

## La cooperación como instrumento de política exterior

Rodrigo Contreras\*

### Resumen

La cooperación es sin duda una herramienta para desplegar la política exterior chilena, ya que crea lazos a largo plazo con los países beneficiarios. Esto genera retribuciones tanto a pequeña escala en las relaciones bilaterales y en áreas técnicas específicas, como a nivel de posiciones multilaterales. Los flujos de cooperación de Chile han sufrido cambios importantes desde la creación de la Agencia de Cooperación Internacional en los 90, hasta la actualidad, ya que Chile ha pasado de ser un receptor neto, hasta ser partícipe, como donante, en la cooperación internacional a través de la modalidad Sur - Sur u horizontal. A pesar de esto, no se pueden establecer claramente los beneficios que la cooperación genera al país al no existir una metodología clara para su evaluación. Finalmente, la cooperación chilena no cuenta con un presupuesto prioritario, y sus programas de trabajo se ven afectados por aspectos coyunturales a falta de un papel más protagónico en la formulