccionado.

Consecuentemente, se espera que los resultados de la presente investigación ayuden a profundizar la comprensión sobre la CSS uruguaya en el marco de las implicancias de las variables sistémicas y domésticas en las orientaciones de la PE; permitiendo así, contextualizar históricamente el análisis y proporcionar elementos que ayuden a entender y explicar el porqué de las preferencias en PE y sus efectos en la CSS del país.

Abstract

This research focuses on the South-South Cooperation (SSC) area, taking Uruguay as a case of study in the 2005-2015 period. To do so, the causes for which Uruguay increased SSC activities with Latin America (LA) since 2005 are problematized.

Despite the academic difficulties in arriving to a conceptual delimitation consensus of the SSC, this work understands it as an initially political relationship between developing countries, which can acquire different modalities (bilateral, triangular or multilateral) and materialize in technical actions in different sectors; it is influenced by internal and international factors and generates effects of relationships reinforcement and, in some cases, international positions strengthening.

The study aims to demonstrate that, the increase of the Uruguayan SSC with LA since 2005, was mainly due to the foreign policy (FP) paradigm shift after the assumption of the political party Frente Amplio (FA) in the national government on a political and economic regional context favorable to South-South relations and signaled by the decrease of the Official Development Assistance (ODA) to the region and the stimulus of International and Regional Organizations to horizontal cooperation actions.

With the objective of explaining the reasons for the Uruguayan SSC deepening with LA, since 2005, a qualitative methodology was used to analyze the systemic and domestic variables that affected and influenced that deepening of the SSC and their effects. The study was carried out through a survey and an interpretive-explanatory analysis of primary and secondary bibliographical sources, and through semi-structured interviews with the key actors of the Uruguayan FP.

The theoretical approach of the study was based on institutionalism and constructivism as analytical theories and on the foreign policy analysis (FPA) as a medium-range theory, which allowed to analyze and compare the FP orientations after the arrival of the FA to the country's government, in 2005, with the previous governmental periods (addressed in the background -framed from the return to democracy in 1985-) in order to demonstrate the evolution and increase of the Uruguayan SSC with LA for the referred analysis period.

Consequently, it is expected that the research's results will help to deepen the understanding of the Uruguayan SSC within the framework of the implications of systemic and domestic variables in the orientations of the FP; allowing thus to contextualize the analysis historically and provide elements that help to understand and explain more deeply the why of the preferences in FP and its effects on the country's SSC.

Índice de contenidos

Siglas y acrónimos.....	10
Introducción.....	12
Capítulo I: La Cooperación Sur-Sur como herramienta para el desarrollo.....	38
1. La CSS en la agenda internacional del desarrollo.....	38
1.1. La Cooperación Internacional al Desarrollo; consideraciones y evolución.	39
1.2. La CSS en el centro de la agenda.....	45
2. Consideraciones conceptuales sobre la CSS.....	50
2.1. Delimitación conceptual actual de CSS.....	53
2.2. La CSS en la política exterior.....	57
2.3. La política exterior como política pública.....	60
2.4. El Estado como actor principal de la CSS.....	63
3. La importancia de los regionalismos en la CSS.....	65
4. Reflexiones en torno a la CSS como estrategia de PE estatal enmarcada en la integración latinoamericana para el desarrollo.....	70
Capítulo II: Uruguay en el Contexto Internacional (1985-2015)	72
1. Orden Político Internacional	73
2. Orden Económico Internacional.....	78
3. Orden regional latinoamericano.....	81
3.1. Procesos de integración latinoamericanos.....	92
3.2. Relevancia de los países del Cono Sur en el modelo uruguayo.....	98
4. Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD).....	103
4.1. Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) dentro del SICD.....	104
4.2. El problema de “la graduación”.....	109
4.3. El debate sobre la Eficacia de la Ayuda.....	112
4.4. El papel de las Naciones Unidas en la cooperación uruguaya.....	119
5. Reflexiones sobre la influencia del Sistema en las estrategias de PE y CSS uruguayas	121
Capítulo III: Política Exterior uruguaya y modelo de desarrollo.....	124
1. El Análisis de Política Exterior (APE) en el caso uruguayo.....	124
2. Los partidos en la Política Exterior uruguaya.....	126
2.1. Sistema de partidos uruguayo.....	127

2.2. Visiones de desarrollo y signo político de los partidos en Uruguay.....	128
3. Foco territorial y países aliados de acuerdo con los Ejes de PE.....	131
3.1. Ejes de PE y vínculos político-diplomático priorizados.....	133
3.1.1. Antecedentes: Ejes de PE y países aliados de los Partidos fundacionales.....	134
3.1.2. Ejes de PE y países aliados de los gobiernos del FA.....	141
4. La relación Estado-Mercado en Uruguay.....	149
4.1. Tratados y acuerdos internacionales y regionales.....	149
5. Visiones y posiciones sobre la CID.....	154
6. Reflexiones sobre el vínculo entre modelo de desarrollo y la PE de Cooperación uruguaya.....	160
 Capítulo IV: Relevancia de factores institucionales e ideológicos	162
1. Las instituciones.....	162
1.1. Instituciones multilaterales para la CSS.....	164
1.2. Instituciones latinoamericanas para la CSS.....	164
1.3. Proceso de fortalecimiento institucional de la CID en Uruguay.....	165
1.3.1. La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).....	169
2. Actores claves en la definición de la PE.....	173
2.1. Los actores para el caso uruguayo.....	175
2.2. Ideología y valores de los actores.....	175
2.3. Percepciones de los actores.....	180
2.3.1. Percepciones de los actores claves sobre el Orden internacional y regional.....	181
3. Reflexiones sobre la relevancia de los factores institucionales e ideológicos en la orientación de la PE y el tipo de CID.....	186
 Capítulo V: Caracterización de la CSS técnica de Uruguay con AL.....	188
1. El rol dual de la CID de Uruguay.....	189
2. Concepción de la CSS por parte de Uruguay.....	193
2.1. Demanda de los socios.....	195
2.2. Definición de capacidades.....	196
3. Puntualizaciones sobre la sistematización de los datos de CSS uruguaya...	199
4. Geometría de la CSS de Uruguay.....	202
4.1. CSS bilateral.....	204
4.1.1. Rol oferente.....	205
4.1.2. Rol receptor.....	207
4.2. Cooperación Triangular (CTR).....	208
4.3. CSS regional.....	211
4.3.1. El FOCEM.....	212
4.3.2. La SEGIB.....	213
5. Sectores de la CSS de Uruguay.....	215

5.1. Rol oferente.....	216
5.2. Rol receptor.....	218
6. Financiamiento de la CSS de Uruguay.....	220
7. Geografía de la CSS Uruguay.....	222
8. Reflexiones en torno a la transición uruguaya en materia de cooperación al desarrollo.....	223
Conclusiones.....	226
Referencias bibliográficas.....	239
Índice de cuadros y gráficos.....	263
Anexo I: Cuadros y gráficos.....	265
Anexo II: Entrevistas.....	294

Siglas y Acrónimos

AAA: Agenda de Acción de Accra

AAAA: Agenda de Acción de Addis Abeba

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AGCED: Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo | Global Partnership for Effective Development Cooperation

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

AUCI: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CI: Cooperación Internacional

CID: Cooperación Internacional al Desarrollo

CSS: Cooperación Sur-Sur

CSSD: Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo

CTPD: Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

CTR: Cooperación Triangular

DAO: Unidos en la Acción de Naciones Unidas | Delivering as One - United Nations

DP: Declaración de París

ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas | United Nations Economic and Social Council

FCD: Foro de Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas | United Nations Development Cooperation Forum

FOCEM: Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón | Japan International Cooperation Agency

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MRREE: Ministerio de Relaciones Exteriores

NAM: Movimiento de Países No Alineados | Non Aligned Movement

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OCR: Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PABA: Programa de Acción de Buenos Aires

PIB: Producto Interno Bruto

PIFCSS: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RI: Relaciones Internacionales

SEGIB: Secretaría General Iberoamericana

SIDC: Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo

SNU: Sistema de las Naciones Unidas

UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas

UNCTAD: Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo | United Nations Conference for Trade and Development

UNOSSC: Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur | United Nations Office for South-South Cooperation

Introducción

Frente a la reemergencia de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en el S. XXI, la región que ha mostrado dinámicas más intensas y pujantes en la materia, así como debates profundos sobre su naturaleza, ha sido América Latina (AL) (Ayllón, 2009). Según el informe de Bogotá “Hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas”, de los 110 casos de CSS presentados, más de la mitad fueron ejecutados por actores latinoamericanos (Lechini y Morasso, 2015). Asimismo, luego de una década de neoliberalismo en la región, a inicios de la década del 2000 comenzaron a sucederse una serie de gobiernos de corte progresista (Lula Da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Tabaré Vázquez, Michelle Bachelet, Néstor Kirchner y Cristina Fernández) que forman parte de una ola de “nueva izquierda”, cada uno con sus matices y particularidades endógenas (Morasso, 2009). Este tipo de gobiernos, en materia de política exterior (PE), privilegian la cooperación y la integración regional (no solo económica, sino también política y cultural) (Natanson, 2008). En este contexto político, también se apreció una mejora en los términos de intercambio para la región que posibilitó una mayor disponibilidad de recursos económicos a ser asignados por los gobiernos de AL para la financiación de acciones, proyectos y programas de cooperación, que permitieron un aumento de la CSS; al tiempo que, la retirada paulatina de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) brindada por los donantes tradicionales en Latinoamérica es otra variable de relevancia a ser considerada en el estudio (Ayllón, 2015).

Adicionalmente, en este período puede observarse un rol dual en las actividades de cooperación para el desarrollo, que aparece como una característica común a los países latinoamericanos, debido a que la mayoría de los Estados son simultáneamente receptores y oferentes de cooperación. Según Hirst (2010), en muchos casos, ello se debe a que varios de los países que expanden sus políticas de cooperación horizontal, no siempre las acompañan con el interés en reducir sus condiciones de receptores de cooperación tradicional. Por tanto, la CSS latinoamericana es planteada según los criterios políticos de los países donantes en dos sentidos: sea ésta considerada como una modalidad alternativa (en contra de) o complementaria (junto con) a la AOD, es decir, la cooperación tradicional Norte-Sur (Lengyel, Thury Cornejo y Malacalza, 2010).

En este escenario, Uruguay aparece como un país con un rol dual de la cooperación, con la cual se procura contribuir al desarrollo sustentable latinoamericano (AUCI, 2014).

Sobre este aspecto, tanto los Informes de Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), como los diferentes Informes de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) muestran un incremento de la CSS de Uruguay con AL a partir de 2007-2008, coincidiendo con un cambio en el tipo de gobierno, dado por la asunción de la presidencia de la república en 2005 de una nueva fuerza política, el Frente Amplio (FA). Este incremento de la CSS Uruguay con AL destaca la participación del país en los Informes de la SEGIB, pasando de ocupar el penúltimo lugar en 2007 (año en el que registró una oferta de 5 acciones de CSS y recibió 24¹) al quinto en 2014 (año en el que ejecutó 52 proyectos y 16 acciones²), en función de un aumento significativo en la cantidad de acciones y proyectos de CSS bilateral ejecutados y reportados.

Si bien el país recibe una cantidad relevante de cooperación de sus socios regionales, de acuerdo con Ojeda (2016) ha quedado de manifiesto que, Uruguay destaca más como oferente que como receptor de CSS para el período 2007-2015, de acuerdo con las tendencias y el peso relativo del país en la región. De hecho, “Uruguay se posiciona, en términos relativos, como uno de los países que recibe menos iniciativas de CSS con respecto a países de similar nivel de desarrollo” (Fittipaldi, 2013:206).

Esta CSS técnica bilateral de Uruguay es realizada en su totalidad con países de la región, destacándose el Cono Sur, y en diversas áreas entre las que se sobresalen salud, políticas sociales, temas agropecuarios, tecnologías de la información y comunicación, educación, gobernabilidad y energías renovables (AUCI, 2014:19³).

¹ SEGIB, 2008: 31. Información disponible en: <<https://www.cooperacionsursur.org/es/informe-de-la-css/biblioteca-informes.html>>. Última consulta: 15 de mayo de 2018.

² AUCI, 2015: 43. Disponible en: <<http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/942-estado-de-situacion-de-la-cooperacion-internacional-en-uruguay-2015.html>>. Última consulta: 15 de mayo de 2018.

³ “Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay 2015”. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Disponible en: <<http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/942-estado-de-situacion-de-la-cooperacion-internacional-en-uruguay-2015.html>>. Última consulta: 30 de marzo de 2018.

Por otra parte, en relación con los signos políticos de los partidos de gobierno, resulta importante puntualizar que hasta el año 2005 en Uruguay habían gobernado los llamados partidos fundacionales -Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN)- y es en este año que por primera vez llega al gobierno el FA, como una fuerza política de tipo progresista; coincidiendo con la tendencia regional del nuevo siglo. En este sentido, a partir de 2005, con la asunción del FA al gobierno de Uruguay se produjeron algunos cambios en la PE, relacionados con determinadas características identificadas en el estudio de López (2015) como de una ideología de izquierda, junto con un nuevo modelo de inserción internacional.

Adicionalmente, en relación con los cambios en el marco institucional, se destaca la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), a través del Art. 98 de la ley 18.719 de 2010⁴, como un órgano encargado de la cooperación, dependiente directamente de la Presidencia de la República y con un Consejo Directivo integrado por el Pro-Secretario de Presidencia, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministro de Relaciones Exteriores (MRREE). Dicha modificación institucional implica una fuerte vinculación de la CSS a la PE de Uruguay; debido a que,

“El articulador principal de las políticas de desarrollo y de la CSS es el Estado. Ello se desprende del interés por fortalecerlo y recuperar los espacios que se le habían arrebatado con las políticas de reducción del tamaño del Estado y de ajuste estructural aplicadas en décadas anteriores, esa es la razón fundamental de que el Estado se configure como el principal actor en las agendas de la CSS que, dicho sea de paso, son agendas con un marcado carácter gubernamental” (Ojeda, 2016:173).

En función de la información expuesta con anterioridad, en donde la CSS comenzó a tomar mayor relevancia para Uruguay, se plantean las siguientes **preguntas de investigación**: ¿cuáles fueron las causas por las que el gobierno de Uruguay incrementó significativamente sus actividades de CSS con AL a partir de 2005?; ¿qué factores sistémicos (globales y regionales) incidieron en la CSS de Uruguay con AL a partir del 2005?; ¿qué factores domésticos incidieron en la CSS de Uruguay con AL a partir del

⁴ Ley disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4619820.htm>>. Última consulta: 30 de marzo de 2018.

2005?; ¿el referido aumento de CSS era una estrategia de gobierno del FA o fue una adaptación de su PE a la activa presencia de los Organismos Internacionales y Regionales?; ¿cuáles fueron las características de la CSS de Uruguay con AL a partir del 2005?

En función de tales interrogantes, se estableció que el **objetivo general** de la investigación consiste en explicar las causas por las cuales el gobierno de Uruguay profundizó la CSS con AL a partir de 2005. Del mismo, y siguiendo la lógica de cono invertido, se desprenden **cuatro objetivos específicos**: exponer los factores sistémicos globales y regionales que incidieron en el aumento de la CSS de Uruguay con AL; analizar los factores domésticos (paradigma de PE, modelo de desarrollo, instituciones e ideas, valores y percepciones de los actores claves) que influyeron en el aumento de la CSS de Uruguay con AL; identificar la incidencia de los Organismos Internacionales y Regionales en las instituciones y acciones de cooperación uruguayas; y caracterizar la CSS de Uruguay -como herramienta para el desarrollo- con AL a partir del 2005, por medio del estudio de su geometría, sectores, geografía y financiamiento.

A partir de ello, la investigación trabajó sobre **una hipótesis principal** la cual sostiene que el aumento de la CSS de Uruguay con AL a partir del 2005 se debió principalmente al cambio de paradigma en la PE tras la asunción del FA en el gobierno nacional en función de un contexto político y económico regional favorable a los vínculos Sur-Sur y signado por la disminución de la AOD destinada a la región y el estímulo de Organismos Internacionales y Regionales a las acciones de cooperación horizontal.

Asimismo, se trabaja con **cuatro hipótesis específicas**: en donde la primera señala que tanto el contexto regional favorable -caracterizado por la reemergencia de la CSS, la convergencia de varios gobiernos de corte progresista en AL y una mejora económica en la región-, como la coyuntura internacional -caracterizada por una crisis económica en la cual se verificó una marcada disminución de la AOD destinada a la región latinoamericana-, fueron determinantes para el aumento y la profundización de las actividades de CSS de Uruguay con AL. La segunda hipótesis específica sostiene que con la llegada del FA -partido integrado por actores con ideas, valores y percepciones específicas- al gobierno Uruguayo a partir del año 2005, se generó un cambio en el

paradigma de PE, en el modelo de desarrollo y en las instituciones de gobierno, que viabilizaron la profundización de la CSS con AL. La tercera, sostiene que los Organismos Internacionales y Regionales incidieron en el fortalecimiento institucional uruguayo y en las acciones de cooperación llevadas adelante por el país. Y finalmente, la cuarta hipótesis específica destaca que la CSS de Uruguay con AL es fundamentalmente técnica y bilateral y tuvo mayor intensidad con los países del Cono Sur como herramienta para el desarrollo sostenible y la integración regional.

Debido al carácter multidimensional y multicultural de la CSS, la presente investigación realizó un estudio que combinó el análisis de las variables domésticas y sistémicas (globales y regionales) que afectan y explican el aumento de la CSS de Uruguay con AL, en el marco de un cambio de orientación de la PE, con una perspectiva política de la CSS, que incluye a su dimensión técnica de acciones, proyectos y programas de cooperación internacional para el desarrollo, sus datos, montos y efectos.

En este sentido, cabe señalar que los estudios sobre Uruguay para el período a investigar, se encuentran separados en dos grandes grupos; por un lado, en informes técnicos provenientes principalmente de la AUCI (2013, 2014, 2015 y 2017) y la SEGIB (anualmente de 2008 a 2017), orientados hacia la sistematización de los datos de acciones, programas y proyectos de CSS; y por el otro, en documentos de análisis teórico sobre las líneas de PE de los diferentes gobiernos del país, que intentan mostrar algunos puntos de cambio y otros de continuidad a partir del ingreso del FA al gobierno uruguayo, y que trabajan la dicotomía de filosofías públicas de izquierda y derecha (Fernández Luzuriaga (2014), Ferro (2006), Hernández (2007), Bizzozero (2009), Buquet (2007), Caetano (2009), Chasquetti (2007), Clemente (2013), López (2015) y Luján (2010)).

En función de ello, cabe señalar que varios autores destacan la necesidad de realización de más estudios de caso sobre CSS; Sanín y Schulz (2009), por ejemplo, plantean que aún son necesarios más trabajos sistemáticos para conocer los rasgos propios y diferenciadores de este tipo de cooperación. Otros remarcan que, “a pesar de los avances en el análisis sobre los orígenes, motivaciones y estructura de la CSS, aún son escasos los estudios de caso en materias particulares” (Morasso, 2015: 15).

En este sentido, se observa que Uruguay no cuenta hasta el momento con estudios de caso concreto, que combinen el análisis desde una perspectiva política de la CSS (que incluye a su dimensión técnica), con las variables domésticas y sistémicas que la afectan, conjuntamente con el estudio de los paradigmas de PE del país en los últimos años. Por lo que, el presente trabajo intenta llenar ese “vacío”. Adicionalmente, puede decirse que:

“[...] estudios como éste, de un único caso o incluso los de un número pequeño de casos, poseen la potencialidad de contribuir a la acumulación de conocimientos; tanto sobre el caso específico, como de aportar teóricamente. Los estudios de caso, tienen la potencialidad de verificar teorías a partir del testeado de sus hipótesis en los casos o el caso seleccionado” (López, 2015: 77).

Este tipo de trabajos, permiten comprender los procesos, los analizan y generan hipótesis sobre los mecanismos causales de los mismos, a través de una mirada a las conexiones lógicas existentes entre las variables que se detectan operando (Gerrin, 2012).

En este sentido, debe aclararse que al inicio de la investigación -en base a los datos y observaciones preliminares- se percibía una gran influencia del cambio del paradigma de PE, vinculado con un cambio en el tipo de gobierno en el país, en el aumento de la CSS de Uruguay con AL; no obstante, a medida que fue profundizándose el análisis de la bibliografía, datos disponibles y, principalmente, a partir de las diversas entrevistas realizadas a los actores identificados como claves en el desarrollo de la PE del país y la implementación de las actividades de CSS, pudo observarse que, además de las domésticas, las variables sistémicas -tanto regionales como internacionales- tuvieron una influencia determinante en el aumento de la CSS nacional con AL.

Estas variables sistémicas, caracterizadas por el contexto regional favorable a nivel económico y político junto con la disminución de la AOD recibida y las diferentes exigencias hacia el país por parte de los donantes tradicionales -destacándose la cooperación de España y de las Naciones Unidas-, se mostraron como fundamentales en la percepción de los actores claves a nivel nacional que, en función de las mencionadas percepciones sobre el contexto, sus ideas y valores, a partir de su capacidad de agencia, orientaron las preferencias hacia el aumento de las acciones de

CSS con la región como alternativa ante la disminución de la AOD recibida y también como opción frente a un contexto de fortalecimiento político regional.

Por tales motivos, se entiende que los resultados de la presente investigación profundizan la comprensión sobre la CSS uruguaya en el marco de las orientaciones de su PE en los diferentes períodos de gobierno; contextualizando históricamente el análisis realizado y proporcionando elementos que ayudaron a explicar el porqué de las decisiones de PE en un contexto determinado y sus efectos en la CSS del país.

Marco Teórico

Para la realización del presente estudio se trabajó con base en el institucionalismo y el constructivismo como teorías generales para el análisis. El **institucionalismo** liberal de Keohane (1984) expresa que la política internacional está institucionalizada, es decir, que en su ámbito existen reglas, normas y convenciones proporcionadas por instituciones, entendiendo a estas últimas como “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”. Por lo que, una vez creadas, las instituciones se tornan claves en las acciones y no acciones de PE.

Si esta política internacional careciera de institucionalización, no existiría posibilidad alguna de coordinación o cooperación entre las partes, por la sencilla razón que entre éstas no se registraría comunicación ni entendimiento alguno (Keohane, 2012).

Asimismo, esta teoría destaca sobre la relevancia de las decisiones que se toman al crear una institución, una organización o cuando se está formulando una política, debido a que ello puede tener un efecto restrictivo para el futuro; en el entendido de que las instituciones y las políticas tienen una tendencia hacia la inercia. Cuando se han elegido y construido ciertas trayectorias es muy complejo o costoso transformarlas (Ian Greener, 2005: 62). Esta dependencia de la trayectoria, o *path dependency* puede implicar que se continúe con determinada acción, ya que cambiar de trayectoria puede generar un costo alto.

Por ello, las instituciones se muestran como decisivas en la explicación del comportamiento político; a la vez que, por otra parte, la definición de las preferencias en PE será realizada en función de la ideología, los valores y las percepciones de los actores sobre el estado de situación que se observa en determinada materia. Es decir que

“Las instituciones, como reglas de juego, tienen la capacidad de redistribuir poder, pero debe también atenderse a las capacidades y recursos que los actores poseen. Esta interacción entre actores e instituciones implica asumir que no existe una sola forma de causalidad, sino que en un momento lo que puede ser causa en otro puede ser consecuencia y viceversa” (López, 2015:57).

De acuerdo con Acuña y Chudnovsky (2013: 36) estos actores son entendidos como “sujetos colectivos o individuales que posean una identidad, que les permita reconocerse como tales, con capacidad de acción estratégica y recursos para su realización”. Adicionalmente, debe puntualizarse aquí que en el presente trabajo se encontrarán dos tipos de actores; por un lado, los internacionales (representados por los Estados) y por otro, los actores domésticos (como los partidos y determinadas figuras claves del quehacer político uruguayo). En este sentido, para el caso de estudio se destaca que:

“La política exterior uruguayo es una política de partidos, y la ideología de los mismos, o más genéricamente sus ideas o matrices de pensamiento, son una variable clave que orienta las preferencias que condicionarán el tipo de política exterior que los mismos impulsan en el contexto de una situación institucional dada” (López, 2015:109).

Por ello, para poder analizar las preferencias de los actores mencionadas anteriormente, fue necesario el estudio de la PE uruguayo desde una perspectiva **constructivista**. Para la cual, las estructuras fundamentales de la política internacional son básicamente sociales y no dependen de las relaciones de poder.

Desde esta perspectiva analítica, dentro del Sistema Internacional -como espacio anárquico- el Estado siempre busca su subsistencia, pero no solamente a través de medios militares y económicos, como postula la teoría realista, sino también a través de otras herramientas, en donde la cooperación internacional aparece como una estrategia relevante en este sentido. Esta cooperación estratégica en un contexto Sur-Sur es construida en función de políticas resultantes de principios, ideas y valores compartidos

respecto a estrategias de inserción y cosmovisiones del rol de los países del Sur (Lechini, 2009).

Por tanto, a través de un estudio de la PE uruguaya con una mirada constructivista podrá conocerse la ideología, valores y percepciones de los actores que orientan dichas políticas internacionales.

Asimismo, esta teoría asigna un lugar importante al factor ético en las estructuras sociales, que permiten a sus actores realizar actividades internacionales sustentadas en una serie de valores e intereses, a través de determinados medios y capacidades (Wendt, 1995). Dichas estructuras sociales, al influir en las percepciones de los gobernantes sobre la realidad internacional, condicionan los intereses, los valores y la ideología de los actores internacionales (Prado, 2005).

Por ello, resultó fundamental para el estudio poner el foco en estos actores y tomadores de decisiones de la PE uruguaya, ya que la ideología y percepción que los mismos tengan sobre el contexto internacional, la posición del país y el papel que el mismo debe desempeñar serán condicionantes en el diseño de la PE y el lugar que se le otorgue a la CSS dentro de la misma.

En este sentido, Gómez Saraiva y Tedesco (2001) desarrollan un análisis de PE comparada entre Argentina y Brasil en la década de 1990 y demuestran que las orientaciones de la PE de ambos países fueron divergentes, entre otros aspectos, porque cada uno de ellos interpretó de forma distinta la coyuntura global y regional, y tenían, por tanto, percepciones diferentes del Orden Internacional a partir de las configuraciones políticas domésticas de su sistema político (López, 2015). Las percepciones sobre las asimetrías de poder y las reglas de juego internacionales generan así un juego a dos niveles, doméstico y externo, que se encuentran interconectados (Putnam, 1993).

Finalmente, sobre la combinación de ambas teorías analíticas, se destaca la argumentación de Keohane (2002:13) en referencia a que “la dicotomía de Wendt entre los argumentos ‘materialistas’ e ‘idealistas’ es exagerada y equivocada. Seleccionar cuál de éstas es ‘fundamental’ no es una empresa trascendental”. En esta línea, el presente trabajo entiende necesaria para la explicación de los procesos de toma de decisión en

política exterior, a la articulación entre las capacidades de acción y distribución de poder de las instituciones -tanto nacionales como internacionales-, junto con las ideas de los actores y su capacidad de agencia en la PE nacional.

Por lo anterior se destaca que, de la combinación de ambos, instituciones y agentes, podrá arribarse a una mejor explicación de los procesos de tomas de decisión en PE.

“El asunto tiene que ver menos con cuán grande es esa parte que explican y más con cómo estas ideas se encuentran entrelazadas con las fuerzas materiales e imbuidas en instituciones persistentes para producir las variaciones en términos de los resultados que observamos” (Keohane, 2002:16).

En este sentido, el trabajo precisa también medir esas variaciones en los resultados, a los que hace referencia Keohane, durante los diferentes periodos de gobierno en Uruguay, a fin de analizar el efectivo aumento de la CSS de Uruguay a partir de 2005.

Por lo expuesto, el período de estudio seleccionado es de diez años (de 2005 a 2015 - correspondientes a los dos primeros gobiernos del Frente Amplio (FA)-, en donde el análisis de los gobiernos del Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN) -a partir del retorno del país a la democracia en 1985- son trabajados como antecedentes comparativos, en relación con los gobiernos del FA.

Para ello, fue necesario utilizar el Foreign Policy Analysis (FPA) o Análisis de Política Exterior (**APE**) como teoría de alcance medio que permitiera comparar los paradigmas de PE del FA, en relación con los gobiernos anteriores de los partidos fundacionales (PC y PN) y la evolución de la CSS.

La utilización del APE para el análisis se fundamenta en el hecho de que el mismo puede enfocarse en el contenido de las diversas políticas (militar, cultural o de expansión comercial, etc.), en los resultados esperados, en ciertas decisiones políticas específicamente, o también puede orientarse hacia la identificación de los procesos mediante los cuales se argumenta en favor de determinada política, para poder acompañar mejor los procesos de definición de la misma (Tomassini, 1987).

Así, las teorías analíticas elegidas y período de análisis seleccionado permitieron delinear una perspectiva histórica de los contenidos y los procesos; realizando un análisis que acompañe los ciclos en la PE del país.

“Latin American foreign policies, just as other public policies developed within democratic societies, can and should be assessed from the perspective of 'cycles', whose scope contemplates every stage of public policymaking since the identification of its social sources until the monitoring and evaluation (M&E) of its implementation” (Lopes, Pimenta de Faria y Santos, 2016:11).

Por tanto, a fin de poder estudiar los mencionados cambios (y ciertas continuidades) entre los distintos gobiernos y evidenciar el aumento de la CSS del país a partir de 2005, en el análisis se trabajó con un marco conceptual que combina elementos institucionalistas y constructivistas; puesto que, “[...] las instituciones son reglas interpersonales que siempre están presentes, como asimismo la acción de los actores. Ambas son necesarias y ninguna de las dos es suficiente para explicar la causalidad de un proceso político” (Acuña y Chudnovsky, 2013:36).

Por otra parte, para llevar adelante la investigación fue necesario articular diversos **conceptos claves** que permitieran abordar un fenómeno de carácter multidimensional como la CSS, estudiando las diferentes variables a través de más de una teoría analítica -como explicado anteriormente-, relacionadas a los referidos conceptos. Ellos son: Política Exterior, modelo de desarrollo, instituciones, actores y Cooperación Sur-Sur.

El presente trabajo considera a la CSS como parte de la **Política Exterior** (PE) y, por tanto, como una política pública en cuya formulación intervienen una amplia gama de actores, públicos y privados; y factores, sistémicos y coyunturales, que influyen las estrategias definidas de manera específica y diversa por cada país y sociedad (Milani, 2012). La PE, en tanto política pública, es entendida entonces como “un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad en el ámbito de su competencia” (Mancebo, 2002:140). Dicha política pública, según Olavarría (2007), es una intervención estatal expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico-racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual

se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses.

Ubicar a la CSS en el marco de la PE, es una forma de considerar que la primera es una respuesta política que se da en el marco de un entendimiento entre los Estados (Rojas, 2011). Ello, permite exhibir un panorama más claro a la hora de analizar los sectores y ejes geográficos de acción, las alianzas, el protagonismo de sus actores, los objetivos que se persiguen con la CSS y el peso que se le da a la CSS en cada periodo histórico (Ojeda, 2016).

No obstante, resulta interesante destacar que los países latinoamericanos “[...] ubican la CSS dentro de su acción exterior, pero sin discutir en profundidad si se trata de un mero instrumento o si constituye un elemento constitutivo y una política autónoma que complementa y ayuda a definir la política exterior” (Ayllón, 2013:69).

En base a las argumentaciones anteriores se destaca que, si bien se entiende que la política doméstica es un factor explicativo importante de la PE, la globalización hace que no sea el único, ya que impone una creciente articulación entre los factores externos e internos que determinan la política exterior (Morasso, 2015).

Sobre este aspecto, para el caso uruguayo, algunos autores destacan un “[...] consenso en considerar a la cooperación internacional, y más precisamente a la CSS, como parte de la política exterior de Uruguay. Se la define en su vínculo con la política de relacionamiento internacional, ligada íntimamente a las decisiones geopolíticas de integración del país” (Fittipaldi, 2013: 209). Por lo cual, la participación de Uruguay en los procesos de integración y cooperación del Sur, acompañando la tendencia regional, es interpretada como un instrumento de PE con el objetivo de incrementar la presencia regional, determinada por normas y reglas internas, y la creencia en el deber de solidaridad destinada a países cercanos geográficamente (Sánchez, 2013).

No obstante, debe destacarse que:

“[...] por el rol dual que asume Uruguay como receptor y oferente de cooperación sur-sur, diversos actores creen que la cooperación sur-sur es parte de la política exterior del país, que la orienta en sus prioridades

geopolíticas; pero también es parte integral de la planificación del desarrollo nacional y local, ya que toda cooperación que el país recibe, incluida la sur-sur, debe estar alineada a sus prioridades de desarrollo. Por lo tanto, también tiene que poner en diálogo su estrategia de cooperación sur-sur con las políticas de desarrollo domésticas. Esta concepción de la cooperación sur-sur como parte de la política exterior y de la planificación del desarrollo quedó plasmada en la “Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030, aprobada en diciembre de 2018”⁵.

Por tanto, en la presente investigación se trabajó con la concepción de interacciones mutuas (linkages) entre la política doméstica y la exterior, puesto que “[...] muchas cuestiones internas se internacionalizan, a la vez que muchos de los problemas internacionales se internalizaron” (Merle, 1998: 46).

En este sentido, Moravcsik (1997) explica que las preferencias de los Estados en relación con su PE se encuentran influenciadas por las variables domésticas al mismo tiempo que por las sistémicas, destacando que:

“The relationship between states and the surrounding domestic and transnational society in which they are embedded critically shapes state behavior by influencing the social purposes underlying state preferences” (Moravcsik, 1997: 516).

Por ello, para conocer las orientaciones y características de la PE de los gobiernos objeto de estudio, resulta preciso estudiar variables internas como la existencia de burocracias y normas, la participación de actores claves, las visiones de desarrollo y los recursos que se disponen; y otras externas que pueden haber influenciado, como la coyuntura internacional y regional al momento de diseñar y/o adaptar la estrategia y determinados cambios que puedan haber hecho confirmar, reforzar o modificar las políticas (Alden y Aran, 2012).

En función de lo anterior, además de los lineamientos de la PE del FA -más orientada hacia la región-, se entiende que la configuración de un escenario latinoamericano de gobiernos progresistas facilitó e influyó en la creación de agendas más ricas en términos de cooperación entre los países de AL. Este vínculo es concebido como una construcción

⁵ Karen Van Rompaey - Responsable del Área de Gestión de Conocimiento de AUCI en entrevista realizada el 23 de enero de 2019.

política para la generación de alianzas entre los países en desarrollo a fin de disminuir su vulnerabilidad e intentar influir en el establecimiento de las reglas del Sistema Internacional (Lechini, 2009). Acciones que son consideradas de importancia estratégica para un país de las dimensiones y peso relativo de Uruguay.

Al tiempo que, el contexto internacional de disminución de la AOD orientada hacia el país -particularmente la española-, el rol de algunos Organismos multilaterales y la participación de Uruguay como uno de los ocho países piloto del Proyecto *Delivering As One* (DAO) de la Organización de Naciones Unidas (ONU); también son considerados claves y determinantes en la reorientación de la PE del país.

El estudio de las referidas preferencias y cambios en relación con las orientaciones de la política exterior que se pretende realizar requiere del análisis desagregado de las diferentes dimensiones de la PE, que involucran al modelo de desarrollo, las instituciones, los actores considerados claves y las acciones de cooperación internacional.

El **modelo de desarrollo** hace referencia a la estrategia relacional establecida para alcanzar los objetivos del desarrollo. Entendiendo a este último como herramienta para el bienestar económico, social y ambiental. De acuerdo Busso (2016), este concepto ha sido objeto de múltiples abordajes, impactando en la ausencia de una definición consensuada, al tiempo que generando la proliferación de adjetivaciones sobre el mismo -como sustentable, humano, equitativo, inclusivo, territorial, regional, local, endógeno, entre otros-. No obstante, se opta por definirlo como “[...] la estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras productiva y social y de la inserción internacional del país” (Busso, 2016: 11-12).

Adicionalmente, se destaca a Tarapuez Chamorro (2001) quien expresa que el desarrollo se refiere a “cambios inducidos en forma consciente e intencional, a través de políticas que en forma deliberada son impulsadas por diferentes agentes del desarrollo [...]” que impactan las estructuras institucionales de los sistemas económicos, sociales y políticos, lo cual lo transforma en un concepto multidimensional y dinámico proveniente de un proceso colectivo cuya finalidad es la persecución del crecimiento económico y el

desarrollo social mediante la reducción de la desigualdad y la pobreza. Según Goulet (2000) la comprensión del desarrollo como un concepto multidimensional se relaciona con la participación de diversos componentes en su análisis como el económico, el social, el cultural, la dimensión política y democrática.

Por tanto, los diferentes modelos de desarrollo varían en función de las relaciones económicas, políticas y sociales establecidas para alcanzar los objetivos de bienestar económico, social y ambiental. A su vez, cabe destacar que los vínculos político-diplomáticos y los tipos de acuerdos priorizados por los gobiernos, son entendidos en este estudio como indicadores correlacionales entre el modelo de desarrollo y las orientaciones y ejes de la PE.

Para el caso uruguayo, resulta importante destacar que el país no cuenta hasta el momento con un Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual las prioridades nacionales, sectoriales y locales en materia de desarrollo han sido definidas a partir de “un proceso más artesanal”⁶ para el período de estudio. En este sentido, en los Planes de Gobierno del FA se destaca una visión de desarrollo nacional multidimensional, basado en valores y caracterizado “[...] como la adopción dinámica de determinadas capacidades productivas, tecnológicas, sociales, institucionales, culturales y organizativas, que permitan producir y reproducir las mejores prácticas de una época histórica”. “[...] el Frente Amplio aspira a una modalidad de desarrollo que concilie el aumento del nivel de vida material con la ampliación de las libertades y la participación política, la construcción de una sociedad cada vez más igualitaria, el desarrollo de un Estado de Bienestar y una sociedad profundamente solidaria” (2014: 19).

Adicionalmente, y como fue destacado con anterioridad, en diciembre de 2018 (ya fuera del período correspondiente al presente análisis) fue aprobada la Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030, como plan de desarrollo asociado a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), que servirá como guía en este sentido.

⁶ Karen Van Rompaey - Responsable del Área de Gestión de Conocimiento de AUCI en entrevista realizada el 23 de enero de 2019.

Como mencionado anteriormente, al analizar las estrategias y orientaciones de la PE nacional se hace necesario el estudio de las **instituciones** que han sido caracterizadas como uno de los componentes decisivos en la explicación del comportamiento político prescribiendo papeles de conducta, restringiendo determinadas actividades y configurando expectativas.

A la hora de estudiar a las instituciones como variable explicativa de las estrategias de PE y de las acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), resulta importante analizar las dinámicas institucionales multilaterales y regionales, puesto que pueden tener una influencia determinante en las opciones políticas de los Estados miembros; así como también las características institucionales a nivel nacional en relación con su estructura, ubicación, fortalecimiento y acciones, en donde se destaca la creación de la AUCI en 2010.

Si bien, para el caso de estudio, la creación de instituciones a nivel regional y nacional con determinadas características y tipo de actividades puede, en primera instancia, hacernos pensar en relación a la continuidad de las mismas a partir de cierta dependencia de trayectoria; también es cierto que estas actividades y características pueden ir cambiando con el tiempo, en la medida que los actores también los hagan.

Por ello, además de las instituciones, el estudio de determinados **actores** considerados como claves en la toma de decisiones de PE también resulta de gran relevancia para el estudio de las estrategias de PE y las acciones de CID.

Estos actores, en base a sus ideas, valores y percepciones pueden ir modificando el accionar institucional en función de su capacidad de agencia. Esta capacidad hace referencia a como el papel de ciertos actores claves en el gobierno, como el presidente, el canciller u otros miembros claves con capacidad de impactar en las decisiones de PE, pueden tener una participación decisiva modificando el rumbo de las acciones de política internacional (Byman y Pollack, 2001: 146) y la forma como la PE había sido ejecutada hasta entonces; pasando a verse como una política de partidos y no de estado.

De acuerdo con Finnemore y Sikkink (1998: 902) estos actores claves, llamados de “emprendedores ideacionales” -puesto que creen y militan por ciertas ideas-, son los

principales canales por medio de los cuales una determinada idea consigue alcanzar e impactar un sistema político.

Paralelamente, resulta necesario puntualizar que existen ciertas particularidades en la concepción de los actores entre los autores racionalistas y constructivistas. Los primeros, asumen un tipo de actor cuyo comportamiento, tendiente a maximizar la utilidad, sigue la “lógica de la conveniencia”, en la cual al enfrentarse a una serie de opciones elige las acciones que son más convenientes para el logro de sus intereses. Por otra parte, desde la concepción constructivista, los agentes actúan según la “lógica de lo apropiado”, en donde estos actores, como seres conscientes y reflexivos, toman decisiones sobre el modo de actuación más apropiado, a través de un proceso de juicio razonado, en el cual siguen las reglas que les ayudan a determinar su papel en una situación dada (Sodupe, 2003: 177-178).

En base a las argumentaciones anteriores, se entiende que al conjugar en el estudio las orientaciones de la PE, junto con las normas institucionales y las ideas, valores y percepciones de los actores; podrán ser explicadas las dinámicas que responden al porqué del aumento de las acciones de CSS de Uruguay con AL.

Esta **CSS**, de carácter multidimensional, hace necesaria, a su vez, la combinación de diversas variables y argumentos explicativos en el análisis que permitan dar cuenta de los motivos, estrategias y su caracterización. En este sentido, teóricamente se perciben dificultades para arribar a una definición unificada del concepto, a pesar de existir acuerdo en sus postulados básicos de horizontalidad, equidad y no injerencia.

“La definición y delimitación conceptual de la CSS es uno de los aspectos más debatidos y controvertidos en el panorama actual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo; sin que ninguna de las definiciones existentes satisfaga completamente [...]” (Ayllón, 2009: 4).

Este problema se debe, en parte, a que el concepto de CSS “[...] responde a una realidad aún en construcción, inacabada, en ocasiones cercana a un orden caótico, que no por caótico deja de ser un orden” (Surasky, 2009: 172).

Por ello, con base a las diversas definiciones de CSS, el presente trabajo entiende a la CSS como un relacionamiento inicialmente político, entre países en desarrollo, que puede

tomar varias formas (bilateral, triangular o multilateral) y materializarse de manera técnica en diversos sectores; influenciada por variables internas e internacionales y generando efectos conjuntos de reforzamiento de vínculos y, en ciertos casos, el fortalecimiento de posiciones a nivel internacional.

Adicionalmente, con relación a la gestión de la CSS por parte de los países de la región, se destaca que la misma es realizada principalmente desde el Ministerio de Relaciones Exteriores o desde Agencias de Cooperación Internacional vinculadas o adscritas a las cancillerías o directamente de la Presidencia del país” (Ojeda, 2016:172).

Finalmente, debe señalarse que la CSS es entendida aquí como un fenómeno orientado hacia el desarrollo de los países periféricos, a partir de una construcción política de sus gobiernos y una posterior materialización técnica. Este tipo de cooperación internacional para el desarrollo se origina y cuenta con características y dinámicas particulares que lo diferencian de la tradicional AOD como será visto en el capítulo I del presente trabajo.

Diseño metodológico

En el plano metodológico, la temática fue abordada desde una perspectiva **cualitativa**, realizando un análisis interpretativo-explicativo de los datos obtenidos de diferentes fuentes primarias y secundarias; así como estudiando las dimensiones e indicadores de los conceptos centrales.

La selección del **caso de estudio** sobre la CSS de Uruguay con AL se relacionó con la voluntad de conocer y explicar las causas por las cuales se generó un cambio de paradigma en la PE del Uruguay, decidiendo aumentar las acciones de cooperación hacia la región a partir del año 2005. Por su parte, el **recorte temporal** tuvo en consideración la asunción del FA como una fuerza política con una ideología de izquierda, que marcó algunos cambios en las orientaciones de la PE en los dos períodos de gobierno analizados, Vázquez (2005-2010) y Mujica (2010-2015). A fin de mostrar y explicar dicha evolución, fue necesario estudiar los antecedentes vinculados con los gobiernos anteriores de los partidos fundacionales (PC y PN), a partir del retorno a la democracia en 1985.

“En un sistema partidocrático y partidocéntrico como el uruguayo, la política exterior es una política de partidos” (López, 2015: 15); por lo que se entiende fundamental un análisis en perspectiva histórica de los diferentes gobiernos nacionales que permitan mostrar que un cambio en el partido de gobierno y en los actores “institucionalizados”, trajo consigo un cambio en la orientación de la PE del país y un aumento de la CSS con AL.

Al tiempo que, no pueden ser dejados de lado los factores contextuales⁷ (globales y regionales) que afectan de forma relevante a las orientaciones de la PE, generando una adaptación de las decisiones de política al contexto en el cual se encuentran insertas y que, para el caso de estudio, se muestran como determinantes en el aumento de la CSS uruguaya destinada a la región latinoamericana.

Las herramientas del APE, que se centran en la toma de decisiones y prioridades políticas reflejadas posteriormente en acciones y planes concretos del gobierno, permitieron realizar el análisis comparativo de las decisiones tomadas por los actores gubernamentales, las prioridades temáticas descritas en la agenda de gobierno, el foco territorial priorizado, así como las relaciones y profundización de vínculos llevados a cabo en los diferentes períodos de gobierno.

Las **técnicas de producción de datos** utilizadas fueron principalmente cualitativas. En lo que refiere al análisis documental, se utilizaron fuentes primarias (convenios, acuerdos, proyectos, memorias institucionales del MRREE, programas de gobierno, discursos) y fuentes secundarias (literatura general y especializada –libros y artículos-, notas periodísticas, informes técnicos de organismos nacionales, regionales e internacionales).

Otra fuente de información primaria de gran importancia fue la realización de entrevistas interpretativas semi-estructuradas a informantes claves como el exdirector Ejecutivo de la AUCI, el exsubsecretario de OPP, el Director de Cooperación de la Cancillería y otros funcionarios del gobierno; a la vez que, a representantes de los Organismos regionales y multilaterales en el país a fin de brindar mayor objetividad al análisis. Las mismas se mostraron como fundamentales para complementar la información necesaria sobre el

⁷ El presente estudio utiliza indistintamente los términos variables contextuales, variables sistémicas y/o variables externas.

objeto de estudio, comprender de los procesos internos de decisión y ejecución de políticas y en particular sobre las percepciones, ideas y valores de los actores determinantes en la orientación de la PE del país.

Para la **operacionalización de los conceptos** referidos a la unidad de análisis, el presente trabajo se basó en el diseño desarrollado por Lengyel y Malacalza (2012), que adapta la tipología utilizada por Van Klaveren en 1992 para el estudio de las políticas exteriores latinoamericanas. La referida metodología busca “[...] captar el carácter multidimensional, diverso y complejo de la CSS” (Lengyel y Malacalza, 2012:37) por medio del análisis de diferentes factores (internos y externos) que influyen en las acciones de CSS. Dicho diseño fue adaptado al caso de estudio, para lo cual se hizo necesario modificar algunas variables.

A fin de estudiar el proceso de construcción de la CSS, el diseño empleado en la presente investigación propone el estudio de las diferentes variables contextuales y domésticas en el período 2005-2015 que afectan y explican las dimensiones de la CSS de Uruguay con AL. Dentro de las variables contextuales o sistémicas se encuentran, por un lado, las variables globales que implican una aproximación a las características del orden político y económico internacional y de las características de la CID; y, por el otro, las variables regionales que implican una aproximación a las características del orden político y económico latinoamericano, de sus procesos de integración y de las demandas específicas de cooperación de los socios de latinoamericanos al país. El estudio de las variables domésticas implica el análisis de la orientación o paradigma de la PE, del modelo de desarrollo y de los factores institucionales e ideológicos. Finalmente, la caracterización de esta CSS técnica fue realizada por medio del estudio de las dimensiones geométrica, sectorial, financiera y geográfica.

Para el estudio de las **variables contextuales** del período, el trabajo se basó en diferentes informes de **Organismos internacionales y regionales** con descripciones del panorama político, económico y social; lo que permitió identificar de que forma la coyuntura afecta las decisiones de PE y si la misma mostraba un panorama propicio o no para la profundización de la CSS. Paralelamente, y con el objetivo de tener una visión acabada de las variables externas, se estudió la situación de la tradicional cooperación

internacional al desarrollo y los debates multilaterales en relación con la arquitectura de la ayuda, también por medio de reportes e informes de organismos internacionales y regionales para el período, a fin de comprender como ello incide en las decisiones de PE y las acciones de CSS. Finalmente, en el análisis se prestó atención también al tipo y volumen de Cumbres regionales realizadas durante el período, que indicaron un aumento y profundización de los vínculos latinoamericanos, a partir de inicios del siglo XXI, favoreciendo las acciones concretas de CSS.

Además del estudio de las variables contextuales, tanto globales como regionales, en la medida que “[...] la CSS evoluciona concomitantemente a procesos domésticos, que tienen su propia dinámica y cuyo desarrollo, por ende, no obedece a un determinismo invariable” (Morasso, 2015), se hace preciso el análisis de los referidos procesos internos.

Para el estudio de las **variables domésticas**, fueron utilizadas diferentes fuentes dependiendo de cada caso. Para el análisis de los cambios en las **orientaciones de la PE** uruguayo durante el período de estudio, el trabajo se basó en las construcciones metodológicas de Onuki y Oliveira (2010) y Luján (2011). Este último, desarrolló una tipología a partir de dos variables: a) el foco territorial prioritario para la PE del país (región, mundo o equilibrio entre la región y el mundo) y b) los principales conjuntos de países o regiones concebidos como aliados o principales socios en el sistema internacional (BRICS, los principales países desarrollados como Estados Unidos de América, integrantes de la Unión Europea y Japón, o un conjunto amplio de países de la región y más allá de ella que varían según los temas y momentos de la PE del país). Por su parte, Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2010), trabajaron esta idea destacando que el punto de diferencia o variación a la hora de elegir la orientación de la PE es en relación a la priorización del foco territorial (región o apertura al mundo) y la elección de los aliados claves (países desarrollados o emergentes); ya que cuestiones como el respeto por las reglas básicas del Derecho Internacional, la libre determinación de los pueblos, la no intervención o la solución pacífica de controversias, son componentes esenciales de las actuales reglas de interacción entre Estados a nivel internacional y por tanto son mantenidos.

Profundizando en este aspecto, el estudio se estructuró dentro de las dos grandes filosofías públicas de izquierda y derecha desarrolladas por Camilo López (2015), en donde propone un conjunto de dimensiones que hacen el “ser” de izquierda o derecha en política exterior. Para ello, construye matrices de PE de izquierda y de derecha a partir de un conjunto de dimensiones. La primera dimensión responde a la visión que se tiene sobre el modelo de desarrollo, medida en el eje Estado – Mercado -en los términos de Busso, 2016-; la segunda refiere al régimen político democrático; la tercera a su posicionamiento frente a la integración (medida en términos de supranacionalidad versus intergubernamentalidad) y la última, se corresponde a la dimensión de las tradiciones en PE. A partir de este análisis, se entiende que la derecha privilegia las relaciones Norte – Sur y por lo tanto la alianza con los países desarrollados, mientras que la izquierda privilegia las relaciones Sur – Sur y por lo tanto la alianza con los países emergentes. Consecuentemente, en lo que atañe al foco territorial, mientras la izquierda prioriza lo regional, la derecha prioriza la apertura al mundo.

Utilizando las mencionadas variables, el estudio sobre un cambio en el paradigma de PE fue realizado a través de un análisis comparado de la PE de Uruguay implementada por el FA, en relación con los gobiernos anteriores de los partidos fundacionales (PC y PN). A través de este, se intentó mostrar

“[...] una modificación en las prioridades de la política exterior de los gobiernos progresistas reorientada hacia la región bilateral y multilateralmente, lo que se explicita en las estrategias de inserción y profundización de los procesos de integración regional” (Fernández Luzuriaga, 2005).

En este sentido y de acuerdo con López (2015), se dirá que en Uruguay

“[...] los partidos han construido matrices de pensamiento en política exterior, [...] que se constituyen en las principales condicionantes de sus preferencias sobre la orientación de la política exterior de las dos grandes filosofías públicas (izquierda y derecha)” (López, 2015:14).

Motivo por el cual se destaca que “el discurso tradicional que se refiere a la Política Exterior como una política de consenso, es un discurso falso [...]; por el contrario, es un elemento distintivo que divide las aguas” (Chasqueti 2007:98).

Por su parte, para el estudio del **modelo de desarrollo**, el análisis se centró en la relación Estado-Mercado y su impacto en las decisiones de inserción internacional y de cooperación. Como trabajado en el apartado teórico, aquí se pretenden analizar las relaciones económicas y políticas establecidas para alcanzar los objetivos de bienestar económico, social y ambiental.

A fin de estudiar la forma en que la política y la economía son articuladas en el país, fue necesaria la realización de un relevamiento de los diferentes tratados y acuerdos a nivel multilateral y regional, a fin de identificar su impacto en las políticas de cooperación y en los vínculos de tipo Sur-Sur.

El estudio de las **instituciones** resultó de gran importancia puesto que las mismas, como conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, aparecen como un factor que impacta en las orientaciones de la PE.

En el presente trabajo, el estudio de las instituciones para la CSS fue realizado en tres grandes grupos: las instituciones multilaterales (realizando un relevamiento de las organizaciones para la cooperación internacional y sus oficinas o departamentos especializados para la CSS), regionales (realizando un relevamiento de las organizaciones especializados en la cooperación, integración y desarrollo latinoamericano) y nacionales (por medio del estudio de las acciones para el fortalecimiento institucional uruguayo, la modificación y creación de organismos en este sentido; destacando a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional - AUCI).

Cabe destacar que el estudio institucional pretende analizar la influencia que las mismas ejercen en las acciones y orientaciones de la PE y de las acciones de cooperación; al tiempo que también debe aclararse que dichas instituciones debieron ser analizadas en su temporalidad a fin de entender cuando las mismas fueron causa o consecuencia del comportamiento de los actores en relación con las orientaciones de PE y las acciones de CSS.

En cuarto lugar, desde una mirada más constructivista, se estudiaron la ideología, los valores y las percepciones de los **actores** claves en la PE del país; ya que los mismos

pueden generar determinadas demandas de acción en cierto sentido o restringir las opciones hacia otro, a la hora de tomar determinada decisión en materia política.

Siguiendo a Tannenwald (2005) la ideología es entendida como el conjunto de creencias y doctrinas compartidas que reflejan necesidades sociales y aspiraciones políticas, la cuáles serán orientadoras de las actividades de los actores en un determinado sentido y en diversos ámbitos. Los valores hacen referencia a las preferencias en relación con la estructuración y orientación de determinadas actividades, influyendo en la concepción, estabilidad y cambio de las políticas públicas (Deudel, 2007). Las percepciones, por su parte, refieren a las interpretaciones de estos actores sobre la realidad internacional y los procesos políticos, económicos y sociales en un momento determinado y sobre las posibilidades de acción del país en dicho marco.

La complejidad para medir este tipo de variables subjetivas hizo precisa la conjugación en el estudio de la identificación e interpretación de las acciones llevadas adelante por estos actores, junto con un trabajo de entrevistas a ellos dirigidas de forma semi estructurada a fin de explicar e interpretar estas cuestiones.

Con el estudio de las variables previamente desarrolladas, se pretendió conocer las razones que explican el aumento de la **CSS** de Uruguay con AL; al tiempo que sus características son analizadas en función de las cuatro **dimensiones** morfológicas identificadas.

En donde, la dimensión geométrica refiere a los formatos que puede asumir la CSS, como bilateral, triangular, regional y multilateral. La dimensión sectorial hace referencia a los patrones de especialización de la CSS o a la identificación de capacidades que el país realiza. La tercera dimensión financiera, alude a los montos o costes económicos de la CSS, dimensión para la cual se cuenta con pocos datos debido a las propias características de este tipo de cooperación y también a la falta de registro y difusión de los mismos. Finalmente, la dimensión geográfica refiere al área priorizada o grado de proyección regional o global, que tienen las iniciativas de CSS.

En función de las capacidades del cooperante y necesidades del beneficiario, la oferta de cooperación regional se concentra comúnmente “[...] en aquellas áreas de política en

la que los países pueden ofrecer experiencias replicables, flexibles y adaptables en diversos temas” (Lengyel y Malacalza, 2012: 39).

En cuanto a la **estructura de la tesis**, la misma fue realizada en función de los objetivos de investigación que guían el análisis de las diferentes variables y conceptos introductorios, con la intención de organizar los resultados obtenidos de forma clara para el lector; estructurándose en cinco capítulos. En el Capítulo I “La Cooperación Sur-Sur como herramienta para el desarrollo”, se trabajaron los conceptos y definiciones de la CSS, desarrollando los argumentos por los cuales la misma es estudiada dentro de la PE y destacando el rol del Estado, como actor principal de la CSS; la cual es iniciada de manera política y posteriormente materializada de forma técnica. Finalmente, se trabajó sobre la relevancia de los regionalismos en este proceso.

En el Capítulo II “Uruguay en el Contexto Internacional”, fue realizada una aproximación del Orden político y económico internacional y regional, analizando la participación de Uruguay en los mismos. Asimismo, se expusieron los diferentes procesos de integración latinoamericanos priorizados por los gobiernos uruguayos durante el período de estudio, a fin de examinar los vínculos que los mismos tuvieron con la cooperación desarrollada por Uruguay; al tiempo que también fue estudiada la participación del país en el Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo y su posición en el marco del debate de la Eficacia de la Ayuda.

Por su parte, el Capítulo III “Política Exterior uruguaya y modelo de desarrollo”, trabajó la visión y modelos de desarrollo que los diferentes partidos políticos uruguayos poseen y las estrategias de política exterior ejecutadas en consecuencia, como variables internas explicativas del incremento de CSS. A su vez, son estudiados los vínculos político-diplomáticos y los tipos de acuerdos priorizados durante el período de análisis, como indicadores correlacionales entre el modelo de desarrollo y las orientaciones y ejes de la PE, a fin de exponer las variables domésticas que explican el crecimiento de la CSS de Uruguay. Finalmente, fueron analizadas las posiciones de los diferentes partidos en relación con la Cooperación Internacional al Desarrollo.

El Capítulo IV “Relevancia de factores institucionales e ideológicos”, se centró en la relevancia de las instituciones, como conjunto de reglas que prescriben conductas, restringen actividades y configuran expectativas; debido a que por medio de éstas se produce la comunicación y la cooperación entre las partes en el SI. Al tiempo que también son analizadas las ideas, los valores y las percepciones de los actores claves, como variables explicativas de las definiciones y prioridades de la PE nacional. Dichos actores inciden, y por momentos se muestran como determinantes, a la hora de desarrollar e implementar las políticas de cooperación y el posicionamiento de Uruguay en el escenario internacional.

En el Capítulo V “Caracterización de la CSS técnica de Uruguay con AL”, parte de la base de que, si bien la CSS aparece inicialmente como un proceso político, el mismo es materializado de manera técnica en la cooperación internacional; por lo que se procedió a estudiar la morfología de la cooperación uruguaya a través de un análisis de cuatro dimensiones: geométrica, sectorial, financiera y geográfica. Adicionalmente, en el presente capítulo se trabajó en el análisis sobre el rol dual que presenta la cooperación uruguaya, la cual desarrolla actividades vinculadas a la tradicional AOD, así como también actividades de CSS enfocadas en la demanda de sus socios y definiendo un conjunto de capacidades nacionales para este fin.

Finalmente, en el apartado de Conclusiones se trabajó en la realización de un balance del estudio desarrollado, retomando las reflexiones realizadas en las conclusiones parciales de cada capítulo; intentando testear los objetivos e hipótesis propuestos, a fin de contribuir en la comprensión sobre la CSS uruguaya en el marco de las orientaciones de su PE en los diferentes períodos de gobierno, vinculándolo con las variables internacionales y regionales, contextualizando históricamente el análisis y proporcionando elementos que ayuden a comprender y explicar el porqué de las decisiones de PE y sus efectos en la CSS del país.

Capítulo I: La Cooperación Sur-Sur como herramienta para el desarrollo

El presente capítulo centra el análisis en la CSS como fenómeno orientado hacia el desarrollo de los países periféricos, en función de una construcción política de sus gobiernos y una posterior materialización técnica. Primeramente, la CSS es abordada en el marco de los diferentes contextos históricos en los cuales se ha encontrado en el centro de la Agenda Internacional del Desarrollo. En segundo lugar, se aborda la delimitación conceptual actual de la CSS; al tiempo que se la analiza en el marco de la política exterior, entendida esta última como una política pública, y en donde el Estado aparece como el actor central de la CSS. Finalmente, se reflexiona sobre la relevancia de los regionalismos en el reforzamiento de este tipo de cooperación.

1. La CSS en la Agenda Internacional del Desarrollo

La naturaleza y alcance de la CSS, junto con la cooperación triangular⁸, y su relación con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD⁹) fue y continúa siendo discutida en el marco del Régimen de Cooperación Internacional para el Desarrollo y su Agenda de Eficacia de la Ayuda.

En las últimas décadas se observan ciertas dinámicas dentro del Régimen de Cooperación, como el establecimiento de diversos programas de apoyo y estímulo a la CSS por parte de las Naciones Unidas y diferentes Conferencias Internacionales celebradas en su marco; el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la creación de su Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS); y el reconocimiento de la importancia de la CSS para el desarrollo, junto con su incorporación en la Agenda de Eficacia de la Ayuda, que dejan de manifiesto la relevancia

⁸ La Cooperación Triangular es definida por la SEGIB (2014) como la “modalidad de Cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso), y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del principal responsable del fortalecimiento de capacidades”.

⁹ Representada por la cooperación de los países desarrollados a los países en desarrollo en lo que refiere a cooperación técnica, científico-tecnológica y económico-financiera.

y centralidad que la CSS ha obtenido dentro del Régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo.

Por tanto, la participación y centralidad de la CSS en los diferentes contextos históricos, así como las reflexiones teóricas y debates internacionales a su respecto resultan de especial importancia a los efectos de exponer su relevancia para un desarrollo más equitativo y sostenible.

1.1. La Cooperación Internacional al Desarrollo; consideraciones y evolución

Si bien el binomio del desarrollo es históricamente antiguo, de acuerdo con la disciplina de las Relaciones Internacionales, la idea de países desarrollados y subdesarrollados se afirmó conceptualmente en el marco del fin de la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción europea y la posterior ola de descolonización.

A partir de allí, las acciones implementadas en diversas áreas por los países a camino del desarrollo fueron siguiendo, en líneas generales, una “receta” de diversos pasos que reproducían la de los países desarrollados, con el objetivo de alcanzar los mismos resultados y en un tiempo menor (Lopes, 2005).

Con el desarrollo como objetivo central, fueron ejecutados diversos proyectos y programas que implicaban la transferencia de recursos y conocimientos del Norte hacia el Sur en el marco de la denominada “asistencia al desarrollo”.

Debido a la poca aceptación por el ámbito académico de las RI del término “asistencia”, en la medida que el mismo remite a la desigualdad, se optó por la utilización del término “cooperación internacional al desarrollo” (CID).

Esta CID es una de las formas que la cooperación internacional (CI) adopta. Es decir, que la misma se enmarca en las diversas interacciones entre un conjunto de actores del Sistema Internacional (SI)¹⁰, cuyo contenido y alcance se encuentra definido por el objetivo desarrollista. La misma implica, por tanto, “[...] la conjunción de los dos

¹⁰ El Sistema Internacional es aquí definido como el conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales. Las relaciones entre los actores que constituyen este SI generan una configuración de poder (estructura), dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (procesos) de acuerdo a determinadas reglas (Ayllón, 2007: 26).

componentes: uno que establece una relación formal entre las partes, la cooperación y, otro, que llena de significado el objetivo y contenido de esa relación, el desarrollo” (Dubois, 2000: 7).

Así, la CID puede definirse como:

“un conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por los más diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, en tanto los mismos dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores. Dicho conjunto de actividades tiene como propósito coadyuvar al mejoramiento del bienestar de algún grupo poblacional, sector específico o región particular” (SELA: 2010: 8).

En este marco, la cooperación Norte-Sur (CNS) comenzó a desarrollarse en la forma de paquetes de ayuda en las áreas o temas que el donante desarrollado consideraba que el país en desarrollo precisaba. Ello implicó que los países beneficiarios de la cooperación no participasen del contenido y forma de la ayuda recibida (Morasso, 2015: 41).

La institucionalización de esta CID se produjo en 1961 a través de la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La misma se encargó de definir el término de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como:

“los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesionario y contienen un elemento de donación de al menos el 25% (calculado a un tipo de descuento del 10 por ciento)” (OCDE, 1971).

La ejecución de esta CID, de acuerdo con Prado (2011: 55), puede dividirse en dos grandes etapas. La primera, durante la Guerra Fría, la cual fue utilizada por parte de varias potencias como recurso político en favor de intereses geoestratégicos, en donde el desarrollo no fue su principal propósito; y la segunda, a partir del fin del bipolarismo y

en el marco de un contexto más favorable donde la AOD era utilizada como instrumento de fomento del desarrollo, a pesar de que en algunos casos diversos propósitos desvinculados al bienestar de países y pueblos vulnerables continúan estando presentes.

En este sentido Lancaster expresa que:

“[...] the idea of aid began in earnest as a realpolitik diplomatic tool in the early days of the Cold War [...] After the Cold War, the focus of aid shifted to development, concentrating not only on alleviating the symptoms of poverty, but helping poor countries move toward prosperity” (Lancaster, 2007)¹¹.

Por ello, desde sus inicios la AOD ha sido considerada internacionalmente como un elemento de poder blando o *soft power*¹² de los países centrales, orientado a diversas áreas de interés como los económico-comerciales y las condiciones para la inversión extranjera directa (IED), la promoción de determinados modelos ideológicos, ciertos acuerdos de apoyo militar y el alineamiento con determinadas posiciones en los foros multilaterales y en la orientación de la PE. Estas acciones y estímulos de los países del Norte para cooperar con los del Sur representan algunas de las llamadas “condicionalidades” de la CID.

Son entendidas como condicionalidades aquellas exigencias específicas cuya aplicación por parte del “receptor” determina la aprobación de la cooperación o préstamo por parte del “donante”. Por lo que se identifica una presión financiera del donante para imponer determinada ideología, política, acciones o medidas al país beneficiario, en detrimento de los discursos humanistas y altruistas expresados (Tujan y De Ceukelaire, 2008).

¹¹ Traducción propia: La idea de la ayuda comenzó en realidad como una herramienta diplomática de la *realpolitik* al comienzo de la Guerra Fría [...] Después de la Guerra Fría, el foco de la ayuda cambió hacia el desarrollo, concentrándose no solo en aliviar los síntomas de la pobreza, sino ayudando a los países pobres avanzar hacia la prosperidad.

¹² De acuerdo con Nye (2009) el poder refiere a la habilidad para afectar el comportamiento de otros a fin de obtener lo que uno quiere. El poder duro refiere al uso de la coacción y del pago financiero; mientras que el poder blando refiere a la capacidad de obtener los resultados deseados a través de la atracción (traducción propia).

“Power is one’s ability to affect the behavior of others to get what one wants [...] Hard power is the use of coercion and payment. Soft power is the ability to obtain preferred outcomes through attraction” (Nye, 2009:160).

Son claros y diversos los efectos negativos de la condicionalidad para los países beneficiarios, debido a que la misma atenta contra la soberanía nacional, restringe los márgenes de maniobra, limita la decisión sobre utilización de recursos nacionales y la participación ciudadana en la toma de decisiones, entre otros.

Paralelamente, si se analizan los montos ejecutados correspondientes a AOD en el marco del compromiso asumido por los donantes en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1970 correspondiente al 0,7% de su PBI, puede observarse que con pocas y raras excepciones, esta meta casi nunca ha sido cumplida.

Ingresando en la segunda etapa de la historia de la ejecución de la CID, a partir del fin de la Guerra Fría, la AOD deja de estar directamente vinculada a la contención del comunismo y las condicionalidades comienzan a orientarse hacia la adopción y aplicación de políticas neoliberales. Estas condicionalidades encuentran su justificación en la denominada “fatiga de la ayuda”.

La fatiga de la ayuda refiere a la “decepción” de los países donantes en relación con los pobres resultados obtenidos por los beneficiarios y el incumplimiento de las metas establecidas por las acciones de AOD.

A partir de aquí, comenzó un período de evaluación de resultados e impactos de las acciones de AOD y, posteriormente, fue iniciada una gran discusión en torno de la eficacia y eficiencia de esta ayuda. Para llevar adelante esas discusiones y debates fueron realizados diversos Foros a nivel internacional en torno de lo que se denominó la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

Estos Foros de Alto Nivel tuvieron lugar en Roma en el año 2002, París en 2005, Accra en 2008, Busán en 2011 y Addis Abeba en 2015. Destacándose la Declaración de París, por los principios en ella acordados y Busán, por el reconocimiento otorgado a la importancia de los países del Sur en el proceso.

La Declaración de París (DP), fue firmada por más de 90 países y es conocida como “[...] la piedra angular del discurso y la metodología promovida para mejorar y monitorear la

calidad de la ayuda” (Ayllón, Ojeda y Bancet, 2013:21), debido a que institucionalizó cinco principios guía: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad; que a decir de Colacrai (2009:106) constituyeron “[...] un hito central en el proceso de transformación del régimen de cooperación al desarrollo y tiene actualmente un importante impacto también para la cooperación sur-sur”.

No obstante, la aplicación de los principios acordados en la DP ha generado una división entre los países en desarrollo debido a que mientras algunos son a favor de la aplicación de los mencionados principios, otros han manifestado su intención de desarrollar un modelo propio del Sur y diferente.

En el caso de los países latinoamericanos, las posiciones en relación a los principios de la DP que sustentan la Agenda de la Eficacia de la Ayuda difieren mucho entre sí. Esto se debe a las diferencias que les caracterizan en términos del grado de “dependencia de la ayuda”, de las orientaciones de su PE, de las percepciones sobre las interferencias y reducción de márgenes de maniobra en las relaciones con los donantes, de la existencia de capacidades para gestionar e internalizar en las estructuras administrativas la puesta en marcha de la DP o del papel que asumen como oferentes de CSS (Ayllón, 2011).

Si bien en la Declaración de Accra se materializó la inserción de la CSS en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, lo cual significó la primera manifestación de la diversificación del paradigma de la eficacia de la ayuda mediante el reconocimiento de la relevancia y de los aportes enriquecedores y alternativos de la CSS, fue en Busán donde se produjeron los mayores avances. En este Foro fue conformada una nueva Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo mediante la implementación de principios comunes, pero reconociendo el principio de diferenciación respecto a la naturaleza de los compromisos aplicables a la CSS. En el documento final de Busán se destacó la importancia de la CSS al señalar que:

“[...] los aportes al desarrollo sostenible van más allá de la cooperación financiera, extendiéndose al conocimiento y la experiencia de desarrollo de todos los actores y países. La cooperación Sur-Sur y la triangular tienen el potencial de transformar las políticas y los enfoques relativos a la prestación de servicios de los países en desarrollo al aportar

soluciones locales, eficaces y adecuadas a los contextos nacionales” (Alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo)¹³.

A partir de este momento, la actual Agenda de la Eficacia de la Ayuda además de contemplar a la AOD, incorpora a la CSS y Triangular y la consecución de los Objetivos de Desarrollo¹⁴.

Sobre los resultados de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda en este período, las primeras evaluaciones tuvieron un carácter un poco general, por lo que en algunos casos resultaba difícil identificar las causas de las relativas mejoras. En este sentido, de acuerdo con el informe de evaluación de avances realizado por la OCDE de 2011, fue destacado que entre 2005 y 2010 las mejoras fueron alcanzadas en gran parte por los países del Sur; tendencia que se mantuvo en las evaluaciones hasta 2015.

En el marco de un nuevo período, dado por el fin del plazo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados por los países en el marco de las Naciones Unidas y la implementación de la Agenda Post 2015, en el mes de julio de 2015 se produjo el Foro de Alto Nivel de Addis Abeba y fue firmada la Agenda de Acción de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (AAAA)¹⁵.

A partir de las negociaciones del Foro y de la Agenda Post 2015, en el mes de setiembre fue realizada la Cumbre que negoció la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este sentido, los compromisos asumidos en la AAAA, la Agenda 2030 y sus ODS representan los desafíos que se plantean a futuro en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y del Desarrollo Sostenible.

En función de los acuerdos orientados al desarrollo sostenible, y a pesar de los avances registrados en ciertas áreas, continúan existiendo algunos factores a ser superados, pues

¹³ Disponible en:

<http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENTFINAL_ES.pdf>

Última consulta: 10 de enero de 2018.

¹⁴ En una primera instancia fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y a partir del 2015 el trabajo pasó a orientarse a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

¹⁵ Versión en español de Agenda de Acción de Addis Abeba, disponible en: <http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf> Última consulta: 26 de octubre de 2017.

dificultan el suceso de la “Eficacia de la Agenda”, entre los cuales se destacan la escasa armonización y coordinación entre los donantes, así como la volatilidad, fragmentación y baja predictibilidad de los flujos de cooperación.

1.2. La CSS en el centro de la Agenda

Con el objetivo de alcanzar el desarrollo en función de necesidades y problemas comunes para los países del Sur, la CSS ha pasado a lo largo de los años por diferentes momentos de mayor y menor intensidad en su ejecución y en su participación dentro del debate internacional. De igual forma se han comportado las reflexiones y conceptualizaciones teóricas a su respecto, las cuales han respondido, en algunos casos, a los diversos contextos históricos y a un análisis de las acciones puestas en práctica y, en otros, han sido las orientadoras de las referidas actividades.

Históricamente, los orígenes de la CSS se remontan a la Conferencia de Bandung de 1955, cuando las naciones africanas y asiáticas recientemente independizadas manifestaron la toma de conciencia de sus propias capacidades. A partir de este momento, la CSS pasó a integrar el vocabulario internacional (Lechini, 2013) y el espíritu de la Declaración de Bandung “[...] sobrevoló durante las dos décadas siguientes las estrategias impulsadas por el Tercer Mundo para transformar las relaciones de dependencia con las ex metrópolis y avanzar en la formulación de alternativas políticas y económicas al bipolarismo de la Guerra Fría” (Morasso, 2015: 48).

Con la creación del Grupo de los 77 (G77), al cierre de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964, comenzó un período de reflexiones y diálogos sobre la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

En este sentido, durante la década del setenta tuvo lugar un gran debate sobre los términos y conceptos de la CSS, el cual fue impulsado por las ex colonias y por la conformación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la creación del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL). Durante este período, las cuestiones

relacionadas con el desarrollo se convirtieron en un tema prioritario de las agendas gubernamentales, formando parte de la llamada *high politics*¹⁶.

Así, el MNOAL pasó a desempeñar un papel fundamental en los esfuerzos para hacer del desarrollo una cuestión prioritaria en la agenda internacional y el G77 se convirtió en el principal órgano negociador del llamado Tercer Mundo en el marco de la ONU, con el objetivo de modificar las condiciones internacionales de promoción del desarrollo planteando en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1973, por la propuesta de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Como respuesta a la referida propuesta, la ONU conformó una Unidad Espacial en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que en 1978 organizó la Conferencia Mundial de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y en el marco de la misma fue aprobado el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA). Este Plan fue el encargado de presentar los lineamientos básicos para promover la CTPD.

Las recomendaciones del PABA se dirigían a estimular las capacidades propias de los países en vías de desarrollo y a promover las acciones que permitiesen aprovechar las ventajas existentes para la cooperación horizontal entre estos países y regiones. Con esta CTPD se buscaba lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, mediante el intercambio de conocimientos y experiencias que resultaron esenciales para el desarrollo económico y social en países que hasta entonces habían estado predominantemente limitados a la cooperación tradicional o CNS, con las acciones de AOD.

Sin embargo, el auge y la relevancia de la CTPD en la Agenda Internacional para el Desarrollo de la década del setenta, a pesar de cierto voluntarismo de los países del Sur, no tuvo el efecto esperado en las décadas subsiguientes (Malacalza, 2009).

¹⁶ En las Relaciones Internacionales, el término *high politics* refiere a los asuntos centrales para la sobrevivencia de los Estados como las estrategias internacionales y la seguridad internacional; el mismo es utilizado en oposición a las *low politics* que refieren a asuntos de secundaria relevancia en la agenda internacional de los Estados como los asuntos sociales.

Durante la década del ochenta, se produjo una fragmentación de los países del Sur. En el caso de los países latinoamericanos, sus gobiernos se centraron en el cuidado y control de sus economías, las cuales se encontraban debilitadas por las enormes deudas externas a las que debieron hacer frente. En este marco, fueron elaborados e impulsados por los Organismos de Financiamiento Internacional los ajustes estructurales que los países de AL debían implantar, para solucionar los problemas generados por las mencionadas deudas externas.

Durante la década de los noventa “[...] con el fin de la Guerra Fría, el avance de la globalización, la implementación de las políticas neoliberales y los graves problemas económicos de los países en desarrollo se diluyó la acción multilateral del Sur” (Lechini, 2009: 66). En este período, los esfuerzos estuvieron abocados a la implementación de los principios del Consenso de Washington de 1989¹⁷, de la mano de la profundización de la globalización; lo que dejó de lado y en suspenso a las iniciativas de CSS como herramienta de solidaridad, para pasar a ser concebida como un mecanismo de inserción internacional a través de los esquemas de integración regional. Evidenciándose la influencia que el SI hegemónico y la globalización ejercieron en los debates internacionales y en las acciones de CID (Falero, 2006).

Al iniciarse el Siglo XXI, la CSS comenzó a resurgir en el marco de un Orden Internacional multipolar en el cual el poder pasó a estar más dividido y algunos países del Sur comenzaron a ganar fuerza y proyectarse como potencias emergentes en el SI. Esta nueva distribución de poder, de la mano de un cambio en la economía internacional impactó en la CID. Ello se debe a que, por un lado, se redujo la oferta de AOD a los países de renta media (PRM) - especialmente la destinada a Latinoamérica- y, por el otro, las potencias emergentes y los PRM comenzaron a consolidarse como agentes oferentes de cooperación.

¹⁷ Los diez principios del Consenso de Washington son: 1- disciplina fiscal; 2- prioridades del gasto público; 3- reforma tributaria; 4- desregularización financiera; 5- tipo de cambio unificado y competitivo; 6- liberalización del comercio; 7- apertura a la inversión directa extranjera; 8- privatización; 9- desregulación del mercado; y 10- derecho de propiedad.

En el referido contexto, la CSS pasó a experimentar una fuerte pujanza y vigor en AL. Ello puede explicarse por factores como la llegada al poder de gobiernos progresistas de izquierda o centro izquierda que apostaron por políticas exteriores que fortalecieron el eje Sur-Sur, por las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales en la región; y por las nuevas propuestas del regionalismo post-liberal y post-hegemónico que constituyeron espacios de impulso de diversos procesos de concertación, cooperación e integración regional, en los que la CSS encuentra plataformas de profundización (Ayllón, 2015).

La utilización de la CSS para la superación de los desafíos vinculados con el desarrollo reviste especial importancia en la región latinoamericana, pues continúa siendo “el continente más desigual del mundo” (CEPAL, 2016). Este resurgimiento de la CSS mostró en la región latinoamericana las dinámicas más intensas tanto en su ejecución, como en el desarrollo de debates profundos sobre su naturaleza que se diferencia de la CTPD.

Mientras que la CTPD de los setenta refiere a determinados mecanismos y acciones para transferir capacidades, buenas prácticas, recursos financieros y tecnológicos en diversas áreas a fin de corregir desajustes sociales y económicos; la CSS requiere de una fuerte acción estatal que oriente las acciones, las cuales tienen como objetivo al desarrollo y la generación de efectos de reforzamiento de vínculos y fortalecimiento de posiciones a nivel internacional.

En este sentido, Colacrai (2009) alerta sobre la utilización de los términos CTPD, cooperación horizontal y CSS indistintamente lo cual genera una superposición entre un esquema oferta-demanda, un esquema de cooperación -entendido como intercambio y aprendizaje mutuo- y una cooperación política.

Estas acciones de CSS, en el marco de un SI multipolar, buscan incidir en la gobernanza¹⁸ de la CID, intentando propiciar relaciones de colaboración entre el Norte y

¹⁸ La gobernanza es el proceso de toma de decisiones y el mecanismo por el que estas son implementadas. Su análisis se centra en los actores, formales e informales, participantes del proceso de toma de decisiones, así como en las estructuras, también formales e informales, para la implementación.

el Sur más igualitarias, participativas y contributivas. Así, se pretende modificar y reforzar estructural y operativamente al régimen internacional de la ayuda al desarrollo, con el propósito de asignarle los mecanismos políticos y técnicos necesarios para convertirlo en un recurso más eficaz y equitativo (Prado, 2011: 56).

Por ello, en concordancia con Lechini, se entiende que el concepto de CSS incluye y supera a la CTPD. Se trata de la creación de conocimiento teórico en un tipo de cooperación que se da entre países periféricos y que:

“[...] refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. Se basa en el supuesto de que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional y con ellos, mayor autonomía decisional, para afrontar y resolver los problemas comunes” (Lechini, 2009:67).

Esta CSS, tiene como características distintivas la igualdad de relaciones, el respeto por la soberanía, la autosuficiencia, el carácter complementario con la cooperación tradicional y el carácter político (Ayllón, 2009). Por lo que de acuerdo con Abarca Amador (2001), se dirá que este tipo de cooperación tiene “otro rostro” caracterizado por seis nuevos pilares conceptuales: la suma de esfuerzos solidarios, la utilización eficiente de los medios de comunicación, la cooperación técnica entre países en desarrollo visualizada como instrumento de desarrollo, la concertación y la equidad, el fortalecimiento de la capacidad interna de los estados y la armonización de la cooperación técnica con la cooperación económica.

No obstante, hay que evitar ver este tipo de cooperación desde la óptica del idealismo político, donde el altruismo del socio donante atiende solo a los objetivos del receptor; debido a que -como se mencionara en los conceptos introductorios- la misma es parte de la PE de los Estados y, por tanto, responde a sus intereses tanto de acceso a mercados, como de visibilidad de sus valores o de búsqueda de liderazgo (Morasso, 2015: 53).

Entendida de esta manera, la CSS tiene características de *soft power*, en los términos de Nye, debido a que los Estados buscan extender su influencia a través de la cooperación.

Por tanto, la CSS en el SI multipolar del Siglo XXI implicó cambios relacionados con la emergencia de nuevos actores, la aplicación de metodologías diferentes y las formas de ejecución acordadas. Si bien la misma se apoya en las instituciones internacionales y en los valores e ideas compartidas por los Estados, es materializada, en la mayoría de los casos, de forma técnica.

Con relación a sus desafíos en materia de ejecución técnica, se destaca que el registro, la evaluación y el reporte de resultados sobre los programas, acciones o proyectos son algunas de las dificultades a ser superadas. La falta de estandarización de los datos de CSS dificulta el análisis del impacto de estas actividades, a la vez que un aumento en los costos administrativos y la falta de reporte de los montos correspondientes a CSS, también son problemas a superar.

Para el caso iberoamericano, la SEGIB ha obtenido un papel cada vez más relevante en esta materia, transformándose en el Foro elegido por muchos de los países de AL para discutir los asuntos vinculados a la sistematización de los datos. Esta Secretaría, en base a los reportes voluntarios de los países miembros, realiza desde 2007 el Informe sobre la CSS y triangular de la región, el cual sirvió de base para la caracterización de la CSS de Uruguay con AL realizada en el Capítulo V del presente estudio.

2. Consideraciones conceptuales sobre la CSS

Desde el inicio de las Relaciones Internacionales como disciplina ha existido una tensión permanente entre el conflicto y la cooperación, en donde las diferentes teorías enfatizan más o menos en alguno de estos aspectos. Mientras que la teoría realista se centra en el conflicto, las luchas de poder y la inevitabilidad de la guerra; el institucionalismo se centra en la cooperación, las instituciones comunes y la paz.

En el análisis de las teorías de Relaciones Internacionales se identifica una cantidad mayor de estudios enfocados en el conflicto, los cuales estuvieron relacionados con el contexto internacional de guerras mundiales y motivados por la voluntad de explicar las dinámicas que condujeron a los Estados hacia conflictos armados a lo largo y ancho del planeta.

Posteriormente, durante la década del setenta y en un contexto de Guerra Fría, los debates entre neorrealistas e institucionalistas liberales giraron en torno a los motivos que llevan a los Estados a cooperar en el marco de un SI anárquico y de competencia por el poder.

Este SI anárquico se caracteriza por la ausencia de una autoridad centralizada que gobierne de manera supranacional; lo cual, a pesar del reconocimiento de las diferentes capacidades entre los Estados, es preferido por éstos frente a la opción de un poder superior.

En este sentido, el argumento constructivista apunta a que la relevancia radica en las acciones que toman los Estados frente a esta ausencia de un gobierno supranacional, pudiendo o no optar por un sistema colectivo de cooperación; destacando, por tanto, que “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (Wendt, 1992).

Para dar respuesta al cuestionamiento acerca de las razones por las cuales los Estados eligen mayoritariamente cooperar en el marco de un SI anárquico, desde el institucionalismo, Axelrod y Keohane (1985), realizaron un estudio aplicando el dilema del prisionero, en el cual concluyen que la cooperación ocurre puesto que está en el interés de los actores que interactúan continuamente entre sí; es decir, cooperar es compatible con el interés propio de cada Estado.

Esta cooperación aparece como una mezcla entre intereses conflictivos y complementarios que responden a los objetivos de los Estados, que forman parte de sus políticas exteriores. Por lo que, la cooperación depende de la voluntad política de los Estados en función de determinados factores internos y externos que varían según el contexto histórico.

Como señalado en las argumentaciones introductorias, esta cooperación se encuentra institucionalizada y es en el marco de las instituciones y de los regímenes internacionales que las interacciones y negociaciones son llevadas a cabo (Keohane, 1984).

Estos regímenes internacionales fueron definidos por Krasner¹⁹ como:

“Los principios, normas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, en torno a los cuales convergen las expectativas de un área temática concreta de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causación y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción. Los procedimientos de la toma de decisión son las prácticas prevalecientes para la realización y la implementación de las elecciones colectivas” (Krasner, 1989: 2).

En este sentido, los referidos regímenes permiten el establecimiento de reglas claras y explícitas en el marco de un mundo anárquico, que permitirán obtener información sobre el cumplimiento de dichas reglas, la reputación de los participantes y los diferentes mecanismos de control; así como también desarrollar e identificar las acciones de cooperación (Axelrod y Keohane, 1985).

Por su parte las instituciones, que ya fueron definidas como conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas, son las que permiten el intercambio de información y la generación de confianza entre los actores.

En el marco de un SI anárquico, el establecimiento de ciertas reglas que restrinjan determinadas actividades resulta especialmente importante para los países periféricos más vulnerables en el SI, en la medida que no son detentores de poder en los términos realistas.

En este sentido la cooperación entre los países del Sur requiere de determinados acuerdos que les garanticen mayor estabilidad, previsibilidad y entendimiento; por lo que las instituciones, como proveedoras de mecanismos de monitoreo, facilitan la

¹⁹ A pesar de Krasner ser un autor del neorrealismo, su definición acerca de Regímenes Internacionales cuenta con bastante consenso y fue adoptada por el institucionalismo neoliberal. A través de la utilización de esta definición puede observarse que el institucionalismo liberal incorpora a la teoría internacional no solo las fuerzas materiales, sino también la importancia de las ideas y percepciones como variables sistémicas, producto de la interacción entre los Estados.

negociación y cumplimiento de acuerdos, tornando a la CSS mucho más efectiva (Leite, 2012).

Por lo anterior, las Instituciones Internacionales son entendidas como fundamentales para los países del Sur, en el marco de las cuales serán negociadas las acciones de cooperación conjuntas que permitan enfrentar problemas que les son comunes, como los relacionados con el desarrollo.

Finalmente, se destaca que desde una visión constructivista y en el marco de un SI social, la solución de estos problemas comunes para los Estados del Sur provendrá de una construcción de los actores basada en ideas compartidas (Wendt, 1992).

2.1. Delimitación conceptual actual de CSS

Si bien los trabajos académicos desde la periferia que colocan a las cuestiones vinculadas con el desarrollo en el centro de la Agenda, para el caso latinoamericano, tuvieron sus orígenes en las décadas del sesenta y setenta de la mano de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) por medio del estructuralismo latinoamericano; en las décadas siguientes y en el marco de un SI hegemónico, estas visiones no tuvieron espacio en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

El modelo lineal del neoliberalismo impuesto principalmente en la década del noventa, generó en los países de AL una direccionalidad muy marcada en los trabajos académicos en Relaciones Internacionales y en Ciencias Sociales, marginando otras opciones de pensamiento. Esta tendencia estaba dada por dos factores: un esquema de vinculación entre conocimiento y poder; y las condicionalidades de las principales líneas de financiación. Con esta particular orientación, en dicho período, se cerraron las puertas a los nuevos modos de pensar la inserción internacional de los países del Sur (Morasso, 2012).

En este período, el estudio de las RI estuvo caracterizado por la tensión entre las influencias provenientes de Estados Unidos y su compleja recepción local; por lo que Arlene Tickner (2003) destacó la necesidad de que la región crease su propio conocimiento científico extraído de su realidad, y al mismo tiempo desarrollara sus

propios instrumentos teóricos y metodológicos. Al igual que Bernal-Meza (1994), quien explica que la dificultad para homogeneizar una visión latinoamericana está relacionada, en parte, con la política hemisférica norteamericana que, al aplicar premios y castigos y una visión realista del poder, de dividir para reinar, ha contribuido para distanciar a los países latinoamericanos entre sí.

En este sentido, iniciado el Siglo XXI, se verifica un resurgimiento de las reflexiones y producción académica sobre CSS debido a que las corrientes teóricas lineales del mainstream no consideraban ni traían respuestas a los problemas propios de los países del Sur. A la vez que, el nuevo contexto internacional impactó y generó cambios en el concepto de CTPD del PABA, como fue destacado anteriormente.

Según Lechini (2009:67) es en este momento que aparece la idea de utilizar la CSS “aggiornada” con las lecciones del pasado y con el objetivo de promover un orden más equitativo, donde los PRM y los periféricos puedan defender sus propios intereses.

Es de esta manera que surgió una línea de estudio con autores como Lander (2000) que planteaba la necesidad de “descolonizar las Ciencias Sociales” para modificar la forma de producción de conocimiento y conseguir transformar las relaciones de poder; donde los académicos de los países del Sur desarrollaran sus propios marcos conceptuales y analíticos sobre la base del conocimiento construido, adquirido y compartido en la región. En la misma línea, Hirst (2010) problematizó sobre los conceptos de la cooperación y su vínculo con la realidad política de los países del Sur levantando aspectos fundamentales a ser superados en este sentido.

Por su parte, Amado Cervo (2008) manifestó la importancia de complementar y ampliar las construcciones teóricas provenientes de las escuelas del Norte con conceptos nacionales y regionales que tuvieran capacidad explicativa y valorativa basadas en las propias experiencias e intereses.

En función de esta necesidad, varios autores destacaron las características propias de la CSS. De acuerdo con Ayllón (2015: 139), se encuentra representada por los intercambios y transferencias en los cuales:

“[...] son centrales los principios de equidad, consenso, horizontalidad, enfoque por demanda y costes compartidos (cuando sea posible y conforme a las capacidades de cada socio) y la atención a la apropiación, alineamiento y compatibilidad de los proyectos y acciones con las prioridades de las políticas de desarrollo de los gobiernos receptores y con los objetivos de política exterior de los gobiernos oferentes”.

Por su parte, Ekoko y Benn (2002) resaltan su flexibilidad para la transferencia de experticias y experiencias entre estos países, su óptima utilización del conocimiento, las habilidades y técnicas disponibles en los países en desarrollo, su mayor adaptación a las necesidades de políticas de los países receptores con similares realidades y su escasa o nula condicionalidad en la ayuda, entre otras cualidades. Al tiempo que Woods (2008) remarca el respeto a la soberanía nacional en las estrategias ejecutadas por los emergentes y una adaptación a las necesidades y prioridades de los países receptores.

Lechini (2009), destaca la existencia de un relacionamiento entre los países periféricos que, además de ser horizontal y de cooperación técnica, es también político; lo cual aumenta su poder de negociación conjunta en defensa de sus intereses; agregando a los conceptos anteriores, lo que entiende como una característica propia de la CSS.

Finalmente, Surasky defiende que la CSS puede ser vista como una “posibilidad de construcción decolonial” ya que la misma

“[...] no es simplemente una forma de hacer cooperación que complementa a la CNS, como suele afirmarse incluso desde el propio Sur, sino un discurso político que denuncia al de la cooperación tradicional como su par y le plantea un diálogo entre iguales, donde la centralidad, finalmente, no esté en el Norte ni en el Sur sino en las posibilidades que brinda su encuentro cuando es real y no mera formalidad” (Surasky, 2013:11).

Por otro lado, en el ejercicio académico de delimitación conceptual de la CSS, se observa una cierta dificultad para acordar una única definición debido, en parte, a su carácter amplio, multidimensional y multicultural. En este sentido, varios autores destacan la conveniencia de diferenciar las variadas dimensiones de la CSS entre las cuales se destacan la económica-comercial, la técnica, la científico-tecnológica, la académica y la diaspórica. A la vez que, su factor político resulta de fundamental relevancia.

De acuerdo con Rojas (2011:14), la CSS “[...] involucra una nueva forma de pensar la cooperación, entre pares y en realidades concretas. Esto sin duda es uno de sus rasgos más particulares y uno de los componentes que deben tenerse presentes a la hora de intentar definirla”.

Así, algunos autores realizaron esfuerzos en sus trabajos para intentar superar dicha dificultad y aproximarse a una definición común; en este sentido Leite (2012) desarrolló un estudio donde analiza diversos conceptos de la CSS intentando extraer un posible mínimo denominador común.

Por su parte, Lengyel y Malacalza (2012: 37) afirman que “[...] el término CSS ha sido ampliamente utilizado en los debates académicos y políticos del último decenio, pero sus acepciones distan de ser uniformes”, por lo que deciden utilizar en su investigación la definición adoptada por el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA).

El PABA definió a la CSS como un “[...] proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo” (PABA, 1978).

El presente trabajo, concuerda con la utilización de dicha definición que cuenta con gran consenso y también debido a que, “más allá de la definición técnica, no debe en ningún momento pasarse por alto el componente netamente político de la CSS” (Ayllón, 2009: 4); que se entiende tiene entre sus efectos el “reforzamiento de las relaciones bilaterales y la formación de coaliciones en foros multilaterales, que incrementen el poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses” (Lechini, 2009: 67).

“Consecuentemente, desde la CSS se promueve la acción conjunta de estados que se vinculan en múltiples niveles –políticos, institucionales, económicos, técnicos– motivados políticamente para multiplicar sus vínculos, promoviendo la solidaridad Sur-Sur y transmitiendo y adquiriendo experiencias en beneficio mutuo” (Lechini y Morasso, 2013: 5).

En donde la idea de “Sur” refiere a los países periféricos en tanto unidades políticas detentoras de menores recursos militares, políticos y económicos respecto de los países

centrales y por tanto son más vulnerables y carecen de condiciones para establecer las reglas del juego del sistema internacional (Morasso, 2015: 17).

Con base en las diferentes características y definiciones de los autores trabajados, el presente estudio utilizará la definición propia presentada en el marco teórico introductorio que entiende a la CSS como un relacionamiento inicialmente político, entre países en desarrollo, que puede tomar varias formas (bilateral, triangular, regional) y materializarse de manera técnica en diversos sectores; influenciada por variables internas e internacionales y generando efectos conjuntos de reforzamiento de vínculos y fortalecimiento de posiciones a nivel internacional.

2.2. La CSS en la política exterior

Como se señaló anteriormente, la naturaleza de la CSS ha suscitado discusiones en la academia que van desde su abordaje vinculado con las prácticas de cooperación técnica horizontal, a la construcción de un diálogo político entre los países del Sur.

Sobre este aspecto, Leite (2012) manifiesta que el término CSS es usado para referirse a un amplio conjunto de fenómenos relativos a las relaciones entre países en desarrollo como formación de coaliciones de geometrías múltiples, regateo colectivo en las negociaciones internacionales, acuerdos regionales de integración, intercambio de políticas, flujo de comercio y de inversiones privadas.

No obstante, Ayllón (2015) expresa que la prioridad que la CSS ha tenido hasta el momento ha sido como instrumento de solidaridad política o de construcción de *soft power*.

“Esta cooperación se realiza entre países en desarrollo que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar mayores y mejores niveles de bienestar, que identifican conjuntamente las mejores formas de superar sus problemas y que se proporcionan mutuamente orientaciones sobre el uso más eficiente de los recursos humanos, financieros y técnicos que se pondrán al servicio de su resolución. Para ello se apuesta por la transferencia sistemática y sostenida de políticas públicas, experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles en la búsqueda de un mejor desarrollo” (Ayllón, 2015:139).

En este sentido, Colacrai y Kern (2009:118) afirman que “[...] más allá del objetivo explícito en todos los casos de contribuir al desarrollo de otros países, la cooperación entre países en desarrollo se ha definido como parte de la política exterior de los mismos”. Coincidentemente, Ayllón, Ojeda y Surasky (2014) también orientan su estudio de la CSS y triangular a su vinculación con la PE, destacando la importancia de “un Sur integrado”, tanto en los acuerdos como en las ideas y acciones.

Esta concepción política de la CSS también ha sido destaca a nivel multilateral. En este sentido, la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre CSS de 2009 realizada en conmemoración de los 30 años del PABA, expresó que:

“La cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad. A ese respecto, reconocemos la necesidad de mejorar la eficacia de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo aumentando la rendición de cuentas mutua y la transparencia, así como coordinando sus iniciativas” (Res. 64/222 AGNU).

Partiendo de la premisa de que la política exterior es un campo dinámico, complejo, incierto y de amplitud temática; la política de cooperación al desarrollo es entendida como una dimensión de la PE. Más específicamente, se constituye como un área de la política pública que comprende la transferencia de recursos financieros (reembolsables y/o no reembolsables) así como el intercambio de capacidades genuinas hacia un país con el objetivo de promover el desarrollo económico y social (Lengyel y Malacalza, 2014).

Concebida como construcción política, la CSS puede ser considerada como un elemento constitutivo de una política autonómica de inserción internacional, en tanto tiene lugar entre países periféricos que pretenden profundizar sus relaciones a los efectos de disminuir su vulnerabilidad e incrementar sus ganancias relativas (Morasso, 2015: 37).

“[...] when practiced in the framework of international negotiations, South-South cooperation was expected to allow for developing countries political strengthening, enhancing their power to defend common interests and to

push for a “New International Economic Order” (NIEO)” (Morais de Sá e Silva, 2008 :43)²⁰.

En este sentido, la CSS permite un posicionamiento y fortalecimiento político de los países del Sur, en general y de AL en particular, en el ámbito multilateral; al tiempo que su práctica y ejecución de programas, proyectos y acciones legitima la retórica discursiva de los Estados en desarrollo.

Esta valoración de la CSS en Latinoamérica como instrumento de la PE de los Estados se encuentra en sintonía con sus intereses políticos y económicos y con la necesidad compartida de resolver problemas de desarrollo en sectores concretos, para los cual se tejen redes de colaboración y complementación con objetivos diversos que, en mayor o menor medida, persiguen todos los países latinoamericanos (Ayllón, Ojeda y Bancet, 2013:15).

Por lo que la misma tiene lugar básicamente entre gobiernos con posturas convergentes y es orientada principalmente a la superación de objetivos vinculados al desarrollo y a constituir alianzas a los efectos de incidir en las cuestiones globales. Por tal motivo,

De esta manera, el potencial de la CSS en AL dependerá de la voluntad política y de los diversos entendimientos y objetivos de inserción internacional de los gobiernos, siendo que ésta podrá incorporarse al sistema tradicional de la ayuda, o “[...] convertirse en un arma política al servicio de la solidaridad entre países que buscan otro modelo de desarrollo” (Sotillo en Ayllón y Ojeda, 2013). “En definitiva, utilizando uno de los conceptos en boga en la cooperación, el objetivo último de la cooperación Sur-Sur sería la generación de mayores niveles de cohesión internacional” (Ayllón, 2009).

Sobre estas cuestiones, resulta importante destacar las observaciones de Ayllón (2013:69) mencionadas en el apartado introductorio, en relación a que en el caso de los países latinoamericanos la ubicación de la CSS dentro de su PE se ha realizado sin llevar adelante una discusión profunda acerca de si se trata de un mero instrumento o si

²⁰ Traducción propia: cuando practicada en el marco de negociaciones internacionales, se espera que la Cooperación Sur-Sur permita el fortalecimiento político de los países en desarrollo, mejorando su poder para defender intereses comunes y presionar por un “Nuevo Orden Económico Internacional”.

constituye una política autónoma que de forma complementaria contribuye en la definición y características de la PE.

Finalmente se destaca que, al igual que el resto de la región, la CSS de Uruguay también forma parte de la geopolítica nacional y que, por tanto, el estudio de su CSS en el marco de la PE permitirá exhibir un panorama más claro a la hora de analizar los sectores y ejes geográficos de acción, las alianzas, el protagonismo de sus actores, los objetivos que se persiguen con la CSS y el peso que se le da a la CSS en cada periodo histórico (Ojeda, 2016).

2.3. La política exterior como política pública

Los actuales estudios sobre el funcionamiento del proceso decisorio de las actividades internacionales cuestionan a la escuela realista que visualizaba el accionar de los Estados por la búsqueda del poder en un mundo anárquico, sin considerar la influencia de los factores externos ni de otros factores domésticos (Waltz, 1979). Esta escuela, que entiende que la subsistencia del Estado depende de su propio poder, plantea una clara diferencia entre *high y low politics*, en donde la primera refiere a las estrategias y seguridad internacional y la segunda a los asuntos de menor relevancia en la agenda internacional.

Encabezando estos nuevos estudios sobre el proceso decisorio de la política internacional, Putnam (1988) argumenta que la PE no se encuentra solamente condicionada por factores externos, sino que también por factores domésticos; por lo que el Estado no puede ser concebido como un “elemento unitario”. El autor plantea la existencia de un “juego de dos niveles” en donde, en el nivel nacional se encuentran los grupos domésticos como los partidos, parlamentos y grupos de interés; y en el nivel internacional, los grupos representados por diplomáticos y consejeros que actuando en lo que llama de negociación internacional (*international bargain*), intentan satisfacer las demandas domésticas.

Ingram y Fiederlein (1998) también plantean la necesidad de utilización de un enfoque de política pública para realizar el análisis de la PE y destacan la importancia y necesidad de que las decisiones en dichas políticas sean tomadas por gobiernos democráticos.

Profundizando en esta visión de la política exterior, Pinheiro la define como:

“[...] o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais – formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como ele se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder” (Pinheiro, 2004:7)²¹.

Este trabajo concuerda con dicha posición, y entiende que tanto las políticas domésticas como las exteriores son parte integrante e interdependiente del proceso pues, si bien la política doméstica es un factor explicativo importante de la PE, la globalización introdujo fuertemente otras cuestiones internacionales, imponiendo una creciente articulación entre los factores externos e internos que acaban determinando la PE (Morasso, 2015). Este proceso de globalización, en el sentido amplio de internacionalización de la economía y de diversos fenómenos sociales, de acuerdo con Soares (2000: 287) hace necesaria la superación de la barrera entre los aspectos internos y externos y, consecuentemente, la internacionalización de la agenda doméstica, con la incorporación a la esfera de decisión legislativa de las cuestiones de PE, cuestiones que previamente se restringían al Ejecutivo.

Sobre su proceso de formulación, Garcé y López (2014:2) explican que al igual que toda política pública, la PE se iniciará a partir de un diagnóstico que nunca es neutro, pues prefigura las soluciones, de una forma de comprender la realidad y de una definición de los problemas a resolver. En donde, la construcción conceptual de esos problemas, la formulación de las posibles soluciones, la inclusión de los mismos en la agenda, su

²¹ Traducción propia: el conjunto de acciones y decisiones de un determinado actor, generalmente pero no necesariamente el Estado, en relación con otros Estados o actores externos -tales como organizaciones internacionales, corporaciones multinacionales o actores transnacionales- formulada a partir de oportunidades y demandas de naturaleza doméstica y/o internacional. En este sentido, se trata de la conjugación de los intereses e ideas de los representantes de un Estado sobre su inserción en el sistema internacional tal como este se encuentra o en dirección a su reestructuración, delimitados por sus recursos de poder.

negociación, la toma de decisiones, la implementación, el monitoreo y la evaluación comparten una dinámica comparable a la de cualquier política pública.

Reforzando esta idea sobre el estudio de la política exterior regional Lopes, Pimenta de Faria y Santos plantean la idea de que la PE, al igual que cualquier otra política pública desarrollada en una sociedad democrática, debe ser evaluada desde una perspectiva de “ciclos” expresando:

“[...] Latin American foreign policies, just as other public policies developed within democratic societies, can and should be assessed from the perspective of 'cycles', whose scope contemplates every stage of public policymaking since the identification of its social sources until the monitoring and evaluation (M&E) of its implementation” (Lopes, Pimenta de Faria y Santos, 2016:11)²².

Por tanto, la PE, en tanto política pública, es entendida aquí como un proceso decisorio de una autoridad que, contando con la participación de actores públicos y privados, considera un análisis técnico-racional de variables internas y externas -que influenciarán las estrategias definidas- para un tema determinado y con una finalidad específica, por medio de un ciclo de procedimientos político-formales que articulan determinadas estrategias e intereses.

Adicionalmente, debe destacarse que dicha política no comprende únicamente aquellas acciones que tienen raíz en las Cancillerías (o agencias de asuntos exteriores), sino toda actividad gubernamental que posea una dimensión de vinculación internacional más allá de cuál sea el órgano público o semipúblico que las haya motivado (Malacalza, 2014).

Por otro lado, dependiendo del tema que se trate y del impacto que el mismo tenga en la vida de los ciudadanos, la PE será desarrollada con mayor o menor autonomía por parte de sus órganos formuladores. De acuerdo con Soares (2000), dependiendo del tema y de los impactos distributivos del mismo, por momentos la PE puede pasar a ser foco de

²² Traducción propia: Las políticas exteriores latinoamericanas, al igual que otras políticas públicas desarrolladas en sociedades democráticas, pueden y deben ser evaluadas desde la perspectiva de 'ciclos', cuyo alcance contempla cada etapa de la formulación de una política pública desde la identificación de sus fuentes sociales hasta el monitoreo y evaluación (MyE) de su implementación.

interés de diversos sectores, grupos y de la propia opinión pública; por lo que la misma, como política pública, ha pasado a demandar crecientemente de un proceso decisorio más amplio e incluso a depender, cada vez más, del involucramiento de diversos actores internos.

En este sentido, el gran desafío actual de la PE refiere a la articulación de su agenda con los diversos actores internos involucrados, trabajando para mantener a los distintos departamentos de Estado en armonía.

“The challenge for foreign policy-makers today, therefore, is to build on the foreign ministry’s unique capacity to understand how a state’s activities look from the outside, and to judge how much of a united front is actually desirable, while ensuring that no gap arises between classical foreign policy and the various international dimensions of domestic policy. Striking the balance and keeping the various departments of state in harmony with each other along the way, is one of the great tests of modern government” (Hill, 2003:85)²³.

2.4. El Estado como actor principal de la CSS

Si bien los condicionantes sistémicos afectan a todos los Estados, los diferentes recursos disponibles y el lugar que los mismos ocupan dentro del SI impactan en sus respuestas de PE, en función de sus percepciones y estrategias.

El hecho de que la CSS sea una respuesta de la PE que se da en el marco de un entendimiento entre Estados (Rojas, 2011), permite entender que las variaciones de la misma, a lo largo de diferentes períodos históricos, estén relacionadas con las diferentes estrategias de los gobiernos, las cuales a su vez se enmarcan en un contexto internacional e interno determinado. Por tanto, en el entendido de que el Estado es el articulador de la PE del país, éste aparece entonces como el actor principal de la CSS.

²³ Traducción propia: Actualmente, el desafío para los responsables de la política exterior se basa en la capacidad única del ministro de relaciones exteriores para entender como son percibidas internacionalmente las acciones del Estado y juzgar cuán realmente deseable es un frente de unidad, mientras asegura la inexistencia de brechas entre la política exterior clásica y las diversas dimensiones internacionales de la política interna. Alcanzar el equilibrio y mantener a los distintos departamentos de Estado en armonía representa uno de los grandes desafíos de los gobiernos modernos.

La evidencia de que, “[...] en la mayoría de los casos, la gestión de la CSS se realiza desde el Ministerio de Relaciones Exteriores o desde Agencias de Cooperación Internacional vinculadas o adscritas a las cancillerías o directamente de la Presidencia del país” (Ojeda, 2016:173), aparece como un indicador claro de que es el Estado el encargado de definir las líneas de acción de la CSS.

Asimismo, el hecho del propio Estado ser el articulador principal de las políticas de desarrollo, también refuerza su centralidad en las actividades de CSS, que tienen como uno de sus objetivos principales la superación de problemas comunes en este sentido. Por lo que la CSS tiende a fortalecer al Estado como organizador del desarrollo (Kern y Weisstaub, 2011: 90).

Este aspecto explica, por un lado, la centralidad del Estado como garante del bienestar social en las políticas que se desprenden de la CSS y, por otro, el impulso de las agendas gubernamentales de CSS (Ayllón, Ojeda y Bancet, 2013:15).

En la búsqueda de una respuesta al motivo por el cual el Estado se configura como el principal actor de la CSS, Ojeda (2016) manifiesta que ello se desprende del interés por fortalecerlo y recuperar los espacios que se le habían arrebatado con las políticas de reducción del tamaño del Estado y de ajuste estructural aplicadas en décadas anteriores. A fin de recuperar dicho espacio, el mismo desarrolla e implementa cuatro conjuntos de políticas: 1) Política comercial; 2) Política industrial y Política en ciencia, tecnología e innovación; 3) Instituciones de financiamiento para el desarrollo y; 4) Políticas sociales (Bressan y de Salles, 2015:27).

Así, el Estado pasó a ocupar el grueso de los espacios de discusión política, negociación, planificación, financiación y ejecución de las actuaciones en CSS; reflejado en frecuentes reuniones (bilaterales y regionales) y un creciente volumen de acuerdos de cooperación suscritos al más alto nivel político con ejecución directa por parte de instituciones públicas (Ojeda, 2016:201).

Paralelamente, la centralidad del Estado en las acciones de CSS será la que posibilitará la estructuración de alianzas entre los países en desarrollo, para disminuir su

vulnerabilidad e influir en el establecimiento de las reglas del sistema internacional (Lechini, 2013:5).

De la centralidad del Estado en las actividades de CSS en AL, se desprende el hecho de que, en la mayoría de los casos, sus principales ejecutores sean funcionarios públicos de los diferentes gobiernos.

Por otro lado, de dicha centralidad también se desprende el hecho de que cada Estado en AL tenga prioridades más o menos convergentes en algunos temas y períodos, y en otros una impronta diferente. Este aspecto dificulta, en algunos casos, la acción colectiva para conseguir determinados objetivos regionales que coadyuven al posicionamiento de AL en el Sistema Internacional y su participación en soluciones y visiones latinoamericanas respecto a problemas globales. Por lo que se plantea aquí el desafío de intentar que las visiones y prioridades nacionales de los países de Latinoamérica no afecten los ámbitos de concertación de las visiones y desafíos del Sur Global²⁴ y de la CSS.

En este sentido y, de acuerdo con Ojeda (2016:177), “[...] pasarán décadas hasta que los gobernantes comprendan que a pesar de las diferentes percepciones de la PE no hay diferencias profundas entre ellos, porque comparten un lugar desventajoso en el sistema económico internacional”.

3. La importancia de los regionalismos en la CSS

Con el fin de la Guerra Fría, a inicios de la década del noventa, las comunidades académicas observaron y destacaron dos procesos que caracterizaron este período; el fenómeno de la globalización y la regionalización.

“[...] the past five years have witnessed a resurgence of regionalism in worlds politics. Old regionalist organizations have been revived, new organizations formed, and regionalism and the call of the strengthened

²⁴ El Sur Global es un término que extiende el concepto de país en vías de desarrollo. Habitualmente se refiere a todos aquellos países que tienen una historia interconectada de colonialismo y una estructura social y económica con grandes desigualdades.

regionalist arrangements have been central to many of the debates about the nature of the post-Cold War international order” (Fawcett, 1995)²⁵.

Esta regionalización de la década del noventa es entendida como la configuración de grandes espacios de liberalización económica-comercial, propios de la lógica neoliberal imperante en la época. Así, en este período la más extendida y dominante interpretación del regionalismo fue la de la integración, monopolizada por la escuela neoclásica, hecho que se profundizó especialmente en AL, luego de que el estructuralismo cepalino saliera del imaginario de las políticas públicas y exteriores de cooperación (Bernal-Meza, 2011: 16).

Posteriormente, las dinámicas de transformación que comenzaron a sucederse en el Sistema Internacional (SI) a inicios del Siglo XXI, destacándose la crisis económica, social y política iniciada en 2008 afectando a los Estados Unidos y la Unión Europea; permitieron la recomposición de un orden económico, político y estratégico hasta ese momento hegemónico y globalizado. Iniciándose de esta forma una fase “post” dentro de las regiones como realidad integradora y, paralelamente, como categoría teórica y conceptual (Palomares, 2015: 355). Comenzando así a fortalecerse la visión política y social del regionalismo.

En el marco del SI multipolar, se observan algunos rasgos distintivos de esta era “post” que, para el caso latinoamericano, destacó un pasaje del regionalismo abierto, orientado al desarrollo de esquemas de integración enfocados en la liberalización comercial y en los cuales Estados Unidos tenía un predominio, como es el caso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); a iniciativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que difieren en sus postulados del liberalismo y destacan su carácter latinoamericanista frente al panamericanismo de las iniciativas anteriores.

²⁵ Traducción propia: los últimos cinco años han sido testigos de un resurgimiento del regionalismo en la política mundial. Las antiguas organizaciones regionalistas han revivido, nuevas organizaciones han sido formadas y el regionalismo junto con el llamado al fortalecimiento de los acuerdos regionales han sido centrales en muchos de los debates sobre la naturaleza del orden internacional post Guerra Fría.

Estas propuestas post-liberales y post-hegemónicas supusieron una vuelta a los presupuestos y objetivos políticos y sociales como base central de los esfuerzos integradores, frente a los objetivos económicos y de liberalización comercial de las fases anteriores; lo cual repercutió en el establecimiento de modelos de desarrollo más amplios y participativos, los cuales tienen un enfoque hacia el bienestar social mayor que los esquemas derivados del Consenso de Washington (Sanahuja, 2012).

En este contexto, Lechini (2009: 69) destacó que la CSS pasó a desarrollarse en tres niveles: 1) el regional, donde incluye los esquemas de integración económica y de concertación política a nivel hemisférico como el MERCOSUR, la UNASUR y el Grupo Río en América Latina; 2) el interregional, que abarca las relaciones bilaterales y la conformación de alianzas intercontinentales como el IBSA y 3) el multilateral global, que comprende las acciones coordinadas de los países y los grupos de presión en el marco de los organismos internacionales como el G20 o el G90 en la OMC.

Por tanto, en función del Orden Internacional multipolar del Siglo XXI y del fortalecimiento de los regionalismos en este período, las acciones de CSS también comenzaron a desarrollarse fuertemente dentro de los esquemas regionales.

La referida CSS regional, cuenta con una gran ventaja en el espacio latinoamericano puesto que varios de sus países comparten diversos aspectos tales como la cultura, historia, idioma, idiosincrasia, objetivos y visiones de desarrollo, etc.; lo cual facilitó enormemente la CSS interregional (Sotillo, 2007:260).

Paralelamente, el contexto político de AL de comienzos del Siglo XXI tuvo gran influencia en la dinamización de la dimensión Sur-Sur de las relaciones internacionales y de la cooperación, tanto en el ámbito interno como regional e internacional de los países latinoamericanos (Ojeda, 2016).

Este contexto facilitó la combinación de ideas de CSS e integración regional en el denominado “regionalismo post liberal latinoamericano” que puso el acento en una agenda positiva de integración, acompañando los procesos de regionalización en América Latina durante la última década (Caetano, 2009).

En la explicación de Bressan y de Sellanes, este regionalismo postliberal (Veiga y Rios, 2007), postcomercial y posthegemónico (Serbin, 2011) se generó debido a que:

“[...] no regionalismo aberto, os processos de integração ignoraram temas relacionados às assimetrias estruturais entre os países-membros, bem como desprezaram preocupações com as dimensões produtivas e de desenvolvimento. Portanto, esse fenômeno decorreu do ressurgimento do nacionalismo econômico e politização das agendas econômicas externas de vários países da região” (Bressan y de Salles, 2015:26)²⁶.

Este tipo de regionalismo postliberal se compone de una agenda de integración desarrollista más resistente a la apertura comercial del liberalismo, introduciendo nuevos temas que superan a lo estrictamente económico-comercial, tales como la necesidad del desarrollo regional, la superación de la pobreza y las desigualdades y la incorporación de grupos sociales excluidos de los modelos liberales de integración; lo cual contribuyó, a partir de los 2000, con el surgimiento de nuevos proyectos de integración con agendas más ricas y diversificadas que los de la década anterior (Cienfuegos y Sanahuja, 2010).

En los referidos años, debido a una mejora en las economías de la región y a la prioridad otorgada a la CSS por parte de los gobiernos, se experimentó una disponibilidad más amplia de recursos asignados por los gobiernos de AL a la financiación de sus programas y proyectos de cooperación.

Paralelamente, Rojas (2011: 19) destaca que dicha integración regional respondió a la necesidad de una acción colectiva para conseguir determinados objetivos regionales a fin de posicionar a la región como un actor de mayor peso en el sistema internacional y participante de las soluciones respecto a fenómenos con impacto global.

Tal como señalado por Ojeda (2010) el impulso de la ALBA, la creación del Banco del Sur, la UNASUR y Petrocaribe, entre otros, son algunos ejemplos de los esfuerzos

²⁶ Traducción propia: Em el regionalismo abierto, los procesos de integración ignoraron temas relacionados con las asimetrías estructurales entre los países miembros, así como también despreciaron preocupaciones con las dimensiones productivas y del desarrollo. Por lo tanto, ese fenómeno se debió al resurgimiento del nacionalismo económico y la politización de las agendas económicas exteriores de varios países de la región.

realizados en favor de la regionalización en AL, donde se empleó la CSS. Esta integración regional es entendida como una herramienta para superar los problemas latinoamericanos de forma más autónoma, conseguir un mejor posicionamiento internacional y sumar esfuerzos en favor del desarrollo y la independencia política y económica de la región.

Este espíritu fue claramente traducido por el expresidente Luiz Ignacio Lula da Silva en la Cumbre de UNASUR realizada en la capital norteña, Brasilia en 2008 al expresar que “América del Sur unida moverá el tablero del poder en el mundo”²⁷.

No obstante, además de la voluntad política en relación a la integración y cooperación regional, es importante señalar que gran parte de la región latinoamericana se encontraba frente a un proceso de retirada de la cooperación tradicional para su desarrollo, por lo que también debió enfrentar estos asuntos con nuevas propuestas, alternativas a la AOD recibida.

Por otra parte, en relación con el marco institucional desarrollado dentro del ámbito regional latinoamericano, se destaca el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL, que actúa como una entidad que revisa las actividades de cooperación económica entre países en desarrollo y la asistencia multilateral canalizada a través de las Naciones Unidas; el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que, a través de su Secretaría Permanente, ejecuta una diversidad de programas e iniciativas en materia de cooperación regional e internacional; y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que también desempeña un papel fundamental como plataforma de concertación y avance en los sistemas de medición y registro de la CSS por medio del Informe de la Cooperación Sur-Sur Iberoamericana y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS.

Cabe aclarar que, si bien no es necesario un proceso de integración regional para consolidar la implementación y ejecución de actividades y proyectos de CSS, en algunos

²⁷ Nota periodística del diario IntegraciónSUR del 26 de mayo de 2008, disponible en: <<http://integracionsur.com/cumbre-brasilia-2008-el-lanzamiento-de-unasur-en-el-tablero-del-poder/>>. Última consulta: 22 de enero de 2019.

casos “[...] las características de los diferentes mecanismos de integración regional pueden determinar en cierta manera el tipo de relacionamiento con otros países y, por ende, la modalidad de cooperación Sur-Sur que se pone en práctica” (Caballero, 2012:99). En esta línea pueden señalarse variantes de la CSS adecuadas al marco del proceso de integración regional en el que se encuentran inmersas.

Finalmente, se dirá que la configuración de un escenario regional de gobiernos de corte progresista al inicio del Siglo XXI facilitó e influyó de manera positiva en la creación de agendas más ricas en términos de cooperación entre los países de Latinoamérica.

Esta alianza regional, además de contribuir con los objetivos del desarrollo latinoamericano, permite una mayor incidencia en el establecimiento de ciertas normas del SI, lo que resulta esencial para un país de las dimensiones y peso relativo de Uruguay y ayuda a explicar la participación del país en los procesos de integración y cooperación del Sur.

4. Reflexiones en torno a la CSS como estrategia de PE estatal enmarcada en la integración latinoamericana para el desarrollo.

A modo de conclusiones del presente capítulo se destaca que, la ejecución de la CID se encuentra dividida en dos grandes etapas: la primera, durante la Guerra Fría, donde era utilizada como recurso político y, la segunda, a partir del fin del bipolarismo, donde el desarrollo estuvo en el centro de la agenda, a pesar de que ciertas condicionalidades continuaron existiendo.

En esta segunda etapa, se atravesó por un período de “fatiga de la ayuda” en donde se experimentó un proceso de evaluación de las acciones de AOD y que, posteriormente, dio origen a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. En el marco de esta Agenda se celebraron varias conferencias a nivel internacional, dentro de las cuales se destaca la Declaración de París (2005), por los principios en ella acordados y Busán (2011), por el reconocimiento otorgado a la importancia de la CSS en el proceso.

Esta CSS se diferencia de la CTPD en la medida que esta última hace referencia a determinados mecanismos y acciones para transferir capacidades, buenas prácticas,

recursos financieros y tecnológicos en diversas áreas a fin de corregir desajustes sociales y económicos; mientras que la primera requiere de una fuerte acción estatal que oriente las acciones, las cuales tienen como objetivo al desarrollo y la generación de efectos de reforzamiento de vínculos y fortalecimiento de posiciones a nivel internacional.

En este sentido, la CSS en el presente trabajo es entendida como un relacionamiento inicialmente político, entre países en desarrollo, que puede tomar varias formas (bilateral, triangular, regional) y materializarse de manera técnica en diversos sectores; influenciada por variables internas e internacionales y generando efectos conjuntos de reforzamiento de vínculos y fortalecimiento de posiciones a nivel internacional.

Paralelamente, debe tenerse en consideración la dualidad de la CSS, la cual implica la acción de los países del Sur simultáneamente como oferentes y beneficiarios de cooperación; que para el caso de AL ha generado algunas diferencias de visiones a la interna de la región.

Por tanto, si bien los debates vinculados a la CSS no son nuevos en la agenda internacional, ni en el trabajo académico y han ido adaptándose a los diferentes contextos; se verifica la necesidad de continuar trabajando en la redefinición y el consenso de los conceptos y, principalmente, en innovadoras estrategias para superarlos.

Esta CSS, además de tener como objetivo la superación de problemas comunes a los países del Sur que les permita alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar, es entendida como una construcción política que busca disminuir la vulnerabilidad de los países en desarrollo dentro del SI.

Vista de esta forma, la CSS es entendida como parte de la PE de los Estados respondiendo a sus intereses, lo cual descarta los discursos más altruistas en los cuales el donante solamente atendería las necesidades del receptor.

El estudio de la CSS en el marco de la PE permite exhibir un panorama más claro a la hora de analizar los sectores y ejes geográficos de acción, las alianzas, el protagonismo de sus actores, los objetivos que se persiguen y el peso que se le da a la CSS en cada

periodo histórico. Por ello, el análisis de la CSS uruguaya requiere del estudio de diversas variables, pues será de la confluencia y dinámicas de éstas, que se determinarán las acciones de la cooperación.

Finalmente, se destaca la relevancia de las iniciativas regionales en AL, las cuales han sido grandes dinamizadoras de las actividades de CSS como una herramienta para superar los problemas de la región de forma más autónoma, conseguir un mejor posicionamiento internacional y sumar esfuerzos en favor del desarrollo y la independencia política y económica de la región.

No obstante, y en función de la paulatina desaceleración que comienza a visualizarse en el período final del presente estudio, resta el desafío de saber si la región logrará consolidar su CSS, independientemente de la confluencia mayor o menor de los signos políticos entre los gobiernos en los países latinoamericanos.

Capítulo II: Uruguay en el Contexto Internacional (1985-2015)

A partir de 1985, con el retorno y consolidación de la democracia en Uruguay, el país y sus gobiernos han experimentado diferentes coyunturas políticas y económicas tanto a nivel internacional como regional e interno. Estas variables resultan de relevancia para el estudio, en la medida que las mismas afectan las acciones y orientaciones de política exterior y de cooperación del país. La comprensión de las mismas contribuye, por tanto, en la explicación de las diferentes improntas de los gobiernos, en función de ciertos cambios y continuidades en los procesos y orientaciones de la política exterior y sus actividades cooperativas. En este sentido, el presente capítulo realiza una aproximación de las características del Orden político y económico internacional y regional, analizando la participación de Uruguay en los mismos. Asimismo, se estudian los diferentes procesos de integración latinoamericanos priorizados por los gobiernos uruguayos durante el período de estudio, a fin de examinar los vínculos que los mismos tuvieron con la cooperación desarrollada por Uruguay; al tiempo que también se estudia la participación del país en el Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo y su posición en el marco del debate de la Eficacia de la Ayuda.

1. Orden Político Internacional

A pesar de no existir una definición única de Orden Internacional (OI) y del hecho de que la misma ha ido cambiando conforme la realidad internacional también lo ha hecho, se plantea aquí la definición trabajada por Baaz, quien sostiene que:

“El concepto de orden mundial resume el sistema de reglas formales e informales que imparte cierta conformidad legal y predictibilidad a las interacciones nacionales y transnacionales que se producen en ausencia del marco político y de la inequívoca autoridad que hasta ahora ha caracterizado al Estado-nación soberano en el orden westfaliano” (Baaz, 2005: 18).

Por tanto, todo Orden concreto se encuentra constituido por tres elementos primordiales: estructura, modo de gobernanza y forma de legitimación (Hettne, 2004).

El análisis del OI, tanto bipolar como unipolar o multipolar, en el marco del cual una determinada política o acción es desarrollada, permite entender y explicar de forma más clara todas las variables que la condicionaron, sobre todo en el caso de los países del Sur y, particularmente, de los latinoamericanos que, en función de su fragilidad en términos de poder dentro de la estructura de poder mundial, están limitados en sus márgenes de autonomía decisional a nivel internacional.

Por ello, según Bernal-Meza (2005: 5) los países de AL dependen de la articulación de alianzas y negociaciones internacionales, del funcionamiento de los foros, instituciones y regímenes para poder alcanzar alguno de sus objetivos de PE, vinculados tanto al desarrollo, como a su seguridad. Esas posibilidades dependen, obviamente, de la estructura de poder existente, del papel representado y de la posición adoptada por la potencia principal o hegemónica.

En este sentido, el estudio del OI en el cual la PE uruguaya fue llevada adelante resulta de fundamental importancia, en la medida que el mismo condiciona y/o limita los márgenes de maniobra internacional de los países latinoamericanos en general y de Uruguay en particular, por no ser un país detentor de poder internacional.

Este OI, entendido como una construcción humana de significados intersubjetivos socio-históricamente situados dentro de los cuales se otorga significado a los aspectos

materiales (Adler, 1997), permite mostrar que las acciones llevadas a cabo se componen de recursos materiales, así como también de ideas e intereses de los Estados.

Por tanto, una acción política no depende únicamente de las capacidades físicas; sino que requiere también de un marco de sentido que permita, por una parte, hacer reconocible el uso de esas capacidades -como comportamiento intencionado y con sentido- y, por otra, suministrar la base de interacciones estatales que respondan a determinadas pautas (Dessler, 1989:453).

Este dilema entre agente y estructura en las Relaciones Internacionales fue iniciado por Wendt en la década del ochenta y generó un debate en la disciplina en relación a que las ciencias estudiosas del mundo humano están en presencia de agentes activos que, pese a los condicionamientos que sufren, son seres conscientes y con carácter reflexivo sobre sus intenciones y participan en la construcción y eventual transformación de la propia vida social. Por tanto, al tiempo que la agencia humana constituye un papel clave en el devenir de la vida social, por otra parte, sus acciones tienen lugar en circunstancias históricas concretas que establecen un conjunto de oportunidades y condicionamientos para dichas actuaciones. Por lo anterior, Sodupe (2003:172) afirma que “[...] queda de manifiesto el hecho de que, de algún modo, agentes y estructuras se hallan mutuamente implicados en una relación dialéctica”.

En relación con las referidas circunstancias históricas concretas, los antecedentes contextuales del presente estudio se enmarcan en la transición hacia un Orden unipolar, a partir del proceso de revisión conceptual y práctico de los paradigmas ideológicos dominantes durante el período de la Guerra Fría, donde la bipolaridad²⁸ aparecía como el OI imperante.

A partir de 1989, durante el período final de desintegración de la URSS, comenzó un proceso de cambios en la sociedad internacional, las estructuras y dinámicas del Sistema

²⁸ Esta bipolaridad enfrentó a dos propuestas antagónicas, en cuanto a modelos estatales y de desarrollo; en donde, básicamente, por un lado, el bloque occidental liderado por los EUA, planteaban un modelo capitalista y, por el otro, el bloque comunista liderado la URSS, pretendía la implantación del socialismo.

político-diplomático y el principio organizador de la sociedad internacional (del Arenal, 1990), que abrió paso a una etapa de unipolarismo o hegemonía a partir de la caída del Muro de Berlín en 1991.

En este período Mikhail Gorbachov y George H. W. Bush hicieron llamados para crear un nuevo OI que reemplazara el esquema bipolar y definieron los principios sobre los cuales debía constituirse; destacando el desarme nuclear, la cooperación entre las superpotencias, la exclusión del uso de la fuerza militar, la libertad de elección, el fortalecimiento del Sistema de las Naciones Unidas y la construcción de una comunidad mundial de Estados, basada en el imperio de la ley.

El régimen hegemónico que se inició, de acuerdo con algunos neorrealistas como Kindleberger (1973), Krasner (1983) y Gilpin (1987), podría considerarse como una especie de “autoridad central internacional” que mitigaría la anarquía del SI, posibilitando, en sus términos, la cooperación internacional. Contrariamente a estos supuestos, Keohane (1984) sostiene que la teoría de la estabilidad hegemónica brinda pocas razones para creer que la hegemonía sea una condición necesaria o suficiente para la adopción de relaciones de cooperación.

Lo cierto es que esta nueva realidad internacional a partir del triunfo geopolítico y geoestratégico por parte de uno de los polos produjo nuevas jerarquías, instituciones, reglas y procedimientos en el SI. Así, los Estados Unidos de América (EUA) destacaron como potencia económica, política y militar; proclamando a la democracia occidental “[...] como la norma universal de organización y convivencia política, y el mercado como el mecanismo indisputado de agregación social y el principio supremo de coordinación productiva en países de todas las latitudes” (Palacios, 2011: 233), en el marco de leyes e instituciones internacionales fuertes.

De acuerdo con Huntington (1999) en los años noventa emergió “un extraño híbrido, un sistema uni-multipolar” constituido por una superpotencia con el poderío militar y financiero; y varias potencias menores que alentaban un movimiento internacional en favor de un mundo verdaderamente multipolar en el que ninguna nación dominara a otras (Rahman, 2002: 2).

En función del referido contexto y como consecuencia de la redistribución de poder a partir del fin de la Guerra Fría, se produjo un reordenamiento geoestratégico que permitió el surgimiento de ciertos poderes regionales a partir de los cuales fueron desarrollándose esquemas de integración y actividades de cooperación internacional orientadas al fortalecimiento de las economías capitalistas.

El inicio del siglo XXI se produjo en el marco de varias circunstancias entre las cuales se destaca el atentado terrorista del 11 de setiembre de 2001 sufrido por los EUA, la posterior invasión y guerra contra Irak, la consiguiente securitización de la agenda internacional y un cambio en el tipo de gobierno; que generaron transformaciones en la potencia hegemónica y dieron paso a la configuración de un régimen multipolar internacional.

“[...] los ataques terroristas constituyeron el punto de inflexión decisivo tanto para Estados Unidos como para la comunidad internacional en su conjunto. El 11 de septiembre no sólo alteró para siempre el paisaje urbano de la ciudad de Nueva York, sino que de hecho cambió radicalmente la naturaleza de las relaciones internacionales y la política exterior estadounidense” (Rahman, 2002: 1).

Este cambio a nivel internacional, junto con el crecimiento de diversas potencias regionales se entiende que no perjudica a las acciones de cooperación internacional debido a que, la cooperación puede emerger en un mundo de actores egoístas, sin un control centralizado, en la medida que los Estados participantes confíen en la reciprocidad (Axelrod, 1981:317).

Este nuevo OI multipolar, produjo una distribución de poder, principalmente del blando, entre varias potencias regionales emergentes. A la luz de ese movimiento surge la idea de un “nuevo multilateralismo”, al emerger de “una sociedad civil global” (Cox, 1997).

Adicionalmente, la crisis hipotecaria de 2008, que provocó el colapso del sistema financiero de EUA, tuvo un fuerte impacto geopolítico ya que erosionó aún más la hegemonía estadounidense y la relativa estabilidad internacional. Esta crisis, paradójicamente, “[...] fortaleció tanto a la globalización como a los nacionalismos” (Palacios, 2011).

En este marco de redistribución de poder se fortaleció el liderazgo económico y político regional de varios países como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS²⁹), entre otros. Por lo que diversos autores denominan a este nuevo Orden de multipolar (Vidal, 2010), mientras que otros de apolar o no-polar (Haass, 2008) refiriéndose a que ya ningún país o conjunto de países por sí solos logran controlar unilateralmente al mundo.

Adicionalmente a la distribución de poder entre los Estados-nación, se fortalecieron y surgieron nuevos actores no estatales como instituciones regionales y globales, las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), milicias, organizaciones no gubernamentales (ONGs), transnacionales y corporaciones globales que complejizaron aún más el panorama y la distribución de poder e influencia a nivel internacional.

No obstante esta redistribución de poder, se destaca que los desafíos permanecen puesto que resulta “[..] imposible construir un orden internacional de progreso, estable y seguro sin un marco institucional y normativo a escala internacional que sea legítimo; y tal legitimidad descansa, en buena medida, en la capacidad que el sistema tenga para hacer partícipes a todos de sus posibilidades de progreso” (Alonso y FitzGerald, 2003: 14).

Finalmente, en base a los argumentos anteriores se dirá que el OI multilateral actual con un esquema geopolítico integrado por una mayor diversidad de actores, plantea desafíos más grandes en cuanto a la posibilidad de lograr una gobernanza sólida y eficiente a escala global, lo cual pone cada vez más presión sobre las instituciones y organismos multilaterales (Palacios, 2011: 245), y requerirá de acuerdos estratégicos y del buen funcionamiento y la coordinación de los diferentes esquemas de integración a nivel regional y multilateral; al tiempo que, deberá enfrentar algunos problemas -surgidos como resultado de los referidos procesos- en relación con los Estados y que se han transformado en dificultades de responsabilidad colectiva como la seguridad, los derechos humanos, el desarrollo, la pobreza, las migraciones, las catástrofes

²⁹ El acrónimo BRIC fue creado en 2001 por el economista británico Jim O’Neil en el documento de Goldman Sachs “*Building Better Global Economic BRICs*” para referirse a Brasil, Rusia, India y China. El acrónimo fue reconocido y apropiado por estos países en 2008, a los cuales Sudáfrica se unió en 2011 y en el marco del cual los países han celebrado Cumbres anuales desde 2009.

humanitarias y naturales, los problemas medioambientales y las cuestiones de sostenibilidad.

2. Orden Económico Internacional

El Orden Económico Internacional (OEI), hace referencia a las reglas y principios de acuerdo con los cuales los Estados interactúan en materia de producción, finanzas, comercio e inversiones (Gilpin, 1975).

Si bien en el período de posguerra, la teoría Keynesiana sentó las bases de los acuerdos de Bretton Woods que configuraron el Nuevo Orden Económico y Monetario; debido a la crisis del petróleo y el estancamiento económico de los setenta, en la década siguiente se produjo la llamada “revolución conservadora” que implementó la nueva teoría liberal, la cual retomó el liberalismo económico clásico de Adam Smith que había planteado la mínima intervención del Estado en la economía del siglo XIX.

A pesar de que este neoliberalismo no es un cuerpo doctrinario homogéneo, de manera general, es entendido como una corriente liberal de prácticas económicas, políticas y sociales que tienden a abandonar la intervención del Estado, combatir la inflación, estimular el libre mercado y la integración de las economías (de Sebastián, 1997).

“[...] *liberalism is the recognition of the rights of free economic activity*”³⁰ (Fukuyama, 1992).

A nivel internacional y con el fin de estimular el libre comercio, la integración económica y el sistema capitalista, la teoría neoliberal confió en las instituciones internacionales heredadas del período de posguerra como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC -Ex GATT-) para extender el neoliberalismo mundialmente.

Con el fin del bipolarismo y la confluencia de visiones a nivel internacional; EUA tuvo la oportunidad de extender a nivel mundial las reglas para el funcionamiento del libre mercado; comenzando así una etapa de expansión del capitalismo y de globalización.

³⁰ Traducción propia: liberalismo es el reconocimiento del derecho a la libre actividad económica.

Esta globalización es entendida como resultado de la consolidación del capitalismo, de los avances tecnológicos y de la necesidad de expansión de los flujos comerciales, culturales e ideológicos a nivel mundial (Hettne, 1997; Messner, 2000). La integración política, económica y cultural junto con la ruptura de las fronteras económicas y de comunicación generó una expansión capitalista en la que fue posible llevar a cabo transacciones financieras y expandir los negocios, antes limitados geográficamente, a escala planetaria (Ferrer, 1996; Bernal-Meza, 2000; Wallerstein, 2002).

Durante la década del noventa, se produjo la extensión de lo que Huntington en el Choque de Civilizaciones llamó de “occidentalización” y afirmación de la “Cultura Davos³¹”. En esta década, el neoliberalismo fue expandido por medio de reformas estructurales impuestas por el FMI y el BM a los países que debían hacer frente a altas deudas externas y recuperar sus debilitadas economías, como fue el caso latinoamericano.

Estas reformas, se centraron en tres grandes áreas: 1) un proceso de apertura externa, en el ámbito comercial y financiero; 2) una redefinición del papel del Estado, favoreciendo la privatización de empresas públicas y la refundación del sistema fiscal; y 3) una reforma del sector financiero. Adicionalmente, pero de forma gradual, se han acometido reformas sustanciales en el mercado de trabajo, en los sistemas educativos y de la salud pública, y en los sistemas de previsión social (Puerto, 2008: 180).

Resulta importante destacar que las referidas reformas no trajeron consigo los resultados prometidos y esperados de crecimiento, reducción de la pobreza, desarrollo y prosperidad. De acuerdo con el economista Joseph Stiglitz (2003), “[...] para gran parte de la región latinoamericana, la reforma no solo no generó crecimiento, sino que, además, por lo menos en algunos lugares, contribuyó a aumentar la desigualdad y la pobreza”.

Con el inicio del siglo XXI, comenzó una etapa de profundización y gran aceleración del OEl capitalista el cual vio su primera crisis económica a inicios del año 2008 con la crisis

³¹ Debido a que es la ciudad suiza donde se reúne el Foro Económico Mundial encargado de marcar los principales lineamientos económicos a nivel mundial.

hipotecaria y el posterior colapso del sistema financiero de EUA que afectó fuertemente a todo el mundo desarrollado.

Esta crisis económica, aceleró el declive de EUA como garante del OEI, lo cual llevó al Ex subsecretario de Comercio Internacional y decano de la Escuela de Administración de Negocios de Yale, Jeffrey Garten (2008), a plantear que la conformación de un “Nuevo Orden Económico Internacional” anclado en un banco central a escala mundial se había tornado imperativa.

A partir de ese momento y hasta la actualidad el OEI ha sido discutido, criticado y debatido; produciéndose una distribución de poder entre varios actores del sistema económico y financiero internacional, agrupados básicamente en tres bloques: Por un lado, los centros tradicionales de poder representados por el BM, el FMI y el Banco Central Europeo (BCE), que fueron los encargados de realizar y negociar los rescates financieros a partir de 2009. Por otro, el Banco de los BRICS, fundado en 2013, como alternativa a los organismos financieros internacionales tradicionales pero que, debido a la situación económica y política interna de algunos de sus países fundadores, aún no ha mostrado si tendrá o no un verdadero potencial. Y, finalmente, China que se proyecta como potencia política y económica mundial y se encuentra expandiendo cada vez más su influencia y sus inversiones mundiales, especialmente en AL, en un claro ejercicio de poder. Esta PE de China, define la relación bilateral con cada país latinoamericano a partir de una estrategia general hacia Latinoamérica (Oviedo, 2011: 102). La misma

“[...] ha construido un modelo productivo que estimula el crecimiento del resto de las economías del mundo a partir de la creación de un circuito virtuoso de inversión, producción y mercado” (Oviedo, 2014 en Bernal-Meza, 2017: 142).

En este nuevo proceso de dependencia de AL, de acuerdo con la teoría cepalina, el nuevo centro -antes EUA y ahora China- demanda materias primas de la periferia que coinciden con la oferta latinoamericana y mantienen el proceso de especialización y primarización de las exportaciones regionales “[...] creando dependencia de las economías arrastradas respecto del centro propulsor” (Oviedo, 2014: 151).

Esta profundización de la dependencia estructural se produjo como consecuencia de inversiones y préstamos destinados a incrementar la primarización de las economías latinoamericanas y a desplegar la presencia de bancos chinos en la región y el mundo. La misma, ha logrado que China se coloque como el principal socio comercial de varios países latinoamericanos, entre los cuales se encuentra Uruguay.

A fin de ilustrar la materialización de esta tendencia y la confirmación de la dependencia apuntada anteriormente en relación con el caso de estudio, se destaca que China se consolidó en los últimos años como el principal socio comercial de Uruguay, importando bienes como celulosa, madera, carne bovina, productos lácteos, soja, arroz y vehículos, lo que representó el 26 % de las exportaciones totales de Uruguay en 2018 -muy por encima la Unión Europea -en segundo lugar- con 18 %, luego Brasil con 12 %, Estados Unidos con 7 %, Argentina con 5 %, y México con 4 %³².

Finalmente, sobre el Orden y desarrollo económico se dirá que los cuestionamientos cada vez mayores por parte de la sociedad civil, las organizaciones especializadas de la ONU y algunos gobiernos sobre las formas de producción y consumo que dinamizan y mantienen el Sistema Económico Internacional y sus efectos sociales y medioambientales, hacen cada vez más necesario repensar el modelo, plantear alternativas viables y nuevos paradigmas orientados a la neutralización de los efectos negativos del capitalismo, enfocados en la disminución de la desigualdad.

3. Orden regional latinoamericano

En el entendido de que el conocimiento es una construcción históricamente determinada, no divorciada del tiempo ni del espacio; las percepciones sobre el mundo, consecuentemente, tienen sus raíces en la visión de los Estados y su condición de dominación o de subordinación en el SI. Es decir, no surgen de una posición neutral frente

³² Fuente periodística de la Agencia de Noticias EFE del 2 de enero de 2019, disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/economia/las-exportaciones-uruguayas-suben-0-4-en-2018-y-suman-9-mil-millones-de-dolares/20000011-3856706>>. Última consulta: 23 de enero de 2019.

a una realidad objetiva, sino que reflejan intereses y objetivos sociales preexistentes (Payne y Gamble, 1996).

Por tanto, la comprensión de las bases y objetivos de la relación latinoamericana y sus acciones de CSS debe ser ubicada dentro del OI político y económico imperante y en los procesos y luchas por autonomía, redistribución y mejores condiciones para el desarrollo de los países del Sur, en general, y, particularmente, de los latinoamericanos en dicho marco.

Como fue trabajado en el capítulo I, el estudio acerca de los orígenes de la CSS y de diferentes manifestaciones de los países del Sur en favor de mejores condiciones dentro del SI, se remontan a la Conferencia de Bandung de 1955.

En este sentido, y en un contexto internacional de Guerra Fría y reciente independencia de las ex colonias asiáticas y africanas, los nuevos Estados crearon el G77 en 1964 y, posteriormente, el MNOAL, al cual los países latinoamericanos fueron incorporándose a partir de los años setenta.

Esta incorporación tardía se debe a que en los inicios del MNOAL la realidad de AL era diferente a la asiática y africana, pues la región se había independizado con anterioridad de las ex metrópolis y los países estaban más orientados a los temas económicos e industriales, debido a la aplicación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), vigente durante el periodo 1933-1980. Al tiempo que, la firma del Tratado Internacional de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 los hacía, en cierta forma, parte parcial del conflicto, debido a que, según el artículo tercero del Tratado, el ataque a cualquier Estado Americano era considerado un ataque contra todos los Estados.

Este MNOAL, de origen afroasiático, proponía una independencia política del eje este-oeste por parte de los países en desarrollo, a través de la formulación de posiciones independientes que reflejaran la condición de subdesarrollo de sus países y que llevara adelante acciones colectivas en favor de los países del Sur.

En esta línea y frente al mundo bipolar, el denominado Tercer Mundo, motivado por el rechazo al Orden impuesto, formuló un proyecto político para la conformación de un

Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) orientado, entre otros aspectos, hacia la obtención de mayor independencia política y reglas comerciales más justas adecuadas a la realidad y necesidades de los países del Sur, en un intento de participar en la fijación de precios internacionales de las materias primas producidas y comercializadas internacionalmente.

Las referidas demandas de los países del Sur fueron debatidas en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), como foro multilateral que se esperó pudiese ejercer cierta presión en las negociaciones llevadas a cabo en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) donde eran y continúan siendo debatidas las normas del comercio internacional junto con las condiciones comerciales, los aranceles internacionales, los subsidios y las excepciones a determinados productos.

A su vez, la propuesta de conformación de un NOEI fue planteada en la Asamblea General de la ONU en 1973, lo cual dio lugar a la organización por parte del PNUD de la Conferencia Mundial de Buenos Aires sobre CTPD, haciendo que el MNOAL y la propuesta de un NOEI ganaran destaque en relación con la incorporación de los temas vinculados con el desarrollo, como una cuestión prioritaria en la agenda internacional.

En este sentido, la mayoría de las acciones de los países del Sur a nivel internacional durante la década del setenta tuvieron lugar en el marco de la ONU y de la Unidad Especial dentro del PNUD sobre CTPD.

Por lo cual, si bien este NOEI nunca se materializó, resulta de importancia para el análisis pues sentó las bases Sur-Sur de las relaciones internacionales actuales al incluir las cuestiones del desarrollo en la agenda internacional; a pesar de que las motivaciones reformistas de aquel tiempo han cambiado y pasado a mostrar “[...] una tendencia hacia la adecuación pragmática y la inserción en el sistema” (Ojeda, 2016: 17).

Durante la década del ochenta, la región latinoamericana vivió un período de estancamiento denominado “década perdida” debido al efecto avasallador de la deuda externa en las economías de AL, que llevaron a sus países a la implementación de ajustes macroeconómicos y una casi nula actividad cooperativa regional.

Debido a esta coyuntura, el auge que experimentara la CSS durante la década del setenta generó expectativas a comienzos de los años ochenta que no fueron finalmente materializadas, principalmente por la crisis de la deuda y la fragmentación que se produjo a partir de las estrategias de negociación individual de los países del Sur (Colacrai y Kern, 2009: 93).

Durante este período y debido a la excesiva protección y regulación que tuvo el sistema de ISI, los países de la región comenzaron a adoptar al sistema de “economía de mercado” como nuevo modelo económico frente a la necesidad de fortalecer las debilitadas economías.

Paralelamente, en esta década también se produjeron cambios en los gobiernos, pues varios de los países de AL fueron saliendo de un período marcado por dictaduras militares y gobiernos de facto, y retornando a gobiernos electos democráticamente. En este contexto, Uruguay vio su retorno a la democracia con el gobierno del expresidente Julio María Sanguinetti que asumió la presidencia el 1 de marzo de 1985.

El nuevo modelo abierto y liberalizado, tuvo sus orígenes en 1989 en el marco del Consenso de Washington que, como analizado en el capítulo I, determinó una lista de principios con medidas de política económica que orientaron las nuevas acciones de los gobiernos de países en desarrollo y que fueron aplicadas por los organismos internacionales de financiamiento -FMI, BM y BID- a la hora de valorar avances y otorgar préstamos en la región. El objetivo del Consenso era encontrar soluciones para que AL hiciera frente a la crisis generada a raíz de la deuda externa en la que se encontraba.

Iniciada la década de los noventa y con el fin de la Guerra Fría, luego de los fallidos intentos de instaurar un NOEI y teniendo que hacer frente a las altísimas deudas externas, AL utilizó su cooperación e integración como un vehículo de adaptación al nuevo Orden Económico neoliberal; sin encontrar casi ninguna resistencia académica,

debido a que las teorías del pensamiento crítico y del estructuralismo cepalino³³ habían sido dejadas atrás por considerarlas obsoletas.

Según la visión de Huntington (1993), esta adaptación responde al hecho de que América Latina adquiere pertinencia en la medida que integra la sociedad multicultural de EUA; siendo una civilización íntimamente emparentada con Occidente, pero que se aparta en su evolución política y su modelo de desarrollo económico.

Kissinger, por su parte, explica que ello se relaciona con la pertenencia de AL a la esfera de las democracias dentro del Orden Internacional post Guerra Fría, denominado por la teoría como “siglo XIX restaurado” y que agrupaba a los Estados en dos grandes grupos: uno de regímenes democráticos y otro de regímenes autocráticos (destacando a China); es decir dos grandes ejes ahora representados por “el club de autócratas y el eje de la democracia” (Kagan, 2008: 11).

En todo caso, este nuevo Orden dio lugar al desarrollo de regionalismos como respuesta para la comercialización y cooperación entre los Estados; en donde, la capacidad de articulación Estado-Región-Mundo resultaba fundamental en la nueva etapa del capitalismo. A partir de esta etapa, las instituciones regionales pasaron a cumplir una función de interlocutoras con el SI, integrándolas en el sistema económico mundial. Un ejemplo de este regionalismo abierto en Sudamérica es la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991 por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Asimismo, la propuesta y el impulso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) por parte de EUA a partir de 1994, apareció como otro ejemplo en este sentido; al tiempo

³³ Se hace referencia aquí a una serie de aproximaciones teóricas de carácter crítico y cuestionador de los postulados del *mainstream* o principales corrientes del Norte, tradicionales y dominantes en materia de relaciones internacionales, las cuales influyen en las acciones prácticas de política exterior de los países.

El pensamiento estructuralista latinoamericano, tuvo su origen en los postulados de Raúl Prebisch, en la CEPAL, que trabajó la relación centro-periferia para explicar el deterioro de los términos de intercambio. Para más información sobre teoría cepalina y estructuralismo ir a: https://www.cepal.org/es/search?as_q=estructuralismo.

que la misma también fue vista como respuesta geoestratégica al regionalismo latinoamericano, así como al Mercosur y al liderazgo regional de Brasil.

En este marco, Uruguay comenzó a implementar las políticas neoliberales -de control del déficit fiscal, privatización de algunos sectores públicos, apertura y liberalización económica y atracción de inversión extranjera directa (IED), en busca de un equilibrio económico y de acceso a crédito internacional- bajo el gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle (1990-1995), las cuales fueron continuadas en el segundo gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-2000).

Hacia el fin de esta década y debido al descontento de varios sectores de la sociedad latinoamericana con los efectos negativos de la implantación de las reformas neoliberales en la región, que generaron enormes crisis económico-financieras en AL, comenzaron a sucederse movimientos políticos y sociales con discursos rupturistas que proponían cambios en las condiciones económicas y sociales para AL.

Los primeros indicadores de problemas económicos fueron vistos en México que comenzó su crisis en 1995, posteriormente, a partir de 1998, fueron surgiendo dificultades económicas en casi todos los países de la región destacándose Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, entre otros (De León, 2017: 36).

En los países del Cono Sur, la consolidación de la crisis económica inició en Brasil y Chile en 1999 y continuó hacia Argentina en 2001 y Uruguay en 2002, a causa de la volatilidad del capital y la falta de control o administración estatal de algunos aspectos de la globalización que, entre otros factores, según Colacrai y Kern (2009:103) evidenciaron las limitaciones del modelo neoliberal y de las recomendaciones del Consenso de Washington implementadas en América Latina.

Por lo que el ingreso al siglo XXI se produjo en el marco de una crisis en AL “[...] con más de 450 millones de personas, y más de un tercio de su población viviendo en la pobreza (con ingresos inferiores a los 2 dólares diarios) y casi 80 millones de personas padeciendo pobreza extrema, con ingresos inferiores a 1 dólar diario” (Casilda, 2004: 24). De acuerdo a las cifras de CEPAL (2016), para el conjunto de AL entre 1999 y 2002 se produjo una reducción acumulada del PBI de 2,4 puntos porcentuales.

Este contexto latinoamericano de crisis económicas, grandes brechas sociales, un amplio cuestionamiento de las políticas aplicadas en las décadas anteriores y un descontento con los partidos políticos tradicionales, provocó grandes reclamos sociales y propuestas rupturistas.

Estos discursos, reclamos y propuestas por la implementación de cambios en favor de políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como cambios profundos en el modelo económico y político, a partir de los 2000, estuvieron relacionados con la importancia atribuida a los factores ideacionales y a la relación planteada entre agente y estructura que otorgan posibilidad a la visión del cambio.

Si bien el hecho de que los mundos de la política de poder sean socialmente construidos, no implica necesariamente su maleabilidad; en la medida que los mismos constituyen realidades intersubjetivamente estructuradas a través de las prácticas de los agentes, el potencial de cambio permanece en manos de esos mismos agentes (Sodupe, 2003: 177).

Como consecuencia de ello, en gran parte de la región se produjo un cambio político significativo con la elección de representantes progresista, cada uno con sus matices y particularidades endógenas, que reconocían la relevancia del Estado-Nación en la planificación del desarrollo (Colacrai y Kern, 2009:103). Motivo por el cual, durante los primeros años del nuevo siglo comenzó una ola de “nueva izquierda” en AL con una serie de gobiernos de corte progresista como Néstor Kirchner en Argentina, Lula Da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia, Michelle Bachelet en Chile, Rafael Correa en Ecuador y Hugo Chávez en Venezuela (Morasso, 2009). Por lo que, la llegada del Frente Amplio (FA) como fuerza política progresista al gobierno de Uruguay, bajo la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez a partir de 2005, puede relacionarse con esta coyuntura.

Estos gobiernos latinoamericanos, introdujeron cambios en las estrategias de política internas e internacionales y priorizaron las actividades vinculadas con el desarrollo social y las políticas redistributivas; al tiempo que impulsaron la reemergencia de la CSS.

La recuperación del espacio que los Estados habían perdido en favor del libre mercado permitió un cambio en el tipo y contenido de la integración regional latinoamericana que pasó a colocar las cuestiones del desarrollo y los debates sobre el Orden Internacional y

su estructura, por lo menos en lo discursivo, dentro de las prioridades de la Agenda. Este tipo de gobiernos no tradicionales, en materia de política exterior, privilegian la cooperación y la integración regional -no solo económica, sino también política y cultural- (Natanson, 2008), lo cual influyó fuertemente en la profundización de las relaciones regionales, el desarrollo de nuevos esquemas de integración y en la reemergencia y aumento de las actividades de CSS en AL, como un mecanismo para fortalecer las capacidades de los países en desarrollo, identificar problemas comunes y formular las estrategias necesarias a fin de abordarlos conjuntamente (Lechini y Morasso, 2013).

Paralelamente, en el ámbito económico la región comenzó a experimentar un crecimiento de sus economías propiciado, principalmente, por una mejora en los términos de intercambio a raíz del aumento del precio internacional de los *commodities*, generado por un aumento en la demanda de China y otros países asiáticos; junto con la aplicación de determinadas medidas macroeconómicas y la implementación de reformas y políticas económicas en los países de la región como instrumento central del desarrollo.

Sobre este aspecto en el Foro Económico Mundial para América Latina realizado en Santiago de Chile en 2007, se destacó que el crecimiento experimentado en la región en los últimos cuatro años se apoyó principalmente en los altos precios internacionales que habían alcanzado las materias primas regionales. Mientras que, sobre la distribución e impactos sociales de ese crecimiento, José Luis Machinea (secretario ejecutivo de la CEPAL en la época) destacó que “[...] si bien la macroeconomía regional es sana, el desempleo ha disminuido y el gasto social ha aumentado, aún no es suficiente y hoy la gran deuda es la inequidad”³⁴.

A partir de la implementación de los cambios en las políticas económicas y sociales por medio de la eliminación de la exclusión y a la redistribución de la renta, se inició una década que tuvo al desarrollo como proyecto político.

No obstante, no todos los países de AL siguieron este camino, sino que algunos como México y Colombia, principalmente, pero también Perú y Chile mantuvieron la centralidad

³⁴ Nota periodística de diario BBC del 26 de abril de 2007. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6595000/6595869.stm>. Última consulta: 22 de enero de 2019.

del mercado en sus actividades económicas, sin renunciar a los principios del Consenso de Washington (De León, 2017: 45).

Según los diversos informes del BM y la CEPAL, a partir del año 2003 y hasta el 2014, se produjo en términos generales un significativo crecimiento económico latinoamericano, destacando incrementos promedios del 6% entre 2004 y 2010 con excepción de 2009 debido al impacto en las exportaciones regionales a raíz de la crisis económica que estaban atravesando los países del Norte (Ver gráfico 1 en Anexo I)³⁵.

Estas mejoras económicas, llevaron a que en el año 2012 la reunión anual del BID fuera realizada en Montevideo en donde se destacó que, pese a la recesión mundial, la economía de AL se expandió en esos años y que las perspectivas continuaban siendo de crecimiento³⁶.

En este marco, Uruguay que también comenzó a experimentar grandes mejoras en su economía de base agroexportadora³⁷, mantuvo tasas de crecimiento ininterrumpido hasta el año 2013 (Ver gráfico 4 en Anexo I).

Esta mejora en los indicadores económicos de AL, que la colocó en estos años por encima del crecimiento medio mundial, junto con una voluntad política de unir esfuerzos regionales para solucionar problemas comunes de desarrollo, generó un aumento de la CSS; perfilándose como una alternativa a la cooperación tradicional (que estaba disminuyendo), siendo los propios actores del Sur los responsables de trazar sus programas y valorar sus resultados.

Avanzando en el siglo XXI, se percibe como una de las estrategias aplicadas por los países latinoamericanos, sin excepción, la diversificación de espacios políticos para coordinar sus actuaciones, lo que permitió la dinamización de sus relaciones en los más

³⁵ Gráfico del Banco Mundial, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=ZJ&start=2016&view=bar>. Última consulta: 31 de agosto de 2017.

³⁶ Ver nota periodística de diario El País del 29 de marzo de 2012, disponible en: https://elpais.com/economia/2012/03/30/actualidad/1333130101_444446.html. Última consulta: 22 de enero de 2019.

³⁷ Más información sobre productos y destinos de las exportaciones uruguayas en Anexo I- gráficos 2 y 3 respectivamente.

variados ámbitos (sobre todo comercial y económico), visibilizar a la CSS y obtener mayor protagonismo en la agenda internacional (Colacrai y Kern, 2009).

A partir del “regionalismo post-liberal latinoamericano” (Caetano, 2009) que combinó la integración regional con las acciones de cooperación horizontal, AL destacó como la región que desarrolló de forma más activa esta CSS y triangular (CTR), junto con España en el marco de la SEGIB (Alonso, 2003).

No obstante, y a pesar de la confluencia de ciertas ideas y visiones de los gobiernos latinoamericanos para el período 2004-2015, resulta difícil afirmar que existiera una unidad y homogeneidad de visiones y propuestas con respecto a la inserción internacional de la región, los vínculos y tipos de negociaciones con los centros de poder y los términos de participación de la región en el SI.

El mantenimiento o alejamiento de los principios fundamentales del Consenso de Washington durante la llamada década ganada o década dorada (2003-2014) y los vínculos establecidos entre los países de la región en términos de sus relaciones económicas y de su posicionamiento sobre la inserción internacional, definió en el referido período diferentes improntas de los países dentro de AL y una separación a la interna, entre visiones de desarrollo bien diferentes (De León, 2017).

“Apesar das manifestações de unidade, das manifestações de política de poder, da aspiração manifesta de alguns governos para a criação um bloco de poder (restrito à América do Sul ou ao Cone Sul), da limitação de conflitos no âmbito do Atlântico Sul e da cooperação política, seria ingênuo pensar que hoje a região latino-americana apresenta uma visão homogênea sobre o que deve ser a sua inserção internacional, sobre as suas relações com os Estados Unidos assim como sobre os temas de interesse para a superpotência (tais como nos casos pontuais de Cuba, Colômbia e Venezuela; a agenda de segurança, entre outros) e sobre a construção da Alca” (Bernal-Meza, 2005: 14)³⁸.

³⁸ Traducción propia: a pesar de las manifestaciones de unidad, de las manifestaciones de política de poder, de la aspiración manifiesta por algunos gobiernos sobre la creación de un bloque de poder (restringido a América del Sur o al Cono Sur), de la limitación de conflictos en el ámbito del Atlántico Sur y de la cooperación política, sería ingenuo pensar que hoy la región latinoamericana presenta una visión homogénea sobre cómo debe ser su inserción internacional, sobre sus relaciones con Estados Unidos, así

En este sentido en concordancia con la visión de Caballero (2014) se destaca que una de las paradojas recurrentes en la historia de AL ha sido la existencia de una tensión entre dos imaginarios sociales que encuentran, por un lado, a la idea de unidad regional sustentada en la visión de valores compartidos y de un proyecto común, al mismo tiempo que de oposición hacia las potencias europeas coloniales y hacia el hegemón estadounidense; y, por otro lado, la idea de soberanía nacional y no injerencia ni cesión de soberanía, derivado de las independencias de la metrópolis y del miedo frente a una nueva colonización. “Esta disyuntiva entre regionalismo y nacionalismo cruzará transversalmente la historia de la región desde las independencias hasta la actualidad”.

Adicionalmente, debe destacarse que el referido dinamismo y crecimiento económico, que permitió la concepción e implementación de muchas de las dinámicas orientadas al desarrollo y a la CSS, comenzó a experimentar tendencias recesivas en 2014, las cuales se materializaron en 2015 cuando se registró una caída del 0,5% del PBI en la región, tendencia que continuó en los años posteriores al cierre del período de estudio del presente trabajo.

Al tiempo que, como fue mencionado, la primarización de las exportaciones regionales es un problema adicional. Sobre este aspecto, se entiende que la región podría haber aprovechado la oportunidad de crecimiento económico experimentado en la pasada década para trabajar en un cambio de su matriz productiva y diversificación de la oferta exportadora a fin de disminuir su dependencia y vulnerabilidad con respecto a los precios internacionales de los *commodities* y las variaciones en la relación de los términos de intercambio (Lamas, 2018: 12).

Con relación a este punto, Sanahuja (2018: 37) destaca que la actual AL más globalizada enfrenta nuevos riesgos relacionados con una mayor vulnerabilidad estructural a partir del fin de la bonanza experimentada, que responde tanto a factores cíclicos como estructurales y que muestran los límites de un modelo de inserción internacional aún muy dependiente de las materias primas.

como sobre los temas de interés para la superpotencia (tales como los casos puntuales de Cuba, Colombia y Venezuela; la agenda de seguridad, entre otros) y sobre la construcción del Alca.

3.1. Procesos de integración latinoamericanos

De acuerdo con Martin Rochester (1993: 9), la gran problemática del campo de las Relaciones Internacionales, a través de los años, ha sido encontrar la forma de minimizar el conflicto y maximizar la cooperación de forma de mantener un sentido de orden en un Sistema descentralizado de Estados soberanos; motivo por el cual, en el marco del OI imperante, resulta importante y necesario el análisis acerca de cómo los Estados coexisten, cooperan y se asocian a través de determinados procesos de integración.

Esta integración regional es aquí entendida como:

“[...] un proceso progresivo de articulación de políticas públicas en el que convergen distintos actores que intentan, mediante mecanismos de cooperación de diversa naturaleza, crear espacios políticos, económicos y sociales que logren contribuir a incrementar el bienestar de los ciudadanos, mejorar las condiciones estructurales de desarrollo, optimizar la inserción internacional y ampliar las capacidades de negociación de las partes que impulsan dicho proceso” (Ojeda, 2017: 149).

La referida “articulación” que los países latinoamericanos realizaron para insertarse de la mejor forma en el SI dio origen a diversos esquemas de integración, con propuestas y objetivos diferentes -de acuerdo con la época-, los cuales para su conformación requirieron de acuerdos y negociaciones entre las partes a la interna del bloque y, paralelamente, de adaptaciones al Orden imperante.

Las estrategias aplicadas por los Estados latinoamericanos en los diferentes períodos se corresponden, principalmente, con los postulados de la teoría económica, la ciencia política y las relaciones internacionales, en articulación con el Orden imperante.

Cabe destacar que, si bien son conceptos similares, la regionalización puede ser, tanto el proceso de apropiación de un espacio común, como la puesta en marcha de un proceso de integración; dentro de los cuales existen variaciones en el énfasis sobre los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales (Bernal-Meza, 2008 en Ojeda, 2017:150).

En este sentido, para el desarrollo de actividades de cooperación y para la existencia de cualquier proyecto de gobernanza económico-comercial multinivel (bilateral, sudamericano o regional) resulta necesaria, primeramente, la existencia de relaciones

políticas positivas entre los Estados y sus gobiernos y, en segundo lugar, la creación de instancias de gobernanza sobre la base de acuerdos políticos previos (Bernal-Meza, 2017: 125).

Durante las décadas del sesenta y setenta en AL tuvo lugar el hoy llamado viejo regionalismo que se encontraba influenciado por la teoría económica neoclásica y el estructuralismo de Prebisch en la CEPAL, el cual realizaba una descripción de la economía mundial dividida en centro y periferia, argumentaba acerca del deterioro de los términos de intercambio y colocaba su énfasis en la necesidad de promover la industrialización en América Latina de manera coordinada.

En concordancia con la referida línea de pensamiento, en este período fueron llevados adelante acuerdos de integración económica con el fin de expandir los mercados intra regionales, pero con una protección de las economías nacionales. Los esquemas de integración conformados fueron: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960 y transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración en 1980; el Mercado Común Centroamericano (MCC), creado en 1960 y transformado en Sistema de la Integración Centroamericana (SIC) en 1991; el Grupo Andino, creado en 1969 y transformado en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1997; y, finalmente, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975. Uruguay, participó de las negociaciones e integró desde sus inicios la ALADI e ingresó al SELA en 1977.

Posteriormente, a mediados de los ochenta, surgió el nuevo regionalismo o también llamado regionalismo abierto, el cual se extendió hasta fines de los noventa. Como analizado anteriormente, este período estuvo influenciado por la escuela económica de Chicago y por el modelo económico neoliberal. En esta etapa la integración se enfocó en la apertura de los mercados, la liberalización comercial y el estímulo de inversiones extranjeras como una forma de aumentar la competitividad económica y de enfrentar desafíos y presiones internas y externas resultantes de la economía globalizada.

Ingresando en la década de los noventa, tuvo lugar un reimpulso en el proceso de integración del Mercado Común Centroamericano y del Pacto Andino que se

caracterizaron por la apertura y liberalización comercial, la atracción de IED y la inserción de la región en la economía internacional (Saraiva y Tedesco, 2004: 478-479).

Paralelamente, y luego de extensas negociaciones que se iniciaron a partir de un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil, el 26 de marzo de 1991 fue firmado el Tratado de Asunción que dio origen al Mercosur que pretendía la conformación de un mercado común entre los cuatro países.

En función de las confluencias necesarias para el desarrollo y avance de un proyecto de gobernanza económico-comercial multinivel en los términos de Bernal-Meza (2017), el esquema experimentó diferentes etapas de mayor y menor éxito en el cumplimiento de sus objetivos.

Estas etapas pueden resumirse en: 1) La transición, etapa considerada exitosa en el cumplimiento del Programa de Liberalización Comercial, en el establecimiento institucional del proceso y en el involucramiento de sectores empresariales y organizaciones de la sociedad civil (Grandi y Bizzozero, 1997); 2) El estancamiento, debido a las dificultades de avanzar en la desgravación arancelaria y al congelamiento de las negociaciones con otros bloques; 3) El relanzamiento, a partir del 2000 como consecuencia de una reaproximación política entre los gobiernos del bloque; 4) El cuestionamiento, a partir del 2004 debido a las críticas del modelo neoliberal del bloque en función de un cambio en los signos políticos de los partidos en el gobierno de los países integrantes del esquema; y 5) El Mercosur social, en relación con la firma del Plan Estratégico de Acción Social y con una orientación del bloque hacia lo social, con responsabilidad regional y un fortalecimiento institucional.

De acuerdo con Bizzozero y Rodriguez (2015: 25), desde los inicios del proceso, existen dos debates recurrentes en las mencionadas etapas, uno en relación con las capacidades del bloque para alcanzar el objetivo de constitución de un mercado común -el cual es retomado cuando se produce un estancamiento funcional o cuando la coyuntura económica no resulta propicia-; y el otro, presente en la última década, relacionado con la pertinencia de una politización del proceso y la asunción de posiciones consideradas ideológicas.

Finalmente, sobre el Mercosur se dirá que el mismo ha servido como marco de acciones de CSS como las realizadas por el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el cual será analizado en el capítulo V de la presente investigación, destacando que Uruguay es beneficiario neto del mismo. También se destaca la expansión de los vínculos que el bloque del Cono Sur ha estrechado con otros países de la región por medio de la adhesión de Venezuela (suspendido actualmente) y Bolivia (en proceso), el desarrollo de una red de acuerdos con los Estados Asociados y la complementación con UNASUR en diversos temas y sectores.

Por otra parte, iniciado el siglo XXI con el inicio del multipolarismo -a partir de la pérdida de hegemonía de EUA en el SI-, surgió la teoría funcional de los regímenes de Keohane desarrollada en *After Hegemony*, donde sostenía que en función del papel favorecedor de la cooperación que desempeñan los Regímenes Internacionales, éstos pueden no solamente persistir, sino que inclusive ser reforzados en ausencia del Estado hegemónico.

Esta teoría, defiende que los Estados crean y mantienen Regímenes Internacionales por los beneficios que su existencia otorga, en la medida que brindan un marco provechoso para la realización de acuerdos de cooperación proveedores de ventajas mutuas en el marco de sus intereses comunes y/o complementarios. Éstos disminuyen las asimetrías de información, facilitando la cooperación por medio de la reducción de incertidumbre y el fortalecimiento de la confianza entre los Estados.

Este proceso puede generar entonces una intensificación de la cooperación, tras la desaparición de la estructura hegemónica; por lo que los mismos suelen evolucionar y ampliar sus ámbitos temáticos, e incluso construirse unos sobre otros, antes que desaparecer junto con la estructura de poder que los creó.

Vinculado con la explicación teórica de Keohane, se observó que en la práctica las actividades de cooperación entre los países latinoamericanos que se produjeron desde los setenta, a partir de los 2000 -en un SI y regional diferente- comenzaron a profundizarse teniendo como objetivo, por un lado, la consecución del desarrollo para una región marcada por desigualdades y que continúa siendo la más desigual del mundo; a

la vez que, posicionarse en ciertos ámbitos como eje articulador de algunos proyectos políticos que procuraban un mejor posicionamiento de sus actores en el SI (Lechini, 2009; Morasso, 2015; Ojeda, 2016).

Con este fin, se estimuló la profundización de la integración regional como herramienta de autonomía económica y política en la superación de los problemas vinculados con el desarrollo y la desigualdad latinoamericana, y como medio para mejorar la posición de los países de AL en el SI.

Surgiendo, como ya visto, el regionalismo post-liberal a raíz del agotamiento del regionalismo abierto y de las propuestas de las nuevas fuerzas políticas en el gobierno, de la redefinición de las políticas de desarrollo, del resurgimiento de la CSS (Sanahuja, 2012), de la asunción de políticas de construcción de nuevas alianzas políticas y de diversos esquemas de integración.

Por lo que, durante esta etapa fueron creadas la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), en 2004 y transformada en Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2006; la Comunidad Suramericana de Naciones, en 2004 y transformada en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008; y las Cumbres de ALC, en 2008 y transformada en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. Tanto la UNASUR como la CELAC han sido integradas desde sus inicios por Uruguay.

A pesar de que, como fuera mencionado anteriormente, no es necesaria la implementación de un esquema de integración para que se produzca CSS, el dinamismo y profundización que la misma experimentó durante los primeros diez o quince años del siglo XXI estuvo enmarcado en las diversas iniciativas de integración regional latinoamericanas analizadas. En este sentido, Vera (2011:95) destaca que las causas de esta vitalidad pueden encontrarse en los mayores niveles de desarrollo alcanzados por varios países, el fortalecimiento de capacidades y la acumulación de experiencias, y el empuje de procesos de integración en América Latina que incorporan espacios de cooperación en diversos ámbitos como parte de su actividad.

Paralelamente a este proceso de fortalecimiento de la CSS a la interna de la región latinoamericana, la crisis económica que sufrieron los países del Norte, a partir de 2008, generó una disminución aún mayor de la cooperación tradicional hacia la región, la cual ya se encontraba disminuyendo en función de los criterios establecidos para la AOD por parte de la OCDE. “El tema coyuntural marcado por la crisis hace cada vez más difícil justificar los recursos al exterior por los países donantes, cuando en lo interno las condiciones son cada vez más difíciles para su ciudadanía, sus economías y hasta su situación política” (Altmann, 2011 en Ojeda, 2016: 86).

Finalmente, en relación con las diferentes fases de regionalismo, se destaca que actualmente nos encontramos frente a una nueva etapa con características más estratégicas llamada de diversas formas por los autores, entre las que se destacan el regionalismo multinivel (Malamud, Gandini, 2012), regionalismo multifacetado (Kfuri, 2015), regionalismo deliberativo (Dri, 2018) e incluso regionalismo de ideas desconocidas (Granja y Gomez Saraiva, 2017) iniciada en la segunda década del siglo XXI con características más pragmáticas y estratégicas, con una visión más economicista y con la intención de insertar a la región en las cadenas globales de valor. En el marco de esta etapa se destaca la creación de la Alianza del Pacífico (AP) en 2011.

A fin de ilustrar este abordaje de las asociaciones regionales, que muestra un renovado optimismo económico-comercial en diferentes declaraciones y coberturas periodísticas, se destaca la cobertura de la BBC sobre el lanzamiento de la AP en su nota del 8 de junio de 2012 donde se expresa que:

“[...] los cuatro países con las economías más prósperas de América Latina sellaron un bloque de cooperación comercial y política “[...] que busca aprender de los errores cometidos en el pasado y aspira a convertirse en un verdadero motor de la economía y la integración latinoamericanas. Con la novedad de tener la mirada puesta en la cooperación con la región de Asia Pacífico y con el convencimiento de que se debe abandonar la tendencia al proteccionismo que tienen otros bloques, especialmente Mercosur”³⁹.

³⁹ Nota periodística de diario BBC del 8 de junio de 2012. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120607_economia_alianza_pacifico_bd>. Última consulta: 23 de enero de 2019.

Si bien, hubo negociaciones y posiciones encontradas a la interna del país, acerca de la participación o no de Uruguay en este proceso; al día de hoy, Uruguay no forma parte del mismo.

Al final del período de la presente investigación y ya en perspectiva sobre las acciones y políticas aplicadas en la década ganada (2003-2014), de acuerdo con Bernal-Meza (2017: 122), estos modelos reflejaron las aspiraciones de liderazgo regional de los gobiernos que los impulsaron. Ejemplos de ello son el caso de Venezuela por medio de la ALBA-TCP, el de Brasil a través de la UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano y, finalmente, el retorno de México al escenario latinoamericano (en contraposición a Brasil) por medio de la AP. No puede ser aquí omitido el hecho de que la AP, a su vez, marca una reaproximación estadounidense hacia AL, de la mano de otro hecho internacional de destaque como lo fue la recomposición de las relaciones diplomáticas entre EUA y Cuba.

3.2. Relevancia de los países del Cono Sur en el modelo uruguayo

El estudio de la coyuntura particular de los países más próximos a Uruguay se debe a que, en función de su posición geográfica y tamaño relativo, el país ha enfrentado históricamente una relación particular con sus vecinos.

A partir de la firma de la Convención Preliminar de Paz en 1828 en el marco de las negociaciones entre Argentina y Brasil con la mediación de la diplomacia británica, representada por Lord Ponsomby, le fue otorgada a Uruguay la condición de “estado tapón”, lo cual marcó históricamente las relaciones del país con sus vecinos.

Las implicaciones que tuvo su condición de estado tapón en la PE de Uruguay se relacionan con su ubicación en el medio de dos países con un tamaño, una población y un mercado mucho mayores que el uruguayo, lo cual ha generado una cierta dependencia uruguaya de sus vecinos, así como la necesidad de coordinación con los mismos para proyectarse política y económicamente en el SI.

Estas características han propiciado un comportamiento histórico de la PE uruguaya, la cual siempre ha priorizado sus relaciones económico-comerciales y político-diplomáticas con sus vecinos.

En este sentido, desde el retorno de los gobiernos democráticos en Uruguay en 1985, la importancia de la región para el país ha sido una característica constante; a pesar de que cada gobierno ha tenido una impronta particular, en la cual dicho vínculo ha sido más o menos intenso, pero siempre mantenido.

Por tales motivos, además del Orden internacional y regional imperante, analizar el contexto más próximo en el marco del cual la PE y de cooperación uruguaya fue diseñada y ejecutada permite tener una visión más clara y dar una explicación más acabada de todos los factores que influenciaron la misma en sus diferentes niveles.

Tanto la política económica, como la exterior del país han sido diseñadas a partir de lo que Luján (1994) denomina de círculos concéntricos, que tienen en su eje inicial al país y van ampliándose en orden de prioridad encontrando primeramente a Argentina y Brasil, en segundo lugar, al Mercosur, luego a los estados asociados al bloque y al resto de Latinoamérica. Fuera del continente, la intensidad ha sido mayor en algunos momentos, con EUA y en otros, con la Unión Europea y algunos países asiáticos.

La importancia de Argentina y Brasil para Uruguay es indiscutida y ha sido mantenida y estimulada por todos los gobiernos del período de análisis. No obstante, la estrategia adoptada por Uruguay en relación con sus vecinos ha sido denominada como pendular, motivo por el cual en algunos momentos la misma ha estado más próxima y alineada con Argentina y en otros más orientada hacia Brasil.

Esta estrategia conocida como *Bandwagoning* por la teoría de las Relaciones Internacionales explica la aplicación de una práctica consistente en alinearse con el Estado más fuerte de la región en el marco del SI, por no contar con capacidades propias para influir en la distribución de poder de forma independiente. Esta técnica es utilizada principalmente por los Estados pequeños (Schroeder, 1995).

“Bandwagoning, is more prevalent among those (countries) that fall behind the pre-eminent state to such an extent that they can do virtually nothing to influence power distributions or bring about significant independent effects, especially on a systemic level [...] Is a strategy to preserve basic security concerns by seeking protection from a stronger,

and even threatening, power [...] In general, the weaker the state, the more likely is to bandwagon rather than balance” (Walt, 1987: 28-32)⁴⁰.

En este sentido, las relaciones de Uruguay más próximas a alguno de sus dos vecinos, de acuerdo con López (2014a:19), se relaciona con los procesos formativos de los partidos fundacionales uruguayos durante el siglo XIX y que continuó durante el siglo XX, en donde el Partido Colorado ha tenido relaciones más estrechas con Brasil, mientras que en el Partido Nacional ha ocurrido lo mismo con Argentina.

Durante la década de los noventa, a pesar de ciertas ondulaciones, las relaciones fueron de relativo equilibrio en el marco del OI neoliberal imperante y el regionalismo abierto que encontró a los tres países asociados en el Mercosur, en donde el foco estuvo colocado básicamente en los temas económico-comerciales.

La relativa estabilidad tuvo un quiebre en el año 2002 cuando declaraciones del expresidente Batlle (Partido Colorado) ocasionaron un conflicto diplomático con Argentina, generando una aproximación hacia Brasil y un aumento en los indicadores comerciales bilaterales.

Solucionado este problema diplomático, las relaciones volvieron a un cierto equilibrio y con expectativas de mejora de los vínculos a inicios del siglo XXI, en función del nuevo orden regional imperante y de la relativa coincidencia de los partidos de corte progresista que llegaron al gobierno de los tres países.

No obstante, estas expectativas que no se concretaron debido a que se produjo un nuevo conflicto con Argentina, esta vez a raíz de la instalación de una planta de celulosa en Uruguay sobre las márgenes del Río Uruguay.

⁴⁰ Traducción propia: El *Bandwagoning*, es más frecuente entre aquellos (países) que se encuentran tan por tras del estado preeminente que no pueden hacer prácticamente nada para influir en la distribución de poder o producir efectos significativos de manera independiente, especialmente a nivel sistémico [...] Es una estrategia para preservar las cuestiones básicas de seguridad por medio de la búsqueda de protección del más poderoso e incluso del poder amenazante [...] En general, cuanto más débil es el estado, más probable es que aplique esta estrategia en vez de una estrategia de equilibrio.

El conflicto se inició en 2005 y tuvo su pico de mayor intensidad entre 2006 y 2007, causando grandes perjuicios económico-comerciales para Uruguay e impactos en las relaciones políticas y comerciales entre ambos países, que se enfrentaron por este asunto en el Tribunal Arbitral del Mercosur y en la Corte Internacional de Justicia. A partir de 2010, luego de los fallos arbitrales y con un gran esfuerzo político-diplomático, las relaciones comenzaron a estabilizarse y el conflicto a caer en intensidad.

Este incidente trasladó el péndulo de las relaciones internacionales uruguayas hacia Brasil, las cuales fueron fortaleciéndose cada vez más y llevaron a que el expresidente Mujica, al inicio de su mandato en 2010, en referencia a las relaciones con los vecinos y la orientación de su PE, señalara que Uruguay debe ir “en el estribo de Brasil” sobre todo a causa de la proyección de este último como líder regional. A lo cual agregó que:

“[...] sin Brasil el mundo a Uruguay no se le abre, se le cierra; y que la relación que tiene con Brasil le potencia otras relaciones con otros países en el mundo⁴¹”

Dejando así de manifiesto su visión de la situación regional y la estrategia de *bandwagoning* del país con relación a Brasil para poder, a partir de éste, acceder al mundo. Esta estrategia de alineación de la PE uruguaya a la brasilera en el marco de un SI multilateral y un orden regional post-liberal aparece como uno de los elementos explicativos de la profundización de los vínculos uruguayos con la región y del aumento de la CSS uruguaya durante el período de estudio (2005-2015), acompañando la estrategia del vecino país.

No obstante la explicación anterior, cuando analizado en términos regionales Argentina, Brasil y Uruguay han coincidido de manera general en sus políticas económicas, de desarrollo y visión del SI durante el período de análisis; diferenciándose de otros países de la región.

En este sentido, cuando se analiza la estrategia económica y política aplicada por los tres países en comparación con otros de sus socios regionales, puede observarse que los

⁴¹ Nota periodística del diario La República del 24 de mayo de 2010, en Documento de Trabajo N.79 de Fernández Luzuriaga (2011) “La agenda internacional del Uruguay en el primer año del gobierno de José Mujica”.

tres basaron su proceso de desarrollo en la ampliación del mercado interno, a partir de ciertas medidas para la transformación de las estructuras productivas de sus economías, orientadas tanto a los productos destinados a exportación como a los destinados al mercado interno, generando una estructura productiva más compleja y tecnológicamente más madura para lo cual el Estado se convirtió en un actor principal (De León, 2017).

A su vez, en el ámbito internacional intentaron aprovechar la sinergia del Mercosur para escalar las exportaciones, avanzando en la intensidad tecnológica de los intercambios. Esta estrategia difiere de la aplicada, por un lado, por el grupo de países de AL nucleados hoy en la AP, que mantuvieron estrategias globales de tipo neoliberal; y, por otro, de un grupo de países con una muy fuerte presencia estatal con mercados internos más débiles y exportaciones basadas en hidrocarburos y minerales, como Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Por otro lado, cuando se observan las políticas orientadas a la reducción de la pobreza y redistribución de la renta, los tres países también destacan por ser los que registraron un mayor descenso de la pobreza en términos relativos durante la última década, con una reducción del 87,7% en Argentina, 70,8% en Uruguay y 56% en Brasil (De León, 2017: 53).

A su vez, cuando observado el índice de Gini para el análisis de la concentración de renta, estos países también muestran, en términos relativos regionales, los mejores resultados en cuanto a la equidad y cohesión social.

Finalmente, sobre las relaciones con Argentina y Brasil se dirá que las proximidades en las visiones políticas que generaron los acercamientos en los períodos anteriores, en la actualidad, debido a un cambio de gobierno en Argentina y una crisis política en Brasil -seguida por un cambio a un tipo de gobierno de extrema derecha-, han generado un relativo distanciamiento político de Uruguay para con ambos vecinos.

Por otro lado en relación con Chile, se destaca que el mismo, en función de ciertas características y de su tamaño relativo, ha sido considerado, en muchos momentos, como modelo de referencia a ser seguido y consultado por Uruguay.

Dentro de la visión neoliberal de apertura de mercados, existe una línea uruguaya contraria a la permanencia de Uruguay en el Mercosur, la cual ha destacado que el país debería abandonar el bandwagoning y la dependencia comercial de los dos gigantes vecinos y aplicar una estrategia de apertura comercial emulando el modelo chileno.

Por otro lado, ya no en el ámbito económico-comercial sino que en el ámbito relativo a la CSS, Chile y su Agencia de Cooperación han resultado de gran apoyo en el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación uruguaya y en la creación de la AUCI.

A este respecto, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y desde la AUCI, en entrevistas realizadas para esta investigación, se destacó que:

“[...] para aprender más sobre la CSS realizamos un convenio de cooperación con la Agencia Chilena (que fue nuestro primer gran socio de cooperación) y luego también hicimos un convenio con la Agencia Colombiana”⁴².

“Fuimos a Chile, Brasil, Colombia, México y España en donde vimos cómo trabajaban, cómo se organizaban, como llevaban la contabilidad, que lugar ocupaba la CSS, si el trabajo era realizado por proyectos, que perfil tenían los funcionarios, etc. A fin de diseñar nuestro modelo; todos los casos nos sirvieron para alguna cosa en particular”⁴³.

En función de lo expuesto en este apartado puede observarse que, no solamente como socios comerciales los países del Cono Sur han sido de gran relevancia para Uruguay, sino que también lo han sido en la implementación de políticas económicas y de desarrollo, de la PE e inserción internacional y de la ejecución y el fortalecimiento de la CSS y su institucionalidad.

4. Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD)

La visión tradicional de desarrollo dependiente del crecimiento económico, en la cual el Sur se encuentra subordinado al Norte, resulta fundamental en la conformación de las dimensiones Norte-Sur y Sur-Sur del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo

⁴² Conrado Ramos (ex Subsecretario de OPP) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 22 de junio de 2017.

⁴³ Martín Rivero (ex Director Ejecutivo de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

(SICD), que tiene su base en la existencia del binomio desarrollo-subdesarrollo heredado del contexto de guerra fría (Ojeda, 2016: 19), como fue analizado en el capítulo I del presente trabajo.

La base científica de esta visión clásica de desarrollo se asentó en la economía y posteriormente en la sociología, lo cual permite explicar la expansión de la idea de que: a mayor crecimiento económico, más desarrollo; junto con el posterior análisis del desarrollo definido en términos de las relaciones de poder entre los actores del SI.

No obstante, y de acuerdo con Sotillo (2011: 28), se destaca que el crecimiento mejora los datos económicos de un país, pero ello no implica su relación directa con una mejora en la distribución y el bienestar social o de las estructuras políticas, económicas y/o sociales de un país. Por tanto, si bien es cierto que sin crecimiento económico no hay posibilidades de desarrollo; este desarrollo no es alcanzado únicamente con crecimiento económico.

Este SICD se encuentra conformado por un gran número de organizaciones de diversa naturaleza, dentro de las cuales se destaca a los organismos internacionales, gobiernos, diversas instituciones públicas de países oferentes y receptores de cooperación, ONGs, empresas y otras organizaciones de la sociedad civil (Gómez y Sanahuja, 1999:11).

A su vez, la cooperación internacional que en este Sistema se despliega, también cuenta con diversas modalidades entre las cuales se destacan la tradicional Norte-Sur (CNS), la Sur-Sur (CSS) y la Triangular (CTR).

En el marco de un proceso -mencionado anteriormente- para la mejora de la eficacia de esta cooperación, la misma ha atravesado y continúa experimentando una serie de revisiones y debates acerca de sus fundamentos, objetivos, modalidades e instrumentos. Estas revisiones y debates han tenido lugar en el seno de las Naciones Unidas, como organismo de carácter multilateral que nuclea a los participantes de este SICD.

4.1. Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) dentro del SICD

Cuando se habla de AOD, generalmente se hace referencia a los montos de la ayuda por parte de los donantes tradicionales y, en la mayoría de los casos, a la falta de

cumplimiento en los compromisos asumidos con relación a los montos de cooperación comprometidos.

En relación con los montos se destaca que, desde 1960 los donantes agrupados en la OCDE han destinado a la región latinoamericana un total de USD370.000 millones de AOD aproximadamente, lo cual, si comparado con el Ingreso Nacional Bruto (INB), resulta poco significativo en cuanto al monto. Esta AOD representó un 0,9% del INB en la década del sesenta, cayó al 0,5% hacia fines de los ochenta y se desplomó iniciado el siglo XXI, llegando a un ínfimo 0,18% en 2014 (Vera y Pérez-Caldentey, 2015).

No obstante, fue la influencia de los discursos y prácticas de los donantes en las políticas y en las formas de inserción internacional, donde radica la relevancia de los actores de la cooperación que modelaron los rumbos del desarrollo regional (Ayllón, 2017: 176).

De acuerdo con el análisis realizado en el capítulo I, la forma en la que esta AOD fue otorgada a los países beneficiarios se relaciona con las dos etapas que atravesó la CID; la primera, como recurso político durante la Guerra Fría y, la segunda, a partir de su fin, como herramienta orientada al desarrollo, a pesar de la permanencia de ciertas condicionalidades.

En este sentido, durante la Guerra Fría y hasta el fin de ésta la AOD recibida por la región provenía básicamente de los EUA y se encontraba destinada al mantenimiento de la estabilidad de la región, alejada de una posible amenaza comunista y movimientos revolucionarios, sobre todo a partir del triunfo de Fidel Castro en Cuba en 1959. Esta cooperación básicamente se concentró hasta fines de los ochenta en ayuda militar y asistencia técnica, a lo que se le sumó la cooperación financiera a partir de la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Con el fin de la Guerra Fría, la crisis de la deuda externa y el retorno de las democracias a la región latinoamericana, en el marco de la implantación de los programas de ajuste estructural, la AOD se articuló en una “condicionalidad cruzada” que presionó a los receptores e impuso la “ortodoxia neoliberal” (Ayllón, 2017: 182). Por lo que la ayuda era otorgada en la medida que la región fuese funcional al despliegue de una política exterior hegemónica que promoviera la liberalización económica (Sanahuja, 1999: 51).

Durante este período y en función de la fatiga de la ayuda -como fue explicado con anterioridad-, la AOD de los EUA experimentó una gran disminución. No obstante, la región vio surgir a nuevos oferentes de cooperación destacándose la Unión Europea (UE), España, Alemania y Japón. Ello se explica, en parte, por el hecho de que al EUA haberse consolidado como potencia mundial, se despreocupó de la región, que ya no constituía más una posible amenaza; y se mantuvo el interés solamente en dos áreas: la profundización comercial, a través de la propuesta del ALCA y la consolidación de la democracia y estabilidad regional, por medio de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Por otra parte, debido a las grandes crisis económicas que AL comenzó a experimentar a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, la AOD recibida por la región proveniente principalmente de la UE y la ONU se concentró fuertemente en el combate a la pobreza, la cual se encontraba en niveles altísimos en aquel momento. En el caso específico de Uruguay, destaca la AOD ofrecida por la Agencia de Cooperación Española AECID, la cual se fundamenta en el relacionamiento histórico del Gobierno de España con la región en general y con Uruguay, en particular.

Aquí, el aspecto de fondo radica en que la AOD de estos donantes, condicionada a la erradicación de la pobreza, generó que se atacaran los efectos y no las causas que la provocaron, las cuales se encontraban en la desigualdad y la falta de herramientas de redistribución. Por otro lado, también provocó un gran problema para los países de renta media (PRM), casi todos en el caso latinoamericano, que pasaron a ver cada vez más reducida la oferta de AOD en función de las condiciones de elegibilidad establecidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En este sentido, para el caso de Uruguay de acuerdo con las cifras oficiales de los informes del Banco Mundial sobre oferta y recepción de AOD⁴⁴, puede observarse una evolución con tendencias a la baja. Durante el período de estudio, la misma representaba

⁴⁴ Informe y gráfico disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?end=2015&locations=UY&start=1985&view=chart>. Última consulta: 09 de mayo de 2018.

un 0,473% del INB en 1986, alcanzando su punto máximo en 1993 cuando representó un 0,763% del INB, cayó a 0,1% del INB a inicios del siglo XXI y se encontraba en 0,045% del INB en 2015, año que marca el fin de la presente investigación⁴⁵.

Iniciado el Siglo XXI, dos aspectos complicaron aún más las posibilidades de recepción de AOD por parte de los PRM: los atentados terroristas del 11 de setiembre, que desplazaron la cooperación estadounidense hacia la seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo; y, por otro, los ODM, que orientaron los esfuerzos de la cooperación hacia la erradicación de la pobreza extrema principalmente en el continente africano.

No obstante, el caso uruguayo denota una particularidad al haber sido seleccionado como único país de AL y único de renta media-alta para integrar un grupo de ocho países piloto del Programa Unidos en la Acción⁴⁶ en el marco de la reforma del SNU, que generó interés, no solo de la ONU, sino de otros cooperantes en participar y sumar esfuerzos a esta iniciativa; lo cual permitió al país ser beneficiario de algunos proyectos puntuales que fortalecieron su institucionalidad, que será analizado con mayor profundidad en el capítulo IV del presente trabajo.

A su vez, de acuerdo con Fittipaldi (2012: 15), otro elemento particular del caso uruguayo se relaciona con la imagen internacional de país seguro y transparente para gestionar y ejecutar fondos de cooperación al desarrollo que incidió en la decisión de varios organismos internacionales e intergubernamentales de asentar oficinas de operaciones regionales en la capital uruguaya, Montevideo como: la Sede Administrativa y Parlamento del Mercosur, la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe, la Oficina Regional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Oficina Regional del Observatorio de Energía Renovable de ONUDI, el Centro de Formación para la Integración Regional, la oficina regional para el Cono Sur de la Secretaría General Iberoamericana y la Oficina Regional de la CAF, entre otros.

⁴⁵ Ver Anexo I - Gráfico 6: Evolución de AOD neta recibida por Uruguay como porcentaje del INB para el período 1985-2015.

⁴⁶ El Programa Unidos en la Acción y la participación uruguaya dentro del mismo, será detallado en el apartado 4.4 del presente capítulo.

A lo cual debe adicionarse la instalación de la Secretaría Ejecutiva del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS, de 2012 a 2015, y que actualmente se encuentra en la República Argentina.

Por otro lado, la mencionada cooperación de la AECID -que en 2010 representaba un 18%⁴⁷ del total de la AOD recibida por el país, comenzaba a disminuir en el marco de las tendencias a la baja de la AOD y de una fuerte crisis económica en España. En este sentido, desde la Agencia de Cooperación de dicho país, Uruguay comenzó a recibir más exigencias relacionadas con la mejora de la gestión y ejecución de la cooperación, generando que las acciones llevadas adelante vinculadas con los requerimientos de la AECID contribuyeran con el fortalecimiento institucional del país y la buena gestión que, posteriormente, el Uruguay transformó en un activo de oferta de CSS técnica en la región.

Paralelamente, el aumento y la creciente importancia de la CSS en AL, unido a los procesos de búsqueda de autonomía regional, con políticas exteriores más afirmativas y diversificadas “[...] condujeron a muchos donantes a reevaluar la conveniencia de mantener su cooperación y su apoyo en la región a través de mecanismos de triangulación” (Ayllón, 2017: 202).

Iniciada la segunda década del siglo XXI, se consolidó el incremento de la CSS en AL, a partir de una coyuntura política regional de gobiernos con una visión social del desarrollo, una mayor disponibilidad de los recursos a ser asignados por los gobiernos de AL a sus proyectos y acciones de cooperación y la retirada paulatina de la AOD recibida de los donantes tradicionales.

La disminución de AOD hacia la región contó con dos factores principales a ser tenidos en consideración; por un lado, la crisis internacional iniciada en los EUA en 2008 y que afectó a los países desarrollados, a la vez que, la mejora en los indicadores económicos de AL los excluyó de las categorías de elegibilidad como receptores de AOD, alcanzando, en algunos casos, la famosa y controvertida “graduación”. Sobre este aspecto se

⁴⁷ AUCI (2013) “Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay”.

considera importante destacar las declaraciones del exdirector de la AUCI en declaraciones al diario La Diaria, quien expresó que:

“Más allá de que las ayudas se hayan reducido a nivel global, lo hicieron en mayor medida hacia América Latina. Hace una década, esta región recibía 12% de la cooperación en el mundo, y si bien en la actualidad no hay estadísticas consolidadas, Rivero afirmó que no superarían el 4% del total. Hay una tendencia global a concentrarla en las regiones más pobres: África sub-sahariana y parte del sudeste asiático, y la poca cooperación que se ha seguido destinando a este continente se ha concentrado en los países más pobres de la región, como Bolivia y Paraguay” (Marín Rivero-La Diaria, 2014)⁴⁸.

Finalmente, sobre este aspecto resulta importante subrayar que la paulatina disminución de la AOD contribuyó al aumento de la CSS, puesto que propició la necesidad de buscar soluciones desde y para el Sur. De este modo, el crecimiento de la CSS se explica, además de por la coyuntura política regional de gobiernos de izquierda, la convicción del gobierno acerca de la necesidad de cooperar horizontalmente y el crecimiento económico experimentado a partir de la mejora en las condiciones de los términos de intercambio, por la disminución de la cooperación tradicional recibida en la región que hizo necesario un trabajo en favor del desarrollo a partir de nuevas y alternativas herramientas, como ha sido destacado anteriormente.

4.2. El problema de “la graduación”

El problema relacionado con la “graduación” se inicia con el cuestionamiento de los Estados sobre los métodos de categorización de los países y de la asignación de AOD la cual se basa, principalmente, en el PIB nacional. Esta categorización colocó a la mayoría de los países latinoamericanos dentro del grupo de los denominados “países de renta media” (PRM).

⁴⁸ La Diaria: artículo Una ayudita. Uruguay sustituye la cooperación tradicional por la relación sur-sur. Febrero de 2014. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/2/una-ayudita/>. Última consulta: 10 de mayo de 2018.

Este coeficiente de categorización que es utilizado por los miembros del CAD-OCDE, es considerado insuficiente a la hora de evaluar, clasificar y medir los niveles de desarrollo de los Estados destinatarios de la AOD.

En este sentido, tanto el criterio como la propia definición y concepción del desarrollo han sido objeto de diversas críticas, dando lugar a extensos debates puesto que “[...] el desarrollo se concibió desde los países industrializados como un proceso impregnado con la noción de progreso” (Antonini y Hirst, 2009:16).

La referida categorización, ha generado que cuando los países muestran un crecimiento de sus indicadores económicos, consecuentemente vean reducida la AOD que recibían por parte de los donantes tradicionales. En este sentido, el cuestionamiento se relaciona con un aspecto colocado con anterioridad en el presente análisis, en relación con que el crecimiento económico por sí solo no garantiza desarrollo.

Desde el punto de vista conceptual, utilizar una clasificación de los países según su renta per cápita para la asignación de la cooperación al desarrollo puede ser útil para los organismos financieros en su evaluación sobre la capacidad de repago de los países, pero “[...] no refleja la multi-dimensionalidad del concepto de desarrollo humano sustentable como ejercicio efectivo de todas las capacidades y derechos de todas las personas para elegir la vida que quieren vivir” (AUCI, 2013:15).

Si se toma en consideración que más del 70% de la población mundial en condiciones de pobreza vive en países clasificados como de renta media, puede sostenerse que la utilización del PBI como principal indicador para la asignación de AOD “[...] resulta ineficaz, porque no hay bases sólidas para seguir sosteniendo una relación lineal entre ingreso per cápita y desarrollo” (Ojeda, 2016: 193).

Al entender el desarrollo como un concepto multidimensional resulta imposible evaluar, clasificar y medirlo mediante indicadores económicos que, entre otras cosas, no tienen en cuenta la desigual en la distribución de la renta. Destacándose adicionalmente que los estudios sobre desarrollo han creado un vasto cuerpo teórico y empírico que refleja esta multidimensionalidad por medio de indicadores más amplios, como el índice de desarrollo humano (IDH) o el índice de progreso social.

En este sentido, los países latinoamericanos en el “Consenso de El Salvador⁴⁹” sobre Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media reivindicaron la necesidad de continuar recibiendo apoyo y cooperación a fin de alcanzar tales objetivos, así como también se reclamó por la necesidad de tomar en cuenta criterios adicionales a la renta per cápita para la evaluación del grado de desarrollo de los países y la asignación de cooperación internacional.

Uruguay apoya esta posición, por lo cual el Director de Cooperación Internacional de la Cancillería del país, Emb. Gustavo Pacheco destaca que:

“Uruguay continúa peleando por reivindicar los compromisos de AOD de los países centrales o desarrollados. Se entiende que ese es un compromiso global, porque siguen existiendo deficiencias estructurales en todos nuestros países”⁵⁰.

No obstante, en función de esta conceptualización, Uruguay ha sido “graduado” como un país con un índice de renta alta por los criterios del BM, lo cual restringe drásticamente las posibilidades de recepción de AOD, que ya venían mermando intensa y sistemáticamente en los últimos años. En menos de diez años los volúmenes se redujeron a la mitad, puesto que en 2004 Uruguay recibió 60,18 millones de dólares correspondientes a AOD y en 2012, la cifra disminuyó a 33,74 millones. Las principales entidades donantes fueron la ONU, la UE y el Fondo para Operaciones Especiales del BID entre los organismos multilaterales; mientras que entre los países se destacaron España, Alemania, Francia y Japón (AUCI, 2014).

Otro aspecto relevante en el debate se relaciona con ciertos argumentos en relación al mantenimiento de la AOD con los países de la región, en función de la garantía de estabilidad regional que los mismos pueden proporcionar, así como también la provisión de bienes públicos.

⁴⁹ Documento disponible en: <<http://www.sela.org/bd-documental/documentos/consenso-de-el-salvador-sobre-cooperaci%C3%B3n-para-el-desarrollo-con-pa%C3%ADses-de-renta-media/>>. Última consulta: 10 de febrero de 2018.

⁵⁰ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

Sintetizando estas cuestiones puede decirse que el problema de la graduación ha incorporado aspectos vinculados con el debate sobre la continuidad de oferta de AOD a los PRM, sobre la correlación entre el PBI y el desarrollo, sobre la efectividad de la AOD en el desarrollo, sobre la idoneidad del término graduación y sobre el futuro de los PRM y del propio SICD.

Como consecuencia de esos cuestionamientos y debates, al final de este estudio pueden observarse algunas acciones por parte de los donantes tradicionales, vinculadas con la presentación del instrumento “*Development in transition*” como una nueva herramienta que busca promover el desarrollo sostenible en la región latinoamericana a medida que los países hacen la transición hacia niveles de ingresos más elevados; la cual ha sido celebrada por la región⁵¹.

Finalmente, debe destacarse que en la actualidad y como fue mencionado anteriormente, algunos de los donantes se encuentran reevaluando sus estrategias de cooperación con la región latinoamericana a través del estímulo de la Cooperación Triangular (CTR). Al tiempo que, en función de la nueva realidad económica y política a nivel regional y una relativa desaceleración de la CSS a partir de 2015, también comienza a mostrarse una orientación por parte de los países de AL hacia este tipo de cooperación, que puede ayudar a mantener el dinamismo y también el vínculo con los países centrales, pero en términos diferentes de los de la AOD, por lo menos en lo que a la condicionalidad de la ayuda respecta.

4.3. El debate sobre la Eficacia de la Ayuda

En el marco de un cambio de siglo, a nivel mundial fue iniciado un debate en relación con la eficacia de la ayuda internacional que reflexionó sobre el impacto que la AOD efectivamente tiene sobre el desarrollo de los países del Sur; a la vez que también, se estableció el debate sobre la gobernanza global la cual se encontraba en una encrucijada para continuar avanzando y reducir efectivamente la pobreza.

⁵¹ Más información sobre este instrumento en: https://www.oecd.org/dev/BackgroundPaper_DiT.pdf y en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/op-ed-dit21-20170704_en.pdf. Última consulta: 10 de febrero de 2018.

Comenzaron, por tanto, a surgir algunas iniciativas y declaraciones que apuntaban a la necesidad de que la transferencia de recursos del Norte hacia el Sur fuese más eficaz y capaz de otorgar mayores poderes a los países receptores por medio de la apropiación local y la responsabilidad compartida.

En este contexto y en el marco de las Naciones Unidas, fue firmada la Declaración del Milenio⁵², como la síntesis de un proceso orientado hacia la mejora en la eficiencia de la cooperación al desarrollo, que tuvo lugar durante las Cumbres Internacionales realizadas en los años noventa, desde la visión y perspectiva de los donantes agrupados en el CAD-OCDE.

A través de la firma de dicha Declaración, fueron adoptados los ODM, como plan de acción mundial para lograr ocho objetivos de lucha contra la pobreza, que debían ser alcanzados en el año 2015.

Estos objetivos planteaban metas cuantitativas en ocho áreas específicas: reducción de la pobreza; educación universal; igualdad de género; salud infantil; salud materna; combate contra el SIDA; sustentabilidad del medio ambiente; y establecimiento de una asociación mundial para el desarrollo. Asimismo, con el objetivo de adaptar el cumplimiento de los ODM a las diferentes realidades locales fueron definidas 34 metas y 60 indicadores de progreso.

A partir de su adopción, los ODM pasaron a constituir el marco referencial dentro del cual se desarrolló la actividad de cooperación de la ONU y de las principales agencias de cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral (Antonini y Hirst, 2009: 33).

Como cuestión de fondo, algunos críticos sostienen que, pese a las declaraciones de cooperación global, los ODM no fueron universales, sino que constituyeron un reflejo de la visión del Norte impuesta al Sur. En la medida que los mismos tuvieron un foco muy

⁵² Documento disponible en: <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>. Última consulta: 20 de setiembre de 2017.

fuerte en la pobreza extrema que denotó cierto sesgo asistencialista, sin hacer referencia a la inequidad, ni a la exclusión social.

De acuerdo con esta visión, los compromisos del Milenio no afectaron los intereses de los países del Norte salvo por su aporte en asistencia oficial que, en la mayoría de los casos, los porcentajes de aporte estipulados nunca fueron cumplidos. A pesar de sus debilidades de origen, los críticos admiten que los ODM sirvieron de catalizador para trabajar sobre una realineación de las políticas globales de desarrollo.

La promoción de una alianza para el desarrollo, como uno de los objetivos, tuvo en este sentido un potencial transformador, ya que abrió la posibilidad para vincular la cooperación internacional con otras políticas del Norte relacionadas con el comercio internacional, la IED, la transferencia de tecnología, la migración y la defensa. (Antonini y Hirst, 2009:35)

Esta preocupación sobre la efectividad de los ODM estuvo relacionada con la síntesis cuantitativa que debía realizarse sobre la consecución de “resultados globales”, lo que limitó el margen de maniobra y la capacidad de adaptación de la cooperación en los diferentes contextos.

“[...] el interés central puesto en la ‘medición de resultados’ de acuerdo con los indicadores propuestos, constituye una importante limitación, tanto para la selección de países destinatarios de ayuda como para la identificación de acciones de cooperación que no se ajustan a estos indicadores” (Colacrai y Kern, 2009: 106).

Por tal motivo, luego de la Cumbre del Milenio que lanzara los ODM, se sucedieron otra serie de encuentros y Cumbres Internacionales que, entre otros aspectos, trabajaron estas cuestiones de adaptación y medición de los desafíos del milenio.

A partir del Consenso de Monterrey (2002), en el que se reconoció que los montos de asistencia oficial para el desarrollo seguían estando muy por debajo de los considerados necesarios para cumplir con los ODM, fueron intensificadas las reuniones y el trabajo de los Grupos Específicos en Roma (2003), París (2005), Accra (2008), Busan (2011) y Addis Abeba (2015).

El Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda (FANEA) que tuvo lugar en Roma en 2003 representó un esfuerzo por aumentar la eficacia de la CID y colaborar en el logro de los ODM, por lo que en su Declaración se alerta sobre la cantidad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes, con el objetivo de disminuir los costos de transacción de los países receptores de la ayuda (Ojeda, 2016: 142).

Posteriormente, el 2 de marzo del 2005, fue aprobada la Declaración de París (DP) sobre la Eficacia de la Ayuda, que fue creada para trabajar en el seguimiento y complemento de los ODM. Se trató de un plan de trabajo destinado a mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Los compromisos acordados en la DP fueron objeto de reuniones de supervisión y revisión bajo la consigna “Agenda para la Acción”.

La DP, firmada por más de 90 países, institucionalizó cinco principios (apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad) para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda, los cuales se constituyeron en la “piedra angular” del proceso, generando diferentes posturas y debates a nivel regional en relación con su aplicación. En este sentido, cabe mencionar que la AUCI destaca la aplicación de estos cinco principios por parte de la cooperación uruguaya.

Durante el transcurso de estos años han sido elaborados diversos informes que evalúan los avances y fracasos de la DP. Estas evaluaciones, que describen la situación en los países receptores, han sido, en algunos casos, bastante generales por lo que resulta difícil determinar si las mejoras que se produjeron en algunos indicadores de ciertos países se debieron a las intervenciones de los donantes o si otros factores domésticos fueron las causas de las relativas mejoras.

Paralelamente, tuvo lugar otro debate importante en este marco relacionado con la terminología utilizada para la denominación de los países del Sur, identificados como “nuevos donantes” o “donantes emergentes”, lo cual ha sido motivo de polémicas y análisis teóricos, como el de Ayllón y Surasky publicado en 2010. En este sentido, se observa que los países del Sur han optado por la utilización de términos como “países cooperantes” o simplemente “socios”.

En este contexto, en el año 2008 se produjo la Cumbre del Programa de Acción de Accra (PAA), que supuso una ruptura con los dos encuentros anteriores en el reconocimiento de las prácticas cooperativas iniciadas y ejecutadas entre países en desarrollo.

En el Foro de Alto Nivel de Accra fue planteada una línea, liderada por Brasil, que colocó a los países del Sur como agentes activos de cooperación resistentes a los paquetes de condicionalidades establecidos por los donantes. Por lo que se consiguió que el PAA considerara la demanda formulada por los países en desarrollo “de adaptar la DP a los principios y rasgos de la CSS” (Ayllón, 2011). Asimismo, también se destacó la contribución realizada por la CSS y triangular para con el cumplimiento de los objetivos de la DP.

Por tanto, en la Declaración de Accra se materializó la inserción de la CSS en la agenda de eficacia de la ayuda, lo cual significó la primera manifestación de la diversificación del paradigma de la eficacia de la ayuda, mediante el reconocimiento de la relevancia y de los aportes enriquecedores alternativos de la CSS.

Posteriormente, al iniciarse el IV Foro de Alto Nivel realizado en Busan en 2011, los países participantes del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) presentaron una declaración de gran valor en relación con la concertación política en el SICD en la cual declararon que:

“[...] la Cooperación Internacional está cambiando, al igual que los retos que el mundo enfrenta, y las oportunidades que existen para continuar avanzando hacia el desarrollo. Principios y paradigmas que eran válidos hace años deben ser hoy revisados y ampliados” (PIFCSS, 2011: 1).

En función de la presión ejercida por los países integrantes del PIFCSS junto con los BRICS, en este FANEA se logró establecer una nueva Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo mediante la implementación de principios comunes, pero reconociendo el principio de diferenciación respecto a la naturaleza de los compromisos aplicables a la CSS. En el documento final de Busan se destacó la importancia de la CSS al señalar que:

“[...] los aportes al desarrollo sostenible van más allá de la cooperación financiera, extendiéndose al conocimiento y la experiencia de desarrollo

de todos los actores y países. La cooperación Sur-Sur y la triangular tienen el potencial de transformar las políticas y los enfoques relativos a la prestación de servicios de los países en desarrollo al aportar soluciones locales, eficaces y adecuadas a los contextos nacionales” (Alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo, 2011)⁵³.

Sobre esta declaración y los logros obtenidos, la AUCI destacó que a partir de Busan ya no se debate sobre la eficacia de la cooperación *stricto sensu*, es decir sobre la cooperación como ayuda oficial al desarrollo (AOD tradicional Norte Sur) únicamente, sino que la agenda abarca la eficacia de la cooperación *lato sensu*, es decir, de la cooperación oficial y no oficial y otros recursos e instrumentos que se destinan al desarrollo o que podrían contribuir a éste (AUCI, 2012: 9).

Adicionalmente, el exdirector de AUCI destaca la importancia del fortalecimiento latinoamericano a fin de presentar posiciones regionales en los debates acerca del SICD, el cual destaca en dos niveles:

“1- La CSS y todas las actividades en el marco de Segib han permitido unificar posiciones regionales, sobre todo en el marco de Busan y ahora en el PABA +40 que se va a desarrollar, en relación con las definiciones de CSS; cómo debe hacerse, cuáles son sus valores y principios, la importancia que reviste respecto a la cooperación tradicional y las posiciones latinoamericanas en estos eventos, ha servido muchísimo. Y en estos diez años se vio un crecimiento gigante de articulación política.

2- Otro elemento, que ahora se ha debilitado, pero que entre el 2003 y 2013 tuvo un destaque muy importante fue toda la proliferación de espacios regionales como UNASUR, CELAC, ALBA, etc. que políticamente fue muy central puesto que los presidencialismos fueron muy fuertes durante ese período. Eso también es cierto. Allí se veían muchos discursos vinculados a la CSS y se desarrollaron algunas grandes cosas en función de Venezuela, Cuba y Brasil, pero que ahora están saliendo de escena”⁵⁴.

Posteriormente, y con la finalidad de avanzar en los compromisos establecidos en Busan, entre otros grupos de trabajo, fue creado un Building Block (BB) para la CSS y CTR que se concentró en el desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas, la promoción

⁵³ Documento disponible en:

<http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENTFINAL_ES.pdf>.

Última consulta: 22 de setiembre de 2017.

⁵⁴ Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

de actividades de aprendizaje por parte de los PRM y otros países en desarrollo, el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación sobre los aportes de la CSS y la triangular en el cumplimiento de los ODM y la mejora del acceso y de la información disponible sobre mecanismos de intercambio de conocimiento y de otros servicios que proveen los organismos multilaterales respecto a la CSS y a la CTR (Ojeda, 2016: 152).

Uruguay, que fue uno de los participantes más activos de este grupo, destacó que:

“[...] el BB se comprometió a diseñar unas directrices de la CSS y triangular para el desarrollo efectivo, diseñar planes para involucrar a los socios del Sur en actividades de CSS y Triangular. Asimismo, el BB se comprometió a compartir conocimiento y lecciones aprendidas entre los países en desarrollo y a elaborar un marco para evaluar la contribución de la CSS y triangular a los objetivos del desarrollo” (AUCI, 2012: 8).

Continuando con el cumplimiento del calendario, tuvieron lugar diversas reuniones de Alto Nivel en el marco de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo que orientaron su trabajo hacia una Agenda de Desarrollo Incluyente post-2015. Esta Agenda de trabajo post-2015 sirvió de insumo para, luego de diversas negociaciones, el establecimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)⁵⁵.

Como se ha visto en el capítulo I, en el mes de julio de 2015 se produjo el Foro de Alto Nivel de Addis Abeba en donde fue firmada la Agenda de Acción de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (AAAA)⁵⁶ y, seguidamente, en el mes de setiembre fue realizada la Cumbre que negoció la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Estos ODS plantearon algunos cambios con relación a los ODM, sobre todo vinculados al enfoque de los desafíos, colocando la perspectiva de sostenibilidad en el centro de los

⁵⁵ Agenda 2030 versión disponible en español en: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>>. Última consulta: 22 de setiembre de 2017.

⁵⁶ Versión en español de Agenda de Acción de Addis Abeba, disponible en: <http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf>. Última consulta: 22 de setiembre de 2017.

retos al entender que, para garantizar la vida, los derechos individuales y los del planeta es necesario un modelo a seguir sostenible.

En segundo lugar, se destaca un enfoque más amplio, puesto que, mientras que los ODM se basaban en promedios nacionales y no contaban con la realidad de las comunidades más vulnerables y alejadas, los ODS incluyeron un enfoque en el que se tienen en cuenta más parámetros que reflejan mejor una realidad diversa.

En tercer lugar, los ODS trajeron un enfoque de universalidad, puesto que los ODM trabajaban las metas solo en los países en desarrollo, mientras que los ODS establecieron una interconexión de los desafíos en la Agenda de desarrollo que requieren ser abordados por todos los países.

Finalmente, se destaca que los compromisos asumidos en la Agenda 2030 se corresponden con los desafíos futuros en relación con un desarrollo sostenible, establecidos en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

4.4. El papel de las Naciones Unidas en la cooperación uruguaya

A la hora de analizar las dinámicas dentro de las Organizaciones Internacionales, resulta importante entender los procesos que atravesaron en su creación en concordancia con la teoría de Cox (1996), que otorga gran importancia al estudio de las Instituciones las cuales, junto con las ideologías y las capacidades materiales, conforman las estructuras históricas del SI.

Estas Instituciones, que concentran ideas y capacidades materiales, reflejan las relaciones de poder que las crearon y tienden, por lo menos inicialmente, a producir imágenes colectivas consistentes con aquellas relaciones de poder.

“I have been concerned with the ways in which international organization has contributed to particular structures of world order by reflecting and reinforcing dominant forms of state and preeminent social forces” (Cox, 1996: xi-xii).

Debido a que las Instituciones deben su existencia a los Estados que la crearon, suelen no gozar de plena autonomía, en términos de recursos políticos, económicos e ideológicos.

Según la teoría neorrealista, las estructuras son definidas no por todos los actores que florecen en el Sistema, sino por los más poderosos; en donde su grado de interdependencia determina la forma en que el Sistema se organiza (Waltz, 1979).

En el caso de las Agencias y Organismos encargados de la Cooperación Internacional dentro del SNU ello se reflejó en la visión de cooperación y desarrollo occidental que, por momentos, la ONU tomó como modelo universal.

No obstante, en función su representatividad y mecanismos de participación estas Organizaciones brindan oportunidades de reflexión colectiva, debates y cambios en las concepciones, metodologías, instrumentos y estructuras.

En este sentido, las Naciones Unidas han sido el ámbito en el cual los debates sobre el SICD, las metodologías y eficacia de la ayuda han tenido lugar.

Consecuentemente -como ya fuera analizado-, en el marco de los debates sobre la eficacia de la ayuda internacional y el impacto de la AOD sobre el desarrollo, la ONU lanzó los ODM con el espíritu de mejorar la eficacia de la cooperación orientada al desarrollo; y, en el marco de estos ODM, Uruguay pasó a formar parte del grupo de países que integraron el proceso piloto *Delivering as One* (DAO) o “Unidos en la Acción”⁵⁷, como también fue destacado con anterioridad.

El proceso DAO fue una iniciativa que se llevó a cabo a partir del año 2007 en ocho países denominados “pilotos” (Albania, Cabo Verde, Mozambique, Ruanda, Tanzania, Pakistán, Vietnam y Uruguay), por medio de la cual el SNU puso en práctica, junto con los gobiernos nacionales, la nueva forma de gestión de la cooperación para el desarrollo.

⁵⁷ Más información sobre el proceso Unidos en la Acción y Uruguay país piloto en: <http://www.onu.org.uy/unidos-en-la-acci%C3%B3n>. Última consulta: 22 de setiembre de 2017.

El objetivo del Programa era lograr una mayor coherencia programática, mayor armonización y complementariedad entre las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y, en definitiva, mejorar la coherencia, eficiencia, eficacia y la sostenibilidad de las acciones del SNU sobre el terreno.

Para este fin fue creado en 2007 el Fondo de Coherencia (FC) que, junto con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF -por sus siglas en inglés-) cofinanció los proyectos de desarrollo ejecutados en los países piloto.

Durante el período de duración del Programa DAO (2007-2012) Uruguay fue beneficiario de diversos programas y proyectos que buscaban una mejora en la eficacia de la AOD y capacidad de impacto real en el desarrollo de los beneficiarios.

Cabe destacar, como hito más relevante para el presente estudio, que en el marco de este Programa DAO y del trabajo que en su seno fue realizado en favor del fortalecimiento institucional del país, se encaminó y sentaron las bases para el surgimiento de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Según Paula Veronelli, Oficial a cargo del PNUD en Uruguay, el proyecto H fue la piedra angular para la creación de la AUCI.

“[...] en el marco de los Proyectos Conjuntos que se llevaban a cabo entre ONU y el gobierno estaba el proyecto H, enfocado en el fortalecimiento institucional del país, que fue el que comenzó a trabajar la idea de crear un Instituto de Cooperación; aún no era esta idea de Agencia, pero fue en el marco de este proyecto que se mejoró la capacitación de los recursos humanos y se jerarquizó la institucionalidad de la cooperación. Finalmente, esta idea inicial de Instituto acabó transformándose en la AUCI”⁵⁸.

5. Reflexiones sobre la influencia del Sistema en las estrategias de PE y CSS uruguayas

A modo de conclusiones del presente capítulo se destaca que, la comprensión del Orden político Internacional imperante resulta fundamental para explicar las

⁵⁸ Paula Veronelli (Oficial a cargo de PNUD Uruguay) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 29 de junio de 2017.

dinámicas políticas, diplomáticas y de integración en AL y, particularmente, en Uruguay en la medida que el mismo no cuenta con autonomía decisional, al no ser un detentor de poder internacional.

Sobre el Orden económico Internacional y sus dinámicas, pudo observarse su relación con la integración a nivel regional. En este sentido se destaca, por un lado, la creación del Mercosur, la cual coincide con la adopción del neoliberalismo en la región y, por otro, la creación de esquemas regionales como la UNASUR y la profundización de las actividades de CSS durante la década ganada en AL (2003-2014) que coincide con un ciclo de crecimiento económico regional a partir de la mejora en los términos de intercambio a nivel internacional. Este período fue caracterizado también por una crisis económica internacional que disminuyó la oferta de AOD hacia la región.

Adicionalmente, a partir de 2014, el fin del ciclo de bonanza económica en AL y un cambio del signo político de los partidos que accedieron en algunos gobiernos de la región, se relaciona con un enfriamiento de los vínculos y del estímulo a la CSS latinoamericana. Al tiempo que, la menor disponibilidad de recursos en las economías nacionales, las contracciones del presupuesto y los reclamos sociales dificultaron la justificación de recursos y parte del presupuesto nacional hacia programas de CSS y desarrollo regional.

Una mayor perspectiva al cierre del análisis permite entender y mostrar más claramente la correlación existente entre una mejora en la economía y un aumento de la CSS regional. Por lo cual, la bonanza económica en AL para el período de análisis oficia como uno de los factores explicativos en el marco de un contexto regional de coincidencia de orientaciones políticas de los gobiernos progresistas, que compartieron una visión social del desarrollo, la cooperación y la ayuda conjunta horizontal con el espíritu de solucionar problemas del desarrollo que son comunes a toda la región.

Por otra parte, en relación con el Orden regional, se destaca que la incorporación tardía de los países de la región al MNOAL con una visión e historia diferente a la africana y asiática, explica que históricamente las bases de la CSS regional se hayan asentado en la CTPD, más que en los temas relacionados con la política internacional y reforma del Sistema. Observándose en la práctica, de manera general -a pesar de las

particularidades de cada país-, una adaptación al SICD y un trabajo orientado hacia la inserción al mismo en mejores condiciones para todos, más que motivaciones reformistas globales, señalizadas en el plano discursivo de algunos países de la región.

Adicionalmente, se destaca que a pesar de la confluencia de ciertas ideas y visiones de los gobiernos latinoamericanos durante la década ganada, que permitieron una profundización en la integración regional y una reemergencia de la CSS, resulta difícil afirmar que existiera una unidad y homogeneidad de visiones y propuestas con respecto a la inserción internacional de la región, los vínculos y tipos de negociaciones con los centros de poder y los términos de participación de la región en el SI. Sino que, las diferentes improntas durante el referido período consolidaron al cierre del mismo, una separación a la interna de la región entre visiones de desarrollo bien diferentes.

Para el caso particular de Uruguay, se destaca que, independientemente del Orden imperante, el Cono Sur siempre se ha mantenido como prioridad en la PE y acciones de desarrollo del país; tanto para el establecimiento de acuerdos de tipo económico-comercial, como para la implementación de estrategias de inserción internacional, desarrollo, profundización de actividades de CSS y fortalecimiento institucional. A su vez, en relación con el binomio Argentina-Brasil, el *Bandwagoning* ha sido la estrategia históricamente aplicada, en donde por momentos su PE ha estado más alineada con Argentina y a partir de 2006 cada vez más “al estribo” de Brasil.

En cuanto al SICD y la eficacia de la cooperación, se destaca que la misma ha atravesado y continúa experimentando una serie de revisiones y debates acerca de sus fundamentos, objetivos, modalidades, instrumentos y efectividad; destacando que los compromisos asumidos en la Agenda 2030 y los ODS son los desafíos que se plantean a futuro en la Agenda de la Eficacia y del Desarrollo Sostenible.

Sobre este aspecto, se destaca el papel de Uruguay en el SICD, como país piloto del Programa DAO de la ONU y como país activo dentro de los reclamos del Sur en el debate de la Agenda de la Eficacia, de las categorizaciones de los países y de la graduación de los mismos en el Sistema.

Finalmente, en concordancia con la visión de Sanahuja (2018: 38), se destaca que actualmente se está produciendo un viraje político que afecta de manera directa al multilateralismo y a las instituciones de cooperación que está llevando a que países en desarrollo que antes planteaban la necesidad de revisión del Orden, ahora se posicionan en su defensa frente al nacionalismo exacerbado de algunos países.

Capítulo III: Política Exterior uruguaya y modelo de desarrollo

Con el objetivo de explicar los procesos internos que permitieron el aumento de la CSS, el presente capítulo analiza la visión y modelos de desarrollo que los diferentes partidos políticos uruguayos poseen y las estrategias de PE ejecutadas en consecuencia, como variables internas explicativas del referido incremento. A su vez, son estudiados los vínculos político-diplomáticos y los tipos de acuerdos priorizados durante el período de análisis, como indicadores correlacionales entre el modelo de desarrollo y las orientaciones y ejes de la política exterior. Finalmente, fueron analizadas las posiciones de los diferentes partidos en relación con la Cooperación Internacional al Desarrollo.

1. El Análisis de Política Exterior (APE) en el caso uruguayo

Considerando que durante el período de estudio varios de los actores y factores que afectan la PE han ido modificándose, se hace preciso en el análisis la comparación de la PE de los diferentes gobiernos y de los factores que la influenciaron y determinaron, a través del Análisis de Política Exterior (APE) o *Foreign Policy Analysis* (FPA), puesto que:

“[...] the politics of foreign policy are perpetually changing, depending on the country or the region, and by no means always in the same directions. This is why case and country-studies are so important” (Hill 2003:11)⁵⁹.

Este APE se dedica específicamente al estudio del proceso decisorio de la PE considerando a los factores internos de los Estados, como elementos importantes al momento de analizar las diferentes trayectorias de la PE de los países, pero también los

⁵⁹ Traducción propia: las políticas de la política exterior están en continuo cambio, dependiendo del país o de la región y de ninguna forma ocurren siempre en la misma dirección. Esta es la razón por la cual los estudios de caso y de países son tan importantes.

externos que la influenciaron. De acuerdo con Hill, a fin de entender las acciones del Estado, el APE requiere del estudio sobre la interacción de ambas áreas (interna e internacional):

“[...] we can only fully understand what states do by looking at two interactions: between their international position and their domestic context; and between the problem being faced and the nature of the decision-making process employed to handle it” (Hill, 2003: 52)⁶⁰.

Como mencionado en las definiciones introductorias, este APE puede enfocarse en el contenido de las diversas políticas (militar, cultural o de expansión comercial, etc.), en los resultados esperados, en ciertas decisiones políticas o en los procesos mediante los cuales se argumenta en favor de determinada política (Tomassini, 1987).

En este sentido, Fernández Luzuriaga (2008) afirma que la PE presenta, en cualquier país y momento histórico, particularidades que la hacen propender hacia la continuidad. Sin embargo, como cualquier política pública, puede ser objeto de revisión o readaptación ante un cambio de gobierno.

Sobre el caso uruguayo Buquet (2007) expresa que la PE del país pasó de verse como una política de Estado a convertirse en un campo fundamental de discusión, convirtiéndose crecientemente en una cuestión de disputa ideológica. Reforzando esta idea Chasqueti expresa que:

“[...] el discurso tradicional que se refiere a la Política Exterior como una política de consenso, es un discurso falso. El proceso legislativo estudiado demuestra que, por el contrario, es un elemento distintivo que divide las aguas” (Chasqueti 2007: 98).

En función de estas afirmaciones, el presente estudio utiliza el APE como teoría de alcance medio para realizar un análisis sobre los ejes de la PE del país, de los factores que la afectan, inciden y determinan, y de la evolución de la CSS en su marco.

⁶⁰ Traducción propia: solamente es posible entender por completo lo que hacen los Estados observando dos interacciones: entre su posición internacional y su contexto doméstico; y entre el problema al que se enfrenta y la naturaleza del proceso de toma de decisiones empleado para manejarlo.

2. Los partidos en la Política Exterior uruguaya

De acuerdo con las argumentaciones trabajadas en el Capítulo I, el presente estudio considera a la PE como una política pública, en la cual el Estado aparece como actor principal. No obstante, esta política pública se encuentra bajo la influencia de una amplia gama de actores, públicos y privados; y factores, sistémicos y coyunturales, que la transforman en un campo dinámico, complejo y de amplitud temática.

Como mencionado anteriormente, las líneas de PE latinoamericanas han atravesado ciclos definidos por diversos factores, destacando los económicos y políticos, en donde resulta fundamental la articulación de las variables externas con las condiciones internas. En este sentido, De León (2017: 34) destaca que además de las variables económicas, muchas veces, estos ciclos se correlacionan con los procesos políticos; en este sentido, “[...] es necesario analizar los condicionamientos que la inserción externa establece respecto de la articulación interna de los recursos y actividades. Al mismo tiempo, la coyuntura política define el posicionamiento ante las circunstancias externas y la estrategia para gestionar hacia adentro su resultante”.

En este sentido, resulta fundamental destacar que, de acuerdo con varios autores (Buquet, 2007; Chasquetti, 2007; López, 2015), la PE uruguaya es de carácter partidocrática y partidocéntrica; entendiendo a la misma como una política de partidos.

Estas afirmaciones se relacionan con el hecho de que la PE uruguaya estuvo desarrollada e implementada en la mayor parte del Siglo XX “[...] por el Partido Colorado, quien ocupó durante la mayoría del tiempo el gobierno, siendo contrapesada por las posturas del Partido Nacional que se opuso a algunas acciones panamericanistas promovidas desde el gobierno” (Garcé y López, 2014:3). Así, una vez que las diferentes fuerzas políticas comenzaron a alternarse con mayor frecuencia en el gobierno (a fines del siglo XX e inicios del XXI), la misma comenzó a ser entendida y vista como una política de partidos.

Los análisis en relación con de la centralidad de los partidos políticos como actores dominantes, pero no excluyentes, de la PE han sido iniciados por Caetano, Rilla y Pérez (1987) y han configurado una línea de estudios del sistema político uruguayo visto como una partidocracia.

En concordancia con esta línea, el presente estudio coloca a los partidos como actores centrales de las preferencias en PE nacional. Estas preferencias están constituidas por las ideas programáticas que orientan la toma de decisiones políticas, planteando los cursos de acción adecuados para resolver problemas políticos específicos (Tannenwald, 2005). Es decir que, la ideología del partido y de las diferentes fracciones son de relevancia a la hora de determinar la orientación de la PE; al tiempo que también debe atenderse al tratamiento que cada partido tenga en relación a la disciplina partidaria.

En base a estas argumentaciones, resulta fundamental el análisis de las orientaciones y decisiones de PE de Uruguay en relación con los períodos de gobierno de cada partido y con su visión de desarrollo, en el marco de un contexto internacional y regional concreto.

2.1. Sistema de partidos uruguayo

De acuerdo con Buquet (2016: 235), el sistema de partidos uruguayo es uno de los que cuenta con mayores niveles de institucionalización en AL; en donde el concepto de institucionalización se encuentra fuertemente asociado a la idea clásica de estabilidad, especialmente en el terreno electoral.

Hasta la década del sesenta, este sistema se encontró compuesto únicamente por dos partidos tradicionales, el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN). Actualmente, el sistema es multipartidista y se encuentra conformado por cuatro partidos con representación parlamentaria: los dos partidos fundacionales, el Frente Amplio (FA), creado en 1971, y el Partido Independiente (PI), de pequeña magnitud, creado en 2003.

En el sistema uruguayo, los agentes políticos de relevancia son de dos tipos: partidos y fracciones. Por tanto, según López (2014a), se debe atender a la naturaleza de fraccionalización de los partidos y a las características peculiares del sistema electoral que regula la competencia entre ellos y entre las fracciones de los mismos, lo que ha llevado a la configuración de un sistema de competencias inter e intrapartidarias.

El alto nivel de institucionalización del sistema uruguayo, destacado anteriormente, crea barreras para el surgimiento de nuevos partidos y, a su vez, el formato fraccionalizado de los partidos existentes genera instancias de competencia donde las fracciones buscan

construir liderazgos originando momentos de conflicto, pero también momentos de cooperación intrapartidaria e incluso interpartidaria.

Esto permite la coexistencia de intereses en el sistema partidario uruguayo, tanto a nivel de partidos como de las fracciones; en donde, si bien podría afirmarse que los intereses de los partidos se encuentran compuestos por la resultante de los intereses de las fracciones, también debe tenerse en consideración la posibilidad de existencia de intereses diferentes entre las fracciones.

Por ello, López (2014a: 4) destaca que “partidos y fracciones al competir buscan diferenciarse y adoptan diferentes posiciones a partir de perfiles ideológicos, en tanto conjunto de ideas que constituyen y caracterizan a los actores, y matrices de pensamiento político como “mapas de ruta” para la acción, siempre condicionada por los incentivos institucionales del espacio en el que desarrollan su acción”.

Estas ideologías y matrices de pensamiento ubican a los partidos dentro de la dicotomía de filosofías públicas de izquierda (FA) y derecha (Partidos fundacionales), en donde la derecha privilegia las relaciones Norte-Sur y la alianza con los países desarrollados, priorizando la apertura al mundo; mientras que la izquierda privilegia las relaciones Sur-Sur y la alianza con los países emergentes, priorizando lo regional. A su vez, dentro de estos partidos se encuentran las diferentes fracciones, sectores o alas que también tienen orientaciones hacia la derecha o la izquierda.

En este sentido, la orientación de la política exterior de los diferentes gobiernos no solo se relaciona con las ideas, visiones de desarrollo y matrices de pensamiento del partido en el gobierno, sino también con la distribución de poder resultante de la elección entre de las diferentes alas a la interna del partido.

2.2. Visiones de desarrollo y signo político de los partidos en Uruguay

Primeramente, resulta fundamental puntualizar que, como trabajado en las consideraciones introductorias, hasta el momento Uruguay no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo (PND), lo cual facilitaría mucho la implementación de acciones a la interna del país y en relación con las decisiones de PE y cooperación internacional

orientadas a la consecución de objetivos de desarrollo consensuados a nivel nacional. A pesar de ello, desde AUCI⁶¹ se destaca que es llevado adelante un trabajo para definir las prioridades nacionales, sectoriales y locales en materia de desarrollo por medio de un proceso más artesanal, a lo cual debe sumarse la Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030 que fue aprobada en diciembre de 2018.

Por otra parte, se remarca que este trabajo se encuentra inserto dentro del núcleo específico de estudios sobre la Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (CSSD) que, de acuerdo con Malacalza (2015: 204), comienza a tener un número cada vez mayor de internacionalistas latinoamericanos que comparten el interés por interpretar las políticas de CSSD de los países de la región desde su coyuntura concreta en tiempo y espacio, y por realizar un análisis comparativo teniendo en cuenta la especificidad del ámbito social, político y económico en el cual fueron desarrolladas. En este núcleo específico de estudios se destacan los trabajos de Ayllón y Surasky (2010), Hirst (2010), Lengyel y Malacalza (2011) y Ayllón y Ojeda (2013), entre otros.

En la realización de dicho trabajo comparativo sobre las políticas de desarrollo de los diferentes gobiernos del país para el período de estudio, se percibe que la misma consiste en la articulación equilibrada de las necesidades internas y las posibilidades externas.

Sobre los cual Lengyel y Malacalza (2014: 54) destacan que “[...] no siempre las acciones exteriores de un país en desarrollo logran mantener tan delicado equilibrio, a razón de instabilidades políticas internas, fragilidades institucionales, liderazgos personalistas o autoritarios, o limitaciones del sistema internacional, entre otros factores, que en conjunto resquebrajan las posibilidades de una política exterior virtuosa.”

En este sentido, y partiendo de la afirmación trabajada sobre la PE uruguaya como partidocrática y partidocéntrica, resulta fundamental que su estudio sea realizado en vinculación con los partidos que la desarrollaron e implementaron, de forma más o menos equilibrada y virtuosa -en los términos de Lengyel y Malacalza- y las implicancias que la

⁶¹ Karen Van Rompaey - Responsable del Área de Gestión de Conocimiento de AUCI en entrevista realizada el 23 de enero de 2019.

misma tuvo en las acciones de cooperación internacional, en función de las ideas y visiones de desarrollo de los referidos partidos y sus alas.

Desde la perspectiva analítica de López (2017: 137) se identifican tres factores que explican, de forma individual o combinada, la orientación de la PE que impulsan los partidos. Un primer factor refiere a la representación de intereses (Fordham, 1998 y Conley, 1999), el segundo a los aspectos institucionales como la cohesión, la unidad y la disciplina partidaria (Malloy, 2003) y el tercero enfatiza en el papel de la ideología (Thérien y Noel, 2000; Milner y Judkins, 2004; y Marks, Wilson y Ray, 2006).

En relación con los diferentes signos políticos de los partidos y su orientación, como se señaló anteriormente, se destaca la dicotomía de filosofías públicas de izquierda y derecha; en donde la primera apuesta a la integración regional, no solamente en lo comercial sino también en lo político, a la vez que prioriza las relaciones Sur-Sur; y la segunda muestra preferencias por la apertura comercial unilateral al mundo, a partir de un énfasis marcadamente económico y normativamente liberal.

En este sentido, en Uruguay los partidos han construido matrices de pensamiento en PE, que se constituyen en las principales condicionantes de sus preferencias sobre la orientación de la PE de las dos grandes filosofías públicas de izquierda y derecha (López, 2015: 14). Buquet (2007: 117), por su parte, refuerza esta idea expresando que la PE uruguaya “[...] se convierte crecientemente en una cuestión de disputa ideológica, tanto entre los partidos como entre sectores al interior de los mismos”.

Adicionalmente, dentro de estas dos grandes filosofías de izquierda y derecha, Camilo López (2015) realiza su análisis proponiendo un conjunto de dimensiones que hacen el “ser” de izquierda o de derecha en política exterior. Para ello construye matrices de PE de izquierda y de derecha a partir de un conjunto de dimensiones.

La primera dimensión responde a la visión que se tiene sobre el modelo de desarrollo, medida en el eje Estado – Mercado; la segunda refiere al régimen político; la tercera a su posicionamiento frente a la integración (medida en términos de supranacionalidad versus intergubernamentalidad) y la última refiere a la dimensión de las tradiciones en PE.

A partir de este análisis se refuerza el entendimiento de que la derecha privilegia las relaciones Norte-Sur y por lo tanto la alianza con los países desarrollados, mientras que la izquierda privilegia las relaciones Sur-Sur y por lo tanto la alianza con los países emergentes. Consecuentemente, en lo que atañe al foco territorial, mientras la izquierda prioriza lo regional, la derecha prioriza la apertura al mundo.

Por tanto, para el caso uruguayo, el partido ubicado a la izquierda (FA) prioriza a la región y al resto de los países emergentes como aliados estratégicos. Adicionalmente, se destaca que a nivel intrapartidario el posicionamiento entre sus alas ideológicas muestra matices, en donde su ala izquierda presenta un apoyo mayor a la priorización de la región, especialmente a Brasil, y al resto de los países emergentes como aliados estratégicos, mientras que el ala derecha del partido divide sus posiciones en mitades que apoyan la priorización de la región o el equilibrio entre la región y el mundo, teniendo una visión donde los aliados estratégicos varían según la agenda, aunque Brasil y los países emergentes es la segunda preferencia en este caso (López, 2014a).

Por otra parte, a la derecha del sistema de partidos uruguayo, se encuentran los partidos fundacionales (PC y PN) que están mayoritariamente a favor de la apertura al mundo, considerando que los aliados estratégicos varían según los temas de la agenda (López, 2014a: 26).

Siguiendo esta línea, y a fin de realizar un estudio completo del presente caso, resulta necesario adentrarse en el análisis de los ejes de PE, así como de los vínculos político-diplomáticos que fueron priorizados por los diferentes partidos en el gobierno de Uruguay para el período de estudio.

3. Foco territorial y países aliados de acuerdo con los ejes de PE

Con el objetivo de identificar los ejes de la PE uruguaya de los diferentes partidos y sus alas en el gobierno para el período de análisis, de acuerdo con las construcciones metodológicas de Onuki y Oliveira (2010) y Luján (2011), el trabajo estudia la priorización del foco territorial (apertura al mundo o región) y la elección de los aliados claves (países desarrollados o emergentes).

Como fue explicado en el apartado metodológico, el estudio de las referidas variables se debe a que otras cuestiones como el respeto por las reglas básicas del Derecho Internacional, la libre determinación de los pueblos, la no intervención o la solución pacífica de controversias son, en realidad, componentes esenciales de las actuales reglas de interacción entre Estados a nivel internacional y por tanto son mantenidos en todos los gobiernos nacionales, a partir del retorno a la democracia en 1985 (Onuki y Oliveira, 2010).

La tipología desarrollada por Luján (2011) -en la cual se basa este estudio- centró su análisis en las dos variables anteriormente mencionadas: a) el foco territorial prioritario para la PE del país (región, mundo o equilibrio entre la región y el mundo) y b) los principales conjuntos de países o regiones concebidos como aliados o principales socios en el sistema internacional (BRICS, principales países desarrollados -como los EUA, integrantes de la UE y Japón-, o un conjunto amplio de países de la región y más allá de la misma, que varían según los temas y momentos de la PE del país).

Con base en esta tipología, se destaca que a partir de 1985, si bien la PE uruguaya se mantuvo estable en sus orientaciones estratégicas de largo plazo; con base en el análisis desarrollado por Luján⁶², se destacan algunos matices entre los diferentes gobiernos; donde los tres primeros -correspondientes al PC bajo la presidencia de Sanguinetti, en dos oportunidades (1985-1990 y 1995-2000) y de Lacalle del PN (1990-1995)- tuvieron una orientación compartida dentro de una posición intermedia entre un regionalismo abierto, más abierto -y en clave liberal- que regional, y una apuesta hacia la construcción de una zona de libre comercio, en la que los EUA y la UE destacaban como socios comerciales. Por su parte, el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) enfatizó la apertura en clave panamericanista, desde un marcado acercamiento y alineación de la PE a los EUA. El primer gobierno del FA (Vázquez 2005-2010), tuvo como orientación predominante el regionalismo abierto, al tiempo que buscó equilibrar la inserción del país entre la región y el mundo intentando ampliar la cantidad de socios, tanto dentro de la región como fuera de ella. Finalmente, el gobierno de Mujica (2010-2015) evidenció una

⁶² Ver Anexo I - Cuadro 1: Tipología de posibles orientaciones de la PE del Uruguay.

reorientación, pasando en términos generales del regionalismo abierto a la priorización de la integración regional; al tiempo que también se estimuló el multilateralismo y la inserción de Uruguay en el mundo a partir de la región. (Caetano, López y Luján, 2016: 283).

Adicionalmente, el otro aspecto relacionado con los ejes de la PE del país (tanto en el área económica, como en la político-diplomática) que se mantuvo durante el período de análisis, pero que -dependiendo de la coyuntura- ha variado en intensidad, se vincula con la teoría de Luján (1994) -que también ya fue mencionada- sobre los círculos concéntricos de relacionamiento que, en orden de prioridad, encuentra a Argentina y Brasil en primer lugar, en segundo al Mercosur, luego a los estados asociados al esquema y al resto de AL y fuera del continente a los EUA o la UE y algunos países asiáticos.

Por otro lado, se destaca adicionalmente otro asunto de naturaleza política que mantuvo una continuidad en la PE del país durante el período de análisis relacionado con la presencia de efectivos militares en las Misiones de Mantenimiento de Paz (MMP) de Naciones Unidas, “[...] permitiendo a Uruguay ganar destaque internacional, puesto que es el país con mayor cantidad de efectivos desplegados en MMP en relación con su población y tamaño relativo” (Lamas, 2018: 17).

Finalmente, como variable independiente o factor dado, se destaca la localización geográfica del país. Uruguay, inserto en AL, cuenta con una gran ventaja puesto que comparte diversos aspectos con los países de la región y específicamente con los del Cono Sur, tales como la cultura, historia, lengua (excepto Brasil), idiosincrasia, etc. que contribuyen al mantenimiento de los vínculos regionales durante todo el período de análisis, variando la intensidad y las áreas priorizadas.

3.1. Ejes de PE y vínculos político-diplomático priorizados

De acuerdo con el APE, en el presente trabajo el análisis comparativo de las áreas destacadas (ejes de PE en relación con foco territorial priorizado y aliados estratégicos) se realiza a partir del estudio de los antecedentes vinculados con los cuatro gobiernos de los partidos fundacionales (PC y PN) -a partir del retorno de las condiciones democráticas en 1985-, para posteriormente adentrarse en el análisis de los dos gobiernos del FA.

3.1.1. Antecedentes: Ejes de PE y países aliados de los partidos fundacionales

En este sentido, en el primer gobierno del expresidente Julio María Sanguinetti- PC (1985-1990) el modelo de desarrollo exportador fue utilizado como estrategia para una reactivación económica, que se extendió a diversas regiones del mundo, creando las condiciones para que los productores uruguayos pudieran llevar adelante su actividad, debido al contexto de crisis que fue analizado en el capítulo II.

Este gobierno, de la mano del excanciller Enrique V. Iglesias, “[...] tendió a vincular el desarrollo económico, la democracia y la cooperación e integración regional, convergiendo con otros gobiernos latinoamericanos, a través de su participación en el Grupo de Apoyo a Contadora, el Grupo de los Ocho y, posteriormente, el Grupo de Río” (Fernández y Ferro, 2004).

De acuerdo con Bizzozero y Luján (1992), la designación de Enrique Iglesias fue clave para el inicio de una PE de consenso, al menos entre los partidos fundacionales, basada en la exportación, apostando a la subregión y a una multiplicidad de países fuera de la región como destinos comerciales.

Por tanto, los países de la región pasaron a ser parte prioritaria de la estrategia de desarrollo, principalmente en aspectos vinculados con el acceso a mercados, la continuidad de la reconversión productiva y de la apertura al mundo.

En relación con los vecinos, la agenda con Argentina comenzó a fortalecerse con la inclusión de temas como un posible puente Colonia-Buenos Aires, el control único de fronteras, acciones de cooperación, integración y aspectos logísticos y portuarios. Paralelamente y en alianza con Brasil, comenzaron a elaborarse posiciones conjuntas sobre la deuda externa de AL, las negociaciones del GATT⁶³ y otros aspectos vinculados al proteccionismo de los EUA y Europa.

⁶³ *General Agreement on Tariffs and Trade*, denominado en español como Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, que en 1995 fue sustituido por la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Finalmente, en 1988 se produjo la iniciativa uruguaya para asociarse al proceso de integración que desarrollaban Argentina y Brasil, dando inicio a las negociaciones que terminaron en la firma del Acta de Alborada⁶⁴.

Estas negociaciones del gobierno con los países vecinos “[...] viabilizaron la decisión de participar en el proceso del MERCOSUR y sentaron las bases para una profundización de la cooperación regional en sintonía con los objetivos definidos por los acuerdos e instancias regionales” (Bizzozero, 2007: 19).

Por su parte, el período de gobierno del expresidente Luis Alberto Lacalle- PN (1990-1995) fue marcado por el proceso de globalización, en donde se redujo el margen de maniobra del Estado y las relaciones internacionales pasaron a estar regidas por los conceptos rectores de democracia y libre mercado en el SI y regional.

Consecuentemente y acompañando las tendencias regionales, este gobierno impulsó un modelo económico neoliberal con una fuerte impronta de regionalismo abierto; en donde se abrió paso “[...] al calendario de la reforma económica: desregulación, privatizaciones, apertura comercial y financiera” (Moreira, 2004: 95).

Con la liberalización comercial implementada, la producción aumentó y las exportaciones crecieron junto con las importaciones. El consumo también mostró un gran aumento y las perspectivas económicas eran esperanzadoras, pero comenzaba a notarse un importante aumento de la desigualdad que amplió la brecha entre los grupos sociales más ricos y los más pobres.

Esta política, junto con una coyuntura de aproximación entre Argentina y Brasil, fueron las que hicieron “necesaria” la participación de Uruguay, como miembro pleno, desde los inicios del Mercosur.

Sobre este aspecto, resulta relevante destacar, siguiendo la visión de Lafer (2001), que un factor no menor a considerar en el desarrollo de la PE es el tamaño del país y la posición geográfica en la que se encuentra. En el caso de Uruguay, un país pequeño

⁶⁴ Documento firmado en Brasilia el día 6 de abril de 1988 entre los presidentes Alfonsín, Sarney y Sanguinetti, como Decisión Tripartita N°1 que previó la incorporación de Uruguay a la integración argentino-brasileña.

ubicado en medio de dos “gigantes”, su ubicación puede haber influenciado en la visión de “necesidad” de participación del país en el esquema de integración económico-comercial regional.

“[...] cabe considerar também outras especificidades do país, dentre as quais cabe destacar a localização geográfica no mundo, a experiência histórica, o código da língua e da cultura, os níveis de desenvolvimento e os dados de estratificação social” (Lafer, 2001: 19)⁶⁵.

Según Bizzozero (1998), la decisión de formar parte de un proceso de integración subregional es lo que diferenció nítidamente la década de los ochenta de la de los noventa. En efecto, las prioridades de la PE del gobierno de Lacalle fueron las que llevaron a la toma de esa decisión vista como la única posibilidad de inserción de Uruguay en el SI, realizada en el eje presidente - canciller, sin recabar consensos e incluso con resistencias concretas de integrantes del equipo económico.

“El sistema político no debatió el tema del ingreso al MERCOSUR en su debida dimensión, avalándolo sobre la base de que el proyecto constituía el único camino posible para la inserción del país en el sistema internacional. Como resultado de la ausencia de ese debate, el gobierno es el actor encargado de señalar optimismo o pesimismo en relación al proceso de integración y sus consecuencias para Uruguay” (Bizzozero, 1992: 11).

De acuerdo con el autor, el Mercosur constituyó el proyecto de política exterior más relevante de este periodo de gobierno.

En este sentido y con la firma del Mercosur, Uruguay convergió con la estrategia de PE de la Argentina de Carlos Menem y del Brasil de Fernando Collor de Melo que se alejaban del Tercer Mundo y se reorientaba hacia el Norte desarrollado liderado por los EUA (Saraiva y Tedesco, 2004: 496).

De acuerdo con López (2017: 149), durante este período la apertura comercial de Uruguay al mundo se colocó como objetivo clave, lo que implicaba una amplitud de socios, pero sin dejar de conceder un lugar central a la alianza con EUA. Por lo que, la

⁶⁵ Traducción propia: cabe considerar también otras especificidades del país, entre las cuales cabe destacar la ubicación geográfica en el mundo, la experiencia histórica, el código de la lengua y la cultura, los niveles de desarrollo y los datos de estratificación social.

integración regional era de carácter funcional a este objetivo y avanzaba con el plano económico-comercial en el centro de la estrategia de acción; enmarcada en el paradigma general, reinante en la región, que veía en el neoliberalismo “[...] la bitácora para la reorientación de acciones en las políticas públicas y en la articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil”.

Sobre el ingreso a Mercosur, el excanciller Gros Espiell (1990-1993) declaró al diario La República que se trató de “un enfoque unilateral, no realista de la situación” y que, con los años, trajo un efecto en la opinión pública de “frustración, de parcial descreimiento, que todavía subsiste hoy”. El excanciller atribuyó esta situación a una “ilusión optimista carente de una base seria de análisis”, aunque expresó que ese enfoque “no es culpa de ningún gobernante, de ningún partido especial, sino que fue una ilusión generalizada”⁶⁶.

Finalmente, en el ámbito multilateral el país se mostró activo, particularmente en el plano económico-comercial, presidiendo -por medio del excanciller Sergio Abreu- el Comité de negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT y, posteriormente, acompañando el proceso fundacional de la OMC en 1995.

Por su parte, el segundo gobierno del expresidente Sanguinetti- PC (1995-2000) estuvo caracterizado por una estrategia de vínculos internacionales con una perspectiva globalista que ubicaba a los asuntos económico-comerciales en un lugar prioritario de la agenda exterior y con características de continuidad en relación con el gobierno anterior del expresidente Lacalle.

Durante el segundo gobierno de Sanguinetti, el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores fue ocupado desde el inicio del período hasta febrero de 1998 por Álvaro Ramos y desde esa fecha hasta el fin del período por Didier Operti, quien sería también el Canciller del siguiente gobierno, encabezado por Jorge Batlle.

⁶⁶ Nota periodística del diario La República del 14 de abril de 2001, disponible en: <<http://www.lr21.com.uy/politica/40915-gros-espiell-admitio-error-de-ilusion-al-ingreso-al-mercosur>>. Última consulta: 27 de enero de 2019.

En este sentido, en las Memorias del Ministro del Archivo Administrativo de la Cancillería uruguaya, a las cuales se tuvo acceso para la realización del presente estudio, en el año 1995 el Ministro Ramos realizó la presentación del referido informe expresando que se

“[...] mantuvo en forma plena e inalterada la práctica de la implementación de la llamada “política exterior de estado” o de composición nacional consagrada a la salvaguarda del interés de la nación en todos sus órdenes. Modalidad puesta en práctica a partir de marzo de 1985” (Ramos en Memorias del Ministro, 1995: 4).

En el análisis del referido período, Bizzozero (1998) destaca que el ordenamiento de prioridades comenzó con el Mercosur (que, como se mencionara anteriormente, a partir de su creación siempre fue considerado prioritario en la agenda de PE del país), para luego colocar, en un segundo grupo de países, a los integrantes del NAFTA y de la UE. El tercer grupo de prioridades estuvo conformado por países y regiones que adquirieron importancia a partir de su crecimiento económico como China, Japón y el área Pacífico, en general y el Sudeste Asiático, en particular.

En este sentido Ferro (1999) destaca que, desde el inicio de su gestión el excanciller Ramos, asignó un lugar prioritario a los asuntos económicos, comerciales y financieros como instrumentos de desarrollo y crecimiento.

Además de las tradicionales relaciones con Argentina y Brasil, el resto de AL no contó con prioridad en la agenda exterior del país, más allá de las negociaciones dentro del ALCA y la ampliación del Mercosur. Durante todo el período de gobierno la orientación de la PE continuó el rumbo del regionalismo abierto en clave liberal, mientras se avanzaba en las negociaciones comerciales con la UE y los EUA (López, 2017).

Sobre estas relaciones con EUA, el comercio internacional fue el tema más importante de la agenda uruguaya con este país. En este sentido, Ferro (2006: 124) destaca que, quitando el tema comercial, no se mantuvo un relacionamiento demasiado fluido y agrega que “[...] los temas bilaterales, más derivados de la agenda de este último país que de la uruguaya, fueron: el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, la ley uruguaya de patentes industriales, el rol de las fuerzas armadas y, finalmente, el tema de los asilados cubanos provenientes de Guantánamo”.

En el marco de la OEA, Uruguay expresó su oposición sobre la intervención de los EUA en Haití y se opuso a la propuesta de éste en relación con la creación de una fuerza militar para intervenir en la región; asimismo expresó apoyo, en lo discursivo, a la reinserción cubana en el ámbito latinoamericano y recibió la visita del expresidente Fidel Castro en octubre de 1995.

Según Fernández Luzuriaga (1998), durante este período de gobierno “[...] la participación uruguaya en cumbres internacionales no revistió trascendencia cuantitativa ni cualitativa, excepción marcada del Grupo de Río, donde se canalizaron temas como relaciones con la Unión Europea y seguimiento de otras cumbres al nivel del sistema internacional”.

Adicionalmente, resulta importante destacar que durante este período se registró una intensa participación de las fuerzas armadas uruguayas en las MMP en el marco de la ONU.

Finalmente, los análisis de Bizzozero (1998) y Fernández Luzuriaga (1998) sobre la definición del modelo de desarrollo y del modelo de país adoptado, destacan que el mismo se vincula con el papel de Uruguay como socio pequeño subregional; lo que fue utilizado como argumento e incidió en las negociaciones que se llevaron a cabo dentro del Mercosur, así como en los distintos contextos de relacionamiento del bloque regional con el SI.

Este período de gobierno se encerró en un momento de inestabilidad económica regional a partir de la devaluación del real brasileño (1999), pero sobre un clima de expectativa y desconocimiento en relación con los efectos reales que la crisis económica tendría en todo el Cono Sur al iniciarse el siglo XXI.

En el año 2000, previo al desencadenamiento de la crisis económica en Uruguay, inició el gobierno del expresidente Jorge Batlle- PC (2000-2005); en el cual “[...] el factor sistema internacional condicionó con mayor intensidad que en las tres administraciones democráticas anteriores tanto la política interna como la exterior del país” (Ferro, 2006:125).

En el ámbito económico, de acuerdo con Ferro (2006), las repercusiones y consecuencias de la crisis argentina, a las que se sumó la tardía respuesta del gobierno nacional, desataron la peor crisis financiera padecida por Uruguay que eclosionó en el año 2002. Esto llevó a que, desde una posición neoliberal, se optara por la diversificación de las exportaciones, preferentemente del sector cárnico hacia los EUA.

Debido a la coyuntura de crisis económica durante este período, el Mercosur se vio afectado negativamente por las decisiones unilaterales de los países grandes del bloque que, en un intento de rescate de sus economías, acabaron agudizando la crisis económica regional.

Sobre esta crisis, en entrevista al diario El Observador en el año 2012, el expresidente Batlle expresó que Uruguay atravesó un proceso de insolvencia financiera que afectó a más de la mitad de la banca comercial y provocó el colapso del sistema económico del país; lo cual llevó al gobierno a la aplicación de dos ajustes fiscales y una devaluación que desataron una corrida bancaria ocasionando el quiebre de cuatro bancos y un aumento del desempleo de casi 20%. “Fue una especie de viacrucis terrorífico, que cuando parecía que iba a aflojar volvía a endurecerse”⁶⁷.

Fue en función de esta coyuntura regional que Uruguay decidió centrar sus exportaciones a los EUA, logrando que dicho país se posicionara como el principal comprador cárnico de Uruguay, desplazando en términos totales de intercambio comercial a Argentina y Brasil, que han sido históricamente los principales socios comerciales de Uruguay.

“[...] desde su posición dogmática y política neoliberal, el presidente Jorge Batlle a pesar de su apoyo retórico al MERCOSUR, reafirma su aproximación al desarrollo mediante la diversificación de las exportaciones a países fuera del bloque, preferentemente a EE.UU. (Ferro, 2006:125)

En esta línea y a pesar de que el atentado terrorista a los EUA en el año 2001 y la consiguiente securitización de la agenda internacional produjeron grandes cambios en

⁶⁷ Nota periodística del diario El Observador del 25 de octubre de 2016, disponible en: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/la-crisis-de-2002-contada-por-batlle-2016102519350>>. Última consulta: 27 de enero de 2019.

los relacionamientos a nivel internacional, Uruguay consiguió intensificar sus actividades comerciales con este país.

Sobre la PE de este período, Ferro (2006: 125-126) destacó que el aspecto más relevante “[...] y quizás el más resistido a nivel popular, fue el total alineamiento del gobierno del presidente Batlle con el de EE. UU”. Sobre los efectos de lo que la autora denominó como “relación carnal” entre Batlle y Bush, se destaca de forma positiva el préstamo de salvataje que el gobierno de EUA otorgó a Uruguay, como respuesta al pedido uruguayo realizado al FMI -que se había opuesto al otorgamiento del crédito- y como aspecto más negativo, se destaca la ausencia de una declaración en oposición a la invasión a Irak -en concordancia con la tradición nacional- por parte del gobierno uruguayo. A su vez, en función del alineamiento de la PE uruguaya con los EUA, el gobierno uruguayo rompió las relaciones diplomáticas con Cuba.

Finalmente, cabe aclarar que para este período de gobierno, en el archivo de la Cancillería solamente se encuentran disponibles las Memorias del exministro Opertti correspondientes al período 2000-2001, en donde el mismo destaca la implementación de la llamada “Política Exterior de Estado”.

3.1.2. Ejes de PE y países aliados de los gobiernos del FA

A partir de la llegada de los gobiernos de izquierda en AL, se observan ciertos cambios en la PE de varios de los países de la región, que permitieron una aproximación y profundización de los vínculos latinoamericanos. No obstante, este cambio en PE no solo se relaciona con una transformación en las visiones de desarrollo regional los partidos políticos, sino también con una estrategia política en diversos foros, a fin de conseguir una articulación con los objetivos nacionales de cada uno de los gobiernos de la región. En este sentido Ojeda (2016) destaca que:

“El cambio observado en la línea de acción exterior de los países latinoamericanos bien podría denominarse como una estrategia de diversificación de espacios políticos. Entendiendo que, a los efectos de conseguir los objetivos políticos (nacionales y regionales), los países latinoamericanos optan por diversificar sus actuaciones en un sin número de espacios o foros políticos y económicos que van más allá del Sistema

de Naciones Unidas y los foros habituales de las Instituciones Bretton Woods” (Ojeda, 2016: 93).

Concretamente, sobre los cambios en la PE del Uruguay durante el primer gobierno del presidente Tabaré Vázquez- FA (2005-2010), Alvariza (2013) afirma que, a partir de 2005 cuando la coalición de partidos políticos progresistas asumió el Poder Ejecutivo por primera vez en el país, de hecho, se produjeron cambios en la PE de la mano de un nuevo modelo de inserción internacional.

Luján (2010) también manifiesta que la llegada de la izquierda al gobierno implicó un cambio en la orientación de la PE y agrega que el gobierno de Vázquez buscó un mayor equilibrio entre la región y el mundo; en donde el “regionalismo abierto” utilizado como estrategia de PE se orientó a las relaciones bilaterales y multilaterales regionales, en detrimento del acentuado pro-norteamericanismo de los anteriores gobiernos (Luján en Quiroga y Fraça, 2010).

Adicionalmente, la coyuntura regional mencionada con anterioridad permitió un posicionamiento más activo en los debates sobre la nueva arquitectura internacional de la ayuda en el plano multilateral, junto con un estímulo de las actividades de integración regional y aumento de la CSS, a partir de la aproximación del gobierno con AL, bajo la identidad del Sur.

La PE de este gobierno, junto con la económica y la educativa fueron objeto de diálogo y negociación con las otras fuerzas políticas del país. Al tiempo que, se trabajó fuertemente en la reducción de la injusticia social y la pobreza, reivindicando el reforzamiento de la capacidad del Estado-Nación para decidir sobre la política del país.

A estas características, Ferro (2006:126) adicionó algunos principios o valores que marcaron la orientación política del gobierno como la solidaridad internacional, el no alineamiento y el reconocimiento de los derechos humanos colectivos -como el derecho al desarrollo y al medio ambiente sano-; al tiempo que también destacó ciertos valores asociados a las acciones internacionales como el rechazo a todo tipo de terrorismo, violencia y discriminación, el reconocimiento del multilateralismo -como única forma de

restablecer la vigencia del derecho internacional-, la preservación de la paz, el fortalecimiento del OI y la jerarquización del papel de la ONU.

En el marco de una PE autónoma e independiente de alineamientos, la primera medida que tomó el gobierno del FA fue la de retomar las relaciones diplomáticas con Cuba; así como también se inició un rompimiento del estrecho relacionamiento con los EUA - durante el período de gobierno del Dr. Batlle-, oponiéndose, por tanto, a la conformación del ALCA, junto con el resto de los integrantes del Mercosur.

En este periodo, las relaciones internacionales fueron ordenadas en torno a ejes temáticos con base en los vínculos históricos, culturales, políticos, sociales y económicos; priorizándose el Mercosur y el relacionamiento bilateral con Brasil y Argentina, recordándose que en este período se inició el conflicto bilateral -de impacto internacional- con Argentina por la instalación de una papelera sobre el río Uruguay, lo que influyó en un mayor acercamiento hacia Brasil.

El relacionamiento con el resto de la región partió del espacio ampliado del bloque de integración regional, dando prioridad a los estados asociados (Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela) y a la interacción con los otros procesos de integración regionales como la CAN; estrechándose, particularmente, los vínculos con Venezuela y promoviendo su ingreso al Mercosur, el cual se materializó en el año 2012⁶⁸.

Fuera de la región, fueron priorizadas las actividades comerciales con la UE y fue promovida la creación de nuevos espacios de inserción tales como la República Popular China, el resto de Asia y el Medio Oriente.

En una coyuntura de crecimiento económico del país a partir del aumento del precio internacional de los productos exportados -como analizado en el capítulo II-, los gobiernos del FA tuvieron la posibilidad de implementar una política de desarrollo social

⁶⁸ La República Bolivariana de Venezuela fue suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del Mercosur, en conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia, el 5 de agosto de 2017. La decisión de suspensión se encuentra disponible en: <<https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>>.

orientada a la disminución de la pobreza y distribución de la renta; al tiempo que se comenzó a implementar un modelo de desarrollo basado en la integración productiva y la reconversión de la matriz energética.

Al aumento de los precios internacional de los *commodities*, debe agregarse el manejo de la política macroeconómica del exministro y exvicepresidente Danilo Astori, que utilizó políticas contracíclicas para enfrentar la crisis internacional iniciada en 2008, junto con las medidas redistributivas y los programas sociales. Si bien continúan muchos desafíos pendientes, debe destacarse que estas medidas permitieron que Uruguay posea el menor índice de desigualdad y el más elevado índice de desarrollo humano (IDH) de AL.

Por otro lado, también en el marco de la referida coyuntura regional, los países latinoamericanos firmaron el Tratado Constitutivo de la UNASUR, que congrega a los países integrantes de la CAN, el Mercosur y sus asociados, definiendo la instalación de su Sede en Quito, del Parlamento Sudamericano en Cochabamba y del Banco del Sur en Caracas; este último con el espíritu de financiar el desarrollo en la región. En su marco, cabe resaltar la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, así como posteriormente los Consejos de Salud, Desarrollo Social y Educación, Cultura y Ciencia, Tecnología e Innovación. Uruguay, adhirió al Tratado Constitutivo del esquema de integración en 2010, durante el primer año del período de gobierno del expresidente Mujica (2010-2015).

Finalmente, durante este período de gobierno, se destaca la participación en la dimensión político-diplomática para la constitución de lo que Malacalza (2015: 213) denomina como “[...] ámbitos autónomos para la generación de perspectivas comunes y prácticas alternativas entre países en desarrollo”, lo cual permitió la creación y/o revitalización de asociaciones regionales como la Unasur, Celac o Mercosur; interregionales como las Cumbres América del Sur-África; y multilaterales como el G77, las Cumbres del Sur y el G20 de la OMC con el objetivo de incrementar la capacidad negociadora de los países en desarrollo y mejorar la concertación y coordinación de política llamado por la teoría de *coalition building*.

Dicha participación fue continuada y profundizada en el segundo período de gobierno de esta fuerza política bajo la presidencia de José Mujica- FA (2010-2015), en donde se configuró lo que Caetano, López y Luján (2016: 284) denominan de “reorientación de la PE” pues se pasa, de forma general, del regionalismo abierto a una PE de integración regional y reforzamiento del multilateralismo.

Esta reorientación de la PE entre dos gobiernos del mismo partido se explica en función de las diferencias en la distribución de votos de las distintas alas a la interna del partido, como fue analizado con anterioridad. Así, en el primer gobierno del FA las alas orientadas hacia la derecha tuvieron mayor preponderancia; mientras que en el segundo período las fracciones orientadas hacia la izquierda fueron las más votadas, destacándose aquí el Movimiento de Participación Popular (MPP) que, además, es el sector al cual pertenece el expresidente Mujica.

Sobre este período de gobierno, Clemente (2013) destaca que el Mercosur continuó ocupando un lugar central en la agenda de PE de Uruguay, al tiempo que se produjo un gran avance en propuestas de cooperación regional e integración productiva.

Esta participación de Uruguay en los procesos de integración y cooperación del Sur, acompañando la tendencia regional, constituye una herramienta de PE para incrementar la presencia regional, determinada por normas internas, y la creencia en el deber de solidaridad latinoamericana (Sánchez, 2013).

Este vínculo regional fue concebido como una construcción política para la generación de alianzas entre los países en desarrollo, a fin de disminuir la vulnerabilidad nacional, proyectarse a nivel multilateral y tratar de impactar en los equilibrios de poder del SI, siguiendo la estrategia de PE de Brasil.

En relación con los ejes de PE de este período, de acuerdo con Fernández Luzuriaga (2014), el Plan de Gobierno del FA para las elecciones nacionales 2014 destacaba el reconocimiento a la importancia de la CSS, el multilateralismo con el rol de Naciones Unidas; las plataformas regionales como UNASUR, CELAC, Grupo de Cooperación Internacional del MERCOSUR y la asunción de un rol dual como receptor y oferente de

cooperación proponiendo lo que denominaron de “cooperación desde una perspectiva de izquierda”.

En base a dicho Plan, el gobierno de Mujica se desarrolló bajo una impronta táctica pragmática de la PE, con una visión en donde el Sur emergente cobró una particular importancia y complementada por un fuerte estrechamiento de lazos con Brasil. A su vez, la preocupación por la inserción económica del país mantuvo la orientación de diversificar las posibilidades de nuevos mercados, en donde el acercamiento a China y el intento uruguayo de catalizar la agenda externa del Mercosur tanto con el gigante asiático como con la UE, se destacan entre las acciones en esta arena (López, 2014: 76).

La PE de “regionalismo/multilateralismo” ejecutada durante este período se caracterizó por la profundización de los vínculos latinoamericanos y una mayor participación de Uruguay en los ámbitos multilaterales.

En relación con el regionalismo, este período de gobierno tuvo un proyecto de PE firmemente anclado en la integración regional; percibiéndose una estrategia de política exterior en la que, en relación con el tamaño relativo de Uruguay, se utiliza una política de asociación regional a fin de conseguir algún equilibrio en el tablero internacional. En este sentido, en un discurso pronunciado en agosto de 2013, Mujica se refirió a la integración diciendo que “en el mundo en que vivimos los débiles deben juntarse con sus iguales para ser algo o alguien en la balanza mundial” (Clemente, 2013: 38).

Según López (2014), el segundo gobierno del FA mostró una mayor profundización en lo regional. “En su primer año de gobierno, el Presidente Mujica visitó Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela demostrando este compromiso político con las relaciones bilaterales en el ámbito sudamericano”.

En este sentido, en nota al diario La República, el excanciller Luis Almagro destacó que:

“La región, nuestros socios naturales, son la prioridad número uno y específicamente la subregión: Argentina y Brasil. Luego hay otra línea de interés que son los restantes países latinoamericanos y luego la apertura

de Uruguay al mundo, es decir, Estados Unidos, la Unión Europea, Asia y en especial China”⁶⁹.

Además del estrechamiento de lazos con los países latinoamericanos, se continuaron afianzando los vínculos con Cuba y Venezuela y se consiguió, por momentos, mejorar las relaciones con Argentina, a pesar de que la PE continuó aún más alineada con la brasilera.

En este relacionamiento con la región, y como característica particular del Presidente Mujica, puede destacarse la utilización una marcada diplomacia presidencialista, principalmente con Argentina y Brasil, pero que también se extendió en su vínculo con muchos de los países latinoamericanos.

En este sentido, las Memorias del exministro Almagro destacan que: “En el caso de la República Federativa del Brasil, se parte de una relación más solidificada con el acento puesto en la diplomacia presidencial”. Al tiempo que, se hace mención a la importancia del restablecimiento de las relaciones con el vecino país al ser destacado como primer punto de la Dirección de Asuntos Políticos la importancia de:

“[...] la recuperación de los vínculos políticos con la República Argentina y profundización de la agenda bilateral. Tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia en el mes de abril, se dieron pasos positivos hacia la recomposición de las relaciones con el hermano país, al tiempo que se avanzó en la coordinación para dar seguimiento al mencionado fallo y al control de la Planta UPM Botnia” (Almagro en Memorias del Ministro, 2010: Dirección General para Asuntos Políticos).

Adicionalmente, con relación a la UNASUR, en sus memorias el exministro destacó que:

“La UNASUR se ha convertido en el Foro de excelencia en cuanto a la concertación política y vehículo adecuado para enfrentar los desafíos que, contra la institucionalidad democrática, algunos países en particular han padecido” (Almagro en Memorias del Ministro, 2010).

Paralelamente, durante todo el período las Memorias del Ministro destacaron los cinco pilares (defensa de los principios de política exterior -respeto a los derechos humanos,

⁶⁹ Nota periodística del diario La República del 6 de marzo de 2010 en Documento de Trabajo N.79 de Fernández Luzuriaga (2011) “La agenda internacional del Uruguay en el primer año del gobierno de José Mujica”

autodeterminación de los pueblos, no injerencia en asuntos internos y respeto y protección al medio ambiente-, vinculación con los uruguayos en el exterior, inserción económica y comercial, integración regional y reforma del Estado) que orientaron el accionar internacional del país y “[...] el objetivo último de alcanzar niveles cada vez más altos de desarrollo económico y social para los uruguayos” (Almagro en Memorias del Ministro, 2010).

Con relación al multilateralismo, la figura particular del Presidente junto con las actividades de PE del país, le dieron a Uruguay mayor visibilidad en el ámbito internacional. En este sentido, fueron destacadas algunas participaciones del país en ámbitos multilaterales, motivos por los que el excanciller Almagro en su discurso ante la 54ª Asamblea General de las Naciones Unidas, expresó la aspiración de Uruguay de ocupar un puesto como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU argumentando el compromiso del país con el multilateralismo, destacando en particular la participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la coordinación del Grupo de Amigos de Haití (Fernández, 2011).

Sobre esta temática, las Memorias del exministro Almagro del año 2011 destacaron que durante todo el año:

“[...] la Cancillería ha trabajado para mejorar y fortalecer la capacidad del Uruguay en materia de interlocución internacional, tanto mediante la participación y organización de conferencias internacionales, cumbres y demás instancias relevantes, como a través del impulso de candidaturas del país y de sus representantes a ocupar cargos relevantes que permiten aumentar la incidencia del Uruguay en el contexto internacional” (Almagro en Memorias del Ministro, 2011).

Por otro lado, se destaca que durante este período la negociación y firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EUA no representó una prioridad en la agenda de la PE uruguaya.

Finalmente se destaca como hito importante, en el marco de las convicciones políticas y éticas del gobierno sobre la autodeterminación de los pueblos, la formalización de las relaciones con la Autoridad Nacional Palestina y su reconocimiento como Estado.

4. La relación Estado-Mercado en Uruguay

En su desarrollo teórico, Keohane y Nye (1989) sostienen que los Estados son interdependientes, pues donde existe intercambio hay necesariamente interdependencia. Esta interdependencia compleja se caracteriza por la existencia de múltiples canales que conectan las sociedades en sus relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, con una agenda de variados temas (económicos, energéticos, ecológicos, culturales, etc.) no jerarquizados y no supeditados a la seguridad militar (Alvariza, 2013).

Al momento de analizar el modelo de desarrollo planteado por los gobiernos en esta interdependencia con los Estados, se hace preciso estudiar la manera en la que se articulan la política y la economía -el Estado y el mercado- en un contexto histórico, lo que requiere identificar “[...] de qué manera un determinado texto sobre el desarrollo (discursos, ideas y visiones de las elites) opera en el contexto histórico, político y social (base social de las ideas) en el que algunas ideas se reproducen y se convierten en dominantes y otras en relegadas” (Malacalza, 2015: 205-206).

En función de anterior, se realizó un análisis de la articulación que propuso y aplicó cada gobierno del período de análisis, en la relación Estado-Mercado, a través de un relevamiento de los diferentes tratados y acuerdos a nivel internacional y regional, a fin de identificar su impacto en las políticas de cooperación y en los vínculos de tipo Sur-Sur.

4.1. Tratados y Acuerdos internacionales y regionales

Durante el primer gobierno del expresidente Sanguinetti (1985-1990) y en función de la estrategia implementada por el excanciller Iglesias, en el Cono Sur fueron priorizados los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con Argentina y Brasil firmándose el Convenio Argentino - Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial (PEC). Llegando así, al mes de abril de 1988 cuando, como fue mencionado anteriormente, se suscribió el Acta de Alborada por medio de la cual se abrió la oportunidad para Uruguay de afiliarse al proceso de integración argentino - brasileño.

No obstante, se destaca que también formaron parte importante de la agenda comercial los países del Norte en el marco de modificaciones de acuerdos comerciales con Canadá

y con la Comunidad Económica Europea (CEE), logrando incluir en del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) del esquema a nuevos productos y aumentar los cupos. También fueron iniciadas negociaciones con los EUA en busca de acuerdos de libre comercio sectoriales.

En 1988, George Shultz, Secretario de Estado de los EUA, durante su visita a Uruguay manifestó la importancia de desarrollar el libre mercado con AL. Esta iniciativa para las Américas avanzó en los siguientes períodos, en los cuales Uruguay impulsó la propuesta del ALCA desde el Mercosur.

Iniciado el gobierno del expresidente Luis Alberto Lacalle- PN (1990-1995), se produjo la incorporación plena de Uruguay al Mercosur, como miembro fundador de un proceso de integración profundo por medio de la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 junto con Argentina, Brasil y Paraguay; en lo que Bizzozero (1992) denominó como “[...] el proyecto de política exterior más relevante del periodo de gobierno de Luis Alberto Lacalle”.

“La conjunción de las demandas nacionales del sistema político y los sectores productivos al interior del país, sumadas a los cambios propuestos por la Iniciativa para las Américas, formulada por el presidente George Bush, en lo externo, condujeron a la solicitud del gobierno uruguayo de ingreso al proceso de integración subregional” (Fernández y Ferro, 2004).

Al cierre de este gobierno, en diciembre de 1994, tuvo lugar en Miami la Primera Cumbre de las Américas que obtuvo relevancia debido al planteamiento para la conformación de una zona de libre comercio, “[...] esta vez promovida por presidentes de países latinoamericanos, entre ellos particularmente el presidente Patricio Aylwin de Chile y el presidente Lacalle y recogida por el presidente Bill Clinton de EE. UU.” (Ferro, 2006:123). El proyecto del ALCA, que fue un área de confrontación entre Brasil y los EUA, luego de múltiples encuentros y negociaciones vio su fin en la Cumbre celebrada en el año 2005.

Como consecuencia de la participación de Uruguay en diversas negociaciones de tipo económico comercial y con el objetivo de preservar sus intereses como país pequeño, desde mediados de los noventa se le plantearon al país dos alternativas básicas: una de carácter universalista, participando en amplias negociaciones de carácter multilateral -

como la OMC y el ALCA, entre otras- que debería contemplar mecanismos compensatorios para el desarrollo; la otra de carácter regional, negociando a la interna del Mercosur y otorgando prioridad a este espacio como instancia previa para una posterior negociación conjunta en los ámbitos multilaterales (Bizzozero, 2007: 22).

La decisión final relacionada con el fortalecimiento del ámbito regional en el marco del Mercosur se fue dando por la propia participación en el bloque sin mayores debates en instancias políticas y sociales. Así, a partir de la firma del Mercosur, en los siguientes períodos de gobierno, se produjo un proceso de apertura regional por medio de la firma de acuerdos de complementación en materia de bienes, servicios, compras públicas e inversiones.

Posteriormente, durante el segundo período de gobierno del expresidente Sanguinetti (1995-2000), en función de las prioridades geográficas y en relación con la importancia que el excanciller Ramos asignó a los asuntos económico-comerciales y financieros como herramientas de desarrollo y crecimiento, entre diciembre de 1995 y abril de 1998 se alcanzó un acuerdo marco con la Unión Europea, acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia en 1996, un acuerdo marco con la CAN, y un acuerdo marco de comercio e inversión con el MCC.

En esta etapa se produjo una expansión del esquema económico-comercial regional, en donde fueron llevadas adelante negociaciones con Chile y Bolivia a fin de transformarse en estados asociados del Mercosur; así como también, de profundización del bloque puesto que, como resultado de la Cumbre de Ouro Preto, entró en vigor lo que sería conocido como una “unión aduanera imperfecta”.

La apertura de la economía uruguaya a la región y al mundo se tradujo en aumento de las exportaciones, en una tasa acumulativa anual del 6,5% y de las importaciones de un 14%, medidas en dólares corrientes. La conjunción de la política cambiaria con la apertura comercial provocó un abaratamiento de las importaciones, las cuales se triplicaron en un lapso de ocho años. Esto impactó en la Balanza Comercial, la cual fue evolucionando hacia una tendencia deficitaria, de aproximadamente un 5% del PIB anual (López, 2017).

En relación con las negociaciones que en aquel momento eran mantenidas en el ámbito del ALCA, como hecho más relevante durante este período de gobierno se destaca la “victoria” de la posición del Mercosur, al conseguir que su pretensión de negociar en conjunto fuese aceptada.

Sobre el acuerdo marco con la UE, con miras a la firma de un acuerdo de libre comercio entre ambos bloques, a pesar de que las negociaciones continuaron su curso, se destaca que el mismo no se ha concretado hasta el momento de finalización de la presente investigación.

Si bien durante el gobierno del expresidente Batlle (2000-2005) se mantuvo la defensa del argumento de Uruguay como “país pequeño” ante el Mercosur, en el marco de una crisis económica regional, se destacó la necesidad de avanzar en otras iniciativas de apertura y liberalización del comercio, más allá del esquema de integración regional que, como se trabajó con anterioridad, siempre ha sido destacado como prioridad de la agenda de PE del país.

Por lo anterior, durante este período fue reafirmada la funcionalidad de la PE a los objetivos económico-comerciales del país y, en este sentido, se produjo el “alineamiento” con los EUA amparado en argumentos de apertura de mercado, principalmente para el sector agropecuario local y una profundización de las relaciones multilaterales con vistas a la creación del ALCA (Fernández Luzuriaga, 2000).

En esta línea, en el año 2004 se concretó un TLC con México, el cual cuenta con un capítulo específico de cooperación bilateral, en el marco del cual se conformó un fondo conjunto para el financiamiento de CSS.

Adicionalmente, en este período se avanzó con la intención de conformar un tratado comercial con los EUA lo que “[...] enfatizó la apertura en clave panamericanista, desde un mercado acercamiento a EE. UU.” (Caetano, López y Luján, 2016: 283).

Finalmente, cerca de la conclusión de este período de gobierno -entre enero y abril de 2005- entró en vigor el acuerdo entre el Mercosur y la CAN.

Al inicio del gobierno de Vázquez (2005-2010), en el mes de noviembre de 2005, tuvo lugar la Cuarta Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en la cual la presidencia pro-tempore uruguaya del Mercosur fue la encargada de presentar la oposición conjunta del bloque. Paralelamente, y como una alternativa regional, fue creada la Alternativa Bolivariana para las Américas, que en 2009 fue rebautizada como posteriormente como ALBA-TCP, integrada por Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Ecuador, Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas.

Por otra parte, frente al estancamiento en el que se encontraba el Mercosur, Uruguay asumió un papel articulador en busca de su fortalecimiento defendiendo la necesidad de realizar reformas en el bloque; para lo cual se colocó en lugar preeminente a los aspectos institucionales, dándosele prioridad a la reforma de los órganos y a la construcción de instancias supranacionales, que fueron entendidas como fundamentales para diseñar e implementar eficazmente políticas macroeconómicas comunes. Asimismo, se propuso la incorporación de nuevos asociados al esquema, a fin de reducir las grandes asimetrías existentes, y se impulsaron las negociaciones conjuntas con la UE, la OMC, y el G-20 (Ferro, 2006:127).

Resulta importante destacar que, a pesar de las convergencias políticas entre los gobiernos del Cono Sur y las expectativas generadas, no se lograron grandes avances en el esquema durante este período, tanto en materia de concertación política, como en la superación de las “perforaciones” de la unión aduanera, ni de la superación de asimetrías entre los países miembros. A lo cual debe adicionarse el conflicto bilateral con Argentina ya mencionado.

No obstante, durante este período de gobierno y en el marco del Mercosur se concretaron acuerdos comerciales en la región con Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú y Cuba. En este período se estrecharon, particularmente, los vínculos con Venezuela y fueron firmados diversos acuerdos en materia de explotación y abastecimiento de petróleo, que luego fueron extendidos al área financiera. Al tiempo que, fuera de la región, los miembros del Mercosur firmaron acuerdos comerciales con Israel e India y con la *Southern Africa Customs Union* (SACU).

Paralelamente, en el marco de la creación y fortalecimiento de esquemas latinoamericanos de integración se produjo un aumento en las relaciones Sur-Sur “[...] a través de acciones centradas en su dimensión política (la prédica reformista global de discutir el diseño de una nueva arquitectura internacional), económica (la búsqueda de nuevos aliados económicos y comerciales en el Sur) y técnica (la cooperación técnica con países en desarrollo)” (Malacalza, 2015: 212).

Los aspectos señalados por Malacalza que fueron destacada anteriormente, pueden evidenciarse en la consolidación de un espacio geopolítico en América del Sur con la creación de la UNASUR, la ampliación del Mercosur y la creación del Banco del Sur; a la vez que también quedan de manifiesto en la priorización de los procesos de CSS política, económica y técnica en la subregión, como la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) del Mercosur y en el incremento de las acciones de cooperación técnica bilateral con países socios de menor desarrollo relativo como, por ejemplo, con El Salvador⁷⁰.

Durante período de gobierno del expresidente José Mujica (2010-2015), a la interna del Mercosur se lograron algunos avances en relación con la implementación del código aduanero y con la adopción un nuevo reglamento del FOCEM, que reviste gran importancia para Uruguay por su financiamiento de proyectos en infraestructura, del cual el país -junto con Paraguay- es beneficiario neto.

También en el marco del Mercosur, se concretaron acuerdos comerciales con Egipto y Palestina, pero este último aún no ha entrado en vigor.

Por otro lado, fueron realizados esfuerzos político-diplomáticos por parte de los países fundadores de Mercosur a fin de conseguir la firma de un acuerdo con la UE que, como fue mencionado anteriormente, aún no ha sido alcanzado.

⁷⁰ En el capítulo V, donde es caracterizada la CSS de Uruguay, puede observarse que, a partir del año 2011 el país comenzó a aumentar significativa y sistemáticamente su oferta de CSS técnica hacia El Salvador, lo cual se enmarca en la explicación precedente que dio lugar a la firma del Programa de Cooperación Técnica El Salvador-Uruguay 2011-2013.

Finalmente, se destaca que además del acuerdo con México, Uruguay firmó otro acuerdo bilateral en este caso con Chile el cual, hasta el momento del cierre de la investigación, aún no se encuentra vigente.

Por tanto, al cierre del presente trabajo, Uruguay cuenta con quince acuerdos comerciales de preferencias en bienes y tres acuerdos sobre servicios en vigor.

5. Visiones y posiciones sobre la CID

Continuando con la línea de trabajo sobre la dicotomía de filosofías públicas de izquierda y derecha, se hace preciso el análisis en relación con las posturas que los diferentes gobiernos y partidos han tenido sobre la CID, la relación con los países del Sur y la cooperación con los mismos⁷¹.

Primeramente, se destaca que los estudios sobre la CID del país y su gestión son relativamente escasos y recientes. El primero de ellos fue realizado a fines de los años noventa por Berro, Barreiro y Cruz. De acuerdo con estos autores, la CID no ha sido una política históricamente prioritaria para los gobernantes uruguayos y ha estado caracterizada por la falta de coordinación y dispersión.

Si bien la CID no es nueva en el país y las acciones de CSS tampoco, la cantidad de actores participantes de la misma junto con la falta de coordinación, centralización y armonización de los registros ha hecho difícil dimensionar su relativo impacto e importancia a nivel Estatal. Por lo que “[...] puede pensarse al conjunto de actores que participan en la cooperación internacional como una red de política pública. En esta red intervienen muchas otras agencias y departamentos estatales y paraestatales” (Porciúncula, 2007: 256).

En este sentido Berro, Barreiro y Cruz (1997) destacan la existencia de una falta de reglas precisas en materia de las competencias institucionales entre el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que han sido las

⁷¹ Este análisis se continúa y profundiza en el capítulo IV, a través del estudio de las ideas, valores y percepciones de los actores sobre la CID y la CSS y, posteriormente, por medio del estudio de la evolución y cuantificando la CSS técnica de Uruguay, en el capítulo V.

instituciones encargadas de la CID del país tradicionalmente, lo cual ocasionó una falta de coherencia de la política en su conjunto.

Esta dificultad, a su vez, se ha visto agravada por la existencia de un conjunto de comisiones creadas para proyectos particulares o para el relacionamiento con determinadas fuentes de cooperación, las cuales actuaban sin la existencia de una coordinación y articulación entre sus acciones, lo que ocasionó una mayor falta de coherencia.

Finalmente, la negociación y gestión de proyectos de cooperación directamente por parte de las diferentes carteras del Estado, destacando principalmente al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), generó una falta de registros nacionales sobre la cooperación, así como también una ausencia de coordinación de la CID con los objetivos de desarrollo nacionales.

De acuerdo con Porciúncula (2007: 255) también puede agregarse la dificultad presente para acceder a documentos que contengan datos, estadísticas, procedimientos o informes relativos a la gestión de la Cooperación Internacional en el pasado, incluso dentro de los dos organismos más importantes, mencionados anteriormente.

Por tales motivos, los estudios sobre la gestión de la cooperación en el país han caracterizado a esta política como dispersa, poco coherente y escasamente articulada, lo cual ha limitado sus posibilidades de colaboración con el desarrollo nacional (Berro, Barreiro y Cruz, 1997; Porciúncula, 2007; y Porciúncula, 2010).

“Del análisis realizado resulta en primera instancia que, al menos hasta el año 2008, todos los actores involucrados coinciden en mayor o menor medida en señalar que Uruguay no ha tenido una política clara para administrar la cooperación internacional. Esto se manifiesta en que los involucrados no conocen cuáles son los criterios para la asignación de prioridades. Asimismo, debido a la multiplicidad de organismos estatales y a la ausencia de un interlocutor central establecido coexisten directrices pocas claras, confusas y, en ocasiones, contradictorias” (Porciúncula 2010: 11).

Si bien actualmente se observa un mayor registro de los datos y una mejor coordinación entre los diferentes actores de la cooperación del país, debe aclararse que a partir de las

diversas entrevistas realizadas pudo apreciarse una falta de coordinación en el segundo período de la AUCI, que se evidencia en la disminución de reuniones de coordinación de su Consejo Directivo y en la ausencia de una figura de enlace y coordinación entre las carteras, la cual sí existió en los primeros años de creación de la Agencia.

Como mencionado al inicio del presente capítulo, se destaca nuevamente aquí la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que colaboraría con el trabajo de las diferentes carteras a la hora de alinear la CID con los objetivos desarrollo del país, consensuados entre todos los partidos y los diferentes actores de la sociedad civil; proceso que al día de hoy es realizado de forma más artesanal y dispersa.

A las argumentaciones anteriores debe sumarse que, en base a las diversas entrevistas realizadas para el presente estudio⁷² y a los documentos oficiales del MRREE a los cuales se tuvo acceso para relevamiento, puede concluirse que la CID no ha sido considerada como un área relevante desde el punto de vista estratégico de la PE de los diferentes gobiernos. En donde también pudo apreciarse un estatus de menor relevancia de la División de Cooperación del MRREE en relación con otras divisiones de la Cancillería.

Por tanto, se entiende que la CID aparecía hasta inicios del nuevo siglo más como una estrategia de PE del país oferente de la misma en un ejercicio de *soft power*, que como una herramienta estratégica del Uruguay para adecuar la misma a las políticas de desarrollo del país y a las estrategias de PE. Esta CID desde la visión nacional se encontraba, por tanto, más asociada a la recepción de recursos financieros internacionales, lo cual explica su gestión por parte de la OPP.

No obstante, de acuerdo con Porciúncula (2007), a partir del inicio del siglo XXI comenzaron a surgir declaraciones políticas con respecto a la CID que referían a su valor estratégico, pero que también continuaban destacando la importancia de la misma como fuente de recursos.

Este cambio se explica, en parte, por la participación de Uruguay como país piloto del ya mencionado programa DAO de la ONU; al tiempo que las mayores exigencias por parte

⁷² Ver Anexo II - Entrevistas: Listado de actores entrevistados y cuestionarios.

de los países donantes -destacando aquí especialmente la relevancia de la cooperación del gobierno de España- en relación con la gestión y ejecución de los fondos de AOD, hicieron preciso que el país comenzara a repensar sus estrategias con respecto a esta CID y a trabajar en una ejecución más eficiente de la misma.

Por los motivos destacados anteriormente, a partir de este momento comenzaron a ser definidas ciertas prioridades en relación con el desarrollo desde la política nacional.

Por otro lado, en relación con los programas de gobierno de los diferentes partidos políticos⁷³, se destaca que los mismos no han desarrollado una propuesta específica con estrategias acerca de la CID, para el período de análisis. La misma, cuando mencionada, ha aparecido como un punto más dentro de las relaciones internacionales o como un aspecto más dentro de la vinculación de Uruguay con los países centrales.

En este sentido, es en el programa de gobierno del FA para el período 2015-2020⁷⁴ que por primera vez es específicamente destacada la CSS y se desarrolla una estrategia en relación con la CID vista como herramienta de fortalecimiento y apoyo a las propias estrategias de desarrollo y a la consecución de los ODS en el país.

“La cooperación internacional es un área de importancia para el Uruguay. Desde la óptica frenteamplista la política de cooperación debe fortalecer la estrategia de desarrollo nacional. Esta dimensión cobra cada vez mayor relevancia en la política exterior entre los Estados, a lo cual se suma la profundización de las nuevas modalidades de cooperación horizontal sur-sur donde la región aparece como un escenario privilegiado” (Bases programáticas del FA, 2014: 142).

Por su parte, en el programa de gobierno del PC para el período 2015-2020⁷⁵, si bien no se hace mención específica a la CSS, se destaca como primer objetivo estratégico, la

⁷³ Los programas de gobierno de los partidos políticos para este período se encuentran disponibles en: <<http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,454,O,S,0>> Última consulta: 25 de abril, 2018.

⁷⁴ Bases programáticas del FA, disponible en:

<http://www.corteelectoral.gub.uy/ProgGob_2015_2020/Programa_nacional_FA_2015_2020.pdf>. Última consulta: 25 de abril de 2018.

⁷⁵ Plan Uruguay 2015-2020 del PC, disponible en:

http://www.corteelectoral.gub.uy/ProgGob_2015_2020/Plan_Uruguay_2015_2020_Partido_Colorado.pdf
Última consulta: 25 de abril de 2018.

necesidad de estrechar los vínculos con toda la región latinoamericana y se especifica la importancia de los vínculos bilaterales de Uruguay con varios de los países de la región.

“Objetivo estratégico 1 – Estrechar los vínculos con América Latina: Cuánto más se fortalezca la unidad de nuestros países, mejor le irá al Uruguay, por lo que la profundización del vínculo con todos los países de nuestro continente será una prioridad” (Plan Uruguay 2015-2020 del PC, 2014: 322).

Adicionalmente, dentro del objetivo estratégico número 7– “Mejorar, desarrollar y profesionalizar la participación de Uruguay en los Organismos Internacionales”, en relación con las plataformas de integración de AL, en el punto 7.6 se destaca que:

“El interés del Uruguay radica en participar activamente en las mismas, procurando adelantar cuanto signifique racionalizar sus actividades y desembocar en fórmulas de aplicación práctica conducentes a la creación del mercado común latinoamericano, por lo que obraremos en este sentido” (Plan Uruguay 2015-2020 del PC, 2014: 332).

Finalmente, en el análisis del programa de gobierno del PN para el período 2015-2020⁷⁶, en el capítulo 4 denominado “un país orgulloso de sus instituciones” dentro del área de “Política Exterior” fueron destacados los principios de la PE, destacando el respeto irrestricto a los principios del Derecho Internacional, haciendo referencia a la necesidad de implementación de una Política de Estado y destacando a las Naciones Unidas, la Comunidad Iberoamericana y, en lo regional, al Mercosur y a la necesidad de mejorar las relaciones con Argentina, a la importancia de la aplicación de una política vigorosa de promoción del comercio y la cooperación, pero sin destacar una estrategia en relación con la CID, ni mencionar a la CSS.

“El Uruguay debe volver a su posición tradicional de defensa y promoción de la institucionalización de las relaciones internacionales y de respeto al Derecho Internacional Público. En este terreno, la idea de que lo político prevalece sobre lo jurídico sólo puede traducirse en desventajas y perjuicios para los países más débiles. En consonancia con esta visión, nuestra política exterior debe tener como principios fundamentales una clara opción por los entendimientos multilaterales, el respaldo a la legalidad internacional que representan las Naciones Unidas, la conciencia de una pertenencia activa a la Comunidad Iberoamericana de

⁷⁶ Programa de gobierno 2015-2020 del PN, disponible en: <http://todos.uy/programa-de-gobierno-capitulo-3/> y en: <http://partidonacional.org.uy/portal/index.php/2-uncategorised/2104-programa-de-gobierno-del-partido-nacional-para-el-periodo-2015-2020>. Última consulta: 25 de abril de 2018.

Naciones, una política vigorosa de promoción del comercio y la cooperación, y el respeto irrestricto a los principios del Derecho Internacional. También debemos devolverle a la política exterior el carácter de política de Estado, fundada en los más amplios acuerdos posibles entre los diferentes partidos con representación parlamentaria (Programa de gobierno 2015-2020 del PN, 2014: Capítulo 4-Sección de Política Exterior).

6. Reflexiones sobre el vínculo entre modelo de desarrollo y la PE de cooperación uruguaya

A modo de conclusión del presente capítulo se destaca que, debido al carácter partidocrático de la PE del país, la misma ha tenido diferentes orientaciones vinculadas con las ideas, visiones de desarrollo y matrices de pensamiento de cada partido en el gobierno.

Estas ideologías, visiones de desarrollo y matrices de pensamiento ubican a los partidos dentro de la dicotomía de filosofías públicas de izquierda y derecha, en donde la derecha (dentro de la cual se ubican el PC y el PN) privilegia las relaciones Norte-Sur y la alianza con los países desarrollados, priorizando la apertura al mundo; mientras que la izquierda (dentro de la cual se ubica el FA) privilegia las relaciones Sur-Sur y la alianza con los países emergentes, priorizando lo regional.

A su vez, las diferentes fracciones, alas o sectores de los partidos también muestran orientaciones hacia la derecha o la izquierda. Estos matices han podido ser identificados entre los dos gobiernos del FA, en donde el gobierno de Mujica (2010-2015) estuvo más orientado hacia la izquierda, en lo que Caetano, López y Luján (2016) llamaron de “reorientación de la PE” pues se pasó, de forma general, del regionalismo abierto a una PE de integración regional y un fortalecimiento del multilateralismo, que se explica por una participación mayoritaria del sector del MPP en este período.

En relación con la visión de desarrollo, se destaca que el hecho de no contar hasta el momento con un PND dificulta la continuidad en la implementación de una PE que busque alcanzar una visión de desarrollo consensuada a nivel nacional por todos los actores e independiente de las visiones, preferencias y orientaciones particulares del partido político y sus alas en el gobierno.

En este sentido y aplicando el APE se observa un cambio a partir del 2005, estimulado por una coyuntura económica de aumento de los precios internacionales de los *commodities*, en relación con la implementación de un política de desarrollo social orientada a la disminución de la pobreza y redistribución de la renta, junto con la implementación de un modelo de desarrollo basado en la integración productiva y reconversión de la matriz energética; el cual debe destacarse que no se ha concretado de la forma esperada.

En los términos de Onuki y Oliveira (2010) y Luján (2011) se dirá que, en función de la coyuntura internacional y de las decisiones internas adoptadas, las relaciones económico-comerciales y político-diplomáticas de los gobiernos uruguayos tuvieron una característica más verticalizada (priorizando las relaciones Norte-Sur), hasta el año 2005 cuando se produjo un cambio de paradigma en la PE que colocó a las relaciones de forma más horizontal (privilegiando los relacionamientos Sur-Sur).

Por lo que se refuerza la idea de que la variable Sistema u Orden político y económico internacional y regional han tenido un gran peso en la definición de los ejes de la PE del país.

En este sentido, a partir del año 2010 las relaciones latinoamericanas y la CSS fueron profundizadas en el marco de una coyuntura favorable y de la implementación de una PE de integración regional/multilateralismo, que se relacionó con la visión de desarrollo de las alas mayoritarias del gobierno y una diplomacia presidencialista que optó por alinear su PE a Brasil.

Sobre la CID se observa que, hasta inicios del siglo XXI, la misma apareció más como una estrategia de PE del país oferente en un ejercicio de *softpower*, que como una herramienta estratégica del Uruguay para adecuar la misma a las políticas de desarrollo del país y a las estrategias de PE.

En este sentido, se destaca que para el período de análisis ninguno de los partidos ha desarrollado una propuesta específica con estrategias para la CID. Por lo cual se concluye que el aumento de la CSS se produjo más que por una estrategia previa del FA, por una capacidad de adaptación a la realidad contextual, tanto política como económica,

que permitieron una profundización del relacionamiento con los países del Sur y la ejecución de actividades para la superación de los problemas de desarrollo comunes a toda la región.

Finalmente, sobre este aspecto se observa que solamente en el programa de gobierno del FA para el período 2015-2020 por primera vez fue específicamente destacada la CSS y desarrollada una estrategia en relación con la CID vista como herramienta de fortalecimiento y apoyo a las propias estrategias de desarrollo y a la consecución de los ODS en el país.

Capítulo IV: Relevancia de factores institucionales e ideológicos

El presente capítulo centra su estudio en las ideas, valores y percepciones de determinados actores considerados claves (canciller, director de cooperación y el presidente, entre otros), como variables explicativas de las definiciones y prioridades de la PE nacional; debido a que las decisiones de los actores, en base a estas variables, inciden en la determinación e implementación de las políticas de cooperación y el posicionamiento uruguayo en el escenario internacional. Adicionalmente, el capítulo estudia también la relevancia de las instituciones regionales e internacionales en relación con el fortalecimiento institucional uruguayo y con las acciones uruguayas de cooperación para el desarrollo, especialmente las de tipo Sur-Sur, llevadas adelante en su marco.

1. Las Instituciones

Como fue trabajado en el marco teórico siguiendo el Institucionalismo liberal de Keohane (1984), las instituciones son entendidas como “[...] conjuntos de reglas persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”; por tanto, son prescripciones que “[...] describen alguna clase de acciones e indican si dichas acciones constituyen una conducta justificada por parte de aquellos a quienes están dirigidas” (Onuf, 1994: 10).

Estas reglas, convenciones o normas pueden ser de carácter formal (incorporadas a leyes o reglamentos), así como también de tipo informal o implícitas. Encontrándose

representadas por “[...] las organizaciones establecidas, las normas y prácticas que regulan su funcionamiento interno, y sus relaciones con otras instituciones y con la sociedad” (Sikkink, 2009: 29).

Estas instituciones, que son construidas por actores, generan, a su vez, incentivos para un determinado comportamiento de estos últimos. Por tal motivo, el institucionalismo destaca sobre la relevancia de las decisiones que se toman al crear una institución, una organización o cuando se está formulando una política, puesto que ello puede tener un efecto restrictivo para el futuro en función de la dependencia de la trayectoria (*path dependency*), presentada en las consideraciones introductorias de la tesis.

A pesar de esta dependencia de trayectoria, la institucionalidad se muestra como fundamental en el estudio, ya que estas organizaciones establecidas son las encargadas de relacionarse con otras instituciones y con la sociedad; incidiendo directamente en la PE ejecutada por el gobierno y viabilizando el desarrollo de las acciones cooperativas en su marco.

Estas acciones cooperativas llevadas adelante por los Estados, en un mundo anárquico, radican en el propio interés de los actores que interactúan continuamente entre sí y que ven a la cooperación como una actividad alineada con los intereses estatales.

Finalmente, se destaca que, de acuerdo con Finnemore (1996), el comportamiento de los Estados depende de su identidad e intereses, los cuales son conformados por fuerzas internacionales transmitidas a éstos por medio de las Organizaciones Internacionales que conforman las políticas estatales en algunos ámbitos materiales y los orientan normativamente.

Por lo anterior, las normas promovidas desde las Organizaciones internacionales y regionales pueden tener una influencia determinante en las opciones políticas de los Estados miembros. Lo cual fundamenta el estudio sobre la participación de Uruguay dentro de estas instituciones internacionales y regionales que ejercen influencia sobre las acciones y orientaciones de la PE y las acciones de CID, particularmente las de tipo Sur-Sur.

1.1. Instituciones multilaterales para la CSS

Partiendo del análisis teórico introductorio sobre de la institucionalización de la cooperación, en la práctica pueden observarse diversas Organizaciones encargadas de coordinar la cooperación internacional en general y la Sur-Sur en particular.

Estas Organizaciones son entendidas como instituciones puesto que se encuentran conformadas por un conjunto de normas interrelacionadas sobre determinadas acciones y conductas a seguir; no obstante, se destaca que también existen otras instituciones de relevancia trabajadas en el análisis que no constituyen Organizaciones, como el multilateralismo, el poder y/o la diplomacia (Onuf, 2002).

En este sentido, en el ámbito internacional el principal marco institucional con el que ha contado la CSS ha sido la ONU que, por medio del PNUD ha organizado diversas reuniones sobre CTPD, destacando la Conferencia sobre CTPD celebrada en Buenos Aires en 1978 que dio lugar a la firma del PABA.

A su vez, dentro de la ONU, se cuenta con la Oficina para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) que tiene como mandato promover y apoyar la CSS y la CTR; y el Consejo Económico y Social (ECOSOC), que tiene como objetivo analizar el alcance y orientación de la CSS y la CTR de los principales donantes.

Por su parte, dentro del esquema de las Cumbres Iberoamericanas, la SEGIB también “[...] desempeña un papel fundamental como plataforma de concertación y avance en los sistemas de medición y registro de la CSS por medio del Informe de la Cooperación Sur-Sur Iberoamericana y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS” (Ojeda, 2016: 188).

1.2. Instituciones latinoamericanas para la CSS

En el ámbito regional latinoamericano el marco institucional para la CSS cuenta con diversos Organismos encargados de estas cuestiones. El Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL se dedica a la revisión de las actividades de cooperación económica ente países en desarrollo y brinda asistencia multilateral canalizada a través de la ONU. Por su lado el SELA, a través de su Secretaría Permanente, se encarga de la ejecución de una diversidad de programas e iniciativas en materia de cooperación regional.

A su vez, en una línea más orientada a la puesta en práctica de algunas acciones de CSS, se cuenta con el FOCEM en el marco del MERCOUR y con una diversidad de iniciativas en el marco de la UNASUR y de la CELAC.

En base a las argumentaciones anteriores, se destaca que la participación de Uruguay en la SEGIB y, principalmente, en la UNASUR aparecen como factores explicativos en el estudio del aumento de la CSS de Uruguay con los países de la región; en la medida que estas instituciones cuentan con normas (explícitas e implícitas) de estímulo de la CSS latinoamericana.

Finalmente, en relación con la influencia regional, se identificó una “[...] tendencia cada vez mayor hacia la institucionalización de la CSS, aunque no todos los países van al mismo ritmo [...]” (Rivero, 2012: 83), que impactó en el fortalecimiento de la institucionalidad de la CID uruguaya, acompañando la mencionada tendencia.

1.3. Proceso de fortalecimiento institucional de la CID en Uruguay

De acuerdo con Ojeda (2016:47) la teoría institucionalista entiende que la inestabilidad de los países del Sur se debe a su posición en el SI y a la debilidad de sus instituciones internas. Por tanto, el fortalecimiento de la institucionalidad de la CID en Uruguay aparece para mitigar la referida inestabilidad, fortaleciendo la cooperación nacional en base a determinadas reglamentaciones para este fin y en un contexto determinado.

En palabras de Ruggie (1998) son las normas reguladoras las que tienen por objeto la creación de efectos causales, puesto que definen conjuntos de prácticas que crean una clase particular de actividad social organizada de manera consciente, especificando claramente aquello en lo cual consiste determinada actividad y como será regulada.

Por tanto, el análisis sobre el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación nacional que finalizó con la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) se relaciona con la comprensión del contexto en el cual la misma fue creada y con los efectos que su surgimiento implica.

“[...] los arreglos institucionales de una sociedad, situados en un espacio y un tiempo determinados, son más que simples reglas, sino que se incluyen estructuras de significado que los actores tienen en mente

cuando diseñan las instituciones.” (Caldera, 2010:59 en Garcé y López, 2014:13).

En relación con el contexto en el cual comienza a producirse el fortalecimiento institucional en Uruguay, se destaca “[...] un cambio de época y de paradigma de política exterior” (Malacalza, 2015: 201) a comienzos del siglo XXI, en el cual confluyeron nuevas visiones e ideas de los gobiernos y los actores participantes del proceso regional latinoamericano.

En este marco, -como estudiado en el capítulo III- los nuevos actores en el gobierno de Uruguay, a partir de 2005, comenzaron a acompañar el referido cambio por medio de la profundización de los vínculos latinoamericanos y de la cooperación regional. Al tiempo que, factores vinculados con el Orden internacional y regional junto con la coyuntura local también estimularon el fortalecimiento de las instituciones.

Como fue trabajado en el capítulo II de este estudio, en el marco del SICD se produjo una reducción de la AOD destinada a la región⁷⁷ -a raíz de la mejora en los indicadores, principalmente, del PBI-, cambios en la Arquitectura de la Ayuda y una crisis económica a nivel internacional⁷⁸.

A su vez, a partir de la DP fueron producidos cambios en la modalidad de trabajo de los oferentes tradicionales de cooperación que comenzaron a exigir modificaciones en la gestión de los recursos de la ayuda en los países receptores. Para el caso uruguayo, los actores de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y AUCI entrevistados⁷⁹ destacaron las exigencias de fortalecimiento institucional y mejora en la gestión de la cooperación, particularmente, por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Uruguay.

⁷⁷ Ver evolución de la AOD destinada a AL en Anexo I – Gráfico 5.

⁷⁸ De acuerdo con datos de la CEPAL, la AOD destinada a la región latinoamericana pasó de representar más del 1% del INB en la década del 60 al 0,18% actualmente, en donde, a pesar de la mejora en ciertos indicadores macroeconómicos, aún restan desafíos y brechas estructurales a ser superadas que mantienen a AL como la región más desigual del mundo. Informe disponible en:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/los-paises-derenta-media-un-nuevo-enfoque-basado-en-brechas-estructurales>. Última consulta: 11 de octubre de 2017.

⁷⁹ Ver lista de actores entrevistados y lineamientos de entrevistas en Anexo II.

En el referido contexto, el país se enfrentó al desafío de ir modificando su PE y la estructura de la CID, lo cual realizó por medio del fortalecimiento de las capacidades institucionales de articulación y coordinación de la cooperación en un rol que comenzaba a consolidarse como dual, a partir de 2007-2008.

En aquel momento, los principales organismos encargados de la cooperación en Uruguay eran el Departamento de Asuntos Culturales y Cooperación Internacional del MRREE y el Departamento de Cooperación Internacional de la OPP, a los cuales debe sumarse un entramado, poco coordinado hasta el momento, como fue destacado anteriormente, de departamentos de cooperación dentro de los Ministerios, departamentos de relaciones o cooperación internacional de los gobiernos departamentales, las Organizaciones de la Sociedad Civil, entre otros actores que conformaban el Sistema de Cooperación Nacional

Adicionalmente, con el cambio del tipo de gobierno en el país surgió una impronta de tipo reformista, que estaba manifestándose en la mayor parte de los países latinoamericanos, y propuso la creación de nuevas instituciones, lo cual involucra tres ventajas desde el punto de vista estrictamente partidario; puesto que genera nuevos espacios de poder bajo el control del partido de gobierno, en segundo lugar, evita al nuevo actor partidario en el gobierno los costos políticos de una reforma en organismos ya existentes; y finalmente, permite implementar mecanismos de administración y contratación reformulados de forma rápida (Porciúncula, 2010:19).

Por lo anterior, el proceso de modificación institucional uruguayo comenzó en el año 2007 -durante el primer período de gobierno del FA- con la decisión de crear, lo que en aquel momento se denominó como, el Instituto Uruguayo de Cooperación, por medio de la Ley Nacional de rendición de cuentas del año 2007, junto con el fortalecimiento del Departamento de Cooperación Internacional de la OPP; en detrimento del MRREE.

Sobre este aspecto, el exdirector de la OPP, Enrique Rubio, en sesión sobre la Rendición de Cuentas y Balance de la Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2007 frente a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Representantes, destacó la necesidad de crear “[...] un instituto uruguayo de cooperación internacional que esté en la órbita de la OPP, pero en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin

de generar sinergias y mayor eficiencia, rompiendo un poco la serie de divisiones estancas que se dan en el interior del Estado [...]” .

La creación del referido Instituto implicaba, por un lado, un intento por armonizar y mejorar la descoordinación ya apuntada entre los diferentes organismos encargados de la cooperación en el país hasta ese momento y, por otro, un fortalecimiento de la OPP (que es una unidad ejecutora de la Presidencia de la República) en los temas relacionados con la CID y la PE; al tiempo que, paralelamente, ello ocasionaba un debilitamiento del MRREE en estos temas.

Sobre este aspecto, Porciúncula (2010: 21) destaca que en este período “[...] se tomaron una serie de decisiones políticas que contribuyeron al debilitamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores como agente de política exterior en general y como actor en la cooperación internacional en particular”. En este sentido, como fue mencionado en el capítulo III, durante la realización de diversas entrevistas para la presente investigación pudo verificarse una menor relevancia de la Dirección de Cooperación del MRREE en relación con otras divisiones.

Esto, a su vez, fue concentrando las decisiones de la PE y de las acciones de cooperación en la órbita de la Presidencia de la República fortaleciendo, en este sentido, a la llamada diplomacia presidencialista que caracterizó estos gobiernos, particularmente el de José Mujica.

A partir de 2008, en el marco del fortalecimiento del Departamento de Cooperación Internacional de la OPP⁸⁰, se produjeron las primeras acciones de CSS por parte de Uruguay que, por medio de la firma de convenios de cooperación con Chile, Colombia y México, comenzó a mejorar la calidad de la información sobre la CID y a trabajar en la mejora de los procesos.

⁸⁰ El fortalecimiento del Departamento fue realizado a través de seis ejes: sistematización y desarrollo de conocimientos, profesionalización de los RRHH, mejora de infraestructura y sistemas de información, desarrollo de mecanismos de coordinación política y construcción de un sistema nacional de CI, desarrollo de nuevas formas de cooperación (Sur-Sur y triangular), transformación del marco legal e institucional (Rivero 2010).

Paralelamente, debe recordarse que en este período Uruguay estaba participando del proceso *Delivering as One* (DAO) y que fue en el marco del proyecto H que comenzó a trabajarse en la capacitación y diseño del Instituto de Cooperación.

La creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) como órgano rector de la política de cooperación internacional en el país, finalizó todo ese proceso que dejó de manifiesto “[...] cómo estas ideas se encuentran entreveradas con las fuerzas materiales e imbuidas en instituciones persistentes” (Keohane, 2002:16) y confirmando la afirmación de Sikkink (2009) en relación con que “las ideas se hacen fuertes cuando anidan en instituciones”.

1.3.1. La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)

Desde la AUCI se destaca que su creación se relaciona con la necesidad de adaptación de la institucionalidad nacional a los nuevos desafíos existentes colocando al desarrollo sustentable en el centro de las prioridades (AUCI, 2014: 23).

Esta visión relacionada con la necesidad de trabajar la cooperación como aliada del desarrollo se relaciona con los argumentos abordados en las consideraciones teóricas acerca de la existencia de vínculos entre ideología, valores e instituciones puesto que el comportamiento de los actores políticos, los valores y preferencias, no son exógenos con respecto a las instituciones públicas sino que se desarrollan en su seno; en donde las instituciones políticas organizan estas interacciones con objeto de dar forma a las interpretaciones y preferencias (Caldera, 2010:59 en Garcé y López, 2014:12).

En función de estas ideas y en el marco contextual señalado, el proceso de creación de la AUCI se inició a partir de la ejecución de proyectos de CSS con AL por medio de los cuales se tuvo acceso a los procesos, experiencias y lecciones aprendidas de algunos países de la región, a partir de los cuales fueron diseñadas y definidas las normas a nivel nacional.

“[...] la forma en la que estaba moldeándose la institucionalidad y creándose las Agencias en la región, fue un factor importante en el que nos inspiramos para el diseño institucional y del rol que se le estaba dando a la CSS, también. A partir de eso en el diseño de la propuesta de

institucionalidad, la CSS fue colocada al mismo nivel de importancia que la AOD. Lo cual, para el momento, en Uruguay fue super innovador”⁸¹.

En el marco del referido trabajo de diseño y creación institucional, además de la cooperación regional, el gobierno contó con la consultoría de un estudio de abogados el cual destacó que para la conformación de la AUCI:

“[...] el desafío consistió en transformar el Departamento de Cooperación Internacional dependiente de OPP en una Agencia, diseñando un modelo organizativo y confeccionando un presupuesto que permitiera cumplir con los nuevos cometidos establecidos por la ley. [...] realizamos una propuesta preliminar de estructura organizativa base, desarrollando un taller de discusión de estructuras organizativas con las autoridades y brindando asesoría legal para evaluar las diferentes opciones de organización”⁸².

A su vez, se destaca la recomendación de substituir la idea original de creación de un Instituto de cooperación por una Agencia, en concordancia con las tendencias regionales y las lecciones aprendidas de algunos países de la región, como Brasil, Chile, Ecuador y Perú.

La creación formal de la AUCI se materializó en la Ley N.º 18.719 del Presupuesto Nacional 2010-2014, como un órgano descentralizado dependiente directamente de la Presidencia de la República y con un Consejo Directivo integrado por el Prosecretario de Presidencia, el Director de la OPP y el Ministro de Relaciones Exteriores.

Con relación al pasaje de la gestión de la cooperación internacional de la OPP a la Presidencia de la República, se entiende que obedece a las ideas, valores y percepciones de los actores en donde, por un lado, se produce un cambio en las estructuras de concepción de la CID, la cual deja de ser vista como una colaboración monetaria que recibía el país y pasa a ser entendida como un instrumento asociado al desarrollo; a la vez que, su ubicación cerca del área de toma de decisiones del gobierno, le permite desarrollar mejor su potencial, alineado con las estrategias de desarrollo y PE nacional.

⁸¹ Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

⁸² CPA Ferrer. Información disponible en: <<http://www.cpaferre.com/soluciones/casos/disenodel-modelo-organizativo-de-la-auci>>. Última consulta: 07 de mayo de 2018.

Acerca de la ubicación previa en el marco de la OPP, desde la Cancillería se destaca que su ubicación anterior:

“[...] respondía a un tiempo en donde la AOD era fuerte, por lo que se veía a la cooperación como parte de la ‘caja’, del presupuesto. Por eso estaba en OPP y tenía una característica más de vigilancia de los fondos que de una promoción de la cooperación como la que tenemos ahora”⁸³.

Sobre el segundo aspecto vinculado con su pasaje hacia la órbita de la Presidencia de la República, el exdirector Ejecutivo de AUCI (2010-2015) destaca:

“que cuanto más cerca del centro neurálgico de decisión política esté la entidad de gestión de la cooperación, más probable es que logre los objetivos de alineamiento de esa cooperación con las prioridades de desarrollo nacional” (Rivero, 2012: 82).

En el diseño institucional de la AUCI se incluyeron dos niveles de trabajo dentro de la Agencia. Uno dedicado a continuar con las actividades de recepción de AOD⁸⁴ de una forma más eficiente y siguiendo los nuevos requerimientos de los socios tradicionales mencionados anteriormente; y, el otro, orientado específicamente al desarrollo y profundización de las acciones de CSS.

“La inclusión de una línea de trabajo dedicada a la CSS, como un componente institucional fundamental (aunque en aquel entonces de peso minoritario en el esquema) marcó el horizonte de trabajo en este sentido y por ello se puede considerar como otro de los hitos en el proceso de institucionalización” (Fittipaldi, 2013: 204).

Desde sus inicios, la AUCI tuvo entre sus cometidos la planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional, tanto recibida como otorgada por Uruguay, para dar cumplimiento a las prioridades nacionales de desarrollo del país⁸⁵.

⁸³ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

⁸⁴ Ver principales fuentes y sectores de AOD recibida por Uruguay en Anexo I – Gráficos 7 y 8 respectivamente.

⁸⁵ Información disponible en: <http://www.auci.gub.uy/auaci/acerca-de-auci.html>.

Para llevar adelante el referido trabajo, la AUCI orientó sus esfuerzos en la conformación de un equipo de trabajo con personal técnico cualificado y una inversión en capacitaciones y profesionalización del cuadro técnico para el desarrollo de las referidas tareas.

Sobre todo este proceso el ex Ministro de RREE Almagro expresó que se avanzó en la transformación institucional de los ámbitos de cooperación internacional, se redoblaron esfuerzos en la labor interinstitucional, con nuevos instrumentos necesarios para asumir los desafíos que implican potenciar esta política pública; en donde la creación de la AUCI es un punto de inflexión en el marco del establecimiento del sistema⁸⁶.

Por otra parte, en relación con la CSS la AUCI se encargó de realizar un relevamiento de sus capacidades, a fin de conocer y difundir las áreas estratégicas orientadas a la oferta de cooperación con los países del Sur. Adicionalmente, y a pesar de que la mayor parte de la cooperación nacional es de carácter técnico no financiero, fue creado un Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI), votado y aprobado en el marco del presupuesto nacional, representando un bajo monto presupuestal que comenzó con 80.000 dólares en 2011 y que ha ido aumentando paulatinamente hasta llegar a los 180.000 dólares anuales aproximadamente.

Este aumento de las actividades de CSS junto con las acciones y proyectos tradicionales de AOD ha comenzado a ser registrado de forma sistemática y armonizada en el marco de la AUCI y reportado a los organismos multilaterales de cooperación internacional, en un esfuerzo por superar una de las dificultades señaladas anteriormente en relación con el registro, armonización y coordinación de las actividades de CID nacional.

Sobre este aspecto, se destaca la importancia que tuvo la instalación de la Unidad Técnica del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS en Montevideo durante el período 2012-2015, debido a que el mismo tiene entre sus principales objetivos específicos el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos que

⁸⁶ Declaraciones del excanciller Almagro durante la presentación del balance de la gestión de AUCI en diciembre de 2014. Fuente: Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/aucci-canepa-almagro-rivero-cooperacion-internacional-agencia>. Última consulta 23 de mayo de 2018.

gestionan la cooperación internacional en los países Iberoamericanos a través del desarrollo de sistemas de información.

Por tanto, el fortalecimiento institucional analizado constituye otro indicador vinculado con el impacto del Orden regional en las acciones y estrategias de PE de Uruguay; a la vez que, también muestran la necesidad de respuesta ante las demandas de los donantes tradicionales y de la nueva estructuración del SICD. Verificándose así una incidencia de las Instituciones internacionales (principalmente la ONU y la AECID) y regionales (principalmente UNASUR) tanto en la institucionalización de la CID en Uruguay, como en el aumento de las acciones de tipo Sur-Sur.

Finalmente se destaca que, si bien continúan existiendo diversos desafíos a ser superados, la creación de la AUCI fortaleció la capacidad del Estado para alinear la CID a las prioridades de desarrollo del país y gestionar la misma eficaz y eficientemente, mediante una mejor coordinación y aprovechamiento de recursos a nivel nacional.

2. Actores claves en la definición de la PE

Como fue trabajado en los argumentos teóricos, existe una interrelación entre las normas institucionales y la acción de los actores en la cual la estructura constituye a los agentes y dota de significación sus acciones, al tiempo que de forma recíproca los agentes por medio de sus prácticas generan la estructura, la reproducen o la transforman a lo largo del tiempo por medio de sus acciones de forma más o menos intencionada (Friedman y Starr, 1997: 3).

Por ello, además de las instituciones, el estudio debe analizar también las capacidades y recursos que los actores poseen, sean estos de tipo político, económico o ideológico-cultural; destacándose nuevamente que en el presente trabajo existen dos tipos de actores; uno a nivel internacional, representado por los Estados y otro a nivel nacional, representado por figuras claves en la toma de decisiones y ejecución de la PE del país y de las acciones de CID. Éstos son caras de una misma moneda que permite explicar las dinámicas del cambio de Orden internacional y regional y el desarrollo de las estructuras normativas e ideacionales a nivel internacional, regional y nacional (Ruggie, 1998).

En relación con los Estados, Wendt (1995: 73) refiere a la importancia que las ideas de éstos revisten, al destacar que los recursos materiales adquieren significado en el marco de las estructuras sociales, pues no son las características intrínsecas de dichos recursos las que generan un determinado tipo de comportamiento o acción social, sino las ideas que los enmarcan. Por lo cual, los actores son constituidos por las comprensiones, expectativas y conocimientos compartidos que, a su vez, conformarán la naturaleza de las relaciones cooperativas o conflictivas en el SI.

Con relación a los actores nacionales o internos, las ideas conforman las razones que orientan sus acciones en un determinado sentido, debido a que las ideas y valores compartidos en una sociedad constituyen estructuras que ejercen una influencia determinante sobre la acción política (Ibáñez, 2015: 196); mostrándose como variables explicativas de la construcción de identidades e intereses de los actores que participan de la PE y de las variaciones de comportamiento que pueda apreciarse entre ellos (Katzenstein, 1996). Estas identidades, permiten conocer e incluso prever cuáles son sus preferencias y cómo serán sus acciones en PE en relación con sus intereses (Adler, 1997:324).

En este sentido, como ya fue argumentado, determinados actores son considerados claves, puesto que la interpretación y aplicación de las reglas no es un proceso mecánico, sino que está marcada por la impronta personal de los actores que, además de reproducir las estructuras normativas, podrán modificarlas con su propia práctica (López, 2015), en la medida en que éstos que son los participantes en los ciclos de creación de una determinada política, influenciados por su ideología y valores que, consecuentemente, “condicionan” una percepción particular del contexto internacional y regional, de las capacidades del país y de sus márgenes de maniobra.

Por tanto, se destaca nuevamente que los actores considerados claves son aquellos que operan como canales dentro del ciclo, por medio de los cuales una determinada idea consigue alcanzar e impactar un sistema político. Estos agentes particulares, tienen la capacidad material para modificar el accionar institucional, según sus preferencias basadas en determinadas ideas, valores y percepciones.

2.1. Los actores claves para el caso uruguayo

Los actores relevantes en la conformación de la PE nacional, en tanto sujetos individuales insertos en los diferentes partidos, se encuentran institucionalizados. Es decir que, en la mayoría de los casos, se comportan en función de las reglas de este y coherentes con las acciones esperadas dentro de la institución. Por lo que, si de acuerdo con lo trabajado en el capítulo III, la PE uruguaya es de carácter partidocrático, resulta importante estudiar el rol de los actores que, institucionalizados, actúan en función de las expectativas de los partidos, orientados por una ideología y valores determinados.

Adicionalmente, se destaca que esta partidocracia uruguaya, no permitió el surgimiento de burocracias en el Servicio Exterior, aisladas de pretensiones electorales y como reductos de técnicos que desarrollaran una perspectiva propia (López, 2015); por lo que la visión de la Cancillería es entendida aquí como el reflejo de la PE del Estado.

En función del análisis previo, para el caso uruguayo fueron identificados dentro de los actores domésticos, por un lado, a los partidos con altos índices de institucionalización; y, por el otro, a personas claves del quehacer político uruguayo dentro de los cuales se destacan al Presidente de la República y al Canciller (en todos los casos -PC, PN y FA-), al Director y Subdirector de OPP, durante el primer período de gobierno del FA (cuando se comienza a reforzar la institucionalidad del sistema de cooperación internacional), y finalmente, a partir del año 2010, al Pro Secretario de la Presidencia y al Director Ejecutivo de la AUCI.

A partir de esta identificación, el estudio se orientará al análisis de la “dimensión estratégica” -en términos de Malacalza (2015)- que coloca el foco en las ideologías y valores de los actores identificados como claves en el desarrollo e implementación de la política de cooperación; así como en la “dimensión perceptiva” por medio del análisis de las interpretaciones que los mismos tienen sobre el SI y las capacidades de acción del país en dicho marco.

2.2. Ideología y valores de los actores

Como trabajado en el apartado teórico, la teoría constructivista relaciona el papel y rol de la conciencia humana en la vida internacional (Ruggie, 1998). Estas ideas y valores

actúan como principios orientadores de las actividades de PE, como política pública, y las acciones cooperativas del país (Tannenwald, 2005).

En este sentido, la epistemología constructivista incorpora y destaca la importancia de esta dimensión cognitiva en el análisis de las ciencias sociales, en donde son las ideas las que proveen la motivación y las energías para la acción (Wendt, 1999: 82). En este sentido, quienes toman las decisiones en nombre del Estado, lo hacen recurriendo a ideas que expresan lo que los actores y grupos de poder aspiran a realizar en el SI.

Estas decisiones reflejan cómo los actores se perciben en dicho contexto, las visiones que tienen sobre el mundo y los procesos políticos y económicos que se desarrollan en el sistema mundial, las cuales expresan en el discurso y la praxis de la PE permitiendo entender las razones por las cuales los países toman determinada orientación en su PE, en los proyectos de gobernanza, regionalismo, integración y negociaciones internacionales (Bernal-Meza, 2017: 124).

“Societal ideas, interests, and institutions influence state behavior by shaping state preferences, that is, the fundamental social purposes underlying the strategic calculations of governments” (Moravcsik, 1997:514)⁸⁷

En relación con las decisiones de política de CID en un contexto Sur-Sur, se destaca que las mismas son construidas como resultantes de principios, ideas y valores compartidos respecto a estrategias de inserción y cosmovisiones del rol de los países del Sur.

Reforzando esta idea, Malacalza (2015:200) destaca que al estudiar el proceso interno de formación de la CSS se analiza la política (*politics*) de la política pública (*policy*) de Cooperación Sur-Sur al Desarrollo (CSSD), en donde se destaca la presencia de elementos conectados con las percepciones e ideas de los actores sobre el mundo y el desarrollo, así como de componentes normativos, instrumentales e institucionales del propio sistema de gobernanza de la CSSD que moldean su contenido y alcance.

⁸⁷ Traducción propia: Las ideas de la sociedad, los intereses y las instituciones influyen en el comportamiento del Estado moldeando sus preferencias, es decir que, los propósitos sociales fundamentales subyacen en las estrategias de los gobiernos.

En relación con la búsqueda de desarrollo y actividades de cooperación en el caso uruguayo se identificó una relación con las visiones de los actores y los partidos en las estrategias de PE implementadas y las acciones de cooperación desarrolladas.

En este sentido, como se ha visto en el capítulo III, a partir del retorno a la democracia en el país, los partidos políticos con una ideología de derecha (PC y PN) implementaron una PE que privilegió las relaciones Norte-Sur y la alianza con los países desarrollados, priorizando la apertura al mundo y, posteriormente, el FA -identificado con una ideología de izquierda- privilegió las relaciones Sur-Sur y la alianza con los países emergentes, priorizando las acciones regionales.

Para el caso de los partidos tradicionales, las ideas y valores que explican este tipo de priorización en sus vínculos y orientaciones se relacionan fueron claramente apuntadas por el excanciller Ramos en sus Memorias al señalar que:

“[...] el Mercosur tiene atención prioritaria, pero sobre la base de que la creciente globalización de la economía ha requerido y requiere también una acción exterior en múltiples direcciones para mitigar las dependencias o vulnerabilidades que nuestra integración subregional inevitablemente conlleva” (Ramos en Memorias del Ministro, 1996: apartado Mercosur).

Aquí los vínculos regionales aparecen como una vulnerabilidad para el país y responden, más a una realidad dada -abordada en el análisis sobre el ingreso de Uruguay al Mercosur- y situada geográficamente, que a una convicción en relación con el fortalecimiento de los lazos regionales. Por ello, para “mitigar” los problemas que la unión regional conlleva, priorizando la evolución económica, se valoriza la asociación con los países desarrollados.

Por su parte, la ideología de izquierda implantada por el gobierno del FA, deja de manifiesto un cambio de ideas en este sentido al expresar la decisión de profundizar los vínculos con la región en el esquema del Cono Sur -analizados en la etapa de relanzamiento del Mercosur-, participando en la creación de otros e incluyendo al Caribe en el radar de las acciones que se comenzaron a tomar de tipo Sur-Sur en favor del desarrollo latinoamericano.

“Uruguay ha decidido integrarse al mundo desde la región. A pesar de las dificultades, ese es nuestro posicionamiento y por ello tenemos desde México para abajo acuerdos con la inmensa mayoría de los países latinoamericanos. Con el Caribe tenemos alguna dificultad por nuestras capacidades financieras y de técnicos (que son pocos), pero estamos avanzando. Las cuatro plataformas regionales continúan funcionando como nuestros grandes y principales aglutinadores de iniciativas; MERCOSUR, UNASUR (acabamos de crear el grupo de cooperación), CELAC y SEGIB (con una lógica muy moderna y apalancada con los recursos de los desarrollados)”⁸⁸.

Estas ideas y valores relacionados con una ayuda horizontal en favor del desarrollo de la región contribuyen con una profundización de la CSS alineada con las orientaciones de PE y a las percepciones en relación con el contexto, sobre la cual desde la AUCI se destaca que:

“En nuestro trabajo realizábamos un ejercicio de análisis sobre la realidad política nacional, regional y de la cooperación para ir viendo y planificando líneas de acción. Claro que los grandes lineamientos de política exterior del país fueron tomados muy en cuenta para saber cuáles eran nuestros países más amigos, los prioritarios y cuáles no. Allí teníamos primero a los países del Mercosur, luego UNASUR y ALBA y a Haití”⁸⁹.

Esta ideología de los gobiernos del FA se profundizó en el segundo período de gobierno como “[...] el resultado de la conducción política llevada adelante por el presidente de la República José Mujica y su canciller Luis Almagro. Dicha conducción estuvo fuertemente influida por una matriz ideológica fuertemente latinoamericanista” (Caetano, López y Luján, 2016: 284)

Sobre este aspecto el expresidente Mujica en la Cumbre de la CELAC de 2014 destacó la importancia de la integración latinoamericana como ideología para el desarrollo regional, al expresar que:

“Los/as Latinoamericanos nos tenemos que integrar [..] Tenemos una vieja deuda, no nos hemos integrado y hemos vivido más de un siglo mirando para Europa, para Estados Unidos, para cualquier lado, casi no nos mirábamos entre nosotros. Ahora, hemos dado un paso fantástico,

⁸⁸ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

⁸⁹ Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

pero tenemos que construir Inteligencia a favor de la Integración. No solo hay que integrar la Infraestructura, la Energía, las Fronteras, los Puertos, las formas de Comunicación, los Sistemas de Seguros, las Prevenciones, la Cultura, las Universidades, la Investigación, el cuidado global de la Salud, nuestro propio Sistema, nuestras Tradiciones. Es mucho lo que hay por hacer [...]”⁹⁰.

Por su parte, el excanciller Luis Almagro expresó sus ideas con respecto a la integración y cooperación latinoamericana entendidas como herramienta para trabajar por el desarrollo humano desde una perspectiva de derechos como forma de alcanzar la equidad y sostenibilidad.

“Procuramos la alineación de prioridades y la estrategia de desarrollo nacional desde una perspectiva de derechos. Esto adquiere particular importancia dada la etapa de desarrollo en la que se encuentra Uruguay, explorando modelos caracterizados por la búsqueda de la equidad y la sustentabilidad”⁹¹.

Fuera del eje presidente-canciller, en relación con las acciones de CID y principalmente de CSS, las ideas del Director de Cooperación de Cancillería y del Director de la AUCI son consideradas de gran importancia. En este sentido, el Director de Cooperación destacó una voluntad y consonancia política a nivel regional que permitió un trabajo orientado hacia el desarrollo humano basado en la idea de solidaridad regional:

“Hubo una voluntad política, que tenía como basamento, la solidaridad y el internacionalismo que caracteriza a las fuerzas de izquierda que, sin dudas, ayudó. Si a eso se agrega el haber encontrado diálogos muy similares en algunas Agendas con otros gobiernos de la región; se da un combo perfecto. Lo que se entendió es que, más allá de nuestras necesidades y debilidades, había que aportar y aportar de la mejor manera”⁹².

⁹⁰ Información disponible en: <<http://www.cubadebate.cu/especiales/2014/02/03/el-discurso-de-jose-mujica-en-celac-tenemos-que-integrarnos/>>. Última consulta: 22 de mayo de 2018.

⁹¹ Declaraciones del excanciller Almagro durante la presentación del balance de la gestión de AUCI en diciembre de 2014. Presidencia de la República. Disponible en: <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/auci-canepa-almagro-rivero-cooperacion-internacional-agencia>> Última consulta 23 de mayo de 2018.

⁹² Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

Además de la coincidencia de ideologías políticas, en algunos casos, o el estímulo económico, en otros; el subdirector de AUCI también señala la importancia de contemplar dimensiones mayores como la solidaridad y el desarrollo humano en sí mismo.

“[...] el papel de la cooperación continúa siendo mucho más amplio que estas dos cosas. Abarca dimensiones mucho mayores que la dimensión política y económica-comercial; que tiene que ver con todos los aspectos vinculados a la solidaridad, a la capacidad y visión del desarrollo humano en sí mismo. En dónde, con un instrumento relativamente sencillo (porque es cooperación técnica), se crea una fortaleza institucional en la relación entre los países que es mucho más que una dimensión económica o política”⁹³.

Finalmente, desde una posición más técnica, el Director de la AUCI destacó su visión en relación con la importancia de alinear las acciones de cooperación a las estrategias de PE y de desarrollo del país; las cuales contaron con un fuerte trabajo de articulación de las diferentes Carteras y Ministerios, a partir de la convicción sobre la importancia de dicha coordinación de otro de los actores claves, el Prosecretario de la Presidencia Diego Cánepa⁹⁴.

2.3. Percepciones de los actores

Como fue visto, todos los actores del SI tienen una ideología en base a la cual definen sus intereses, llevan adelante acciones y, consecuentemente, proyectan una imagen a los otros actores. Pero la percepción que el resto de los actores tenga de la imagen proyectada, escapa al control del actor (Hopf, 1998). Por lo que el relacionamiento internacional existirá en función de las percepciones mutuas de los actores que constituyen la PE a partir de significados intersubjetivos.

En este sentido, desde una visión constructivista, se entiende que la constitución de los actores es fruto de la interacción entre ellos, lo que explica que muchos de los intereses y acciones implementadas no provengan de ideas previas, sino que emanan a partir de dicha interacción. Esta dificultad en separar la realidad internacional de nuestras interpretaciones respecto de ella, explica el análisis de las percepciones de los actores -

⁹³ Felipe Ortiz (Subdirector de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 09 de mayo de 2017.

⁹⁴ Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

ya identificados en el trabajo-, en relación con el contexto internacional y regional, como condicionantes de las acciones de PE y el lugar que se le otorgue a la CSS en dicho marco.

Finalmente, sobre este aspecto se destacan los estudios de Gómes Saraiva y Tedesco (2001) en relación con las orientaciones de la PE a partir de diferentes interpretaciones sobre una misma coyuntura global y regional; y de Malacalza (2015) que destaca el plano de las “visiones de mundo”, el cual asocia a la toma de decisiones en PE con la conformación de “paradigmas más o menos estables” que sirven como marcos de referencia o mapas de ruta para la acción exterior.

“Siguiendo los estudios de Robert Jervis (1976), el argumento central consiste en entender a las interpretaciones de los actores sobre el papel del país en el sistema internacional, las nociones de sistemas de creencias (‘beliefs systems’), las percepciones y las ‘visiones de mundo’ (‘worldvisions’) como ingredientes que dan forma a la política exterior y, en este caso, a la política exterior de CSSD” (Malacalza, 2015:205).

2.3.1. Percepciones de los actores claves sobre el Orden internacional y regional

A partir del retorno a la democracia y frente a una enorme crisis nacional y un avance de la globalización, los actores, a partir de su ideología, percibieron como mejor respuesta de adaptación a este contexto, en primer lugar, la profundización de la integración de tipo económico-comercial y, en segundo, un alineamiento con los EUA en el marco del neoliberalismo imperante y un OI hegemónico.

Con relación a las prioridades en sus vínculos de asociación y cooperación, los países centrales fueron percibidos como la mejor alternativa, en detrimento de asociaciones profundas a nivel regional, que estuvieron basadas solamente en acuerdos de integración de tipo económico-comercial, principalmente con el Cono Sur, y en la búsqueda de mejoras de la economía nacional, sin plantearse una política específica acerca de la CSS.

Sobre este aspecto, El Subdirector de AUCI explica que Uruguay atravesó un proceso de transformaciones en relación con las percepciones del contexto internacional, las cuales

durante la década del noventa se orientaron al pedido de ayuda directa a EUA, por lo que no se tenía injerencia, ni tampoco estaba presente la idea de ofrecer cooperación.

“[...] a fines de los años ´90 y principios del 2000 (debido a la coyuntura) la postura era de búsqueda de ayuda y colaboración de la ayuda internacional (AOD) para tratar de paliar los problemas internos. A EE. UU. y otros desarrollados se les pidió básicamente asistencia directa. Por esto no teníamos prácticamente injerencias en la cooperación, ni siquiera estaba planteado en la agenda la posibilidad de cooperar. Eran otros los temas más importantes de la política exterior; temas comerciales y políticos”⁹⁵.

A partir del cambio en el tipo de gobierno en 2005, el contexto internacional de disminución de la AOD y la mejora en los indicadores económicos regionales, fueron percibidos como factores que demandaron adaptaciones por parte de la planificación del país, principalmente en los aspectos relacionados con el fortalecimiento institucional.

“A partir del 2005, con el inicio del gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, se ve una mejora y un crecimiento en la economía. Allí comienza a pensarse y a verse la necesidad de reforzar la cooperación, sobre todo en su institucionalidad. Por lo que se necesitaba poner la casa en orden y reestablecer cual era la situación de la cooperación en Uruguay (había mucha dispersión). En ese momento ni siquiera se hablaba de CSS, ni de Uruguay como cooperante, hasta el 2008 aproximadamente.”⁹⁶

Este trabajo de rediseño institucional permitió reflexiones por parte de los actores de la cooperación uruguaya en relación con el futuro del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD) y una percepción en relación con la importancia que la CSS estaba comenzando a tener en la región y tendría en el futuro de las acciones de cooperación, a partir de lo cual se decidió la institucionalización de la CSS y el trabajo en favor de su aumento, alineada con los objetivos de desarrollo del país y la ideología de estos actores claves.

“Cuando comienza a trabajarse sobre la instancia de fortalecimiento institucional, debido a que es un proceso difícil y poco común, propuse (en función de la sugerencia de Ortiz) pensar el proceso hacia adelante e incorporar los asuntos de CSS, puesto que, si bien aún teníamos

⁹⁵ Felipe Ortiz (Subdirector de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 09 de mayo de 2017.

⁹⁶ Felipe Ortiz (Subdirector de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 09 de mayo de 2017.

proyectos y actividades de AOD, el futuro mostraba que iban a ir disminuyendo y que el camino debía orientarse y crear un pilar fuerte de CSS. Por lo que, en función de la visión que se tuvo, las realidades internas del país, sumada a la coyuntura internacional fueron moldeando la institucionalidad de la CSS⁹⁷.

Desde OPP también se destaca la importancia de la percepción sobre el OI y la influencia, a partir de ésta, que algunos actores cercanos al presidente tuvieron en la necesidad de una adaptación nacional tendiente a fortalecer la CSS en el futuro.

“Todo este proceso inicial fue consecuencia de la toma de conciencia de los problemas que veníamos atravesando por la disminución de la AOD, si bien la cooperación nunca fue un asunto relevante a nivel de Gabinete. No hacía parte de la Agenda de la presidencia en aquel momento. Posteriormente cuando llega Cánepa⁹⁸, ahí sí la cooperación es incluida y se logra instalar en la Agenda de Mujica. “[...] viendo las dificultades que veníamos atravesando con la AOD, vimos que la CSS podía ser la alternativa”⁹⁹.

Por lo que, las percepciones de estos actores claves en relación con las demandas y expectativas de los donantes tradicionales, junto con una disminución de la AOD, impactaron en la orientación de la PE y las acciones para el desarrollo y un proceso de fortalecimiento institucional, que, a su vez, estaban alineados con la ideología de estos.

Por otra parte, las percepciones acerca del Orden regional relacionadas con cierta confluencia de ideas y visiones de desarrollo, fue percibido por los actores claves como oportunidades de aproximación a los países de la región en algunos ámbitos como el Mercosur y la UNASUR que permitieron implementar políticas de cooperación horizontal con una visión más integral de la cooperación.

“La coincidencia de agendas y visiones con los gobiernos regionales de la época favorece ese proceso. Se incorpora una visión integral, de ciudadanía profunda de derechos en forma extensiva y ello permitió el intercambio de experiencias. Esto dotó al MERCOSUR y a la UNASUR de un sentido muy práctico. Sobre todo, en el MERCOSUR, la CSS

⁹⁷ Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

⁹⁸ Diego Cánepa, ex Prosecretario de la Presidencia de José Mujica (2010-2015) identificado como uno de los actores claves en el fortalecimiento institucional de la cooperación nacional y del aumento de la CSS.

⁹⁹ Conrado Ramos (Subsecretario de OPP) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 22 de junio de 2017.

permitió generar cooperaciones técnicas que impactaban en la mejora de las políticas públicas que cada país quería desarrollar; además de lo económico-comercial, la coordinación de los ministerios regionales, el dialogo político, acercamiento de posiciones y voz única”¹⁰⁰.

Adicionalmente, los diferentes discursos del expresidente Mujica en este período dejaron de manifiesto sus ideas a favor del fortalecimiento de los vínculos latinoamericanos y su percepción en relación con las potencialidades regionales para trabajar por el desarrollo y para negociar en el SI. De acuerdo con Muhr (2016: 632), este tipo de discursos contribuyen a momentos de transformación, pues trabajan en la construcción de identidades colectivas indispensables para la ejecución de cambios a nivel político¹⁰¹.

En este sentido, el expresidente Mujica en su participación en la 68ª Asamblea General de la ONU del 2013 manifestó “[...] Soy del Sur y vengo del Sur, de la América Latina patria común que se está haciendo [...]”. Dejando de manifiesto esta percepción en relación con los avances del desarrollo latinoamericano.

En la misma línea del expresidente, se observa la importancia que tuvo la percepción del exdirector ejecutivo de AUCI sobre el contexto regional, en las líneas de acción de la Agencia y, particularmente, en el aumento de la CSS de Uruguay

“Sobre las líneas de acción se tuvo muy en consideración a las tendencias regionales de la época, por un lado, los temas de CSS en el ámbito regional y, por el otro, la discusión a nivel multilateral en el marco de Busan en 2011. A la vez que, se conjuga con la disminución de la AOD para AL y la CSS comienza así a pasar a ser una prioridad”¹⁰².

En este sentido, la percepción por parte de los actores nacionales acerca del buen desempeño regional en la ejecución de acciones orientadas al desarrollo hizo que, en varios casos, éstas fueran tomadas como referencia y compartidas con otros socios latinoamericanos por medio de acciones de CSS, como el Plan de Emergencia orientado a las mujeres jefas de hogar que se estaba implementando en la región y Uruguay lo adoptó rápidamente, así como también el ‘Uruguay social’ con la utilización de tarjetas

¹⁰⁰ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

¹⁰¹ Texto original: “*discursive production is about constructing collective identities indispensable or transformative political action*” (Muhr, 2016: 632).

¹⁰² Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

magnéticas, que fue un ejemplo tomado de una provincia argentina, o el ‘Uruguay crece contigo’ que fue una propuesta traída de Chile.

“El intercambio en las plataformas regionales, sobre todo el Mercosur Social para la construcción de políticas nuevas y eficaces, tomando experiencias de la región fue muy importante para la eficacia de la política y para ver nuevas dimensiones que aún no se habían pensado y por verlas funcionar en la región, nos permitió adoptarlas de manera integral y articulada.¹⁰³.

La percepción de los actores de Cancillería, como de la OPP y, posteriormente, de la AUCI en relación con el impacto positivo que las acciones llevadas adelante por la región estaban teniendo en el desarrollo, fueron llevando a que los proyectos de CSS se iniciaran, más como un medio para implementar esas mismas acciones en el país que como una estrategia previa, basada en ideologías, en relación con la importancia del fortalecimiento y la cooperación de tipo horizontal. En este sentido, las percepciones de los actores sobre el contexto regional impactaron en el aumento de las actividades de CSS que, posteriormente, estimularon reflexiones a su respecto y la convicción acerca de las posibilidades de Uruguay para ofrecer CSS. Reforzando esta afirmación, Rivero destaca que “las actividades comenzaron primero en la práctica, para luego trabajar en las estrategias y las elaboraciones teóricas del gobierno”¹⁰⁴.

“Muchas veces la realidad iba por delante de la reflexión. Nace más de la puesta en práctica, que de la concepción de la idea. Se realizaba la cooperación técnica horizontal de manera práctica antes de saber que era CSS, pero el efecto positivo fue rápido y muy bueno”¹⁰⁵.

El análisis sobre las percepciones de los actores claves en relación con el contexto internacional y regional, permite ver el impacto que las mismas tuvieron en las decisiones de política y acciones de CSS; lo cual permite evidenciar que la CSS comenzó a ser desarrollada por Uruguay más como una alternativa y adaptación al contexto que como una estrategia previamente elaborada.

¹⁰³ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

¹⁰⁴ Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

¹⁰⁵ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

“[...] la CSS no fue una política premeditada. No hubo una planificación estratégica. [...] Fue un proceso que se inició en la práctica y luego vino la parte más de reflexión. Lo que nosotros hicimos fue, al ver la disminución de la AOD, tratar primeramente de construir una agenda y unas prioridades, que no teníamos, a partir de esa agenda, comenzamos a estar muy atentos para ver qué oportunidades se abrían. No hubo una concepción más elaborada hacia ir a una visión de desarrollo regional con la CSS; fue más bien un abrirse paso a nuevas alternativas en función del cambio de la arquitectura de la ayuda y de la disminución de la AOD.”¹⁰⁶.

3. Reflexiones sobre la relevancia de los factores institucionales e ideológicos en la orientación de la PE y el tipo de CID

A modo de conclusiones del presente capítulo se destaca que, la institucionalización de la CSS a nivel multilateral, regional y nacional ha sido de gran importancia para la profundización y mejora de este tipo de actividades junto con la armonización y coordinación de sus registros.

Al tiempo que, como las normas promovidas desde las Organizaciones Internacionales influyen las opciones políticas de los Estados miembros (Finnemore, 1996), la participación de Uruguay en los esquemas regionales, como Mercosur y UNASUR, es entendida como uno de los factores explicativos del aumento de la CSS uruguaya con AL en la medida que la misma cuenta con normas (explícitas e implícitas) de estímulo a la CSS regional.

A nivel nacional, se observó que el proceso de institucionalización de la CID, a partir del cual comenzó a evidenciarse un aumento de la CSS, respondió a diversos factores; entre los cuales se destacan las exigencias de los socios tradicionales de cooperación, las acciones en el marco de la reforma del Estado implementada por el FA y la tendencia regional hacia la conformación de una Agencia u Organismo nacional encargado de nuclear y coordinar toda la cooperación nacional y estimular las acciones de tipo Sur-Sur. Adicionalmente, el propio proceso de fortalecimiento institucional y mejoría de procesos fue el que dio origen a las primeras acciones de CSS con Chile, Colombia y México.

¹⁰⁶ Conrado Ramos (Subsecretario de OPP) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 22 de junio de 2017.

A partir de la creación de la AUCI en 2010, como un órgano descentralizado dependiente directamente de la Presidencia de la República, se evidencia una mayor coordinación de la cooperación nacional, el desarrollo de Uruguay como país oferente de CSS y la consolidación del país como actor dual en la CID. Su creación fortaleció la capacidad del Estado para alinear la cooperación a las prioridades de desarrollo del país, coordinar los esfuerzos de cooperación internacional y gestionar la misma eficaz y eficientemente, mediante una mejor coordinación y aprovechamiento de recursos a nivel nacional.

Por tanto, la mejora en la institucionalidad de la cooperación uruguaya -por medio del fortalecimiento del Departamento de Cooperación Internacional de la OPP, la Creación del Instituto Uruguayo de Cooperación y la creación de la AUCI en 2010-, constituyen otro indicador vinculado con el impacto del Orden regional en las acciones y estrategias de PE de Uruguay; a la vez que, también muestran la necesidad de respuesta ante el Orden Internacional de la nueva estructuración del SICD y las demandas de los donantes tradicionales.

Por otra parte, en relación con las ideas y valores de los actores claves, pudo observarse que las mismas impactan el ciclo de creación de las políticas públicas, la orientación de la PE y las acciones de CID que serán llevadas adelante.

Para el caso de estudio los actores domésticos identificados como claves en el desarrollo de la PE del país y la CSS fueron, por un lado, los partidos con altos índices de institucionalización; y, por el otro, el Presidente de la República y el Canciller (en todos los casos -PC, PN y FA-), el Director y Subdirector de OPP, durante el primer período de gobierno del FA (cuando se comienza a reforzar la institucionalidad del sistema de cooperación internacional), y finalmente, a partir del año 2010, el Pro Secretario de la Presidencia y el Director Ejecutivo de la AUCI. Como mencionado anteriormente, las ideas, valores y percepciones de estos actores, junto con las normas han sido las orientadoras de la PE del país en el marco de un contexto determinado y han propiciado el aumento de la CSS de Uruguay con AL.

Las entrevistas a estos actores permitieron, en la mayoría de los casos, confirmar su institucionalización puesto que manifestaron ideas y valores correspondientes, en gran

medida, con la ideología del partido del cual forman parte, en los términos de López (2015). En este sentido, tanto desde AUCI, como del MRREE se destacó la importancia de la cooperación internacional y la solidaridad con la región latinoamericana en favor del desarrollo, coincidentemente con el Programa de Gobierno del FA que fue destacado en el capítulo anterior del presente estudio.

Las percepciones de estos actores en relación con el Orden internacional de disminución de AOD, junto con las demandas y expectativas de los donantes tradicionales -AECID y ONU principalmente-, impactaron en la orientación de la PE, las acciones para el desarrollo y el proceso de fortalecimiento institucional que, a su vez, estaban alineados con la ideología de éstos.

Finalmente, sus percepciones respecto del Orden regional impactaron en el aumento de las actividades de CSS que, posteriormente, estimularon reflexiones a su respecto y reforzaron la convicción acerca de las posibilidades de Uruguay para ofrecer CSS; lo cual permite evidenciar que la CSS comenzó a ser desarrollada por Uruguay más como una alternativa y adaptación al contexto -internacional y regional- que como una estrategia previamente elaborada.

Capítulo V: Caracterización de la CSS técnica de Uruguay con AL

El presente capítulo parte de la base de que, si bien la CSS aparece inicialmente como un proceso político, el mismo es materializado de forma técnica; por lo que el capítulo se centra en el estudio de la morfología de la cooperación uruguaya a través de un análisis de sus cuatro dimensiones: geométrica, sectorial, financiera, y geográfica. Adicionalmente, se reflexiona sobre el rol dual que presenta la CID uruguaya, la cual -alineada a las definiciones de desarrollo nacional- además de ser receptora de AOD, es también receptora y oferente de CSS, enfocada en la demanda de sus socios y a partir de la definición de un conjunto de capacidades nacionales.

1. El rol dual de la CID de Uruguay

La dualidad de la cooperación implica el desarrollo de actividades de oferta y recepción de cooperación simultáneamente por parte de los países. Como fue mencionado anteriormente, la dualidad es común a todos los países latinoamericanos, pero muestra dinámicas diferentes en función de los criterios políticos y de desarrollo de los países.

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

Por su parte, en su análisis sobre las dinámicas a la interna de la región, el Informe de Cooperación Sur-Sur Iberoamericana destaca que, si bien todos los países sin excepción reciben y ofrecen CSS, se observan niveles diferenciados de participación; destacando la existencia de casos de CSS bilateral en la cual se establece una relación bidireccional entre los cooperantes, la cual es entendida como “aquella cooperación en la que los dos socios actúan a la vez como oferentes y receptores” (SEGIB, 2014: 36).

A su vez, si bien los países de AL en su rol de oferentes brindan CSS; en su rol de receptores pueden recibir, paralelamente, CSS (proveniente de los países de AL y del Sur en general), así como también la tradicional CNS (proveniente de las fuentes de AOD).

En este escenario, Uruguay aparece como un país con un rol dual de la CID en la cual se consolidó como un oferente de CSS, al tiempo que recibe CSS y AOD. Esta cooperación está alineada con las definiciones para el desarrollo sostenible y las prioridades nacionales que definen la orientación de la PE.

“El país se encuentra [...] en un doble rol: como país socio de la cooperación tradicional y como cooperante inter pares a través de la cooperación sur-sur. Por su rol dual, la política de cooperación internacional de Uruguay se nutre de la planificación del desarrollo, de la mirada transversal de las prioridades definidas por el Ejecutivo, así como de las orientaciones de política exterior” (AUCI, 2014:13-14).

Como fue trabajado anteriormente, la cooperación técnica Sur-Sur no está restringida por la riqueza económica de los países, ya que todos los países en desarrollo tienen diversas capacidades y experiencias que pueden ser compartidas a fin de contribuir con el desarrollo de otros países.

Sobre este aspecto, como se ha visto en el capítulo IV, desde AUCI se remarcó la importancia que tuvo la colaboración de los países de la región -especialmente Chile, Brasil, Colombia y México-, con los cuales se realizaron convenios de colaboración técnica a fin de aprender sobre los procesos de organización y fortalecimiento institucional de la CID.

Adicionalmente, cabe destacar que el desarrollo de actividades de CSS no implica necesariamente la disminución de las actividades de AOD, puesto que la misma no aparece como una actividad sustituta, sino complementaria y dialogante con la cooperación tradicional. Por ello, Uruguay reivindica su posición de socio receptor de AOD debido a las responsabilidades históricas que les caben a los socios tradicionales, así como por las brechas estructurales y dificultades en términos de desarrollo que el país continúa enfrentando, a pesar de ciertos avances registrados en algunos indicadores, a partir de 2005 (Lamas, 2017). En este sentido, “el aporte de la cooperación (tradicional) al Uruguay ha sido y es estratégico en términos cualitativos, porque se concentra en áreas¹⁰⁷ altamente prioritarias que coadyuvan a los resultados de desarrollo sustentable del país” (AUCI, 2014:13).

“Se priorizan las acciones Sur-Sur, pero Uruguay continúa peleando por reivindicar los compromisos de AOD de los países centrales o

¹⁰⁷ Las principales áreas en las cuales Uruguay recibe AOD son: medio ambiente, educación, gobernabilidad, sector agropecuario y energía Ver Anexo I – Gráfico 8.

desarrollados. Se entiende que ese es un compromiso global, porque siguen existiendo deficiencias estructurales en todos nuestros países”¹⁰⁸.

No obstante, -como se ha visto en el capítulo II- resulta importante recordar la paulatina disminución que la AOD viene atravesando en el país a raíz de la crisis económica internacional iniciada en 2008 y de la condición uruguaya de “país graduado”¹⁰⁹ en los términos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE), principalmente.

La AOD recibida por Uruguay experimentó su pico más alto en 1993, cuando representó un 0.76% del Índice Nacional Bruto y a partir de cuándo comenzó un proceso de disminución sistemática, encontrándose en el 2015 (año que cierra el estudio) en 0.045%¹¹⁰. Adicionalmente, se destaca que las principales fuentes de AOD del país están representadas por el BID, el SNU, la UE, la CAF y los gobiernos de China, Japón y España¹¹¹.

En función de la mencionada disminución de AOD y los cambios en la arquitectura de la ayuda ya analizados, la región está buscando un papel protagónico en los debates en torno a la conformación de la nueva agenda global de desarrollo, que incluye temas centrales como el cambio climático, el comercio internacional y el financiamiento del desarrollo. Varios de los países de la región, “[...] en su naturaleza dual de receptores y donantes, hacen una apuesta firme por apropiarse de la cooperación para el desarrollo, a través del fortalecimiento de sus capacidades institucionales, queriendo además compartir sus lecciones aprendidas con otros países de la región y del mundo” (AUCI, 2014:27-28).

Sobre este aspecto, a nivel regional se entiende que una de las grandes oportunidades a futuro para tratar estos temas y llevar una posición conjunta podría ser en el marco de

¹⁰⁸ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

¹⁰⁹ Recordando que la “graduación” es el proceso mediante el cual un país deja de ser objeto de cooperación para el desarrollo por parte de los países miembros del CAD de la OCDE, una vez que su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita supera los 12 mil dólares aproximadamente. Bajo este criterio, a partir de 2017, Uruguay junto con otros siete países de renta media alta de la región latinoamericana pasan a ser considerados “países graduados”.

¹¹⁰ Ver Anexo I – Gráficos 6.

¹¹¹ Ver Anexo I – Gráficos 7.

las actividades vinculadas al PABA+40 que tendrán lugar en Buenos Aires en marzo de 2019. El PABA+40 aparece “[...] para dar seguimiento a todo el proceso de CSS mundial, en donde la discusión va a pasar bastante por el espacio iberoamericano”¹¹².

Si bien se están llevando adelante diversas reuniones preparatorias del PABA+40, en función de la realidad actual y del fin de la famosa década dorada, con cambios de diversos gobiernos en la región, de nuevas orientaciones de la PE y de dificultades económicas en AL¹¹³, entre otros aspectos, no se percibe que en la mencionada reunión vayan a suscitarse grandes cambios en relación con el SICD.

Adicionalmente y como un indicador de esta nueva situación política y de integración latinoamericana, se destaca la salida de Colombia de la UNASUR, oficializada en agosto de 2018, la cual se suma a las anteriores salidas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú como destaca el diario ALN¹¹⁴.

Finalmente, sobre esta nueva realidad Sanahuja (2018) explica que se está produciendo un retorno de los gobiernos liberal-conservadores en AL, con posiciones favorables a la apertura e inserción internacional globalista que, sin embargo, encuentran un ciclo político menos favorable a esta orientación en los países centrales, los cuales están

¹¹² Alejo Ramírez (Director Subregional de SEGB). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 27 de junio de 2017.

¹¹³ De acuerdo con el BM y la CEPAL, a partir del año 2015 la región comenzó a enfrentar indicadores negativos en relación con su crecimiento económico; al tiempo que comenzaron a experimentarse cambios en los signos políticos de los partidos en los gobiernos de la región más relacionados con las ideologías de derecha en términos de López (2015). En el Cono Sur, los cambios en este sentido comenzaron en Argentina el 10 de diciembre de 2015 cuando asumió el gobierno el presidente Mauricio Macri por el partido Cambiemos que es una coalición política fundada en 2015, a partir del acuerdo establecido entre la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas. Por su parte, en Brasil frente a un período de gran inestabilidad política, que incluyó el proceso de destitución o *impeachment* a la expresidenta Dilma Rousseff y la asunción el 31 de agosto de 2016 del vicepresidente Michele Temer del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) denominado Movimiento Democrático Brasileño (MDB) desde 2018; asumió el 1 de enero de 2019 Jair Bolsonaro del PSL (partido de extrema derecha). A su vez, en Chile el 11 de marzo de 2018 asumió el presidente Sebastián Piñera quien fuera presidente durante el período 2010-2014 por el partido Renovación Nacional y en esta oportunidad se declaró como independiente. Finalmente, el 15 de agosto de 2018 asumió en Paraguay Abdo Benítez del Partido Colorado, hijo de Mario Abdo quien fuera mano derecha del dictador Alfredo Stroessner (1954-1989).

¹¹⁴ Nota periodística del diario ALNavío del 28 de agosto de 2018, disponible en: <https://alnavio.com/noticia/14783/actualidad/la-salida-de-colombia-de-unasur-agrava-la-crisis-de-la-integracion-latinoamericana.html>>. Última consulta 24 de enero de 2019.

experimentando un ascenso de la derecha y un nacionalismo extremo. Por lo que el tono de la región latinoamericana, incluidos los gobiernos de izquierda, se orienta más hacia la defensa de las dinámicas que eran cuestionadas previamente, frente al recrudecimiento del nacionalismo.

2. Concepción de la CSS por parte de Uruguay

La visión de desarrollo de los gobiernos da forma a las políticas e impacta en los objetivos de la cooperación internacional. En este sentido, Ayllón (2006) destaca que la finalidad de la CID debe ser la erradicación de la pobreza, el desempleo y la exclusión social, buscando el aumento permanente de los niveles de desarrollo político, social, económico y cultural en los países del Sur. Entendiéndose, por tanto, a la CSS como aliada de los gobiernos para enfrentar sus problemas estructurales y superar las barreras que obstaculizan su desarrollo.

En esta línea, el programa de gobierno del FA en Uruguay propuso la implementación de la “cooperación desde una perspectiva de izquierda” en la cual se destaca la importancia de la CSS y se asume el rol dual del país en la CID. Sobre esta visión de izquierda o progresista de la CID, desde el MRREE se destaca que la integración y solidaridad regional estuvieron muy presentes en las ideas y la voluntad política del gobierno.

“Hubo una voluntad política, que tenía como basamento, la solidaridad entre países hermanos [...] se entendió que, más allá de nuestras necesidades y debilidades, había que aportar y aportar de la mejor manera”¹¹⁵.

En la misma línea, la AUCI (2014:13) destaca que “[...] la cooperación al desarrollo es también una relación solidaria, horizontal entre países del sur que han adquirido capacidades y experiencias valiosas, dignas de ser compartidas”.

Según Fittipaldi (2013: 211), la filosofía de trabajo que Uruguay adopta en sus acciones de CSS se define a partir de la responsabilidad internacional que el país entiende que debe asumir frente a países de menor desarrollo relativo -como deber ético por colaborar con países hermanos más necesitados- y se encuentra basada en los principios de

¹¹⁵ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

horizontalidad, equidad, respeto a la soberanía nacional y no condicionalidad, flexibilidad y adaptabilidad a los contextos locales” (AUCI, 2014:3).

En función a la experiencia que el país ha ido desarrollando en relación con las actividades de CSS, la AUCI (2014:83) destaca diez puntos relevantes en su concepción acerca de la CSS: 1. es un imperativo ético, ya que el desarrollo sustentable del planeta es objetivo y tarea de todos de acuerdo a sus posibilidades. Uruguay puede contribuir a esta tarea, en la medida de sus capacidades, a través de la CSS. 2. para alcanzar el desarrollo sustentable es necesario construir un sistema de cooperación al desarrollo solidario y equitativo, que brinde respuesta a todas las personas y países que lo necesitan. 3. el país ha recibido cooperación que le permitió adquirir capacidades para el desarrollo que puede transferir a otros países de desarrollo relativo similar. 4. a través de la CSS se contribuye a la vocación latinoamericanista del país y de solidaridad con el sur. 5. se promueve la coordinación de políticas regionales y los diálogos interregionales en diversos temas de interés nacional. 6. con apoyo de la cooperación tradicional, el país puede innovar en sus políticas públicas para el desarrollo sustentable y transferir estas experiencias a otros países de desarrollo similar a través de la CSS y triangular. 7. prestigia a la institución nacional que realiza la CSS en el país y en el exterior. 8. el aprendizaje mutuo y la transferencia de conocimientos puede constituir una motivación para los recursos humanos de las instituciones públicas que realizan intercambios con sus homólogos del sur. 9. puede permitir apalancar recursos de otras fuentes para que la propia institución reciba más cooperación. 10. La CSS puede mejorar el posicionamiento y ampliar los vínculos del país en el mundo

En función de la visión desarrollada precedentemente, comenzaron a desarrollarse las actividades de CSS por parte de Uruguay, en un primer momento de manera práctica, las cuales fueron acompañadas, posteriormente, de reflexiones teóricas más profundas y de la definición de las estrategias y capacidades como cooperante que el país poseía. Como fue analizado en el capítulo IV, este aspecto ha sido destacado por la mayoría de los actores claves identificados, como el exdirector Ejecutivo de AUCI, quien afirmó que

“las actividades comenzaron primero en la práctica, para luego trabajar en las estrategias, definición de capacidades y las elaboraciones teóricas del gobierno”¹¹⁶.

2.1. Demanda de los socios

Las actividades de CSS técnica que Uruguay comenzó a brindar, tuvieron su origen en la demanda de los países de la región de ciertas actividades, en las cuales Uruguay había comenzado a destacarse como un país con un determinado saber en las mismas. A partir de esas demandas, Uruguay comenzó a en 2007-2008 a registrar actividades de CSS como oferente, las cuales fueron aumentando paulatinamente en cantidad y mejorando en la calidad de los proyectos, registros y reportes, debido al proceso de institucionalización de la CSS analizado en el capítulo IV del presente trabajo.

“En 2008, cuando se inició el proceso de transformación institucional en Uruguay, el país estaba penúltimo en el ranking de css en el espacio iberoamericano” (AUCI, 2014: 18).

De acuerdo con la propia AUCI (AUCI, 2014: 19), ello se explicaba porque hasta 2007 Uruguay realizaba poca CSS, y la poca que realizaba no estaba registrada, al tiempo que la misma no siempre se informaba a los organismos internacionales, en particular al Informe de Cooperación Sur-Sur de la Segib.

A partir de 2008, el rol de Uruguay como oferente de CSS “[...] comienza a ser muy dinámico, comienzan a llegar las demandas y se pasa de tener dos o tres relaciones de cooperación en el marco del Mercosur, a tener 15 o 20 comisiones mixtas con programas bilaterales con países de AL”¹¹⁷.

La ejecución de la CSS uruguaya a partir de la demanda de los socios resulta de gran importancia puesto que responde a la lógica de un tipo de cooperación diferente a la que Uruguay estaba acostumbrado a participar, pero que adopta de manera rápida y positiva, junto con sus principios. Esta importancia respecto de que la CSS se inicie en función de

116 Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

117 Felipe Ortiz (Subdirector de AUCI). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 09 de mayo de 2017.

las demandas genuinas de sus socios responde a que las necesidades deben ser priorizadas por el país receptor y adaptadas a su realidad.

Frente al gran aumento de las demandas de los socios regionales en diferentes áreas, comenzó a percibirse la necesidad de realizar ciertas definiciones y desarrollar estrategias en este sentido.

“Una vez con toda la estructura en funcionamiento se necesitaba delimitar qué actividades íbamos a desarrollar. Parar y reflexionar sobre las actividades en las que éramos buenos, con las que podíamos aportar a otros países y además que tuviéramos las capacidades para llevarlas adelante”¹¹⁸.

A partir de ese momento, se comenzó a trabajar en las definiciones de las capacidades de cooperación uruguayas, las cuales continuaron siendo ejecutadas a partir de la demanda de sus socios, cumpliendo con los principios básicos de la CSS.

2.2. Definición de capacidades

Al momento de realizar las definiciones sobre la oferta de CSS uruguaya, el país decidió trabajar, al igual que en el caso de diseño institucional, con un conjunto de especialistas externos para definir las capacidades uruguayas que combinó las fortalezas temáticas del país en diversas áreas, la posibilidad de convertir los “saberes” en “ofertas” de cooperación y la disponibilidad de técnicos especializados para “transferirlas”, junto con la demanda regional o internacional de dichas capacidades y la capacidad de apropiación por parte de estos últimos¹¹⁹.

En dicho ejercicio se procuró la identificación de grandes políticas públicas que el país llevase delante de forma satisfactoria y que pudiesen generar un impacto positivo para sus socios regionales, evitando la ejecución de proyectos puntuales y aislados.

En este sentido, fue realizado un estudio sobre las capacidades y las áreas de excelencia en que era posible cooperar con otros países, lo que resultó de gran importancia, para

¹¹⁸ Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

¹¹⁹ En base a entrevista realizada a Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI) para esta investigación en Montevideo el 23 de junio de 2017.

generar consciencia a la interna del país de que, a pesar de ser un país pequeño, se cuenta con posibilidades para realizar acciones cooperativas que permitiesen ayudar a otros países de la región, aumentando la cantidad de proyectos y potenciando la imagen regional e internacional del país.

“la dinámica del país empieza a hacer pensar en posibilidad de que Uruguay tuviese un rol importante en materia de integración y desarrollo regional, debido a que el país contaba con algunas potencialidades importantes (algunas que venían de la cooperación y otras de políticas públicas de muchos años en el país). Ello comienza a comprenderse como un valor y se ve como una buena herramienta para comenzar a proyectarse en el exterior”¹²⁰.

Fruto de ese análisis sobre las capacidades nacionales, fueron identificadas cuatro áreas estratégicas en las que, habiéndose logrado un buen desempeño, conocimiento y experiencia a su respecto, era posible que Uruguay realizase iniciativas de CSS. Estas cuatro áreas identificadas son: el área social, área agropecuaria, área de infraestructura para el desarrollo y área de gobernabilidad y calidad de las instituciones¹²¹.

Según el Subdirector de AUCI, hubo una decisión política de no seleccionar actividades puntuales que implicasen solamente el intercambio de técnicos, sino que la visión y voluntad del país fue la de llevar adelante una reflexión en el marco de grandes políticas públicas que el país llevase adelante de forma satisfactoria y que pudiesen generar un impacto positivo en sus socios regionales.

“Al principio la cooperación era una suma de demandas, de afinidad regional, política, importancia del proyecto, capacidad etc. [...] quisimos terminar con la visión de que la CSS es un intercambio entre técnicos y que se transformara en proyectos sólidos de CSS con actividades, resultados y presupuesto”¹²².

En relación con las áreas seleccionadas, sobre la primera de ellas el país destaca a los programas sociales llevados adelante para el abordaje de la pobreza, las políticas de

¹²⁰ Felipe Ortiz (Subdirector de AUCI) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 09 de mayo de 2017.

¹²¹ El catálogo de capacidades uruguayas se encuentra disponible en: <http://www.auci.gub.uy/images/pdf/capacidadesingles_ultimo.pdf>. Última consulta: 10 de noviembre de 2017.

¹²² Felipe Ortiz (Subdirector de AUCI). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 09 de mayo de 2017.

control del tabaquismo y de promoción de la lactancia materna, el marco normativo nacional para la donación de órganos y tejidos, y las actividades de inclusión digital en donde se destaca el Plan Ceibal¹²³.

“El enfoque de Políticas Sociales del Uruguay ha generado mucho interés en otros países de la región. Las políticas llevadas adelante en esta área están centradas en atender los problemas vinculados a la transformación económica, la integración social, la salud –que incluye la promoción de los derechos sexuales y reproductivos– y la protección laboral, con el propósito final de garantizar y velar por los derechos sociales de todas las personas” (AUCI, 2013:7).

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

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

Finalmente, sobre el área de gobernabilidad y calidad de las instituciones, se destaca el trabajo en la mejorar de la calidad de las instituciones públicas a fin de que las mismas

¹²³ El Plan Ceibal se creó en 2007 como un plan de inclusión e igualdad de oportunidades con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas. Desde su implementación, cada niño que ingresa al sistema educativo público en todo el país accede a una computadora para su uso personal con conexión a Internet gratuita desde el centro educativo. Además, este Plan provee un conjunto de programas, recursos educativos y capacitación docente que transforma las maneras de enseñar y aprender. Más información en: <<https://www.ceibal.edu.uy/es>>.

respondan a las necesidades de sus ciudadanos. En este sentido, se han llevado a cabo reformas en la administración pública para lograr una gestión más eficaz y eficiente, asegurando los niveles de universalidad y equidad que constituyen principios muy valorados por la sociedad uruguaya. Aquí son destacados aspectos sobre la cultura democrática de larga data del país, la existencia de un sistema de partidos plural, competitivo y sólido, un sistema judicial independiente, un sistema electoral transparente, un bajo grado de corrupción, un alto grado de libertad de expresión, un reconocido nivel de transparencia en el acceso a la información pública y la existencia de mecanismos de articulación social de las demandas con significativa participación de la ciudadanía (AUCI, 2013:21).

Definidas las capacidades y bajo una visión de realización de las actividades de cooperación para el desarrollo en función de la demanda de sus socios, con una institucionalidad fortalecida, un presupuesto asignado y algunas capacidades técnicas; el país comenzó, a partir de 2008, a ofrecer CSS de forma estructurada, profesional y sistemática.

“A veces hay que esperar a tener actores en el terreno con la capacidad necesaria, para poder llevar adelante la visión de cooperación y de desarrollo que se tiene. Pero sin que eso haga que solo quien tiene todas las capacidades coopere. En las bases de la horizontalidad de la CSS hay una búsqueda de oportunidades para todos los actores de la cooperación”¹²⁴.

Las características de esta CSS técnica de Uruguay será analizada en el marco de las cuatro dimensiones morfológicas trabajadas en el apartado metodológico introductorio del presente estudio, en los términos de Lengyel y Malacalza (2012).

3. Puntualizaciones sobre la sistematización de los datos de CSS uruguay

Si bien, como fue destacado con anterioridad, el presente análisis no desconoce la existencia de actividades de CTPD realizadas por Uruguay con sus socios regionales durante los gobiernos de los partidos fundacionales, las mismas eran de carácter puntual, llevadas a cabo -en la mayoría de los casos- por las diferentes áreas de cooperación

¹²⁴ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

dentro de cada Ministerio y sin la realización de un registro apropiado. Sobre este aspecto, los entrevistados del MRREE, OPP y AUCI coinciden en remarcar que, previo a 2005 y durante sus actividades de colaboración al fortalecimiento institucional de la CID, en el país no se contaba con mayores informaciones en este sentido y que, al mismo tiempo, se reportaban debilidades en el área de cooperación de la Cancillería.

“[...] la OPP tenía una dificultad muy grande para centralizar los temas de cooperación, debido a que los Ministerios se manejaban de manera independiente [...] A su vez el Ministerio de Relaciones Exteriores no tenía fuerza política dentro del Gabinete para introducir estos temas”¹²⁵.

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

Por este motivo, en algunos casos, si se confrontan los datos para el mismo año del informe de SEGIB y del informe de AUCI pueden encontrarse ciertas diferencias, en función de las elecciones metodológicas de cuantificación de proyectos y acciones, según se registre el año de inicio de los mismos o la totalización de proyectos y acciones vigentes para el año seleccionado. Sobre este aspecto, Ojeda (2016:207) destaca que “las metodologías de registro y cuantificación entre 2007 y 2013 no han medido exactamente lo mismo, por lo que existe la posibilidad de que actualmente aparezcan actuaciones que antes no eran registradas a pesar de su existencia y, a la inversa, que no se estén registrando actuaciones que anteriormente sí aparecían”.

Adicionalmente, otro factor que colaboró en la mejora de los registros y de la visibilidad del país en materia de CSS fue el haber sido sede del Programa Iberoamericano para el

¹²⁵ Conrado Ramos (Subsecretario de OPP). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 22 de junio de 2017.

Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) durante el período 2012-2015. Este Programa fue aprobado en la XVIII Cumbre Iberoamericana de San Salvador, en 2008, con el cometido inicial de “fortalecer y dinamizar la Cooperación Horizontal Sur-Sur Iberoamericana, contribuyendo a la calidad e impacto de sus acciones, así como a la promoción del intercambio de experiencias que sean adaptables a los contextos y prioridades de las políticas públicas de cada país”¹²⁶.

En 2010 la Unidad Técnica del PIFCSS fue instalada e inició operaciones en Bogotá, al amparo del MRREE de Colombia, pero ya en 2011 se acordó el cambio de la Unidad Técnica hacia Montevideo, la cual comenzó a operar en 2012 en la Presidencia de la República, en la cual trabajó el personal de AUCI fortaleciendo las actividades en materia de CSS y mejorando la imagen a nivel multilateral.

Ello se debe a que los ejes transversales del programa se relacionan con el establecimiento de sinergias regionales y la visibilidad del programa; al tiempo que se destaca entre sus objetivos específicos el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos que gestionan la cooperación internacional en los países Iberoamericanos a través de la formación y capacitación, del desarrollo de sistemas de información y de la discusión y formación de posiciones comunes en la región sobre esta materia y la divulgación de experiencias de CSS innovadoras.

“Estos tres años al frente de la Secretaría le permitieron a Uruguay fortalecer su participación en los foros internacionales representando al pifcss y, al mismo tiempo, acumular aprendizajes para robustecer su estrategia de css” (AUCI, 2014:146).

Por otro lado, sobre a la sistematización de los datos, resulta importante destacar la existencia de un debate en torno a cómo exponer y relevar las informaciones vinculadas a la CSS, que aún no ha sido saldado totalmente. Si bien se entiende que el binomio oferente-receptor responde más a la lógica Norte-Sur y, tal vez no sea la fórmula más apropiada a la hora de exponer las dinámicas de la cooperación del Sur, al momento de la realización del presente trabajo, la mayoría de los datos disponibles se encuentran

¹²⁶ Información disponible en: <<https://www.cooperacionsursur.org/es/conozcanos/acerca-del-pifcss.html>>. Última consulta: 16 de mayo de 2018.

organizados de esta forma. Por lo que, a fin de facilitar el análisis, la comprensión y la transparencia de los datos, se respeta la lógica de trabajo, información, reporte y divulgación de los mismos, en los términos de oferente y receptor de CSS.

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

4. Geometría de la CSS de Uruguay

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

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

Estas actividades de CSS bilateral son desarrolladas con los países de AL, lo cual según Lechini y Morasso (2015) se explica porque los cooperantes emergentes trabajan primeramente con sus vecinos y principalmente en iniciativas de cooperación técnica. En este sentido, el Secretario General de la SEGIB para el período de análisis destaca que:

“De hecho, el sentir iberoamericano tiene una tradición antigua, que yo intenté captar dentro de la Secretaría. En un área que comparte, lengua, tradiciones, historia, etc., resulta más fácil sembrar CSS”¹²⁷.

Adicionalmente, el aumento de las actividades de CSS de Uruguay, le ha brindado cada vez más destaque en el Informe de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB, pasando del penúltimo lugar en 2007 (año en el que registró una oferta de 5 acciones de CSS y recibió

¹²⁷ Enrique Iglesias (Secretario General de SEGIB). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 16 de junio de 2017.

24¹²⁸) al quinto en 2014 (año en el que ejecutó 52 proyectos y 16 acciones¹²⁹); registrando un aumento significativo en la ejecución de proyectos de CSS bilateral con los países de la región.

En diversos estudios sobre la CSS regional -como el de Ojeda (2016) que ya fue mencionado anteriormente- ha quedado de manifiesto que, como tendencia general, Uruguay destaca más como oferente que como receptor de CSS para el período 2007-2015, de acuerdo con el tamaño y peso relativo del país en la región. De hecho, “Uruguay se posiciona, en términos relativos, como uno de los países que recibe menos iniciativas de CSS con respecto a países de similar nivel de desarrollo” (Fittipaldi, 2013:206), a pesar de recibir una cantidad relevante de cooperación de sus socios regionales.

“[...] Uruguay fue aumentando su cooperación y su presencia paulatinamente, transformándose más en aportador que receptor”¹³⁰. A pesar de que las cantidades invertidas en la CSS no son tan significativas como su relevancia política y simbólica (Benzi y Lo Brutto, 2013).

Finalmente, otro aspecto importante a destacar a la hora de analizar las dinámicas de CSS bilaterales es el desafío que enfrentan los países al intentar profundizar estos vínculos y el impacto de los mismos, por medio de la realización de proyectos más profundos en las áreas temáticas identificadas como relevantes. La región latinoamericana y también Uruguay se encuentran realizando esfuerzos en este sentido, desarrollando más proyectos estructurados, en detrimento de las acciones aisladas.

“[...] En muchos casos, no hemos conseguido romper o superar la dinámica de la misión técnica única y puntual que, si bien ayudan, nos conecta como región y colabora en el diálogo político, queda como una gota en un océano que no se visualiza y no tiene el impacto necesario. Necesitamos pasar de la lógica de actividades a programas. Salir del cumplimiento de la grilla para decir que tenemos alguna actividad con el

¹²⁸ SEGIB, 2008: 31. Información disponible en: <<https://www.cooperacionsursur.org/es/informe-de-la-css/biblioteca-informes.html>>. Última consulta: 15 de mayo de 2018.

¹²⁹ AUCI, 2015: 43. Disponible en: <<http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/942-estado-de-situacion-de-la-cooperacion-internacional-en-uruguay-2015.html>>. Última consulta: 15 de mayo de 2018.

¹³⁰ Enrique Iglesias (Secretario General de SEGIB). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 16 de junio de 2017.

país y pasar a una cuestión más sustancial y que vaya al fondo del conocimiento”¹³¹.

4.1. CSS bilateral

Como mencionado anteriormente, Uruguay inició su registro de actividades de CSS bilateral con AL en 2007 cuando ejecutó 5 acciones en el rol de oferente y 24 en el rol de receptor¹³².

En el 2008, Uruguay comenzó a mostrar dinámicas de aumento de oferta de CSS bilateral registrando la ejecución de 28 acciones en su rol de oferente y 35 en el rol de receptor (SEGIB, 2009: 32). Para 2011 las cifras habían ascendido a una oferta de 11 proyectos y 14 acciones, y una recepción de 17 proyectos y 12 acciones (SEGIB, 2012: 27-28).

Ya en el año 2013 Uruguay desarrolló más de 60 proyectos de CSS bilateral, siendo el oferente del 40% de ellos y duplicando la proporción del año anterior. Dicha cooperación fue realizada con 12 (doce) países de la región en diversas áreas, entre las que se destacan salud, políticas sociales, temas agropecuarios, tecnologías de la información y comunicación, educación, gobernabilidad y energías renovables (AUCI, 2014:19).

En 2014 el país alcanzó su punto de mayor destaque para el período de estudio, el cual se mantuvo en 2015. En total se desarrollaron 52 proyectos y 16 acciones de CSS bilateral, de acuerdo con el informe sobre el estado de situación de la cooperación 2015 de AUCI¹³³, todos ejecutados con algún país latinoamericano, dentro de los cuales Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México, fueron los socios de mayor relevancia.

El último informe publicado hasta el momento sobre el estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay de la AUCI¹³⁴ muestra que, para el año 2016 la participación cayó levemente con el registro de 51 proyectos y 6 acciones de CSS

¹³¹ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

¹³² SEGIB, 2008: 31. Información disponible en: <<https://www.cooperacionsursur.org/es/informe-de-la-css/biblioteca-informes.html>>. Última consulta: 15 de mayo de 2018.

¹³³ “Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay 2015”. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Disponible en: <<http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/942-estado-de-situacion-de-la-cooperacion-internacional-en-uruguay-2015.html>>. Última consulta: 30 de marzo de 2017.

¹³⁴ Documento disponible en: <<http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/1399-estado-de-situacion-de-la-cooperacion-internacional-en-uruguay-2017.html>>. Última consulta: 15 de mayo de 2018.

bilateral. No obstante, se destaca la preferencia por el desarrollo de proyectos, como actividades más estructuradas de largo plazo, en detrimento de las acciones, como actividades de carácter puntual; en concordancia con las tendencias y acuerdos en el marco de la SEGIB, destacadas con anterioridad.

4.1.1. Rol oferente

Las actividades de CSS uruguayas han sido llevadas adelante respetando los principios de horizontalidad y de origen por demanda; siendo “[...] producto de una relación bilateral directa, surgida a raíz de solicitudes específicas de países de la región para recibir colaboración técnica como respuesta a necesidades concretas” (Fittipaldi, 2013:214).

La oferta de CSS bilateral del país, a partir de la demanda de los socios de AL, como mencionado, ha experimentado un aumento significativo durante el período de análisis. En el cuadro 2 del Anexo I, destaca un gran crecimiento de la oferta de CSS bilateral en 2008, en relación con el año anterior, cuando -como ya fue mencionado- iniciaron los registros y reportes anuales de forma sistemática. Pasando de una oferta de 5 acciones en 2007 a 28 en 2008. Esta gran variación se explica por razones de distinta naturaleza.

En este sentido, parte del crecimiento está representado por un aumento efectivo de las acciones de CSS ofrecidas por el país, mientras que otra parte se debe las mejoras metodológicas y del sistema de registro a las que se hizo referencia con anterioridad.

“Razones de registro y de mejor identificación de las acciones contribuyeron también a los aumentos registrados por Uruguay. En 2008 este país empezó a desarrollar un sistema de información que ya le ha permitido mejorar el registro de la cooperación de la que participa, tanto en el ámbito Norte-Sur como en el Sur-Sur” (SEGIB,2009:35).

A partir de 2008 la oferta se mantiene relativamente estable hasta 2013 donde se identifica otro aumento en la oferta de proyectos y acciones que llegó en ese año a un total de 45. El gran crecimiento en este año responde al aumento de la oferta de cooperación uruguaya hacia El Salvador, país que en 2013 recibió 13 proyectos de CSS uruguayos¹³⁵.

¹³⁵ Ver Gráfico 9: CSS de Uruguay con AL: Rol oferente (proyectos y acciones).

Como se señaló en el capítulo III, esta oferta de proyectos hacia El Salvador responde a la creación del “Programa de Cooperación Técnica El Salvador-Uruguay 2011-2013”, en función de una política gubernamental orientada hacia la cooperación con países calificados como de renta media-baja, la cual también fue implementada por varios de los países de la región.

Otro aspecto que destaca en el análisis de los datos de SEGIB procesados en el cuadro 2 del Anexo I, tiene que ver con la aparición en el registro a partir de 2011 de proyectos de tipo bidireccional en los cuales no puede identificarse un rol preponderante, ya que el país actúa como oferente y receptor de manera simultánea. En este sentido la SEGIB (2015) destaca que “entre 2010 y 2013 Uruguay pasó de ser fundamentalmente receptor a ser mayormente oferente”.

Sobre la CSS en el ámbito iberoamericano, Ojeda (2016: 205) destaca algunas tendencias regionales para el período 2007-2015, en las que destaca como primeros oferentes a Argentina (1.371), Brasil (1.204), Cuba (1.732) y México (1.174); como segundos oferentes a Colombia (675), Chile (665) y Venezuela (480) y como terceros oferentes a Ecuador (141), Perú (136) y Uruguay (184). Tomando en cuenta el número total de acciones y proyectos por país, la autora destaca como primeros receptores a Bolivia (552), Cuba (417), El Salvador (772), Ecuador (509), Nicaragua (413) y Paraguay (655) y como segundos receptores a Colombia (331), Costa Rica (367), Guatemala (386), Panamá (385) y Perú (366).

Finalmente, como fue mencionado con anterioridad, en función de su tamaño relativo Uruguay destaca más como un país oferente que receptor de CSS bilateral con AL¹³⁶. En este sentido, según el Informe de AUCI (2015:43), la proporción de proyectos en el total de iniciativas de cooperación sur-sur bilateral aumentó un 8 % respecto a 2012, y entre aquellas de las que Uruguay es mayormente oferente el cambio fue aún más acentuado -la proporción de proyectos en el total de la oferta pasó del 36 % en 2012 al 57 % en 2014-. “Estas cifras reflejan la consolidación de la presencia uruguaya en el escenario de

¹³⁶ Ver Gráfico 11: Oferta y recepción de CSS de Uruguay con AL (proyectos y acciones).

la cooperación sur-sur y la priorización de proyectos estructurados en detrimento de las acciones puntuales aisladas, principalmente en la región latinoamericana”.

“Uruguay era hace seis años el país que menos cooperación daba a la región, pero hoy tras la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, es líder con más de 75 proyectos en América Latina, y en capacidad de cooperación es el quinto país en términos absolutos y el primero en términos relativos a población”¹³⁷.

4.1.2. Rol receptor

La recepción de acciones y proyectos de CSS bilateral con la región también comenzó a ser registrada en 2007, año en que Uruguay recibió 34 acciones. Si bien esta cifra ha ido aumentando, como puede observarse en el cuadro 3 y gráfico 10 del Anexo I, no lo ha hecho de forma tan significativa como la oferta.

No obstante, en el año 2009 se verifica un aumento puntual de 44 acciones y proyectos, lo cual se explica por la firma del tratado bilateral con México, el cual incluye un apartado de cooperación, en el marco del cual en 2009 fueron ejecutados 9 proyectos de CSS que tuvieron a Uruguay como receptor. Paralelamente, en este año Brasil destacó como gran oferente de CSS hacia Uruguay registrando 18 proyectos y acciones.

Otro dato que llama la atención es la disminución de la oferta de actividades de CSS hacia Uruguay por parte de Cuba y Venezuela. Estos países ofrecieron un máximo de 11 y 8 proyectos de CSS respectivamente y, actualmente Uruguay no es beneficiario de ningún proyecto que tenga a Venezuela como oferente y solamente de 2 con Cuba¹³⁸.

Finalmente, al igual que en el caso de la oferta, se destaca la aparición en el registro a partir de 2011 de proyectos de tipo bidireccional con la región.

¹³⁷ Declaraciones del ex prosecretario de Presidencia, Diego Cánepa durante la presentación del balance de la gestión de AUCI en diciembre de 2014. Fuente: Presidencia de la República. Disponible en: <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/aucci-canepa-almagro-rivero-cooperacion-internacional-agencia>>. Última consulta 23 de mayo de 2018.

¹³⁸ Ver Gráfico 10: CSS de Uruguay con AL: Rol receptor (proyectos y acciones).

4.2. Cooperación Triangular (CTR)

Si bien no existe un acuerdo entre la comunidad académica acerca de la definición de CTR, la misma es entendida como las asociaciones entre tres partes que colaboran para abordar situaciones concretas de desarrollo. Esta CTR en sí misma presenta diferentes formas debido a que puede variar el número y tipo de actores que componen cada parte, así como también su origen y la relación que existe entre los socios.

A fin de sintetizar la discusión, se dirá que la misma puede ser conceptualizada como la asociación entre un donante del CAD o un Organismo Internacional (primer socio) y un país cooperante emergente, pivote o país de importancia fundamental (segundo socio, normalmente un PRM) para implementar programas y proyectos de cooperación en un tercer país o beneficiario (tercer socio, normalmente un PRM o PRB).

De acuerdo con Alonso, Aguirre y Santander (2011: 35-36) con la CTR los donantes cumplen un triple efecto virtuoso: a) ampliar los recursos y las capacidades para la CID, generando acciones de cooperación que de otra forma no habrían sido posibles, b) trabajar en un sistema de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas en el que se incorpore a todos aquellos que tienen experiencia para respaldar iniciativas de cooperación, y c) los donantes pierden protagonismo en beneficio de la apropiación de quienes deben ser protagonistas, los países del Sur.

En 1995, el Comité de Alto Nivel encargado de examinar la CSS presentó un documento relativo a las Nuevas orientaciones de la CTPD, en el cual se propone el apoyo a la CTR como una iniciativa de apoyo al desarrollo en la medida que la misma suministra una cooperación técnica entre los países desarrollados en colaboración con países en desarrollo hacia los menos avanzados.

Iniciado el siglo XXI, y en el marco de un cambio en el Orden Internacional, los miembros del CAD comenzaron a apoyar las acciones de CTR cada vez más y la misma comenzó a ser trabajada dentro de los debates de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, en conjunto con la CSS en el marco de las denominadas “nuevas modalidades de cooperación”. Si bien, este término fue suprimido por el reclamo de los países del Sur acerca del reconocimiento de la trayectoria de la CSS, estas dos modalidades continúan

trabajándose generalmente juntas en el entendido de que involucra a dos actores del Sur apoyados por un donante tradicional.

Sobre este aspecto, Ojeda (2016: 139) destaca que en el caso de AL se observan en los últimos años cada vez con más frecuencia casos en los cuales la CTR es utilizada como una vía de apoyo para las acciones y proyectos de CSS. Apareciendo, por tanto, como una vía de apoyo financiero y técnico que potencia las acciones Sur-Sur. No obstante, debe destacarse que existen algunos países del Sur que ven este tipo de iniciativas como una injerencia de los donantes tradicionales en las actividades de CSS.

De acuerdo con la visión de Erthal y Marques (2013) este aumento de la CTR se relaciona con una estrategia de los países del Norte vinculada al aumento de su participación en la CSS. Este aumento de su participación e influencia se efectiviza, según el estudio de los autores, en tres áreas: las plataformas multilaterales, las ejecución de acciones de Cooperación Triangular y la producción de conocimiento desde el Norte sobre la Cooperación Sur-Sur¹³⁹.

En el ámbito Iberoamericano, este tipo de actividades ha comenzado a ser más destacada e impulsada en los últimos años, comenzando a mostrar una evolución y aumento significativo en lo cuantitativo y también cualitativo¹⁴⁰:

“En la cooperación triangular, se aprecia una importante evolución en las cifras, puesto que durante el periodo 2006-2013, se contabiliza un total de 730 iniciativas, de las cuales 525 corresponden a proyectos y 205 a las denominadas acciones. Este proceso de registro de iniciativas triangulares comenzó con 26 en el año 2006, llegando a 166 en 2013. La anterior evolución muestra el avance en esta forma de cooperación, no sólo a nivel cuantitativo sino también cualitativo” (SEGIB, 2016:34).

En este marco, las acciones de CTR de Uruguay han sido pocas hasta el momento, pero se percibe que la CTR comienza a ser vista por el gobierno como una alternativa importante de apoyo al desarrollo del país, sobre todo a partir de la condición de

¹³⁹ Texto original: “Northern aid agencies have made a concerted effort to participate in South-South cooperation. This article analyses the key modes and motivations behind this growing engagement, looking specifically at three areas: multilateral platforms, triangular cooperation and knowledge production about South-South cooperation” (Erthal y Marques, 2013: 1475).

¹⁴⁰ La evolución de la CTR en el marco iberoamericano puede observarse en el Anexo I - Gráfico 12: Proyectos y acciones de CTR en ejecución (2006-2015).

“graduado” del CAD-OCDE que limita mucho las posibilidades de recepción de AOD, como fue analizado en profundidad en el capítulo II del presente estudio.

En este sentido, desde la Cancillería se destaca que la CTR “es una alternativa nueva, que Uruguay todavía no ha experimentado mucho, y que tiene como contrapartida la distribución de algunos recursos”.

“La CTR es ‘lo novedoso’ y lo que nos va a potenciar la posibilidad de captar recursos de la vieja usanza de cooperación tradicional con otro nombre y con otra modalidad y con otros montos, mucho menores [...] La CTR se complejiza porque tiene más actores y la potencialidad de tener fondos de algún país central o de alguna institución multilateral, pero bajo la lógica de la horizontalidad, del respeto y de la solidaridad de la CSS”¹⁴¹.

Desde esta perspectiva, se percibe que la CTR aparece como una herramienta que permite respetar los principios de la CSS y maximizar sus efectos por medio del apoyo - financiero o técnico- de un socio tradicional o de un Organismo Multilateral (principalmente, pero que en la actualidad asume diversas modalidades), con potencial de transformarse en una buena estrategia, a fin de continuar avanzando en el camino del desarrollo y en la consecución de la nueva Agenda del desarrollo y de sus ODS. No obstante, debe alertarse sobre la visión de Erthal y Marques (2013) trabajada anteriormente.

En este sentido, las buenas prácticas y experiencias como país piloto obtenidas en el marco del proceso DAO, por ejemplo, pueden ser compartirlas con otros países de igual o menor desarrollo relativo a través de la CTR.

“Si Uruguay desea generar un impacto en un tercer país, necesariamente debe incorporar otro socio que amplíe su alcance en términos financieros como en capacidad técnica. Se trata de lograr así una CSS potenciada” (Fittipaldi, 2013:218).

Cabe destacar que, para el período de análisis, toda la CTR reportada por Uruguay ha estado vinculada al área de capacitaciones, formación y acceso a nuevos conocimientos, por medio de la ejecución de cursos con especialistas internacionales en los que el

¹⁴¹ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE). Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

personal técnico de Uruguay recibe formación; al tiempo que se apoya la participación de otros países para que también puedan beneficiarse de la capacitación.

Por tanto, si bien la participación de Uruguay en la CTR aún es pequeña, la misma se encuentra en una tendencia de crecimiento a nivel regional y muestra cierto potencial como herramienta de apoyo financiero y técnico en el camino del desarrollo sostenible.

4.3. CSS regional

Las diferencias en las definiciones y concepciones de este tipo de cooperación tanto por los académicos como por parte de los países y de los diferentes esquemas de integración u organismos multilaterales, han ocasionado dificultades en el registro y presentación de los datos, los cuales no aparecen reportados de forma homogénea por los países, ni por los organismos. A su vez, la participación de cada país dentro de la CSS regional también resulta difícil de ser identificada puesto que, en la mayoría de los casos, no se encuentran desagregadas las informaciones.

A nivel general se entiende que la CSS técnica regional hace referencia a las iniciativas (de más largo plazo -priorizando programas y proyectos en detrimento de acciones puntuales-) que involucran al menos tres países de la región en el marco de alguno de los esquemas que los nuclea. En este sentido, la definición utilizada por Uruguay engloba a la cooperación regional y multipaís, dentro de la cual se encuentra la cooperación con diversos países de la región, con Organismos y con bloques de integración.

“Se entiende por cooperación regional y multipaís aquella de la que Uruguay es beneficiario junto con otros países (en algunos casos, vecinos de la región) o la que se da en el marco de organismos o bloques de integración regional. En general en estas iniciativas no se puede distinguir el aporte monetario o los productos que recibe específicamente cada país, y sus canales de negociación suelen ser diferentes a los de la cooperación bilateral y multilateral tradicional” (AUCI, 2015: 52).

Si bien la mayor parte de la cooperación regional reportada por Uruguay se realiza en el marco del SNU, el BID y la UE -que representan más del 70%-; en la de tipo Sur-Sur se destacan las actividades de cooperación que llevadas adelante en el marco de la Segib y del Mercosur, en el marco de un mecanismo que ya mencionado anteriormente, el FOCEM.

4.3.1. EI FOCEM

El Mercosur avanzó en el fortaleciendo la cooperación horizontal entre sus estados partes por medio de la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Este Fondo fue creado en 2005 y es gestionado por la Secretaría del Mercosur (con Sede en Montevideo) a través de su Unidad Técnica, con el objetivo de “[...] financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”¹⁴².

Los proyectos llevados adelante por el Fondo se estructuran en el marco de cuatro Programas: Programa I: Convergencia Estructural, Programa II: Desarrollo de la Competitividad, Programa III: Cohesión Social y Programa IV: Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

En el marco del Fondo, y con el espíritu de llevar adelante los proyectos enmarcados en los cuatro Programas, los países miembros aportan, desde 2008, 100 millones de dólares según los siguientes porcentajes: Argentina, 27 %; Brasil, 70 %; Paraguay, 1% y Uruguay, 2 %.

Estos fondos son de carácter no reembolsable y se destinan a proyectos presentados por cada uno de los Estados Parte de acuerdo con los siguientes porcentajes: Argentina, 10 %; Brasil, 10 %; Uruguay, 32 % y Paraguay, 48 %. No obstante, cada país debe hacerse cargo directamente del 15 % de los gastos elegibles y de la totalidad de los no elegibles.

Los montos para el caso uruguayo se han mantenido estables desde la consolidación del Fondo y la puesta en marcha de las diferentes iniciativas en unos USD 140.000.000 aproximadamente¹⁴³. Esto se debe a que se priorizan las acciones de más largo plazo, al tiempo que, como para el caso uruguayo, la mayoría de las iniciativas son relativas a

¹⁴² FOCEM. Más información sobre disponible en: <<http://focem.mercosur.int/es/>>. Última consulta: 04 setiembre de 2017.

¹⁴³ Ver Cuadro 4 de Anexo I con montos y proyectos FOCEM en Uruguay.

temas de infraestructura, la propia característica de este tipo de proyectos hace que su duración sea de mediano a largo plazo.

De acuerdo con la SEGIB (2015), El FOCEM es uno de los pocos ejemplos en América Latina de Fondo en el que los países de la región son los principales contribuyentes. Tiene carácter redistributivo al interior de la subregión y apunta a mejorar el desarrollo y promover la integración logrando una mayor convergencia entre las regiones del Mercosur. Su presupuesto es limitado, si se compara con aquellos de fondos con objetivos similares en espacios como el europeo. Sin embargo, es un paso muy significativo en AL en cuanto a la posibilidad de compartir recursos y apoyar programas que combinan la cooperación técnica con la financiera.

En el marco de este Fondo, además de la mejora en carreteras, se destaca como un proyecto de gran relevancia el vinculado a la interconexión eléctrica de 500MW entre Uruguay y Brasil¹⁴⁴.

Uruguay, junto con Paraguay, son los grandes beneficiarios del FOCEM, como iniciativa de cooperación horizontal regional, dentro de la cual se destacan proyectos vinculados a infraestructura, conectividad y educación¹⁴⁵.

4.3.2. La SEGIB

Como mencionado anteriormente, han existido diversas reflexiones en torno a la definición y concepción de la CSS regional. En este sentido, en el ámbito de la SEGIB, se la definió como:

“[...] la CSS participada por, al menos, tres países en desarrollo que comparten, acuerdan y defienden un objetivo orientado al fortalecimiento del desarrollo y/o de la integración regional; que se articula en torno a un mecanismo institucional que, reconocido formalmente por todas las partes, regula las relaciones entre los participantes; y que se instrumentaliza a través de programas y proyectos (y nunca de acciones)” (PIFCSS y SEGIB, 2013).

¹⁴⁴Proyecto disponible en: <<http://focem.mercosur.int/es/proyectos/pais/uruguay/?pag=2>>. Última consulta: 04 de setiembre de 2017.

¹⁴⁵ Ver Cuadro 5 del Anexo I con distribución de proyectos ejecutados en el territorio uruguayo en el marco del FOCEM.

Los programas iberoamericanos de CSS se caracterizan por ser intergubernamentales y horizontales, a los cuales los países adhieren voluntariamente y aportan recursos según sus capacidades. La toma de decisiones en el marco de los programas es realizada por los propios países, lo que facilita el intercambio Sur-Sur de buenas prácticas, así como la construcción de estrategias regionales (AUCI, 2015: 57).

Si bien la ejecución de proyectos en el marco de este tipo de cooperación no es reciente¹⁴⁶, su cuantificación y reporte de proyectos y programas por país sí lo es. Motivo por el cual, en el estudio de los documentos de la SEGIB sobre este tipo de cooperación se percibe un proceso de reflexión sobre su concepción y su metodología que ha dificultado su registro y la armonización de los datos presentados, los cuales comenzaron a ser exhibidos -con diferentes metodologías- a partir de 2012.

Sobre la participación de Uruguay en la CSS regional, la SEGIB destaca que éste participa en distintos programas iberoamericanos en diversas áreas, entre los que se destacan los del sector Cultura y deporte.

En este sentido, cuando se analizan los reportes de SEGIB sobre este tipo de actividad para el caso de Uruguay y su participación en las iniciativas iberoamericanas -conocidas como proyectos "IBER"- se destacan los temas vinculados con la cultura, juventud, deporte, ciencia y tecnología¹⁴⁷.

A partir de 2014 en los informes de la SEGIB comenzó a aparecer la cuantificación de la participación por país en los programas iberoamericanos; en este sentido, Uruguay destaca con una participación en 42 programas y proyectos de CSS regional (sin discriminar cuantos corresponden al ámbito iberoamericano y cuantos, a otros esquemas como Mercosur, BID, OEA, etc.).

Para el 2015, año que cierra el presente estudio, el Informe de la SEGIB reporta la participación de Uruguay en 40 programas y proyectos de CSS regional y discrimina su composición siendo 5 de ellos el marco de Agencias especializadas del SNU, 5 en el

¹⁴⁶ Ver evolución de CSS regional en Gráfico 13 del Anexo I.

¹⁴⁷ Ver Cuadro 6 del Anexo I con Participación uruguaya en Programas iberoamericanos.

marco de la OEA, 9 en el marco del Mercosur, 3 en el marco del BID y 18 en el Sistema Iberoamericano (SEGIB, 2017: 179).

Finalmente, sobre este tipo de cooperación se percibe que la dificultad en relación con su concepción, definición y cuantificación ha obstaculizado su profundización y la posibilidad de su utilización como herramienta de fortalecimiento regional en relación con las necesidades de desarrollo de AL; así como también la capacidad de ser articuladora de posiciones comunes a nivel regional en el marco de diferentes Foros multilaterales.

5. Sectores de la CSS de Uruguay

Siguiendo el estudio de Lengyel y Malacalza (2012), el análisis de los sectores refiere a los patrones de especialización de la CSS o a la identificación de capacidades que el país haya realizado.

En la región, en términos generales, de acuerdo con el Informe de CSS de SEGIB (2015), se destacan como áreas más importantes en las cuales la CSS contribuyó con el fortalecimiento de capacidades a las de carácter social, especialmente en el área de la salud, las cuales representaron un 35% del total; un 29% de los proyectos tuvo una orientación económica, impulso de sectores productivos, en donde se destaca especialmente el agropecuario; un 13,6% de los proyectos se orientaron a las mejoras institucionales; un 11,4% se orientó principalmente a la mejora de la infraestructura; un 6,7% a la dimensión cultural y de género; y finalmente, un 4,3% de los proyectos estuvo orientado al cuidado del medio ambiente.

Con relación a la identificación de áreas, en el caso de Uruguay, se destaca la importancia que reviste el desarrollo de un trabajo de análisis y reflexión sistemática a fin de ordenar las capacidades sectoriales que el país posee y que podían transformarse en oferta regional. “Esto ha significado un trabajo continuo y profesional de identificación y relevamiento desde el año 2010 para conocer las áreas con potencial estratégico para ofrecer cooperación” (Fittipaldi, 2013:205).

En este sentido, y como fuera mencionado previamente en el presente capítulo, a partir del referido trabajo de análisis nacional, Uruguay identificó cuatro áreas en las que cuenta

con capacidad y potencial técnico para brindar CSS a sus socios. Estas son el área social, área agropecuaria, área de infraestructura para el desarrollo y área de gobernabilidad y calidad de las instituciones en las que Uruguay comenzó a cooperar con la región latinoamericana.

5.1. Rol oferente

En función de las demandas de sus socios y de las capacidades identificadas, Uruguay comenzó a consolidar su papel como oferente de CSS hacia los países de la región latinoamericana. Los datos relacionados con esta oferta de proyectos y acciones de CSS de Uruguay hacia la región fueron procesados con base en la información disponible en los Informes de la Cooperación Sur-Sur realizados anualmente por la SEGIB desde 2007, de acuerdo con las puntualizaciones realizadas en este capítulo sobre la sistematización de los datos de CSS uruguaya.

Del trabajo de sistematización realizado, se destaca al sector social como el área en la cual Uruguay coopera más fuertemente con sus pares, representando prácticamente uno de cada dos proyectos ofrecidos; seguida por el área productiva, el fortalecimiento institucional y en los últimos años el medioambiental.

Adicionalmente, con relación al ámbito social la SEGIB (2016:77-78) destaca que, dentro de éste, resultaron a su vez determinantes, las fortalezas uruguayas en las áreas de la Salud (sobre todo en la lucha contra el tabaco y la gestión de fármacos) y de los Otros servicios y políticas sociales, marco en el que destacó el trabajo orientado a la atención de determinados colectivos, como son los niños, las familias de acogida y las personas con discapacidad, entre otros.

Por su parte, sobre el ámbito Económico, la Secretaría destacó que el fortalecimiento de los Sectores Productivos tuvo también un peso relevante, al explicar uno de cada cuatro proyectos, destacándose especialmente el sector Agropecuario (un 14,6% del total intercambiado) y dentro de este, todo lo relativo a la actividad ganadera.

Finalmente, la SEGIB puntualizó el gran crecimiento de la Cooperación Uruguaya en los últimos años orientada al Medioambiente (7,6%), dimensión en la cual destacaron las experiencias en gestión de áreas protegidas y en respuesta al cambio climático.

En relación con las referidas tendencias, también puede apreciarse una gran diversificación en cuanto a los socios receptores, en donde Uruguay mantiene proyectos y acciones de cooperación con casi todos los socios de la región. No obstante, destacan los países categorizados como de renta media o media-baja.

Esta sistematización la oferta de CSS técnica uruguaya con los diferentes países de AL puede ser analizada en profundidad en los diferentes cuadros realizados para cada sector a saber: social (cuadro 7), infraestructura y servicios económicos (cuadro 8), productivo (cuadro 9), fortalecimiento institucional (cuadro 10), medio ambiente (cuadro 11) y otros (cuadro 12).

Resulta importante aclarar que, debido a ciertas dificultades en los registros, recepción de reportes de los países y cambios en algunos criterios, en muchos de los casos el Informe de CSS de SEGIB advierte sobre la existencia de actividades en una determinada área con alguno de los países socios de la región, pero no la cantidad de proyectos o acciones llevadas adelante, por lo cual se hace posible identificar tendencias, pero no datos absolutos.

A su vez otra aclaración importante tiene que ver con la ausencia de datos para el año 2010, esto se debe a que, para el referido año el Informe de SEGIB registró solamente la cantidad de proyectos por área, sin discriminar a las acciones en ese mismo sentido y, de acuerdo con el Informe, en este año Uruguay ofreció 18 acciones y ningún proyecto motivo por el cual no se cuenta con discriminación de la cantidad de acciones por sector.

Adicionalmente, también podrá observarse que para los sectores de fortalecimiento institucional y medio ambiente solamente se cuenta con información a partir del año 2012, debido a que las mismas no eran discriminadas por el informe con anterioridad a este año.

Sobre la oferta de cooperación se dirá que Uruguay brinda efectivamente cooperación en todas las áreas en las cuales ha identificado capacidad para transferir su saber técnico.

“Como oferentes de cooperación, la experiencia ha sido muy rica pues la evolución en pocos años ha sido grande pasando de a poco a ser parte de un grupo que trabaja fuerte en esa área [...] Este distintivo, junto con una tradición política republicana, articuladora y de fácil acceso; hacen que Uruguay sea un actor bien interesante a la hora de dar cooperación”¹⁴⁸.

Esto quiere decir, que existe una demanda de los socios regionales para recibir cooperación uruguaya en los sectores identificados. No obstante, se observa en los datos que el país ha aumentado significativamente su oferta de CSS a partir de 2012-2013 y, principalmente, en el sector social.

Esta consolidación se relaciona, entre otros aspectos, con el establecimiento del PIFCSS en Uruguay que contribuyó con el fortalecimiento de la CSS en el país, como fue trabajado con anterioridad.

“[...] en los últimos años Uruguay ha comenzado a participar formalmente en plataformas regionales e internacionales, específicamente en el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS. El fuerte involucramiento en este sentido tiene como corolario que la AUCI asume en el año 2012 la Secretaría Técnica del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS para el periodo de los próximos dos años” (Fittipaldi, 2013:205).

5.2. Rol receptor

A la hora de analizar la recepción de cooperación de Uruguay, resulta importante observar a la capacidad nacional de absorción local del conocimiento transmitido, en relación con los equipos técnicos y la institucionalidad existente en el país. “La presencia de una institución dedicada a la cooperación internacional (como por ejemplo una agencia de cooperación) que coordine las acciones a desarrollar (coordinación de pasajes,

¹⁴⁸ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

informes, transferencia de información, sistematización de lo actuado) es valorada positivamente para el buen desempeño de la CSS” (Fittipaldi, 2013:216).

En este análisis de la recepción de cooperación nacional, se destaca que en los primeros años de registro y reporte de las acciones y proyectos de CSS, Uruguay destacaba como un país netamente receptor y con pocas iniciativas en la oferta que, como fue analizado anteriormente, se consolidaron a partir de 2012.

Esta recepción de cooperación que Uruguay experimentó se centra en las mismas áreas en las cuales posteriormente pasó a brindar cooperación; vale decir, principalmente en el sector social. En este sentido, desde la AUCI se destaca que, tanto en su rol de oferente como de receptor de CSS con la región, “[...] más de la mitad de los proyectos tienen como sector principal Salud, Gobernabilidad o Agropecuario” (AUCI, 2015:47).

Esto permite mostrar que, en ciertos casos, Uruguay transfirió a países de RM o RMB conocimiento que había adquirido por medio de la ejecución de acciones y proyectos de CSS en los cuales ofició como beneficiario con anterioridad. Adicionalmente, ello se relaciona, a su vez, con un aumento en la cantidad de proyectos bidireccionales y una dificultada cada vez mayor en identificar receptores u oferentes netos en los diferentes proyectos, programas o acciones.

De acuerdo con la SEGIB (2016:82), la mayoría de los proyectos recibidos por Uruguay (cuatro de cada 10) atendieron al fortalecimiento de capacidades en el ámbito Social; destacando entre éstos, los proyectos que reforzaron a los sectores de la salud y del abastecimiento y saneamiento de agua, en ambos casos desde una perspectiva de apoyo a las poblaciones limítrofes con Brasil, para tratar con ello de lograr en la frontera, una ampliación de la cobertura sanitaria, una mejor atención en enfermedades como el VIH, así como de gestión de las cuencas hidrográficas compartidas.

Asimismo, hubo proyectos para apoyar las capacidades de Gobierno, destacando las relativas a la propia gestión de la cooperación; de las económicas, en una proporción mayoritaria para los sectores productivos y de las medioambientales.

Por otra parte, se destaca que en su condición de receptor Uruguay tiene una cantidad más reducida de socios oferentes de CSS en la región, que en su rol de oferente.

El procesamiento de los datos provenientes de los Informes de la SEGIB sobre la recepción de CSS técnica por parte de Uruguay puede ser analizado en profundidad en los cuadros realizados para cada sector: social (cuadro 13), infraestructura y servicios económicos (cuadro 14), productivo (cuadro 15), fortalecimiento institucional (cuadro 16), medio ambiente (cuadro 17) y otros (cuadro 18).

Para este caso también deben ser tomadas en consideración las aclaraciones sobre los datos de la oferta de CSS vinculados con dificultades en los registros, la ausencia de datos para 2010 y la incorporación de los sectores de fortalecimiento institucional y medio ambiente a partir del año 2012.

Finalmente, resumiendo estas dinámicas de oferta y demanda de CSS de Uruguay con AL en el gráfico 14 del Anexo I se presenta una distribución en porcentajes de los diferentes sectores en los cuales Uruguay recibe y oferta CSS en el cual, como mencionado anteriormente destacan, por un lado, en el ámbito social las iniciativas orientadas al cuidado de la salud, cohesión social y gobernabilidad y, por el otro, los temas vinculados a la producción agropecuaria, industria y medio ambiente.

6. Financiamiento de la CSS de Uruguay

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

Primeramente, debe puntualizarse que en muchos casos estas informaciones no se encuentran disponibles y que el control de los montos de CSS representa uno de los desafíos a mejorar en materia de registro y reportes. Esta falta de registro ocurre en

algunos casos por decisión de los propios Estados y, en otros, debido a que la diversidad de las modalidades de cooperación horizontal dificulta el cálculo.

No obstante, de acuerdo con las Naciones Unidas a nivel del Sur global este tipo de cooperación alcanzó en 2011 un monto de entre 16,1 y 19 mil millones de dólares (*billions* en inglés), puntualizando que esa cifra puede ser mayor tomando en cuenta las dificultades de registro mencionadas¹⁴⁹.

En el caso de Uruguay, la CSS que el país otorga es, en su mayoría, cooperación técnica para el fortalecimiento institucional o intercambio de experiencias entre administraciones públicas y, por lo tanto, en general no involucra transferencia de recursos financieros, ni construcción de infraestructura o compras de equipamiento.

De acuerdo con la AUCI (2014:46), la CSS uruguaya “[...] es impulsada por las necesidades de los beneficiarios (*demand driven*) y apunta al desarrollo de capacidades y conocimientos, buscando las mejores soluciones adaptadas al contexto local donde se desarrollan”. No obstante, sobre las actividades que sí involucran algún tipo de financiamiento, la Agencia destaca que, en la mayoría de los casos, son financiados a través de la modalidad de costos compartidos entre los países socios, aunque también se pueden financiar mediante contrapartidas nacionales, del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI), de fondos bilaterales -como el ya mencionado con México-, o de una contribución de país desarrollado u organismo multilateral, en actividades de CTR (AUCI, 2014:158).

“La cooperación técnica a costo compartido se ha visualizado como una metodología acorde a las posibilidades económicas de país y que actúa en áreas bien importantes tomando los conocimientos y experiencias de otros países de la región; de la misma manera que posibilitan el posicionamiento de Uruguay como dador de cooperación¹⁵⁰.”

Este Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional, que es gestionado en la órbita de la AUCI, tiene como objetivo el financiamiento de proyectos nacionales, la promoción del

¹⁴⁹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General, E/2014/77, 15 de mayo 2014.

¹⁵⁰ Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional del MRREE) Fragmento de entrevista realizada para esta investigación en Montevideo el 05 de mayo de 2017.

país como oferente de cooperación y la coordinación de la ayuda humanitaria que se otorga, además del fortalecimiento del relacionamiento con las instituciones nacionales involucradas, tanto públicas como privadas.

En relación con dicho Fondo, para el período de análisis, el presupuesto nacional aprobado en el año 2010 destinó los siguientes montos anuales: 2011- \$U1.607.336, 2012- \$U1.665.962, 2013- \$U3.511.177 y 2014- \$U3.624.991¹⁵¹.

En cuanto al Fondo bilateral que se mantiene con México, en el marco del TLC que tienen ambos países, cada socio -en partes iguales- aporta anualmente US\$ 250.000 para la realización de los proyectos bilaterales.

Finalmente, en función de los montos analizados, se dirá que si bien -como fue trabajado anteriormente- la importancia de la CSS radica en su valor simbólico y político más que en los montos destinados, no puede dejar de mencionarse que los montos aprobados para el FUCI son bajos y que, por tanto, Uruguay recibe muchos más fondos de cooperación de los que aporta. Tanto en sus actividades de CSS -puesto que es beneficiario neto del FOCEM-, como en las actividades de cooperación tradicional, donde los montos de AOD han disminuido, pero continúan muy por encima de los vinculados a la CSS.

7. Geografía de la CSS de Uruguay

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

Para el caso uruguayo, se destaca que todas las acciones de CSS son llevadas adelante con algún país de AL y del Caribe, observándose una diversificación grande en cuanto a los países, sobre todo en el rol de oferente.

¹⁵¹ Conversión propia a dólares corrientes a fecha de aprobación, según cotización del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU): 2011- USD 82.428, 2012- USD 85.434, 2013- USD 180.060 y 2014- USD 185.897 aprox.

No obstante, se destaca que, a pesar de la decisión política de cooperación en relación con El Salvador, el país ha privilegiado la cercanía geográfica, destinado la mayor parte de sus esfuerzos hacia el Cono Sur con Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, principalmente¹⁵².

Finalmente, en función de todo el análisis se destacan los valores acumulados de proyectos y acciones de CSS técnica con cada país de la región a fin de brindar una idea global para el período de estudio¹⁵³.

8. Reflexiones en torno a la transición uruguaya en materia de cooperación al desarrollo

A modo de conclusiones del presente capítulo se destaca que, tanto el fortalecimiento institucional como la ejecución de iniciativas técnicas de CSS comenzaron a gestarse básicamente en paralelo, a partir del año 2007. Ello responde a que, como se ha visto, por momento las instituciones pueden ser la causa y, por otros, la consecuencia; encontrándose interligadas con las ideas y percepciones de los actores y las acciones llevadas a cabo por éstos a partir de ellas.

A su vez, el OI y regional analizados con anterioridad aparecen como variables explicativas del aumento de la CSS de Uruguay con AL, junto con las ideas, valores y percepciones de los actores claves acerca de la importancia del trabajo en favor del desarrollo y la preferencia por iniciativas de tipo horizontal, Sur-Sur y carentes de condicionalidades.

Por tanto, en función de un OI y regional determinado y la relevancia de los factores institucionales y de los actores claves destacados con anterioridad, la CSS del país se fortaleció a partir de 2010 con la creación de AUCI y la posterior identificación de las capacidades nacionales y se consolidó en 2012, apoyada por la instalación de la Unidad Técnica del PIFCSS.

¹⁵² Ver cuadro 19 del anexo I con distribución geográfica de las iniciativas de CSS.

¹⁵³ Ver Gráficos 15 y 16 con acumulado de CSS para el período 2007-2015.

Adicionalmente, si bien las acciones de CSS de Uruguay comenzaron primeramente en la práctica, se entiende que el trabajo de análisis realizado para la definición y creación de un catálogo de capacidades contribuyó con el aumento de la CSS ofrecida por Uruguay, en el entendido de que se conjugaron los saberes nacionales con la capacidad para transmitirlos, a partir de las demandas de los socios regionales.

Si bien en la mayoría de los casos, las acciones y/o proyectos de CSS son de carácter técnico, se entiende que la aprobación de un presupuesto anual para la conformación del FUCI, a pesar de contar con montos bajos, ha sido otro factor importante en el fortalecimiento del rol de Uruguay como oferente de CSS, ya que colabora con la promoción del país en este tipo de actividades y permite fortalecer los vínculos institucionales a nivel regional.

Sobre la cuantificación de los proyectos y acciones de CSS uruguayas pudo observarse que el país consolidó un papel dual de su cooperación, destacando que todas las actividades de CSS son desarrolladas con algún país de AL o del Caribe, en donde la mayoría de las iniciativas llevadas adelante son de carácter bilateral.

En el desarrollo de esta CSS bilateral con la región, en función de su tamaño relativo, Uruguay destaca más como un país oferente que receptor de CSS. Tanto la oferta como la recepción de CSS ha sido ejecutada, básicamente, en los mismos sectores siendo más de la mitad de éstos en temas vinculados con salud, gobernabilidad o sector agropecuario.

A su vez, en relación con estas actividades de CSS bilateral de Uruguay se observa que, si bien el país diversifica bastante su oferta de CSS a nivel de toda AL, la mayor parte de las iniciativas son desarrolladas principalmente con los países del Cono Sur, debido a que los cooperantes emergentes trabajan primeramente con sus vecinos y en iniciativas de cooperación técnica principalmente (Lechini y Morasso, 2015).

Finalmente, se destaca la existencia de algunos desafíos futuros para Uruguay, relacionados con el registro y la cuantificación de las actividades. A la vez que, en función de la nueva coyuntura regional, caracterizada por cuatro años de desaceleración del crecimiento y por la atenuación de los factores sistémicos y circunstanciales que

propiciaron la década dorada, aparece el reto de determinar si, ante un cambio sustantivo de esas condiciones, la CSS latinoamericana se encuentra tan fuertemente arraigada para resistir a los cambios políticos, a un cambio en las orientaciones de la PE, al deterioro económico y la reducción del gasto público en CID, entre otros. (Ayllón, 2015: 135).

Conclusiones

Esta investigación buscó contribuir con la comprensión sobre la CSS uruguaya en el marco de las implicancias de las variables sistémicas y domésticas en las orientaciones de la PE a fin de explicar las causas por las cuales el gobierno de Uruguay profundizó la CSS con AL a partir de 2005, contextualizando históricamente el análisis y exhibiendo un panorama completo de los sectores y ejes geográficos de acción, así como una comprensión de las alianzas, los objetivos perseguidos con las mismas, el protagonismo de sus actores y el peso que se le asignó a la CSS en cada periodo histórico.

En este sentido, el trabajo se inició abordando las diferentes construcciones conceptuales en torno a la CSS como fenómeno orientado hacia el desarrollo de los países periféricos, concluyendo que la misma es entendida como un relacionamiento inicialmente político, entre países en desarrollo, que puede tomar varias formas (bilateral, triangular o multilateral) y materializarse de manera técnica en diversos sectores; influenciada por variables internas e internacionales y generando efectos conjuntos de reforzamiento de vínculos y, en ciertos casos, el fortalecimiento de posiciones a nivel internacional.

Esta CSS, además de tener como objetivo la superación de problemas comunes a los países del Sur para alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar, es entendida como una construcción política que busca disminuir la vulnerabilidad de los países en desarrollo dentro del SI. En el entendido de que ésta forma parte de la PE de los Estados, la misma responde a sus intereses -tanto de acceso a mercados, como de visibilidad de sus ideas y valores o de búsqueda de cierto protagonismo o liderazgo- por lo cual, es importante evitar la percepción de este tipo de cooperación desde la óptica del idealismo o altruismo político, que busca solamente la colaboración con sus socios.

La hipótesis principal que orientó la investigación referida a que el aumento de la CSS de Uruguay con AL a partir del 2005 se debió principalmente al cambio de paradigma en la PE tras la asunción del FA en el gobierno nacional en función de un contexto político y económico regional favorable a los vínculos Sur-Sur y signado por la disminución de la AOD destinada a la región y el estímulo de Organismos Internacionales y Regionales a las acciones de cooperación horizontal, confirma la multidimensionalidad y multi

causalidad de la CSS que hizo necesario el estudio de las diversas variables, las cuales evidenciaron la referida incidencia.

En este sentido, en concordancia con el primer objetivo específico, el segundo capítulo del trabajo realizó una aproximación de las características del Orden político y económico internacional y regional, analizando la participación de Uruguay en los mismos y el impacto de éstos en la PE nacional. Asimismo, fueron estudiados los diferentes procesos de integración latinoamericanos priorizados por los gobiernos uruguayos durante el período de análisis, a fin de identificar su incidencia en el aumento de la CSS uruguaya con AL.

A partir de lo cual se verificó la primera hipótesis específica en relación con que el contexto regional favorable -caracterizado por la reemergencia de la CSS, la convergencia de varios gobiernos de corte progresista en AL y una mejora económica en la región-, junto con la coyuntura de crisis internacional -caracterizada por una crisis económica en la cual se verificó una marcada disminución de la AOD destinada a la región latinoamericana-, fueron determinantes para el aumento y la profundización de las actividades de CSS de Uruguay con AL.

El impacto de estas variables contextuales -internacionales y regionales- en las acciones de la PE nacional y en el aumento de la CSS se explica, entre otros aspectos, por la falta de autonomía decisional del país debido a que Uruguay no es un detentor de poder a nivel internacional, lo cual implica cierta dependencia en relación con los centros de poder y toma de decisión.

Sobre este aspecto, el estudio del Orden político y económico Internacional mostró la vinculación entre éstos y las características de la integración y cooperación uruguaya; así como también una participación más o menos activa en los Foros Internacionales.

En este sentido se destaca, por un lado, la participación como miembro pleno desde la creación del Mercosur -como esquema de carácter comercial-, la cual coincide con la adopción del neoliberalismo en la región y, por otro, la participación en esquemas regionales como la UNASUR y la profundización de las actividades de CSS durante la década ganada en AL (2003-2014), que coincide con un cambio en las prioridades de la

agenda internacional -más orientada a los temas vinculados a la seguridad internacional, junto con el inicio de una crisis económica internacional- que abrieron espacio para iniciativas de este tipo.

A su vez, el efecto de esta crisis internacional ocasionando una disminución de la AOD hacia AL impactó en el aumento de la CSS como alternativa para continuar con el trabajo orientado hacia el desarrollo y las mejoras sociales. Verificándose el enfoque que destaca a la CSS como una herramienta o instrumento de PE, más que una política autónoma y complementaria a la PE.

Paralelamente, continuando con las variables sistémicas, las mayores demandas por parte de los donantes tradicionales, principalmente la cooperación de la Agencia española (AECID), en la calidad de la ejecución de la AOD recibida también impactaron en las acciones de cooperación de Uruguay y afectaron positivamente a la institucionalidad de la cooperación uruguaya.

Por su parte, la agenda internacional de los ODM en la cual se enmarcó la participación de Uruguay como país piloto en el programa *Delivering As One* (DAO) de la ONU y la ejecución de diversos proyectos en su marco, también generaron un fortalecimiento en la institucionalidad y capacidades uruguayas, impactando positivamente en la cooperación internacional del país.

Adicionalmente, sobre la cooperación tradicional resulta importante destacar que las acciones de AOD han sido y continúan siendo de relevancia para los países del Sur, sobre todo como herramientas de acceso a nuevas tecnologías y saberes. En este sentido, diversos países del Sur, de AL e incluso Uruguay reivindican en los Foros Multilaterales la necesidad de continuar siendo receptores de AOD y cuestionan el concepto de graduación de los países con ingresos más elevados.

Como consecuencia de esos cuestionamientos y debates, al final de este estudio pueden observarse algunas acciones en ese sentido a partir de la presentación del instrumento "*Development in transition*" como una nueva herramienta que busca promover el desarrollo sostenible en la región latinoamericana a medida que los países hacen la

transición hacia niveles de ingresos más elevados; la cual ha sido celebrada por la región latinoamericana.

No obstante, debe puntualizarse sobre la visión que alerta acerca de la participación de los países del Norte en los temas del desarrollo del Sur y de la cooperación entre estos últimos como una nueva forma de influencia del Norte, que se implementa y manifiesta justamente en los Foros Multilaterales, el aumento de la cooperación triangular y el aumento de producción científica del Norte sobre los temas de CSS.

En relación con el contexto regional se destaca, por un lado, la relevancia de las iniciativas regionales en AL, las cuales han sido grandes dinamizadoras de las actividades de CSS como una herramienta para superar los problemas de la región de forma más autónoma y sumar esfuerzos en favor del desarrollo.

Por el otro, se destaca una relación entre el dinamismo económico de la región en la década ganada (2003-2014) -caracterizado por una mejora en los términos de intercambio internacional- con la profundización de los vínculos latinoamericanos, la mayor disponibilidad de recursos orientados al desarrollo y el aumento de la CSS regional.

Por lo cual se verifica que la variable Sistema o el Orden internacional y regional, tanto político como económico, han tenido un gran peso en la definición de los ejes de la PE del país.

No obstante, a pesar de la confluencia de ciertas ideas y visiones de los gobiernos latinoamericanos durante la década ganada, que permitieron una profundización en la integración regional y una reemergencia de la CSS, resulta difícil afirmar la existencia de una homogeneidad de visiones a respecto de la inserción internacional de la región, de los vínculos y negociaciones con los centros de poder y de los términos de la participación regional en el SI.

Ello ha ocasionado que, al cierre de este estudio, se perciba un alejamiento y enfriamiento de los vínculos regionales que están colocando en cuestión las reales potencialidades de la CSS, más allá de las afinidades políticas.

Por otra parte, en relación con los factores domésticos (correspondientes al segundo objetivo de investigación), el tercer capítulo del estudio centró su análisis en el modelo de desarrollo – analizando la relación Estado-Mercado y su impacto en las decisiones de inserción internacional y de cooperación- y el paradigma de PE -en relación con el foco territorial y los países priorizados-; mientras que el cuarto capítulo analizó, por un lado, la relevancia del fortalecimiento institucional, y, por el otro, la importancia de las ideas, valores y percepciones de los actores identificados como claves en el estudio que influyeron en la toma de decisiones y orientaciones de la PE y en el aumento de la CSS de Uruguay con AL.

El referido análisis, permitió corroborar la segunda hipótesis específica referente a un cambio en el modelo de desarrollo, en el paradigma de PE y en las instituciones de gobierno a partir de la llegada del FA al gobierno Uruguayo en el año 2005; al tiempo que también dejó de manifiesto el impacto de estos cambios en el fortalecimiento y la profundización de la CSS con AL.

No obstante, se destaca que a pesar de ciertos cambios, dentro de la PE de Uruguay el Cono Sur siempre se ha mantenido como prioridad, independientemente del Orden imperante, tanto para el establecimiento de acuerdos de tipo económico-comercial como para la implementación de estrategias de inserción internacional, desarrollo y profundización de actividades de CSS. Puntualizando que, en relación con el binomio Argentina-Brasil la estrategia aplicada por Uruguay ha sido el *Bandwagoning*, en donde por momentos su PE ha estado más alineada con Argentina y a partir de 2006 cada vez más “al estribo” de Brasil.

Profundizando en las variables domésticas, se destaca su importancia debido al carácter partidocrático de la PE del país y a la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo que permita una continuidad en las acciones orientadas al desarrollo de forma consensuada

e independiente de las visiones, preferencias y orientaciones particulares del partido político y sus alas en el gobierno¹⁵⁴.

En función de ello, las ideas y valores de los partidos -como actores de PE- resultan de relevancia en el estudio, verificándose que las visiones de desarrollo y matrices de pensamiento ubican a los partidos dentro de la dicotomía de filosofías públicas de izquierda y derecha, en donde la derecha (dentro de la cual se ubican el Partido Colorado y el Partido Nacional) privilegia las relaciones Norte-Sur y la alianza con los países desarrollados, priorizando la apertura al mundo; mientras que la izquierda (dentro de la cual se ubica el Frente Amplio) privilegia las relaciones Sur-Sur y la alianza con los países emergentes, priorizando lo regional.

En este sentido, como mencionado anteriormente, al aplicar el APE pudo verificarse un cambio en el paradigma de la PE nacional a partir del 2005, privilegiando las relaciones Sur-Sur y la alianza con los países emergentes, lo cual estuvo relacionado con una coyuntura económica internacional, de aumento de los precios de los *commodities* y regional, de cierta confluencia de ideologías de los partidos en la región.

A su vez, los diferentes sectores de los partidos también mostraron orientaciones hacia la derecha o la izquierda. Estos matices han podido ser identificados entre los dos gobiernos del Frente Amplio (FA), en donde el gobierno de Mujica (2010-2015) estuvo más orientado hacia la izquierda, en lo que Caetano, López y Luján (2016) llamaron de “reorientación” de la PE pues se pasa, de forma general, del regionalismo abierto a una PE de integración regional y fortalecimiento del multilateralismo, que se explica por una participación mayoritaria del sector Movimiento de Participación Popular (MPP) en este período.

En este sentido, a partir del año 2010 las relaciones latinoamericanas y la CSS fueron profundizadas en el marco de una coyuntura favorable a las relaciones Sur-Sur y de la implementación de una PE de regionalismo/multilateralismo, que se relacionó con la

¹⁵⁴ A lo cual debe aclararse que (ya cerrado el período de análisis) en diciembre de 2018 fue aprobada la “Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030” que intenta superar esta dificultad al alinear una planificación del desarrollo con la PE del país.

visión de desarrollo de las alas mayoritarias del gobierno y una diplomacia presidencialista que optó por alinear su PE a la de Brasil.

No obstante, se destaca que para el período de análisis ninguno de los partidos desarrolló estrategias y/o propuestas en sus planes de gobierno relacionadas con la CSS. Por lo cual, el aumento de ésta no estuvo relacionado con una estrategia previa del FA, sino con la capacidad de adaptación del gobierno a la realidad contextual, tanto política como económica, que permitieron una profundización del relacionamiento con los países de AL y la ejecución de actividades para la superación de los problemas de desarrollo comunes a toda la región.

En relación con los actores de la PE uruguaya, a partir del estudio de sus ideas, valores y percepciones sobre el Orden internacional y regional, y en función de su capacidad de agencia, fue verificada su relevancia tanto como emprendedores ideacionales, como agentes con capacidad de adaptación de las acciones de política al contexto en el que se encuentran insertos.

En este sentido, en el estudio se identificó la participación de determinadas figuras claves dentro de las cuales se destacan el presidente y canciller de la República, en todos los casos, el director y subdirector de OPP, durante el primer período de gobierno del FA, y finalmente, a partir del año 2010, el prosecretario de la Presidencia y al director ejecutivo de la AUCI.

Sus ideas y visiones condicionaron el diseño de la PE y el lugar que se le otorgó a la CSS dentro de la misma, debido a que éstas influyen las percepciones que los actores y tomadores de decisiones de la PE tienen sobre el contexto internacional, la posición del país en el SI y el papel que el mismo debe y puede desempeñar.

En este sentido, además de las ideas y valores, las percepciones de los actores sobre el Orden internacional y regional también explican el aumento de la CSS, debido a que la misma fue entendida como una herramienta de PE en favor del desarrollo y como una alternativa a la disminución de la AOD; al tiempo que también fue entendida como una forma de profundizar los lazos regionales y fortalecer la imagen del país como oferente de CSS.

Por otra parte, con relación al tercer objetivo específico, sobre la incidencia de los Organismos Internacionales y Regionales en las instituciones y acciones de cooperación uruguayas; la misma fue siendo identificada en el análisis del Orden internacional y regional y en el estudio de la participación uruguaya en el Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo, su posición en el marco del debate de la Eficacia de la Ayuda y su participación en el proceso DAO; así como también en el relevamiento de las Instituciones multilaterales y regionales para el fortalecimiento de la CSS, destacando al SNU, la SEGIB y la AECID y evidenciando su influencia en determinadas acciones a nivel nacional en favor del fortalecimiento institucional uruguayo con la modificación e instalación de organismos en este sentido y la creación de la AUCI en 2010.

En este sentido, se verificó la tercera hipótesis específica, en relación a la incidencia que estos Organismos tuvieron en el fortalecimiento institucional uruguayo y en las acciones de cooperación llevadas adelante por el país. Tanto la institucionalización de la CSS a nivel multilateral, como regional y nacional ha sido de gran importancia para la profundización y mejora de este tipo de actividades junto con la armonización y coordinación de sus registros.

El fortalecimiento institucional, así como la ejecución de iniciativas de CSS comenzaron a gestarse básicamente en paralelo a partir del año 2007 debido a que, por momentos, las instituciones pueden ser la causa y, por otros, la consecuencia de las acciones; encontrándose interligadas con las ideas y percepciones de los actores y las acciones llevadas a cabo por éstos a partir de ellas.

Por un lado, este fortalecimiento institucional respondió a las ideas y valores de los actores identificados como claves que, en función una ideología de izquierda, prefieren las relaciones Sur-Sur y la alianza con los países emergentes, priorizando las acciones regionales.

Por el otro, el fortalecimiento institucional respondió a una adaptación necesaria para el país, en función de la percepción de los actores claves sobre el contexto internacional y regional.

Este contexto a nivel internacional, caracterizado por la disminución de la AOD recibida por el país, ocasionó la demanda de los donantes tradicionales (principalmente la AECID) de mejoras en la ejecución y control de las fuentes de financiamiento recibidas hasta el momento. Al tiempo que, la participación de Uruguay como país piloto del Programa DAO le brindó visibilidad y fondos provenientes de ventanas específicas de financiamiento que le permitieron trabajar en el fortalecimiento institucional -inicialmente con la creación del Instituto de Cooperación que luego dio origen a la AUCI- en este marco.

A nivel latinoamericano, el fortalecimiento de los vínculos regionales en el marco de mayores Cumbres y la creación de nuevos esquemas orientados a la superación de problemas comunes, fueron percibidos por los actores locales como una alternativa en favor del desarrollo, que potencializó la ejecución de CSS, al tiempo que también la convirtió en una herramienta de reivindicación regional en el marco de Foros multilaterales.

En relación con estos aspectos, se puntualiza que la política de aumento de la CSS regional comenzó a desarrollarse en función del contexto en el cual el FA llegó al gobierno y como respuesta al mismo.

En este sentido, primeramente, se observa la inexistencia de alguna referencia directa hacia la CSS en el programa de gobierno del FA para el período 2005-2010. Destacando que la primera mención expresa hacia la importancia de este tipo de cooperación ha sido realizada en el programa de gobierno del FA para el período 2015-2020.

En segundo lugar, tanto los actores claves identificados en OPP como en el MREE y la AUCI destacaron que las acciones de CSS se iniciaron primeramente en la práctica para, posteriormente comenzar a trabajar en las reflexiones teóricas sobre su importancia estratégica como herramienta de la PE en el marco de un Orden determinado.

Por otro lado, también ha sido destacado por éstos que, en función de la disminución de la AOD, inicialmente esta CSS fue vista como una alternativa para continuar trabajando en acciones en favor del desarrollo y mejoras sociales.

No obstante, las ideas de los actores acerca de la importancia del trabajo en favor del desarrollo, junto con la preferencia por iniciativas de tipo horizontal y carentes de condicionalidades, permitieron la posterior consolidación de esta CSS. Al tiempo que, los valores de los actores en concordancia con los principios de la CSS también fueron variables a ser destacadas.

A su vez, el establecimiento de la AUCI en la órbita de la Presidencia de la República aparece como un factor importante en el aumento de la CSS, en el entendido de que las acciones de la Agencia estuvieron alineadas con las ideas y valores del presidente y del prosecretario, enmarcados en la ejecución de una diplomacia presidencialista y en detrimento de la acción diplomática y de cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta ubicación brindó un mayor estatus a la AUCI en la interna del país, que no tendría si hubiera estado en la órbita de la Dirección de Cooperación de la Cancillería. Esto le permitió, por un lado, capacidad de ejecución y coordinación con las otras carteras y, por otro, favoreció la armonización de los criterios de la cooperación, alineada con las prioridades del gobierno.

A su vez, se destaca que el carácter de Agencia y su pertenencia a la Presidencia de la República le permitió proyectar una imagen positiva, de estatus y de profesionalismo a nivel regional e internacional.

Por lo anterior, Uruguay tuvo la posibilidad de contar desde inicio del 2012 y hasta el fin del período de estudio (2015) con la Unidad Técnica del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento a la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), lo cual le permitió al país continuar fortaleciendo su institucionalidad y profesionalizando las acciones de CSS, a partir de mayores accesos a capacitaciones y cumbres regionales en el marco Iberoamericano.

En función de un Orden internacional y regional determinado y la relevancia de los factores institucionales y de los actores claves destacados con anterioridad, la CSS del país se fortaleció especialmente, a partir de 2012, cuando Uruguay consolidó su rol dual.

Finalmente, el capítulo quinto del presente estudio trabajó el último de los objetivos específicos vinculado con la caracterización de la CSS de Uruguay -como herramienta para el desarrollo- con AL a partir del 2005, por medio del estudio de su geometría, sectores, geografía y financiamiento; lo cual permitió verificar la cuarta hipótesis específica acerca de que la CSS de Uruguay con AL es fundamentalmente técnica y bilateral y tuvo mayor intensidad con los países del Cono Sur como herramienta para el desarrollo sostenible y la integración regional.

Profundizando en este aspecto, si bien las acciones de CSS uruguayas comenzaron primeramente en la práctica y como respuesta a una coyuntura internacional y regional determinada, se entiende que el trabajo de análisis realizado posteriormente por el gobierno para la definición y creación de un catálogo de capacidades contribuyó con el aumento de la CSS ofrecida por Uruguay en el entendido de que se conjugaron los saberes nacionales con la capacidad para transmitirlos, a partir de las demandas de los socios regionales.

Si bien, como fue identificado, en la mayoría de los casos las acciones y/o proyectos de CSS uruguayas con AL son de carácter técnico, se entiende que la aprobación de un presupuesto anual para la conformación del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI), a pesar de contar con montos bajos, ha sido otro factor importante en el fortalecimiento del rol de Uruguay como oferente de CSS, ya que colabora con la promoción del país en este tipo de actividades y permite fortalecer los vínculos institucionales a nivel regional.

Sin embargo, debe puntualizarse que en términos de montos la oferta de Uruguay tiene un valor de tipo simbólico, puesto que recibe mucho más de lo que ofrece, tanto en acciones de tipo Sus-Sur (en donde es beneficiario neto del FOCEM) como, por supuesto, en la cooperación tradicional.

Sobre la cuantificación de los proyectos y acciones de CSS uruguayas pudo observarse que Uruguay consolidó un papel dual de su cooperación, destacando que todas las actividades de CSS son desarrolladas con algún país de AL o del Caribe, en donde la mayoría de las iniciativas llevadas adelante son de carácter bilateral.

En la ejecución de esta CSS técnica bilateral con la región, en función de su tamaño relativo, Uruguay destaca más como un país oferente que receptor de CSS. En donde los proyectos y acciones ofrecidos y recibidos son desarrollados, básicamente, en los mismos sectores, siendo más de la mitad de las actividades ejecutadas en temas vinculados con salud, gobernabilidad y sector agropecuario.

A su vez, en relación con estas actividades de CSS bilateral de Uruguay se observa que, si bien el país diversifica bastante su oferta de CSS a nivel de toda AL, la mayor parte de las iniciativas son desarrolladas principalmente con los países del Cono Sur, en el entendido de que los cooperantes emergentes trabajan primeramente con sus vecinos y, principalmente, en iniciativas de cooperación técnica.

Finalmente, en función de la paulatina desaceleración que comienza a visualizarse en el período final del presente estudio, resta el desafío de saber si la región logrará consolidar su CSS, independientemente de la confluencia mayor o menor de los signos políticos de los partidos en el gobierno de los países latinoamericanos.

En este sentido, a partir de 2014, el fin del ciclo de bonanza económica, junto con un cambio en el tipo de gobierno de algunos países de la región, se relaciona con un enfriamiento de los vínculos y del estímulo a la CSS. Al tiempo que, la disponibilidad de menos recursos en las economías nacionales, las contracciones del presupuesto y los reclamos sociales hacen más difícil la justificación de presupuesto nacional orientado hacia programas de CSS y desarrollo regional.

Con relación a los efectos de la CSS, se destaca que actualmente no se observan acciones tendientes a la defensa de intereses regionales en el ámbito multilateral, ni en favor de un cambio en las condiciones regionales dentro del SI, sino un intento nacional por lograr una buena adaptación al mismo e intentar frenar el impacto que pueda tener en la región los cambios políticos orientados hacia los nacionalismos extremos.

En este contexto aparecen cuestionamientos relacionados con la capacidad de la CSS para resistir a un clima de agotamiento y crisis política en la región, junto con un estancamiento económico y una reducción del gasto en políticas de desarrollo, en función

del fin de un ciclo de bonanza económica que está ocasionando un cambio en las prioridades de PE.

En este sentido y en relación con el **futuro de la cooperación** para el caso uruguayo, se percibe que los próximos años no serán de gran dinamismo para la CSS.

En relación con las variables internas, se observa que la CSS no integra la agenda de prioridades de la PE del gobierno, ni de los actores y tomadores de decisiones identificados como claves. La AUCI, por su parte, ha adquirido un perfil más técnico y de poco destaque en los foros regionales y multilaterales e incluso ha disminuido el perfil de los informes de actividades en relación con la CSS. Por otro lado, la diplomacia presidencialista destacada en el período anterior también ha disminuido el perfil en referencia a los temas vinculados con la región y su desarrollo. Finalmente, las discusiones a nivel político relacionadas al presupuesto nacional no muestran espacio para destinar mayores fondos a este tipo de actividades de tipo cooperativas.

Con referencia al contexto regional, los cambios destacados en diversos gobiernos de AL y del Cono Sur con visiones más orientadas a la apertura y al libre mercado, hacen suponer que no tendrán entre sus prioridades a las acciones de CSS, ni a la participación cuestionadora del SICD en los diferentes Foros multilaterales. Al tiempo que se también se observa un estancamiento de los organismos regionales que en la década pasada dinamizaron las acciones de CSS. Destacando que los últimos encuentros sobre la materia se centraron más en la necesidad de mejorar los registros, que en las estrategias concretas de implementación. Finalmente, se alerta sobre una centralidad cada vez mayor de China en las acciones de CSS bajo la retórica de Sur Global.

Por tanto, en el trabajo orientado al desarrollo y a la disminución de desigualdades que continúan existiendo en la región latinoamericana, no se percibe que la CSS vaya a tener destaque en los próximos años, sino que se observa que, tanto para Uruguay como para AL en general, los esfuerzos para la superación de esas dificultades estarán enmarcados en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en las acciones de Cooperación Triangular que se muestran en aumento, como nueva alternativa para el Sur y como una estrategia de influencia de los países del Norte.

Referencias bibliográficas

ABARCA AMADOR, E. (2001) “El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo y las nuevas tendencias internacionales”. Revista de la Universidad de Costa Rica. Pp. 169-188.

ACUÑA, Carlos y CHUDNOVSKY, Mariana (2013) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En ACUÑA, Carlos (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno, pp. 13-67.

ADLER, Emanuel (1997) “Seizing the Middle Ground: Constructivism in International Politics” *European Journal of International Relations*, Vol. 3, N°3, pp.319-363.

ALDEN, Chris; ARAN, Amnon (2012) “Foreign policy analysis. New approaches.” Routledge.

ALONSO, José Antonio y FITZGERALD, Valpy (Eds) (2003) “Financiación del desarrollo y coherencia de políticas de los donantes” Los Libros de la Catarata, Madrid.

ALVARIZA, Rafael (2013) “Uruguai-Brasil: cooperação e integração nos governos de Mujica e Rousseff”. Mundorama: Divulgação Científica Em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL-UNB.

ANTONINI, Blanca y HIRST, Mónica (2009) “Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sur para el Desarrollo”. En “Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur” Argentina, Dirección General de Cooperación Internacional, Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Pp.5-71.

ARENAL, Celestino del (1990) “Introducción a las Relaciones Internacionales”. Madrid, Tecnos.

AUCI (2013) “Capacidades uruguayas para la Cooperación Sur-Sur”. Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

AUCI (2013) “Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay. Área Productiva”. Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

AUCI (2013) “Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay. Área social, derechos humanos y acceso a la justicia”. Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

AUCI (2013) “Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay. Área de gobernabilidad”. Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

AUCI (2013) “Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay. Área de medio ambiente, agua y energía”. Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

AUCI (2014) “La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay”. Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

AUCI (2015) “Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay”. Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

AUCI (2017) “Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay”. Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

AXELROD, Robert (1981) “The Emergence of Cooperation Among Egoists” *American Political Science Review*, Vol. 75, June 1981.

AXELROD, Robert y KEOHANE, Robert (1985) “Achieving Cooperation under Anarchy: strategies and Institutions” en KEOHANE, Robert (ed). *Cooperation under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press. pp. 226 – 254.

AYLLÓN, Bruno (2007) “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales” *Carta Internacional*. Octubre de 2007, pp.25-40.

AYLLÓN, Bruno (2009) “La re-emergencia de la Cooperación Sur-Sur (CSS). El caso de América Latina”. Ponencia presentada al IV Encuentro del CERPI y II Jornadas del

CENSUD, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP) La Plata, Argentina.

AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (2010) “La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad”. Madrid, IUDC/Los Libros de la Catarata.

AYLLÓN, Bruno (2013) La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿Subversión o adaptación de la Cooperación Internacional? Quito: Editorial IAEN.

AYLLÓN, Bruno; BANCET, Alica y OJEDA, Tahina. (2013) “La Cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda”. Madrid, Serie Documentos de Trabajo, IUDC-UCM ISSN: 2253-8542.

Ayllón, Bruno y Ojeda, Tahina (2013) “La cooperación sur-sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras”. Madrid, IUDC/Los Libros de la Catarata.

AYLLÓN, Bruno; OJEDA, Tahina y SURASKY, Javier (coords) (2014) Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e Integración en América Latina. Madrid: IUDC/Los Libros de la Catarata.

AYLLÓN, Bruno (2015) “La Cooperación Sur–Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta” en CRIES “América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur”. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N° 11. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp.134-170.

AYLLÓN, Bruno (2017) “Latinoamérica en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. De la subordinación a los donantes a la autonomía de la Cooperación Sur-Sur” en SOTILLO, José Ángel y AYLLÓN, Bruno (coords) “Las transformaciones de América Latina. Cambios Políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional” Los Libros de la Catarata, IUDC-UCM, Madrid, pp.175-205.

BAAZ, Mikael (2005) “The World Order and the (Changing) View on Violence as a Legal/Legitimate Means in International Relations”. Examination essay, LL.M-

programme, Department of Law, School of Economics and Commercial Law, Göteborg University.

BENZI, Daniele y LO BRUTTO, Giuseppe (2013) “La Cooperación Sur–Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)”. En Aceves, L. y Sotomayor, H. (coords.) *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*. Puebla-México: Ediciones EyC/BUAP/CLACSO, pp. 217-250.

BERNAL-MEZA, Raúl (1994) “América Latina en la Economía Política Mundial”. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

BERNAL-MEZA, Raúl (2000) “Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas” Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/ Nuevohacer y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

BERNAL-MEZA, Raúl (2005) “Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à Ordem Mundial em transição” *Revista Brasileira de Política Internacional*, N. 48 (1) pp. 5-23.

BERNAL-MEZA, Raúl (2011) “El regionalismo: concepto, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo” en Bizzozero, Lincoln y Clemente, Isabel (coords) *La Política Internacional en un mundo en mutación*, Banda Oriental, pp. 11-30.

BERNAL-MEZA, Raúl (2017) “Las relaciones internacionales de América Latina ante un cambio de época” en Sotillo, José Ángel y Ayllón, Bruno (coords) “Las transformaciones de América Latina. Cambios Políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional” *Los Libros de la Catarata*, IUDC-UCM, Madrid pp.120-148.

BERRO, Mariano; BARREIRO, Fernando y CRUZ, Anabel (1997) “América Latina y la Cooperación Internacional” Rosgal, Montevideo.

BIZZOZERO, Lincoln y LUJÁN, Carlos (1991) “Uruguay y la Integración en la Subregión. Entre el Desafío y la Necesidad de Supervivencia”. Montevideo. Facultad de Ciencias

Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo No 1.

BIZZOZERO, Lincoln y LUJÁN, Carlos (1992) "La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985 – 1989)" Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

BIZZOZERO, Lincoln (1992) "Política Exterior y Actores en el Ingreso de Uruguay al Proceso de Integración Subregional" Mimeo.

BIZZOZERO, Lincoln (1992) "El Comportamiento de Socios Pequeños en el Inicio de un Proceso de Integración". En Bizzozero y otros "Pequeños Países en la Integración. Oportunidades y Riesgos". Montevideo. CIESU y FESUR. pp. 45-58.

BIZZOZERO, Lincoln (1998) "La Política Exterior en los Nuevos Regionalismos. El Uruguay de los Noventa". Documentos de Trabajo, N° 36.

BIZZOZERO, Lincoln (2007) "La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo" Ponencia presentada en Seminario sobre inserción internacional del Uruguay, 14 y 15 de agosto, Cancillería de la República Oriental del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo. Disponible en: <http://www.laondadigital.uy/LaOnda/301-400/357/B2.htm>.

BIZZOZERO, Lincoln (2010) "Uruguay y los procesos de integración regional Trayectoria, cambios y debates". Civitas, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 97-117.

BIZZOZERO, Lincoln y RODRIGUEZ, Damián (2015) "Un cuarto de siglo de MERCOSUR: alcances sudamericanos y debates periféricos" Aldea Mundo, vol. 20, núm. 40, julio-diciembre, pp. 19-28 Universidad de los Andes San Cristobal, Venezuela.

BRESSAN, Regiane y DE SALLES, Marcus (2015) "60 anos após Bandung: novas visões a partir do Sul Regiane" en CRIES "América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur". Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 11. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

BUQUET, Daniel (2007) "Evaluación de las elites uruguayas sobre política exterior". En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Analaura Soto (coords) Seminario Inserción Internacional del Uruguay. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales - Instituto Artigas de Servicio Exterior, pp. 109-120.

BUQUET, Daniel (2016) “La transformación del sistema de partidos uruguayo: reglas electorales, adaptación y equilibrio” en Freidenberg, Flavia (ed) “Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos” Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México pp.235-268.

BUSSO, Anabella (2016) “Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011” (Coord. Gral.) 1ª edición. Rosario. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

BYMAN, Daniel y POLLACK, Kenneth (2001) “*Let us now praise great men: bringing the statesman back in*”, *International Security* 25, N. 4, pp.107-146.

CABALLERO, Sergio (2012) “UNASUR, ALBA y Mercosur y sus correlatos de cooperación Sur-Sur: ¿proyectos competitivos o complementarios?” en Morasso, Carla y Pereyra Doval, Gisela (Comp.) “Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración” 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. E-book pp.93-102.

CABALLERO, Sergio (2014) “La identidad en el Mercosur: regionalismo y nacionalismo” *Foro Internacional*, Vol. LIV, Núm. 4, pp. 841-865.

CAETANO, G.; VÁZQUEZ, M. y VENTURA, D. (2009. “Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto”. En Caetano, G. (coord.). *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*.

CAETANO, Gerardo, LÓPEZ, Camilo y LUJÁN, Carlos (2016) “La política exterior uruguayo entre Vázquez y Vázquez (2010 – 2015)” en BUSQUETS, José y BENTANCUR, Nicolás (coords.) *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, Montevideo: Fin de siglo, pp. 279 – 300.

CASILDA, Ramón (2004) “América Latina y el Consenso de Washington” *Boletín Económico de ICE*, Núm. 2803, pp.19-38.

CEPAL (2016) “Anuario estadístico de América Latina y el Caribe”, ONU, Santiago de Chile.

CEPAL (2014) “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”. Comisión Económica para América Latina-Naciones Unidas, ONU, Santiago de Chile, LC/G.2604.

CERDA, Carlos y LEMUS, Daniel (2015) “Los Países Latinoamericanos de Renta Media Alta y su influencia en la configuración del régimen de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”. En *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol.2, N°1, pp. 171-199.

CERVO, Amado Luiz (2008) “Conceitos em Relações internacionais” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais N° 51(2), pp.8-25.

CHASQUETTI, Daniel y BUQUET, Daniel (2004) “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso” *Política*, núm. 42, Universidad de Chile, Santiago, pp. 221-247.

CHASQUETTI, Daniel (2007) “El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)” en FERRO, Lilia, CASTRO, Serrana, HERNÁNDEZ, Diego y SOTO, Analaura (coords) *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior, pp. 95 – 103.

CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (eds) (2010) “Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur”. Barcelona, Fundación CIDOB.

CLEMENTE, Isabel (2013) “Política exterior de Uruguay en el MERCOSUR durante el gobierno de José Mujica”. *Século XXI*, Porto Alegre, V. 4, N°2.

COLACRAI, Miryam y KERN, Alejandra (2009) “Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires”. Realizado por el Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín. En *Documentos de Trabajo sobre CSS*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, pp.73-136.

COX, Robert W. (1992) “Multilateralism and world order”, *Review of International Studies*, vol. 18, N. 2, pp. 161-180.

COX, Robert W. (1996) "Multilateralism and World Order", en RW. Cox y T.S. Sudair (eds) “Approaches to World Order”, Cambridge University Press.

DESSLER, David (1989) "What's at Stake in the Agent-Structure Debate?" International Organization, Vol. 43, N° 3, pp. 441-473.

DUBOIS, Alfonso (2000) "Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro". Cuadernos de Trabajo de Hegoa, N° 26, Febrero 2000, Bilbao.

EKOKO, F. y BENN, D. (2002) "South-South Cooperation and Capacity Development". Development Policy Journal, Vol 2, pp.119-131.

ERTHAL, Adriana y MARQUES, João (2013) "The North's Growing Role in South-South Cooperation: keeping the foothold" Third World Quarterly, Vol. 34, Núm. 8, pp. 1475-1491.

FALERO, Alfredo (2006) "El paradigma renaciente de América Latina: una aproximación sociológica a legados y desafíos de la visión centro-periferia" en F. Beigel-A. Falero et alt. "Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano". Buenos Aires, CLACSO Libros, pp. 217-286.

FAWCETT, Louise (1995) "Regionalism in Historical perspective", en FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew (edits), Regionalism in world politics: regional organization and internationalorder, Oxford University Press, pp.9-35.

FERNÁNDEZ, Wilson (1998) "Los inicios de la política exterior en la actual administración". Facultad de Ciencias Sociales. Documentos de Trabajo, N° 37.

FERNÁNDEZ, Wilson (2000) "El presidente electo en la transición, variables afectadas de la política exterior". Unidad Multidisciplinaria-Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales. Documentos de Trabajo, N° 53.

FERNÁNDEZ, Wilson y FERRO, Lilia (2004) "La agenda de la política exterior uruguaya 1985-2000. Una visión académica". Unidad Multidisciplinaria-Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales. Serie de Documentos de Trabajo N.64.

FERNÁNDEZ, Wilson (2005) "La Política Exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales de 2004". Serie Documentos de Trabajo n° 66, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

FERNÁNDEZ, Wilson; FERRO, Lilia y HERNÁNDEZ, Diego (2006) “La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio”, Revista Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo, N° 15.

FERNÁNDEZ, Wilson (2008) “La gobernanza como guía para la construcción de una política exterior de Estado”. En ejercicios sobre la gobernanza en las relaciones exteriores estatales. Documento de Trabajo N° 73. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, pp. 3-16.

FERNÁNDEZ, Wilson (2011) “La agenda internacional del Uruguay en el primer año del gobierno de José Mujica”. Montevideo. Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales, Documentos de Trabajo N° 79.

FERNÁNDEZ, Wilson (2014) “La política exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2014”. Serie Documentos de Trabajo N° 84 Unidad Multidisciplinaria - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República ISSN 1688-5074.

FERRER, Aldo (1996) “Historia de la Globalización. Orígenes del orden económico mundial” Buenos Aires, Fondo de Cultura económica.

FERRO, Lilia (1999) “La Política Exterior Uruguaya de Cara al Siglo XXI”. San Pablo. Trabajo de investigación realizado para la Fundación Konrad Adenauer.

FERRO, Lilia (2006) “Democracia y Política Exterior: Uruguay (1985-2006)” Ediciones Universidad de Salamanca. América Latina Hoy, 44 pp. 115-132.

FINNEMORE, Martha (1996) “National Interests in International Security” Cornell University Press, New York.

FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn (1998) “*International norm dynamics and political change*”, International Organization 52, N.4, pp. 887-917.

FITTIPALDI, Martín (2012) “La Cooperación Internacional en Uruguay. Apuntes sobre su situación y perspectivas” Documento de Trabajo N°21, IUDC-UCM, Madrid.

FITTIPALDI, Martín (2013) “Uruguay frente a la cooperación internacional. El reto de la Cooperación Sur -Sur y triangular”. En Ayllón, Bruno y Ojeda, Tahina (coords) La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras. Madrid, IUDC/ Los Libros de la Catarata, pp.201-228.

FRIEDMAN, Gil y STARR, Harvey (1997) “Agency, Structure and International Politics. From ontology to empirical inquiry” Routledge, London and New York.

FUKUYAMA, Francis (1992) “The End of History and the Last Man” New York, the Free Press.

GARCÉ, Adolfo y LÓPEZ, Camilo (2014) “La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política”. Paper presentado en la Conferencia FLACSO-ISA Buenos Aires, 23 al 25 de julio.

GARTEN, Jeffrey E. (2008) “We need a Bank of the World”, Newsweek, Vol. CLII, Num. 18, <<http://pbble.com/Newsweek-WeNeedABankOfTheWorld.pdf>>.

GILPIN, Robert (1987) “The Political Economy of International Relations”. Princeton, University Press.

GERRING, John (2012) “Social Science Methodology. A Unified Framework”. Cambridge: Cambridge University Press.

GOMES, Miriam y TEDESCO, Laura (2001) “Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fría”. Revista Brasileira de Política Internacional. Num 44 (2), pp. 126-150.

GÓMEZ, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (1999) “El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo. Una aproximación a sus actores e Instrumentos”. CIDEAL, Madrid.

GOULET, Denis (2000) “*Changing development debates under globalization*”, Working paper, The Hellen Kellog Institute for International Studies, N. 276.

GREENER, Ian (2005) "The Potential of Path Dependence in Political Studies". *Politics* 25(1), pp. 62 – 72.

HAASS, Richard N. (2008) "The age of non-polarity: What will follow U. S. dominance?", *Foreign Affairs*, Vol. 87, N. 3, pp. 44-56.

HETTNE, Björn (1997) "Europe in a world of regions". Falk, R. & T. Szentes (eds.), *A new Europe in the changing global system*. Tokyo: United Nations University Press.

HETTNE, Björn (2004) "Karl Polanyi and the search for World Order", *Essays, Commentaries, and Reviews Series*. Montreal, Canadá: The Karl Polanyi Institute of Political Economy.

HILL, Christopher (2003) "The Changing politics of foreign policy". New York: Palgrave.

HIRST, Mónica (2010) "América Latina y la cooperación sur-sur: reflexiones conceptuales y políticas" en AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords) "La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y Realidad" Madrid, de la Catarata. pp.17-39.

HOOK, W. Steven (1995) "National Interest and Foreign Aid". Boulder: Lynne Rienner.

HOPF, Ted (1998) "The Promise of Constructivism" *International Security*, Vol. 23, Num. 1, pp. 171-200.

HUNTINGTON, Samuel P. (1993) "The clash of civilizations?", *Foreign Affairs*, vol. 72, N. 3, pp. 22-28.

HUNTINGTON, Samuel P. (1999) "The lonely superpower", *Foreign Affairs*, vol. 78, N. 2, pp. 35-49.

IBÁÑEZ, Josep (2015) "Socialconstructivismo: ideas, valores y normas en la política mundial" en Arenal, Celestino del y Sanahuja, José Antonio (coords) "Teorías de las Relaciones Internacionales" Tecnos, Madrid.

INGRAM, Helen & FIEDERLEIN, Suzanne (1998) "Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy". *The Western Political Quarterly*, New York, v. 41, n. 4, p. 725-745.

JESÚS, Sebastián (2007) “Conocimiento, cooperación y desarrollo”. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS, Vol. 3, Núm. 8, Pp. 195-208.

KAGAN, Robert (2008) “The end of the end of history”, The New Republic, 23 de Abril. <<https://newrepublic.com/article/60801/the-end-the-end-history>>.

KATZENSTEIN, Peter (ed) (1996) “The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics” Columbia University Press, New York.

KEOHANE, Robert (1984) “After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy”. 1st Princeton Classic Edition. Princeton University Press.

KEOHANE, Robert y NYE, Josep (1989) “Power and Independence”. Nueva York: Harper Collins Publishers.

KEOHANE, Robert (2002) “Las ideas, tan sólo una parte de la explicación”, Revista Desafíos, N° 6, Bogotá, Semestre I.

KEOHANE, Robert (2012) “Twenty Years of Institutional Liberalism”. International Relations, Princeton, v. 26, n. 2. En <<http://ire.sagepub.com/content/26/2/125>>.

KINDLEBERGER, Charles P. (1973) “The World in Depression, 1929-1939”. Berkeley: University of California Press.

KRASNER, Stephen (1983) “International Regimes”. Cornell University Press.

KRASNER, Stephen (1989) “Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global” GEL, Buenos Aires.

LAMAS, Lorena (2017) “La Cooperación Sur-Sur (CSS) de Uruguay. Un análisis de su evolución (2005-2015)”, CUPEA-Cuadernos de Política Exterior Argentina, N°126, julio-diciembre 2017, Argentina, pp. 5-20. Disponible en: <<http://www.cerir.com.ar/#!/-cupea/>>.

LAMAS, Lorena (2018) “La Política Exterior de Uruguay en el siglo XXI”, Memorias del XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia: los escenarios democráticos del siglo XXI: disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales, 1a ed. Rosario: Editora de la UNR, Argentina. Disponible en: <<https://pt.scribd.com/document/394877936/7-Memorias-Politica-Internacional-Ok>>.

LANCASTER, Carol (2007) "Foreing aid: diplomacy development domestic" Chicago Press.

LANDER, Edgardo (2000) "La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas". Buenos Aires, CLACSO Libros.

LECHINI, Gladys (2009) "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o Realidad?". En Revista Relaciones Internacionales, núm. 12, GERI – UA Madrid, España, pp.55-81.

LECHINI, Gladys (2010) "La Cooperación Sur Sur. Teoría y práctica. Los casos de Argentina y Brasil". En Surmanía, Cuarta Edición, Edición Especial Diálogo Sur-Sur, Bogota, pp. 39-59.

LECHINI, Gladys y MORASSO, Carla (2013) "Los variados ámbitos de la CSS en el SXXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África".

LECHINI, Gladys y MORASSO, Carla (2015) "La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina". En CRIES América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N° 11. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

LEITE, Iara (2012) "Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos". En Observador On-line Observatório Político Sul-Americano, Instituto de Estudos Sociais e Políticos Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ, volumen.7, n. 03 pp.1-41.

LENGYEL, M., THURY Cornejo, V. y MALACALZA, B. (2010) "La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana". FLACSO - Fundación Carolina.

LENGYEL, Miguel y MALACALZA, Bernabé (2012) "Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano". FLACSO - Fundación Carolina.

LENGYEL, Miguel y MALACALZA, Bernabé (2014) “Política exterior y cooperación sur-sur al desarrollo. El caso argentino”. En Instituto Mora y CEDES– BUAP (ed.). “De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur Latinoamericana”. México DF, pp.43-76.

LEÓN, Omar de (2012) “Difusión del desarrollo territorial en América Latina. Alcances y limitaciones con una referencia al caso de México” en G. Vidal y J. Déniz (dirs) “Actores del desarrollo y políticas públicas” Fondo de Cultura Económica, México, pp.175-200.

LEÓN, Omar de (2017) “Evolución económica y estrategias de desarrollo en América Latina” en Sotillo, José Ángel y Ayllón, Bruno “Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional” Los Libros de la Catarata, IUDC-UCM, Madrid, pp. 34-68.

LIMA, Maria Regina (2000) “Instituições democráticas e política exterior”. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 22, n. 2. Pp.265-303.

LOPES, Carlos (2005) “Cooperação e desenvolvimento humano. A agenda emergente para o novo milênio” UNESP, São Paulo, Brasil.

LOPES, Dawisson Belém, PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio y SANTOS, Manoel (2016) “Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol” en Revista Brasileira de Política Internacional, Brasilia, Vol. 59, No.1.

LÓPEZ, Camilo (2014) “UNASUR en la política exterior uruguaya. El posicionamiento de los partidos políticos durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2014)” en Conferencia FLACSO-ISA Buenos Aires.

LÓPEZ, Camilo (2014a) “Los partidos políticos uruguayos y la relación de Uruguay con Argentina y Brasil (2010-2014)” Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014, Montevideo.

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

LÓPEZ, Camilo y TARCHIANO, Rodinei (2015) “El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014)” Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 24, julio, Montevideo. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2015000200004

LÓPEZ, Camilo (2017) “El consenso de los partidos Colorado y Nacional en la política exterior uruguaya (1985-2005)” Revista de la Facultad de Derecho, No. 42, ene.-jun. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.22187/rfd201716>>.

LUJÁN, Carlos (1994) “La Agenda Internacional en Uruguay: Política Partidaria y Debate Interno”. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo N° 10.

LUJÁN, Carlos (2010) “La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios”. En Mancebo, María Ester y Pedro Narbondo (coord.) Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Fin de Siglo, Montevideo.

LUJÁN, Carlos (2011) “Escenarios prospectivos de la política internacional del país”. En Arocena, Rodrigo y Gerardo Caetano (coord.) La aventura uruguaya. El país y el mundo. Debate, Montevideo.

LUMSDAINE, David H. (1993) “Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime”. Princeton University Press.

MALACALZA, Bernabé (2009) “Viejos y nuevos debates en torno a la ayuda internacional al desarrollo”. FLACSO, Argentina. Mirada4. Pp. 85-110.

MALACALZA, Bernabé (2014) “La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la Teoría de las Relaciones Internacionales”. Mural Internacional. Vol 5 N.2 pp.13-176.

MALACALZA, Bernabé (2015) “Las fuentes internas de la política de cooperación sur-sur al desarrollo de Argentina: política exterior, desarrollo e institucionalidad”. *Brazilian Journal of International Relations (BJIR)*, Marília, v. 4, n. 2, pp. 198-235, mai/ago.

MANCEBO, María Ester (2002) “La ‘larga marcha’ de una reforma ‘exitosa’”. En María Ester Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comps.). *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*. Montevideo: EBO – ICP, pp. 139 – 162.

MANNING, R. (2006) “Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Cooperation?”. *Development Policy Review*, 24 (4), 371-385.

MERLE, Marcel (1998) *La Politique Étrangère*. Paris: PUF. Perspectives Internationales.

MESSNER, Dirk (2000) *Desafíos de la globalización Perú*, Friedrich Ebert Stiftung.

MEYER, S. y SCHULZ, N. (2007) “Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización”. Working paper 41, Madrid: FRIDE.

MILANI, Carlos (2012) “Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos”. En PINHEIRO, Leticia y MILANI, Carlos R.S. (orgs.) *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 33-70.

MORAIS de Sá e Silva, Michelle (2008) “South-South Cooperation. Past and present, conceptualization and practice” en Chisholm, Linda y Steiner-Khamsi, Gita (eds) “South-South Cooperation in Education and Development”. Teachers College Press, November 2008, pp. 39-59.

MORASSO, Carla (2009) “La Cooperación Sur-Sur en el contexto Latinoamericano”. En *Contexto Internacional Año 8 - Nº 25* Publicación de estudios internacionales de la Fundación para la Integración Federal. Rosario, Argentina.

MORASSO, Carla (2011) “Argentina – África: perfilando la agenda Sur-Sur” En *Anuario 2011 de Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales de la

Universidad de La Plata (IRI), La Plata. Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2011/Africa/morasso.pdf>.

MORASSO, Carla y PEREYRA, Gisela, (comp) (2012) “Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración”. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, E-book.

MORASSO, Carla (2015) “La cooperación Sur-Sur argentina con África Subsahariana en materia agrícola (2003-2012)” Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Rosario: UNR-FCPyRI.

MORASSO, Carla (2015) “La Cooperación Sur-Sur agrícola Argentina con África Subsahariana: Una historia que comienza”. Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n° 1 – Brasília: IPEA.

MORAVCSIK, Andrew (1997) “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”. International Organization Vol. 51, Num. 4, pp. 513–553.

MOREIRA, Constanza (2004) “Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay”. 1.ª edición. Montevideo: Trilce.

MUHR, Thomas (2016) “Beyond ‘BRICS’: TEN THESES ON South-South cooperation in the twenty-first century” Third World Quarterly, Vol.3, N°4, pp. 630-48.

NATANSON, José (2008) “La nueva izquierda: Triunfos y derrotas de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador”. Debate, Buenos Aires.

NYE, Joseph (2009) “Get Smart: Combining Hard and Soft Power”, Foreign Affairs, Vol. 88, N° 4 (July/August 2009), pp. 160-163.

OPEU - Observatorio de Política Exterior Uruguay. Montevideo: Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. En: <<http://observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com>>.

OJEDA, Tahina (2016) “Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur” Los Libros de la Catarata, IUDC-UCM, Madrid.

OJEDA, Tahina (2017) “Regionalismos e integración en América Latina y el Caribe” en Sotillo, José Ángel y Ayllón, Bruno (coords) “Las transformaciones de América Latina. Cambios Políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional” Los Libros de la Catarata, IUDC-UCM, Madrid pp.149-174.

OLAVARRÍA, Mauricio (2007) “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas” DOCUMENTOS DE TRABAJO N° 11 – Diciembre – 2007 INAP-Universidad de Chile.

ONU, Nicholas (1994) “The Constitution of International Society” European Journal of International Law, Vol 5, pp. 1-19.

ONU, Nicholas (2002) “Institutions, Intentions and International Relations” Review of International Studies, Vol 28, pp. 211-228.

ONU, Janina y OLIVEIRA, Amâncio de (2010) “Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil”. Revista Política Hoje 19 (1) pp. 144 – 185.

OVIEDO, Eduardo Daniel (2011) “China en el orden internacional al inicio del siglo XXI” en Bizzozero, Lincoln y Clemente, Isabel (coords) “La Política Internacional en un mundo en mutación” Ediciones de la Banda Oriental, FCS-UdelaR, Montevideo, pp.93-106.

OVIEDO, Eduardo Daniel (2014) “Principales variables para el estudio de las relaciones entre Brasil y China” en Bernal-Meza, Raúl y Bizzozero, Lincoln (eds) “La política internacional de Brasil: de la región al mundo” Ediciones Cruz del Sur, UdelaR, Montevideo, pp. 143-166.

PALACIOS, Juan José (2011) “El orden mundial a inicios del siglo xxi: orígenes, caracterización y perspectivas futuras”. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XVIII No. 52 Septiembre / Diciembre, México, pp. 225-265.

PALOMARES, Gustavo (2015) “Conceptos y Teorías de Integración” en Arenal del, Celestino y Sanahuja, José (coords) “Teorías de las Relaciones Internacionales”. Editorial Tecnos, España, pp.329-357.

PAYNE A. y GAMBLE A. (1996) "Introduction: The Political Economy of Regionalism and World Order" en A. Payne y A. Gamble (eds.) "Regionalism and World Order", Macmillan, Londres.

PIFCSS – Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2016) "Iberoamérica frente al desafío de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una mirada desde la Cooperación Sur-Sur". Seminario Internacional, CEPAL, Santiago de Chile.

PINHEIRO, Leticia (2004) "Política Externa Brasileira" Ed. Jorge Zahar.

PABA - Plan de Acción de Buenos Aires (1978) UNDP, Special Unit for TCDC, New York. Disponible: <<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/BAPA.pdf>>.

PORCIÚNCULA, Mateo (2007) "Cooperación Internacional en Uruguay. Conceptos y Transformaciones" en Seminario Inserción Internacional de Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR-MRREE, 14 y 15 de agosto, Montevideo, pp. 237-263.

PORCIÚNCULA, Mateo (2010) "La política de cooperación internacional en el Uruguay 2005-2010". Monografía de grado de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

PRADO, Juan Pablo (2005) "La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales". Banco Interamericano de Desarrollo, Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. Disponible en: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/etica.pdf>>.

PRADO, Juan Pablo (2011) "La gobernabilidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de México" en Revista Española de Desarrollo y Cooperación N°28, primavera-verano 2011, pp. 53-65.

PUERTO, Luis (coord) (2008) "Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica" Los Libros de la Catarata, IUDC-UCM, Madrid.

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

PUTNAM, Robert (1993) "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games. Double Edged Diplomacy". En Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam. *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Los Ángeles: University of California Press. pp. 431 – 468.

RAHMAN, Sabeel (2002) "Another new world order? Multilateralism in the aftermath of September 11", *Harvard International Review*, vol. 23, N. 4.

RAWLS, John (1955) "Two concepts of norms" *The Philosophical Review*, Num. 64, pp. 3-32.

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

ROCHESTER, J. Martin (1993) "Waiting for the Millennium: The United Nations and the Future of World Order". Columbia, University of South Carolina Press.

ROJAS, Francisco (2011) "América Latina y el Caribe: Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur". 1 ed. - Buenos Aires. Teseo, FLACSO, Fundación Carolina.

RUGGIE, John Gerard (1998) "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social. Constructivist Challenge" *International Organization*, Vol. 52, No. 4, pp. 855-885.

SANAHUJA, José Antonio (1999) "Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría" Entinema, Madrid.

SANAHUJA, José Antonio (2012) "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR" En Serbin, A.; Martínez, L. y Ramanzini, H. (eds) "El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas,

nuevos desafíos” Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2012, pp. 19-73.

SANAHUJA, José Antonio (2018) “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: Un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe” en América latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder globalización y respuestas regionales. Icaria Editorial – Ediciones CRIES, pp.37- 68.

SÁNCHEZ, N. (2013) “La cooperación sur-sur bilateral: un análisis de los cambios político-institucionales de Argentina y Brasil”. Documento de Trabajo, Nº especial II Premio Luis Miguel Puerto. Madrid, IUDC-UCM.

SANÍN, M. C. y Schulz, N. (2009) “La cooperación sur-sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe”. Desarrollo en Contexto, FRIDE.

SCHROEDER, O. (1995) “Historical Reality vs. Neorealist Theory” en Brown, M.E., Lynn-Jones, S.M. y Miller, S.E. (eds) “The Peril of Anarchy: Contemporary Realism and International Security, Cambridge, The MIT Press.

SEBASTIÁN de, Luis (1997) “Neoliberalismo global: apuntes críticos de economía internacional” Madrid, Simancas Ediciones.

SEGIB - Secretaria General Iberoamericana (2008) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”. Secretaria General Iberoamericana, Madrid.

SEGIB - Secretaria General Iberoamericana (2009) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”. Secretaria General Iberoamericana, Madrid.

SEGIB - Secretaria General Iberoamericana (2010) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”. Secretaria General Iberoamericana, Madrid.

SEGIB - Secretaria General Iberoamericana (2011) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”. Secretaria General Iberoamericana, Madrid.

SEGIB - Secretaria General Iberoamericana (2012) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”. Secretaria General Iberoamericana, Madrid.

SEGIB - Secretaria General Iberoamericana (2014) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (2013-2014)”. Secretaria General Iberoamericana, Madrid.

SEGIB - Secretaria General Iberoamericana (2015) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”. Secretaria General Iberoamericana, Madrid.

SEGIB - Secretaria General Iberoamericana (2016) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, Madrid.

SEGIB - Secretaria General Iberoamericana (2017) “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, Madrid.

SELA - Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2010) “Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño”, Documento de Trabajo, Caracas.

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

SODUPE, Kepa (2003) “La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI” Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao.

SOTILLO, José Ángel (2010) “Prólogo”, en Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coords.) La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM, pp. 11-16.

SOTILLO, José Ángel y Ayllón, Bruno (coords) (2017) “Las transformaciones de América Latina. Cambios Políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional” Los Libros de la Catarata, IUDC-UCM, Madrid.

SURASKY, Javier (2009) “Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur: Presentación”. Revista Española de Desarrollo y Cooperación N°24, verano de 2009; pp. 165-173.

SURASKY, Javier (2013) “La cooperación sur-sur como herramienta decolonial”. Ponencia presentada en el XXVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Huatulco, México.

TANNENWALD, Nina (2005) "Ideas and Explanation: Advancing the Research Agenda" *The Journal of Cold War Studies*, Vol.7, Num.2, pp. 13-42.

TARAPUEZ, Edwin (2001) "Una política municipal para el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 6, No. 15, pp. 423-445.

TICKNER, A. (2003) "Hearing Latin American Voices in International Relations Studies". *International Studies Perspective*. Volume 4, Issue 4 Pages 325–350.

TOMASSINI, Luciano (1987) "Elementos para el análisis de la política exterior" *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile. Volumen 20 Número 78. pp. 125–157.

TUJAN, Antonio y DE CEUKELAIRE, Wim (2008) "Southern Voices on Conditionality and Ownership: Towards Achieving Authentic National Ownership". *Forum on the Future of Aid: Promoting Ownership and Reforming Conditionality*, 18 – 20 febrero 2008. Fuente: <<http://www.redalyc.org/html/4761/476150830004/>>.

VAN KLAVEREN, A. (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales.

VERA, José (2011) "la Cooperación Sur-Sur en el ámbito de la Conferencia Iberoamericana" en Rojas, Francisco y Beirute, Tatiana (Eds) "América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur" Editorial Teseo, Fundación Carolina-FLACSO, Buenos Aires, pp. 85-105.

VERA, C y PÉREZ-CALDENTEY, E. (2015) "Financiamiento para el desarrollo. El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe" N° 257, CEPAL, diciembre, Santiago de Chile.

VIDAL, Godofredo (2010) "¿Ser o no ser? El realismo político y el multipolarismo del siglo XXI", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVII, N. 49, pp. 231-252.

WALLERSTEIN, Emmanuel (2002) "Un mundo incierto". *Libros del Zorzal*, Buenos Aires.

- WALT, Stephen (1987) "The Origin of Alliances" Cornell University Press.
- WALTZ, Kenneth (1979) "Theory of International Politics". New York, McGrawHill.
- WENDT, Alexander (1987) "The Agent-Structure Problem in International Relations" International Organization, Vol. 41, N°3, pp. 335-370.
- WENDT, Alexander (1992) "Anarchy is what states make of it: the Social Construction of Power Politics" International Organization, Vol.46, N°2 (primavera, 1992), pp. 391-425.
- WENDT, Alexander (1995) "Constructing International Politics". International Security, Center for Science and International Affairs, Harvard University, MIT Press, Summer Vol. 20, no. 1.
- WENDT, Alexander (1999) "Social Theory of International Politics" Cambridge University Press.
- WOODS, N. (2008) "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance". International Affairs. Vol. 84, No. 6. pp. 1205-1221.

Índice de cuadros y gráficos

Cuadros:

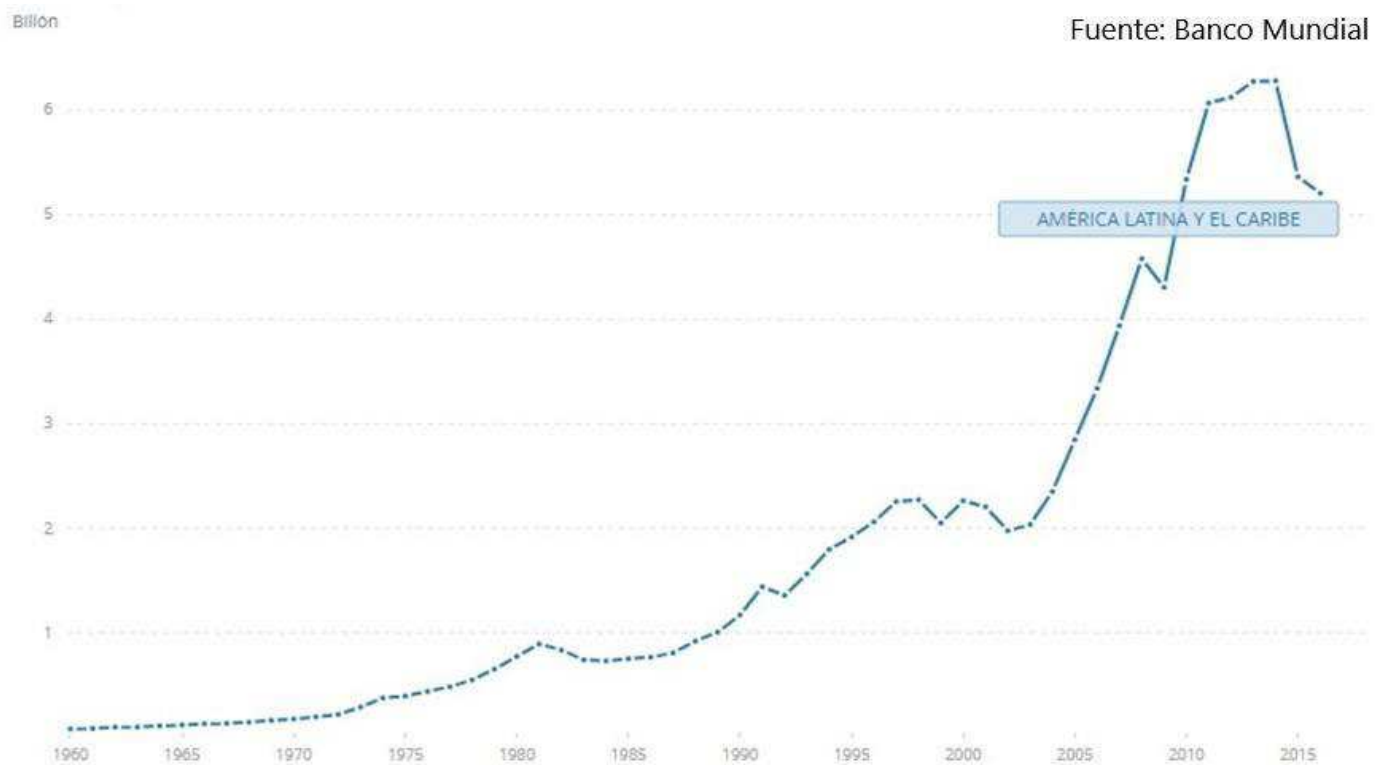
1. Tipología de posibles orientaciones de la PE de Uruguay.....	268
2. CSS de Uruguay con AL - Rol oferente (proyectos y acciones).....	271
3. CSS de Uruguay con AL - Rol receptor (proyectos y acciones).....	272
4. Montos y Proyectos FOCEM en Uruguay.....	276
5. Proyectos de FOCEM ejecutados en Uruguay.....	277
6. Participación uruguaya en Programas iberoamericanos.....	278
7. CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones) – Sector Social.....	279
8. CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones) – Sector de infraestructura y servicios económicos	280
9. CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones) – Sector productivo.....	281
10. CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones) – Sector de fortalecimiento institucional.....	282
11. CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones) – Sector de medio ambiente.....	283
12. CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones) – Otros.....	284
13. CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones) – Sector Social.....	285
14. CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones) – Sector de infraestructura y servicios económicos	286
15. CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones) – Sector productivo.....	287
16. CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones) – Sector de fortalecimiento institucional.....	288
17. CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones) – Sector de medio ambiente.....	289
18. CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones) – Otros.....	290
19. Distribución geográfica de la CSS uruguaya con AL.....	291

Gráficos:

1. Evolución de PBI anual para AL en billones de USD (1960-2015).....	265
2. Principales productos exportados por Uruguay en %.....	266
3. Principales destinos de las exportaciones uruguayas en %.....	266
4. Exportaciones uruguayas en millones de USD y % de variación para el período de estudio 2005-2015.....	267
5. AOD neta recibida por AL como porcentaje del INB para el período 1985-2015.....	269
6. AOD neta recibida por Uruguay como porcentaje del INB para el período 1985-2015.....	269
7. Principales fuentes de AOD recibida por Uruguay.....	270
8. Principales sectores de AOD recibida por Uruguay.....	270
9. CSS de Uruguay con AL - Rol oferente (proyectos y acciones).....	273
10. CSS de Uruguay con AL - Rol receptor (proyectos y acciones).....	274
11. Oferta y recepción de CSS de Uruguay con AL (proyectos y acciones).....	275
12. Proyectos y acciones de CTR en ejecución (2006-2015).....	275
13. Evolución de la CSS regional en Iberoamérica.....	278
14. Sectores de la CSS uruguaya con AL.....	291
15. CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones) – Acumulado 2007-2015.....	292
16. CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones) – Acumulado 2007-2015.....	293

Anexo I – Cuadros y gráficos

Gráfico 1: Evolución de PBI anual para AL en billones de USD (1960-2015)



Disponible en:

<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=ZJ&start=2016&view=bar>. Última consulta: 31 de agosto de 2017.

Gráfico 2: Principales productos exportados por Uruguay en %

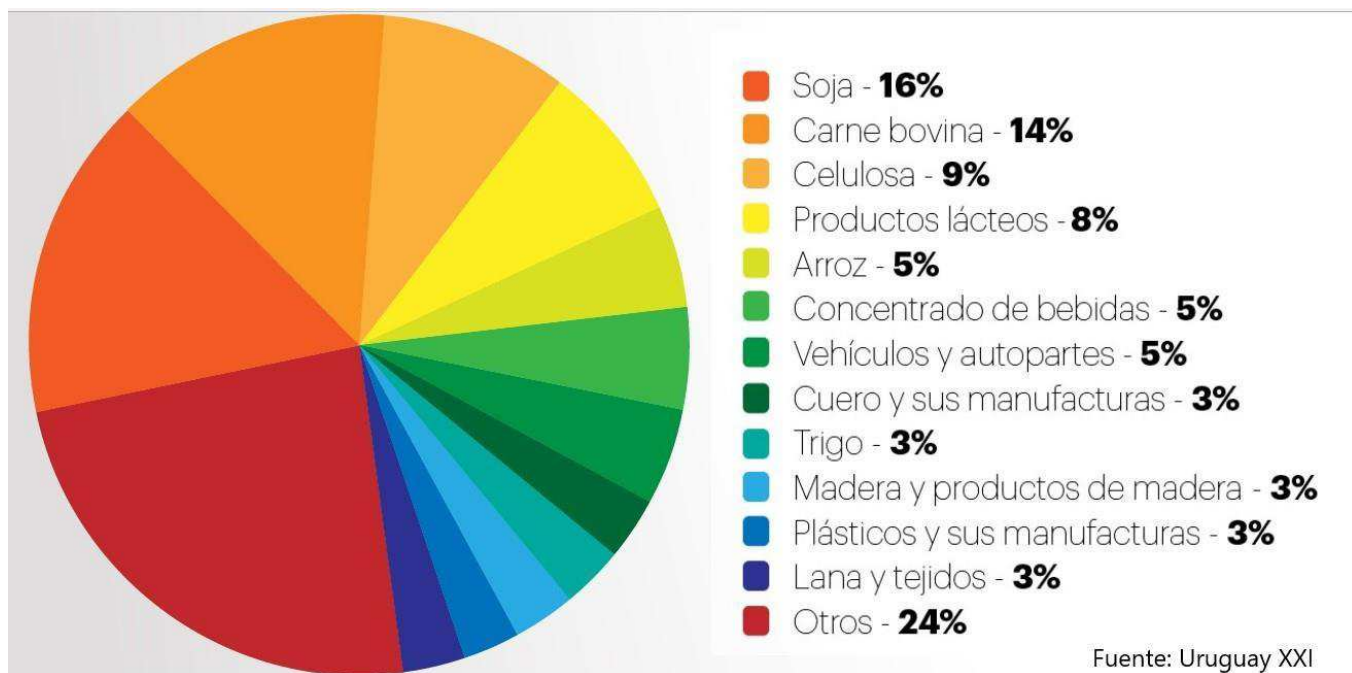
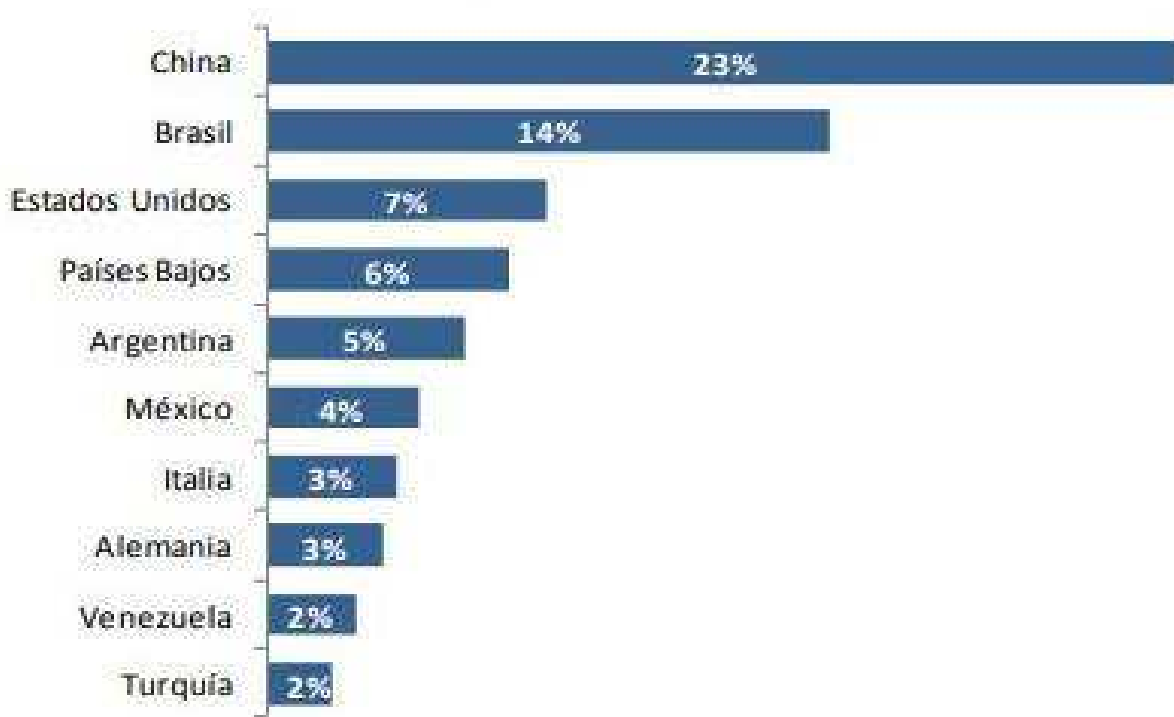
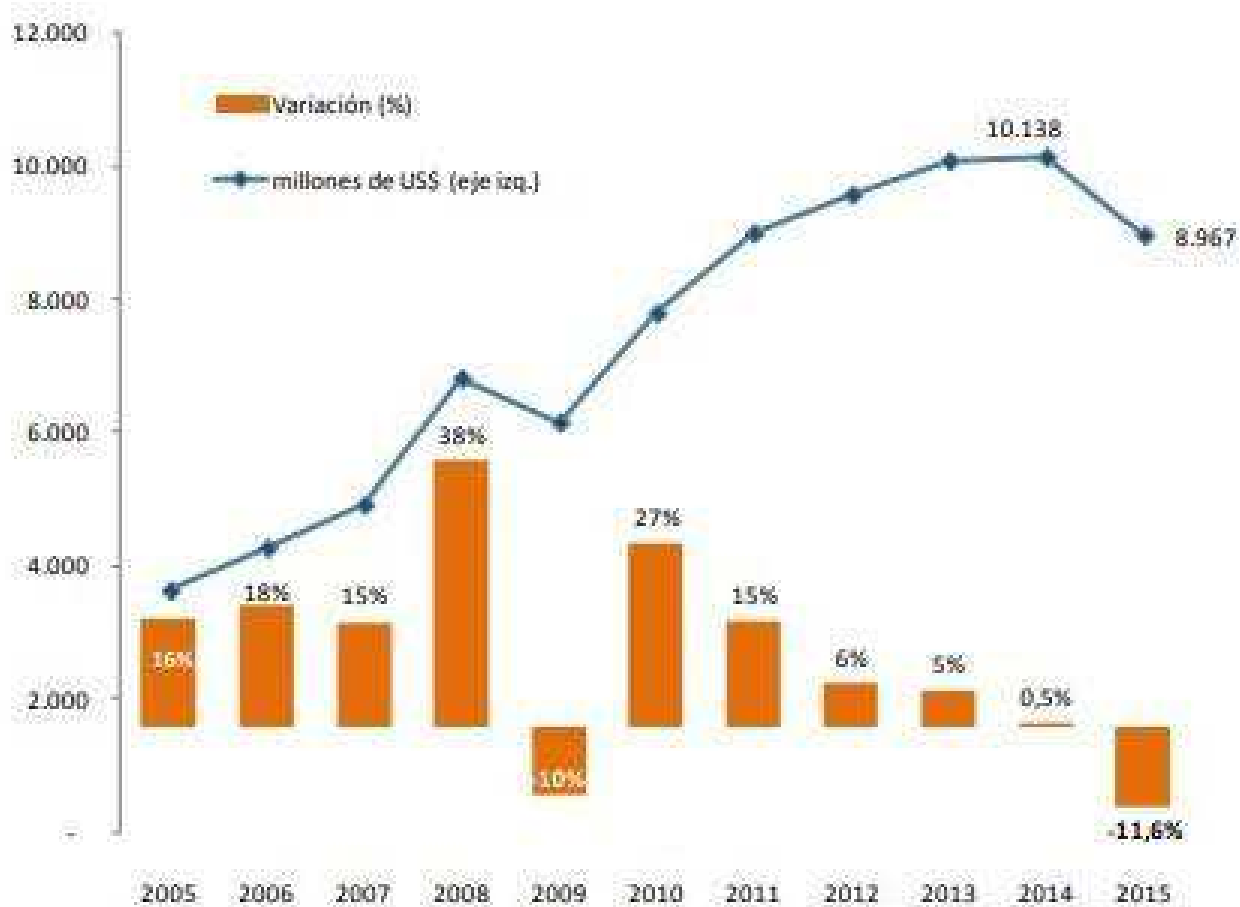


Gráfico 3: Principales destinos de las exportaciones uruguayas en %



Fuente: Uruguay XXI en base a DNA y Montes del Plata.

Gráfico 4: Exportaciones uruguayas en millones de USD y % de variación para el período de estudio 2005-2015



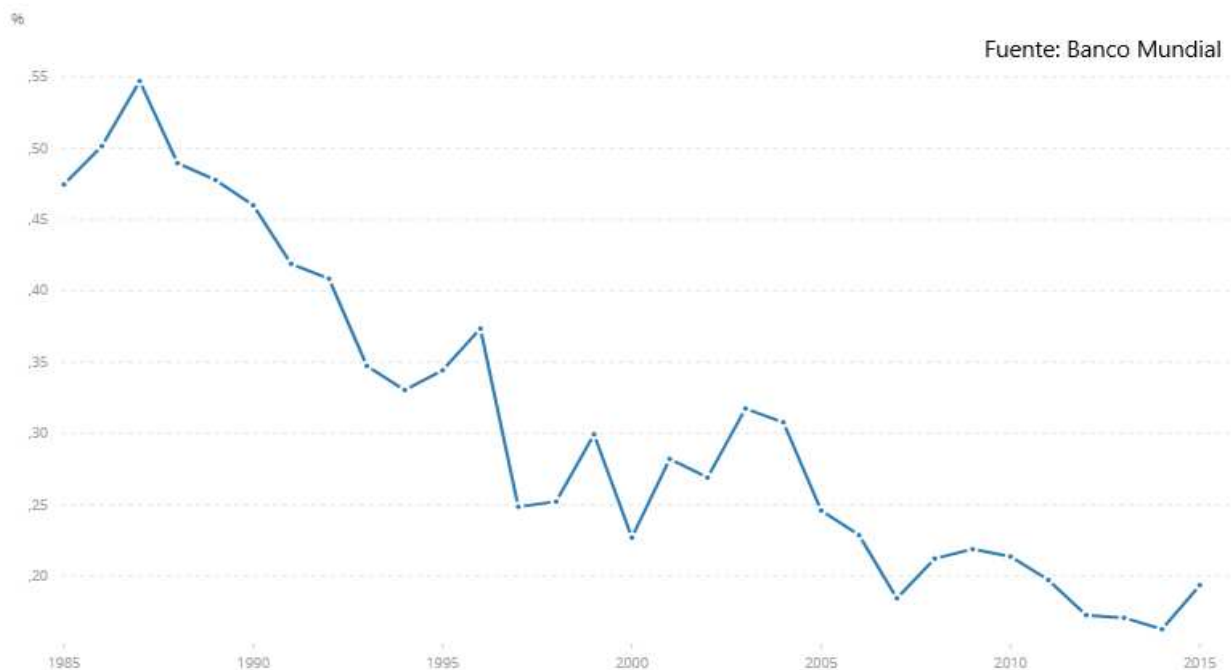
Fuente: Uruguay XXI en base a DNA e información de empresas.

Cuadro 1: Tipología de posibles orientaciones de la política exterior del Uruguay

Países priorizados	Foco territorial elegido		
	Región	Región – Mundo	Mundo
BRICS	Confederación Sudamericana (I)	Integración Regional – Multilateralismo (II)	Cooperación Sur – Sur (III)
Amplitud de países	Latinoamericanismo (IV)	Regionalismo Abierto (V)	La Suiza de América(VI)
EEUU – UE – Japón	Panamericanismo (VII)	Zona de Libre Comercio (VIII)	Alianza con los EEUU (IX)

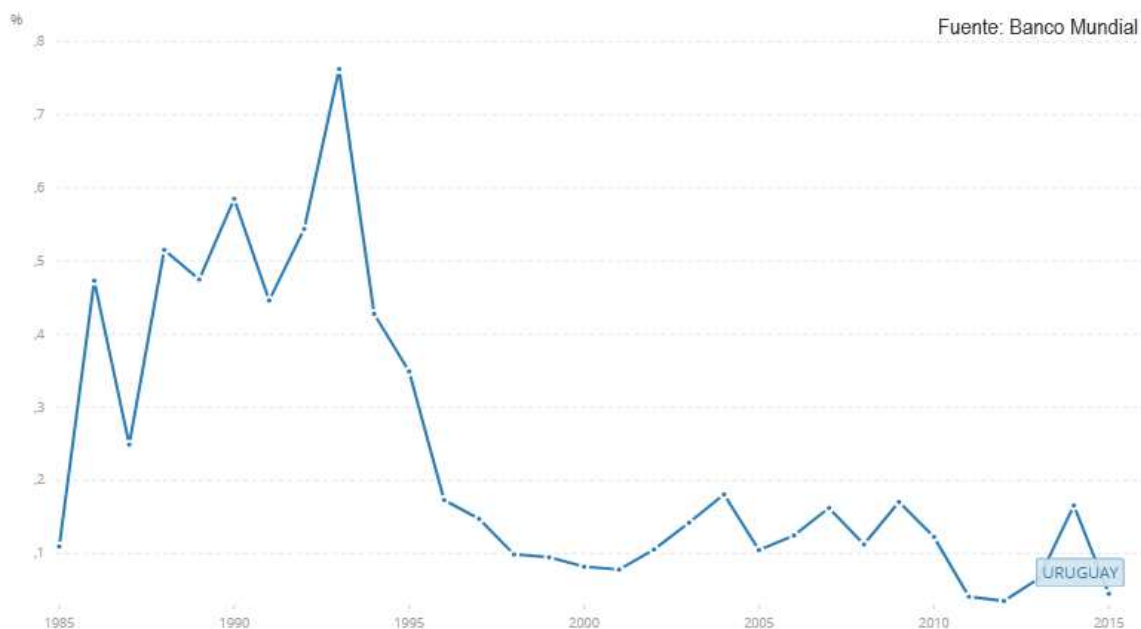
Fuente: Luján, C., 2011, 208.

Gráfico 5: AOD neta recibida por AL como porcentaje del INB para el período 1985-2015



Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?end=2015&locations=ZJ&start=1985>.
 Última consulta: 09 de mayo de 2018.

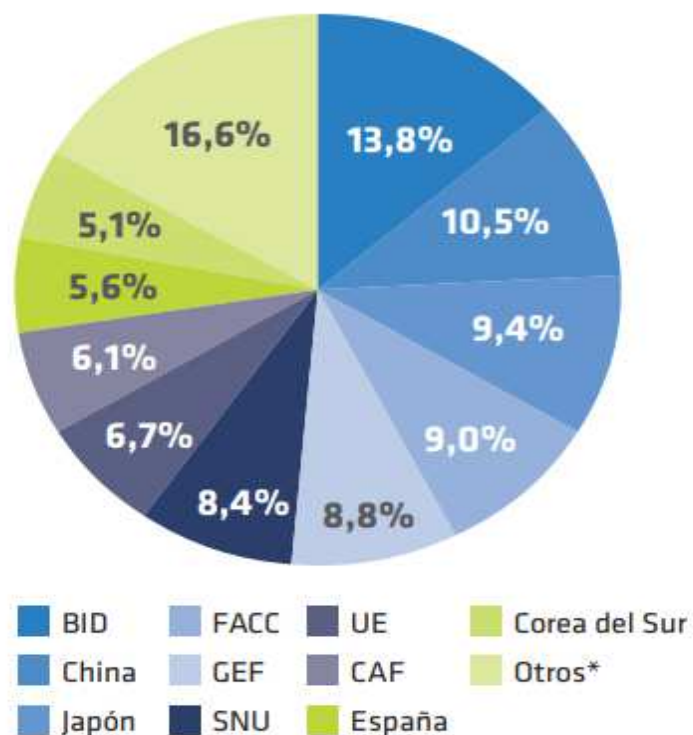
Gráfico 6: AOD neta recibida por Uruguay como porcentaje del INB para el período 1985-2015



Disponible

en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?end=2015&locations=UY&start=1985&view=chart>.
 Última consulta: 09 de mayo de 2018.

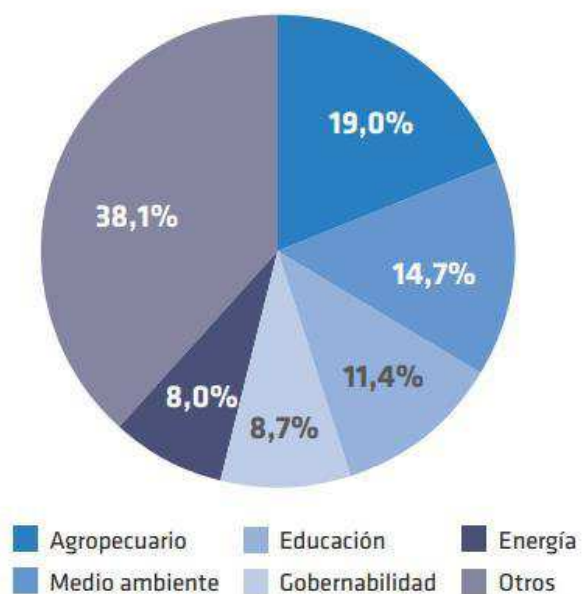
Gráfico 7: Principales fuentes de AOD recibida por Uruguay



* Nueva Zelandia, FCPF, Canadá, Reino Unido, BM, ONG, EUA, OEA, Sist. iberoamericano, Francia, Italia, Secret. de Ramsar, sector privado

Fuente: AUCI

Gráfico 8: Principales sectores de AOD recibida por Uruguay



Fuente: AUCI

**Cuadro 2: CSS de Uruguay con AL
Rol Oferente (proyectos y acciones)**

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Venezuela	Total	Bidireccionales
2007				1										2	1	1		5	
2008	6		5	5	1		1	1		1	4			1			3	28	
2009	3		7	2	1	1			1		3			2	4		3	27	
2010	3		2	3	1			4	1		1		1	1			1	18	
2011	1	1		3	3	1			5		1		2	4	1	1		23	2
2012	1			1	3				6			1		2	1			14	4
2013		5			4	4	1	6	13				4	4	1		1	45	18
2014		5	2	1		6	2	3	5			1	1	6	1	2		37	17
2015	7	5	1	2	3	7	1		8		15	1	2	3	2			57	30

Fuente: Realización propia en base a informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas contienen proyectos o acciones bidireccionales

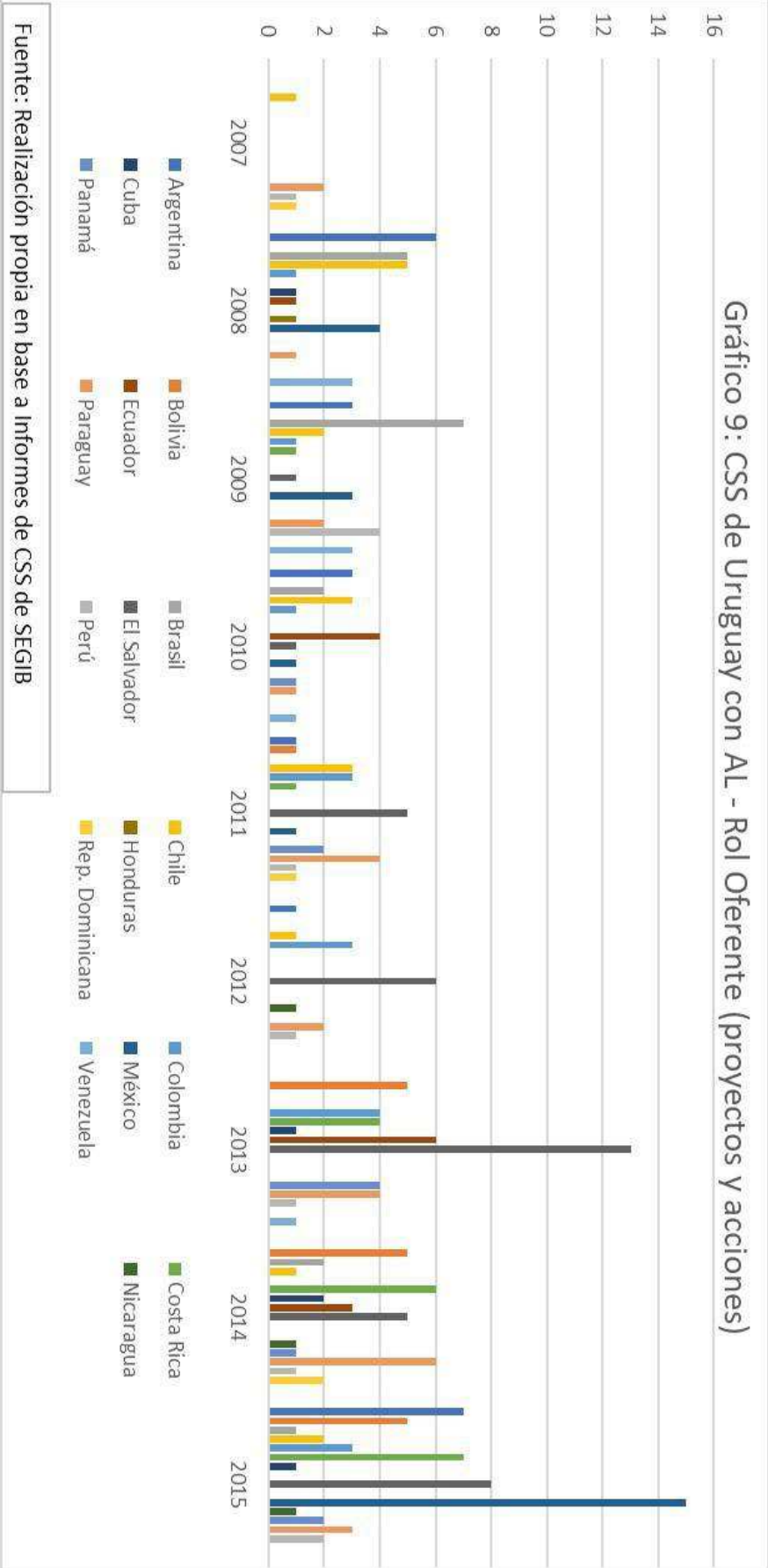
Cuadro 3: CSS de Uruguay con AL
Rol Receptor (proyectos y acciones)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	México	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Venezuela	Total	Bidireccionales
2007		10	4	2		10							8	34	
2008	1	12	6	1		4			4	1			6	35	
2009		18	6	2		5			9				4	44	
2010	1	14	2	2		11			4			1	1	36	
2011	4	12	5			2			3		1			27	2
2012	11	8	4	3			1		3		1			30	4
2013	3	16	3	2		4	3		3		1			35	18
2014	1	10	4	3		2	2		1					23	17
2015	7	9	10	3	2	3	2	1	17	1	3			58	30

Fuente: Realización propia en base a Informes de CSS de SEGIB

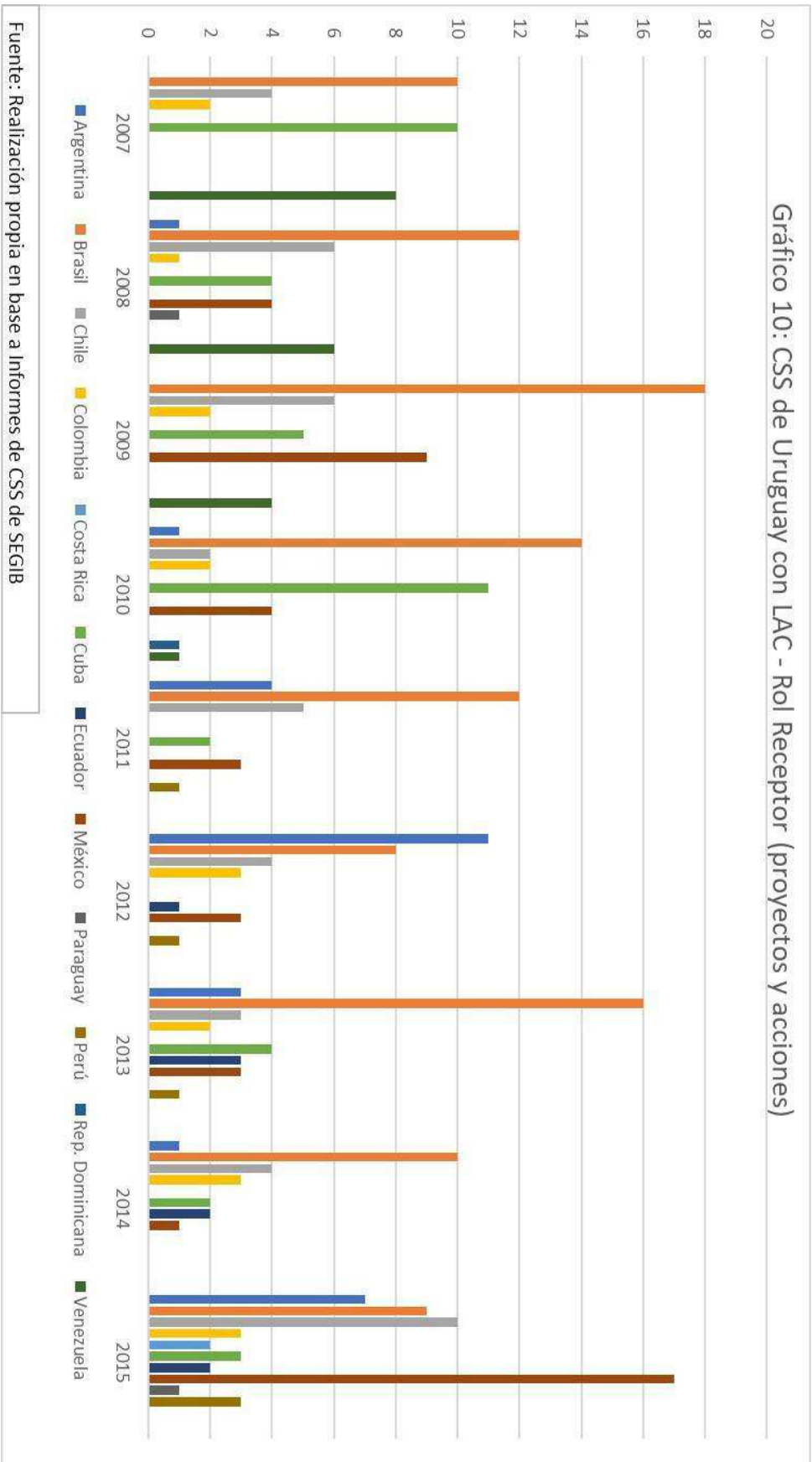
Referencia: Las celdas coloreadas contienen proyectos o acciones bidireccionales

Gráfico 9: CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones)



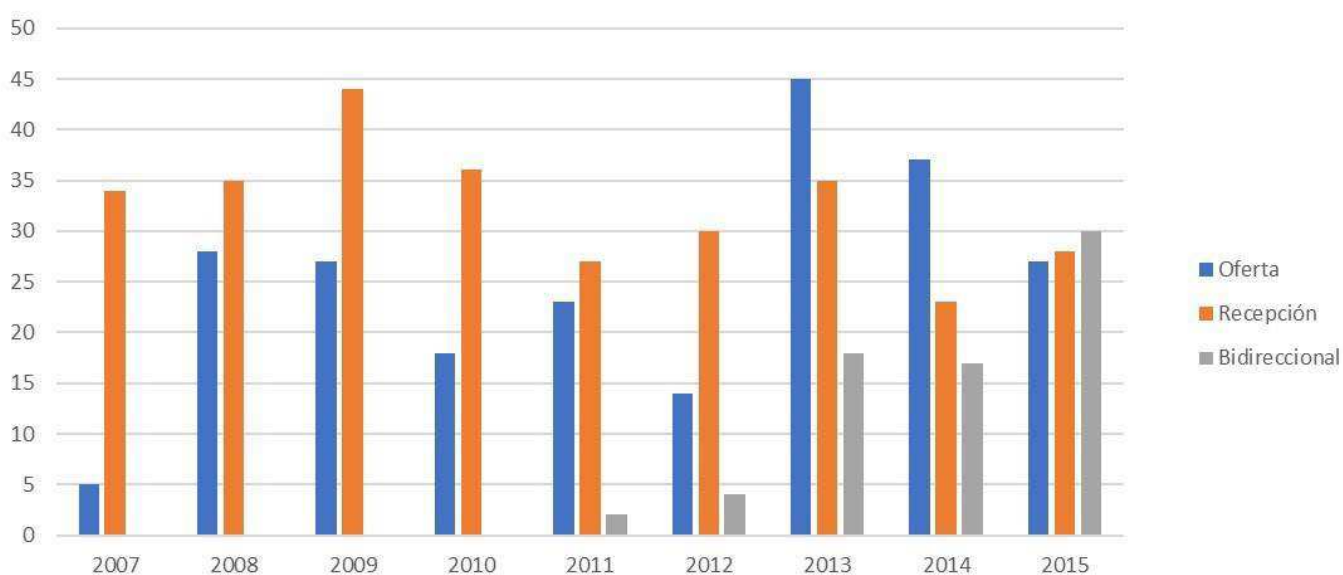
Fuente: Realización propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Gráfico 10: CSS de Uruguay con LAC - Rol Receptor (proyectos y acciones)



Fuente: Realización propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Gráfico 11: Oferta y Recepción de CSS de Uruguay con AL (proyectos y acciones)



Fuente: Realización propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Gráfico 12: Proyectos y acciones de CTR en ejecución (2006-2015)



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación.

Cuadro 4: Montos y Proyectos FOCEM en Uruguay

Título del proyecto	Programa	Inicio	Fin	Monto FOCEM (US\$)	Contraparte nacional	Monto contraparte (US\$)
Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos en localidades del interior del Uruguay	Cohesión social	2008	2015	1.600.000	MIDES	586.967
Economía social de frontera	Cohesión social	2008	2015	1.399.799	MIDES	447.960
Intervenciones múltiples en asentamientos ubicados en territorios de frontera con situaciones de extrema pobreza y emergencia sanitaria, ambiental y hídrica	Cohesión social	2008	2015	1.200.000	MIDES	461.369
Internacionalización de la especialización productiva: desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de software, biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor. 2.ª etapa	Desarrollo de la competitividad	2014	2017	2.967.500	MILEM	782.500
Investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud	Desarrollo de la competitividad	2012	2017	1.573.471	Instituto Pasteur de Montevideo	667.100
Interconexión eléctrica de 500 Mw Uruguay-Brasil	Infraestructura	2011	2015	83.113.000	UTE	101.360.634
Rehabilitación de vías férreas, línea Rivera-Tramo Pintado (Km 144) - Frontera (Km 566)	Infraestructura	2013	2016	50.100.407	MTOP	24.730.563

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Cuadro 5: Proyectos de FOCEM ejecutados en Uruguay

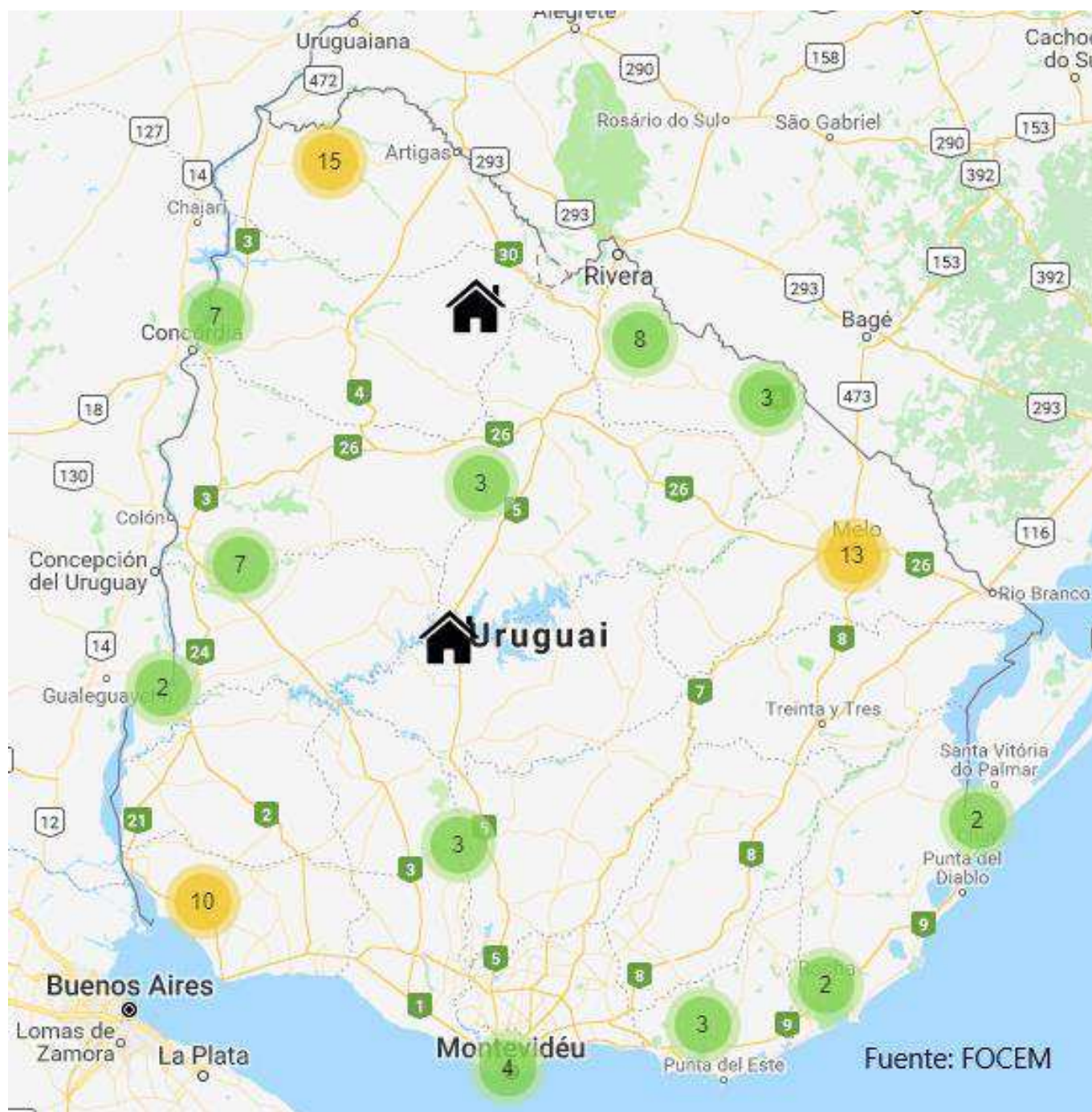
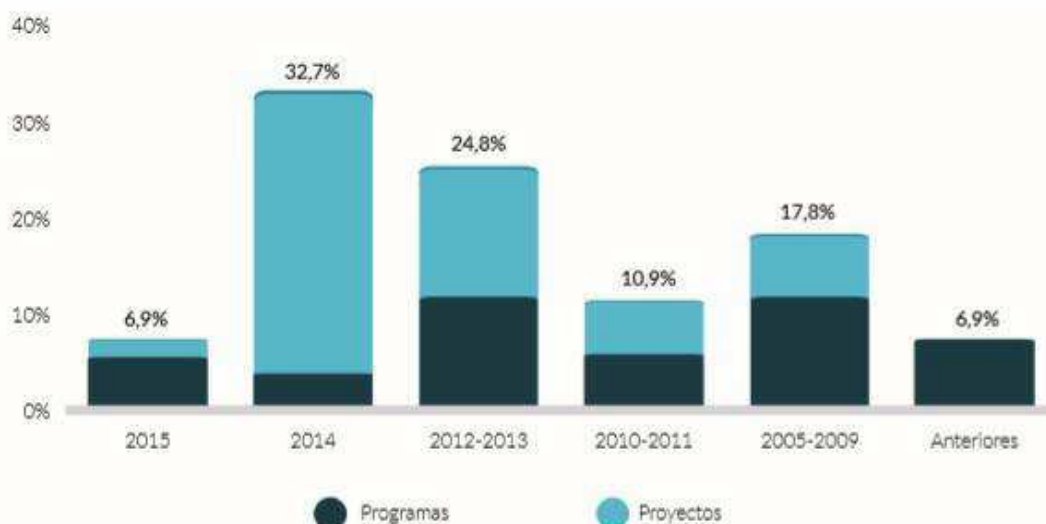


Gráfico 13: Evolución de la CSS regional en Iberoamérica

En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de las Agencias y Direcciones Generales de Cooperación.

Cuadro 6: Participación uruguaya en Programas iberoamericanos

Programas iberoamericanos	Sector principal	Contraparte nacional
Apoyo al Desarrollo de los Archivos Iberoamericanos (Iberarchivos-Programa ADAI)	Cultura y deporte	MEC
Apoyo a Bancos de Leche Humana (IberaLH)	Salud	MSP
Formación y Transferencia Tecnológica en Materia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Programa Iberoamericano del Agua)	Agua	MVOTMA
Programa de Apoyo para la Constitución del Espacio Musical Iberoamericano (Iberorquestas Juveniles)	Cultura y deporte	MEC
Programa de fomento a la producción y teledifusión del documental latinoamericano (DOCTV Latinoamérica)	Cultura y deporte	MEC, Intendencia de Montevideo
Programa de Movilidad Académica: Pablo Neruda	Educación	UDELAR, Universidad ORT, MEC, MRREE
Programa en Apoyo a la Creación de un Espacio Audiovisual Americano (Ibermedia)	Cultura y deporte	MEC
Programa Iberescena	Cultura y deporte	MEC
Programa Ibermuseos	Cultura y deporte	MEC
Programa Ibermúsicas	Cultura y deporte	MEC
Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)	Ciencia, tecnología e innovación	MEC, ANII
Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCS)	Gobernabilidad	AUCI
Programa Iberoamericano para la Promoción de las Artesanías y el Arte Popular (Iberartesanías)	Industria y pymes	MIEM
Programa Iberoamericano sobre la Situación de los Adultos Mayores en la Región	Protección social, pobreza y cohesión social	MIDES
Programa Iberoamericano sobre Propiedad Industrial y Promoción del Desarrollo (IberPI)	Industria y pymes	MIEM
Programa Iber-Rutas	Cultura y deporte	MEC
Programa Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADAI)	Gobernabilidad	MRREE

Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Cuadro 7: CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom	Venezuela	Total
2007														S				0
2008	5		5	5	1		1	S		1	2			1			S	21
2009						S					S				S		1	1
2010	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0
2011	S	S		2	S	S			1		S		1	S	S	S		4
2012	S			1	1				1			S		S				3
2013	1	3	S	4	S	2	S	5	4		1		S	S	S		1	21
2014	1	3		1	3	2		3	2		4			2	1			22
2015	2	3		2	2	2			4		5			1				21

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

Cuadro 8: CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones)
Sector: Económico (Infraestructura y Servicios Económicos)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom	Venezuela	Total
2007				E										E	E			0
2008	E		E	E	E		E	1		E	1			E			E	2
2009											E				E		E	0
2010	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0
2011	E	E		E	1	E			E		E		E	E	E	E		1
2012	1			E	1				1			E		E				3
2013	E	1	E		2	1			2				1	2	E		E	9
2014							2		1							1		4
2015											2							2

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

**Cuadro 9: CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones)
Sector: Económico (Área productiva)**

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom	Venezuela	Total
2007				E										E	E			0
2008	E		E	E	E		E	E		E	1			E	1		3	4
2009						E					1				1		E	2
2010	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0
2011	E	E		E	E	E			E		E		E	E	E	E		0
2012	E			E	E	E			E			1		E	E			1
2013	4	1	1	E	1	E	E	E	2		1		E	E	E		E	10
2014	3	2			1	4					1							11
2015	4	1			1	3	1				2							12

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

Cuadro 10: CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones)

Sector: Fortalecimiento Institucional

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	México	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom	Venezuela	Total
2012	F			F	F				2			2				4
2013	F	F	F	F	F	1	F	1	2	1	3	2	1		F	11
2014					1	1			1		1	4		1		9
2015						1		1	2		1					5

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

Cuadro 11: CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones)

Sector: Medio Ambiente																
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Venezuela	Total
2012	MA			MA	MA			MA	1		MA		MA	MA	MA	1
2013	MA	MA	MA	MA	1	MA	MA	MA	1	MA		MA	MA	MA	MA	2
2014						1				2						3
2015						1				3						4

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

Cuadro 12: CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom	Venezuela	Total
2007																		0
2008	0		0		0		0	0		0	0			0			0	0
2009						1					0						1	2
2010	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0
2011	0	0		0	2		0		3		1		0	0	0	0		6
2012	1			0	2				0			0		0				3
2013	1	0	0	0	1	0		0	0		1		0	0	0		0	3
2014			1															1
2015			1								2							3

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

Cuadro 13: CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones)

Sector: Social

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Venezuela	Total
2007		S	S	S		S											S	0
2008	1	5	2	S		3					2			1			2	16
2009		7	S	S		5					5						1	18
2010		5				6					1							12
2011	S	4	2			1					S				S			7
2012	1	2	3	1			1											8
2013	2	5	5	2		4	3				3				S			24
2014	2	6	2	2		2					4							18
2015	2	5	3	2		3					6							21

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencial: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

Cuadro 14: CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones)
Sector: Económico (Infraestructura y Servicios Económicos)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Venezuela	Total
2007		E	E			E					E	0
2008	E	1	E	E	E	E		1	E		1	3
2009		E	E	E		E		E			E	0
2010		E				E		E				0
2011	E	E	E			E		E		E		0
2012	2	1	E	1			E					4
2013	E	3	E	1		E	E	E		1		5
2014		1		1								2
2015		1	1	1	1			2				5

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

Cuadro 15: CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones)
Sector: Económico (Área productiva)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Venezuela	Total
2007		E	E			E					E	0
2008	E	4	E	E		1		E	E		3	8
2009		1	E	E		E		1			3	5
2010		1				E		E				1
2011	E	1	E			E		E		E		1
2012	3	E	1	E			E					4
2013	5	2	E	E		E	E	1				8
2014	3		2					1				6
2015	4		3					2				9

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

Cuadro 16: CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones)

Sector: Fortalecimiento Institucional

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	México	Perú	Total
2012	F	3	F	1			F				4
2013	F	5	1	F		F	1		2	F	9
2014		2	1	1			2				7
2015		1	1				2	1	1		7

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

Cuadro 17: CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones)

Sector: Medio Ambiente

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	México	Perú	Total
2012	MA	1	MA	1			MA			2
2013	MA	MA	1	1		MA	MA	MA	MA	2
2014		1			1			2		4
2015		1			1			3		5

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

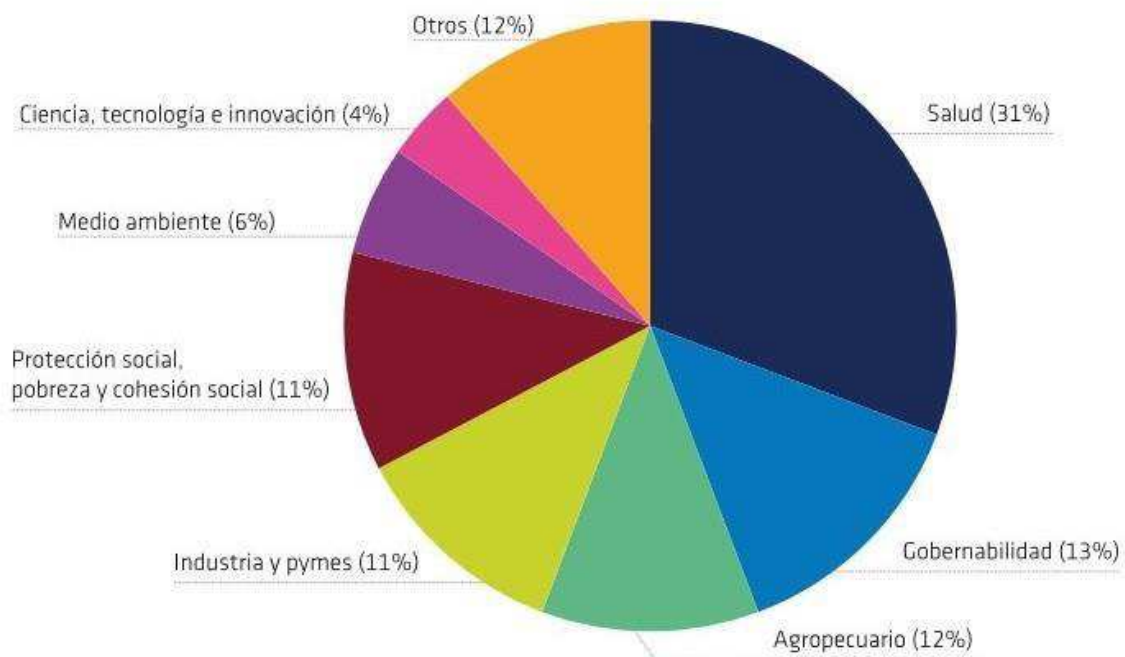
Cuadro 18: CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Venezuela	Total
2007		0		0		0					0	0
2008	0	2	4	1		0		1	0		0	8
2009		2	1	2		0		1			0	6
2010		1				E		1				2
2011	1	7	0			0		1		0		9
2012	2	1	0	1			0					4
2013	2	2	0	0		0	0	1		0		5
2014		1		1				1				3
2015		1						1				2

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Referencia: Las celdas coloreadas registran actividad, pero no cantidad.

Gráfico 14: Sectores de la CSS uruguaya con AL



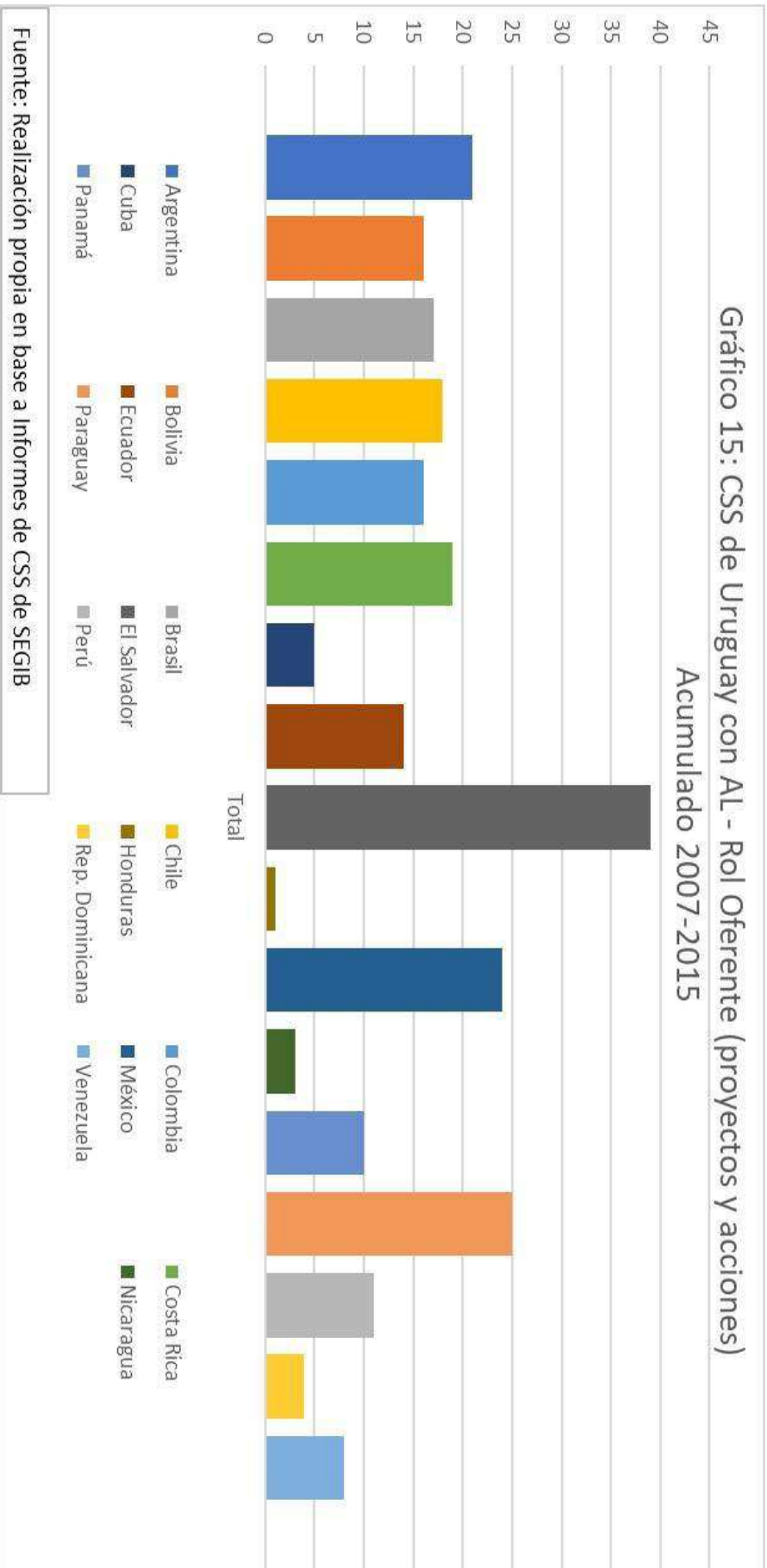
Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Cuadro 19: Distribución geográfica de la CSS uruguaya con AL



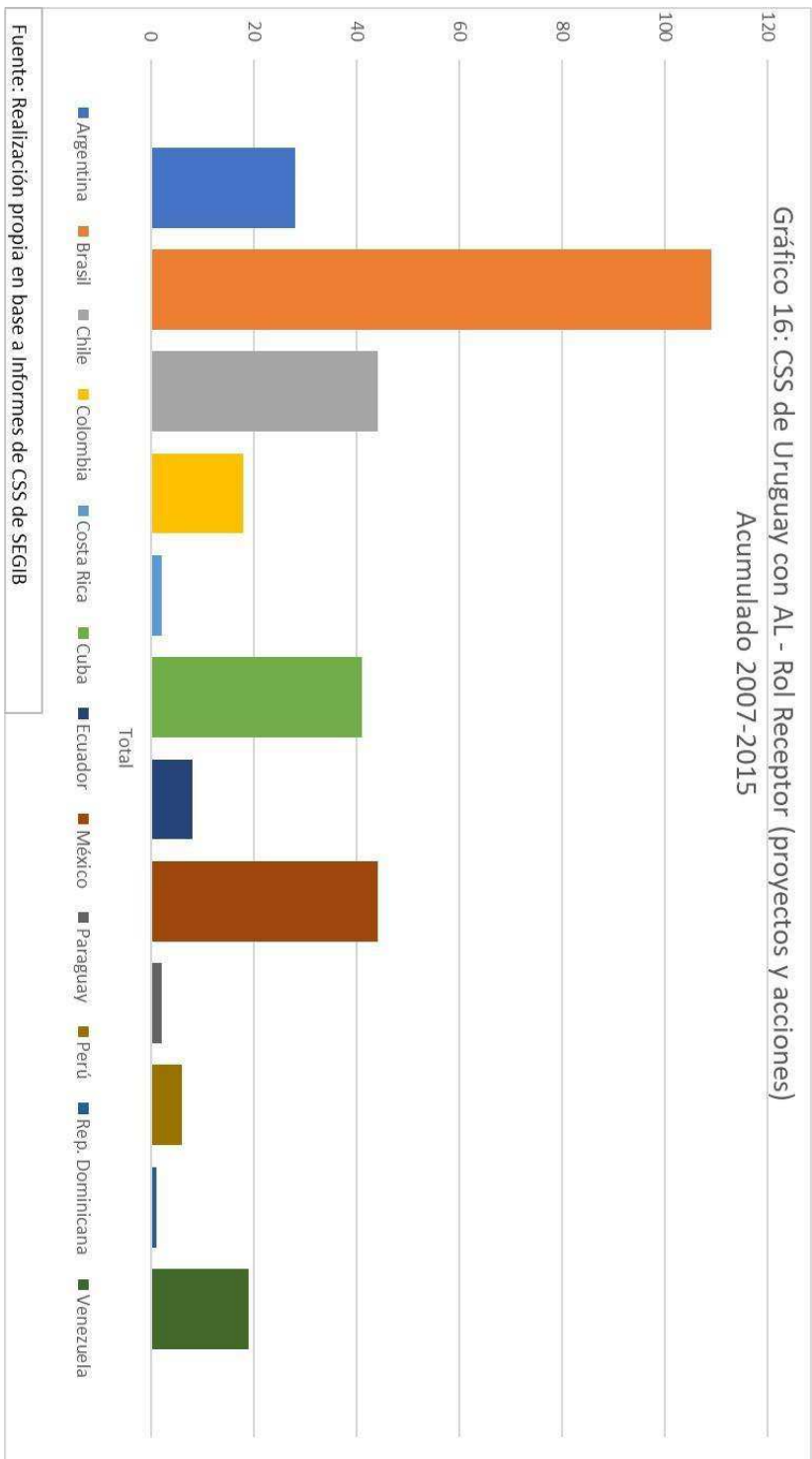
Fuente: Base de datos de AUCI, 2015.

Gráfico 15: CSS de Uruguay con AL - Rol Oferente (proyectos y acciones)
Acumulado 2007-2015



Fuente: Realización propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Gráfico 16: CSS de Uruguay con AL - Rol Receptor (proyectos y acciones)
Acumulado 2007-2015



Fuente: Realización propia en base a Informes de CSS de SEGIB

Anexo II – Entrevistas

Listado de actores entrevistados

Los actores entrevistados fueron organizados en función del análisis realizado en el apartado sobre la institucionalidad de la CSS correspondiente al Capítulo IV del presente trabajo. En este sentido, en relación con las instituciones multilaterales y regionales, fueron entrevistados representantes del: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Secretaría General Iberoamericana y el Mercosur; así como también diversos actores claves a nivel nacional.

Por otra parte, también se realizaron entrevistas e intercambiaron opiniones con diversos académicos e investigadores destacados por su trabajo en el área de CSS y PE.

Todos las entrevistas, de carácter semiestructurado, fueron realizadas personalmente.

➤ Instituciones multilaterales y regionales:

- Naciones Unidas-PNUD:

- 1- Paula Veronelli (Oficial a cargo de PNUD Uruguay) Montevideo, 30/06/2017

- 2- Pablo Martínez (Oficial a cargo de PNUD Uruguay hasta 2000) Montevideo, 29/06/2017

- Secretaría General Iberoamericana:

- 1- Enrique Iglesias (Secretario General de SEGIB 2005-2015) Montevideo, 16/06/2017 y Madrid 07/03/2018

- 2- Alejo Ramírez (Director Subregional de SEGIB) Montevideo, 27/06/2017

- 3- Hernán Caamaño (ex coordinador de la SEGIB) Madrid, 09/03/2018

- Mercosur – FOCEM:

- 1- Gabriel Bellón (Director General de Integración y Mercosur) Montevideo, 23/06/2017

- 2- Analía Maguna (equipo de FOCEM) Montevideo, 23/06/2017

- Actores claves del sistema de cooperación internacional al desarrollo uruguayo:
 - Dirección General de Cooperación Internacional del MRREE
 - 1- Gustavo Pacheco (Director General de Cooperación Internacional) Montevideo, 05/05/2017
 - 2- Flavia Pisano-Cónsul General en San Pablo (Primer enlace del MRREE en AUCI) San Pablo, 09/06/2017
 - Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional:
 - 1- Martín Rivero (Director Ejecutivo de AUCI 2010-2015) Montevideo, 23/06/2017 y Madrid, 06/03/2018
 - 2- Felipe Ortiz (Subdirector de AUCI y encargado de CSS) Montevideo, 09/05/2017
 - 3- Mateo Porciúncula (Oficial de Programas de CSS de AUCI) Nueva York, 23/07/2018
 - 4- Karen Van Rompaey (Responsable del Área de Gestión de Conocimiento de AUCI), 23/01/2019
 - 5- Lucía Hornes (equipo técnico de AUCI) Montevideo, 24/06/2017
 - Oficina de Planeamiento y Presupuesto:
 - 1- Conrado Ramos (Subsecretario de OPP 2007-2010) Montevideo, 22/06/2017
- Académicos e investigadores consultados:
 - 1- Ayllón, Bruno (UCM) Madrid, 05/03/2018
 - 2- Caballero, Sergio (Universidad de Deusto) Bilbao, 20/02/2018
 - 3- Dotta, Marcos (UdelaR), Montevideo 04/05/2017
 - 4- Escuder, Diego (UdelaR y UCU) Montevideo, 20/06/2017
 - 5- Gutiérrez, Jorge (UPV) Bilbao, 19/02/2018
 - 6- Iranzo, Ángela (Universidad de Deusto) Bilbao, 20/02/2018
 - 7- López, Camilo (ICP-UdelaR) Montevideo, 21/06/2017
 - 8- Ojeda, Tahina (IUCD-UCM) Madrid, 07/03/2018
 - 9- Sanahuja, José Antonio (UCM) Madrid, 05/03/2018

Lineamientos de entrevistas

Debido a la dificultad señalada en el Capítulo IV, acerca de los desafíos metodológicos que reviste captar las ideas, valores y percepciones de los actores claves; se eligió la utilización del método de entrevistas interpretativas semi-estructuradas. Por tanto, el siguiente lineamiento es una simple guía que orientó a grandes rasgos la entrevista; pero, el mismo no pretendió limitarla ni condicionar el orden, las ideas, ni la orientación de las respuestas dadas por parte de los actores.

- Lineamientos de entrevista para Instituciones multilaterales o regionales:

Para identificar la visión de la Institución:

- 1- ¿Cuál era la visión de la Institución sobre la evolución de la Cooperación Internacional de Uruguay?
- 2- ¿Se tenía una visión sobre la posición que Uruguay “debía” ocupar en el escenario global?
- 3- ¿Se mantenían reuniones con autoridades uruguayas sobre estrategias para la Cooperación Internacional de Uruguay?
- 4- ¿Se percibía que se le daba más importancia a las dimensiones económicas o políticas de Uruguay?
- 5- ¿Entiende que se priorizaban las acciones de AOD o de CSS?
- 6- ¿Entiende que la Cooperación era por oferta o demanda o afinidad política?
- 7- ¿Entiende que se priorizaban algunas áreas?
- 8- ¿Sabe quién marcaba los lineamientos de cooperación?
- 9- ¿La Institución colaboraba para vincular países o acciones de CSS?

Para identificar niveles de institucionalización:

- 1- ¿Percibe que Existían reglas y/u objetivos claros sobre por qué, con quien y en qué cooperar? ¿O se trabajaba con todas las opciones que aparecían?
- 2- ¿Cuáles eran los circuitos formales de la cooperación uruguaya?

Para identificar efectos:

A partir del incremento de la CSS:

- 1- ¿Se percibieron reforzamientos de vínculos con algunos países? ¿Cuáles?
- 2- ¿Se generó algún fortalecimiento de las posiciones regionales a nivel internacional? ¿En qué materias? ¿En qué foros?

- Lineamientos de entrevista para actores locales:

Para identificar paradigma de PE:

- 1- ¿Cuál era su visión sobre la posición que Uruguay debía ocupar en el escenario global?
- 2- ¿Cuáles eran los países/socios que se privilegiaban (desarrollados/emergentes)? ¿Cómo? ¿Por qué?
- 3- ¿Y los esquemas de integración (región/mundo)?
- 4- ¿Se le daba más importancia a las dimensiones económicas o políticas de Uruguay?

Para identificar modelo de desarrollo:

- 1- ¿Cuál era su visión sobre la cooperación que Uruguay debía llevar adelante?
- 2- ¿Se priorizaban las acciones de AOD o de CSS?
- 3- ¿La Cooperación era por oferta o demanda o afinidad política?
- 4- ¿Se priorizaban algunas áreas?

Para identificar actores y evaluar su importancia:

- 1- ¿Quién marcaba los lineamientos de cooperación?
- 2- ¿Al momento de concretar la cooperación, quiénes eran los actores con los cuales mantenía vínculos Uruguay?
- 3- ¿Existía una coordinación entre la AUCI y el MRREE?

Para identificar institucionalización:

- 1- ¿Existían reglas u/y objetivos claros sobre por qué, con quien y en qué cooperar? ¿O se trabajaba con todas las opciones que aparecían?
- 2- ¿Cuáles eran los circuitos formales de cooperación, con qué oficinas se trabajaba dentro de Uruguay?

Para identificar efectos:

A partir del incremento de la CSS:

- 1- ¿Se percibieron reforzamientos de vínculos con algunos países? ¿Cuáles?
- 2- ¿Se generó algún fortalecimiento de las posiciones regionales a nivel internacional? ¿En qué materias? ¿En qué foros?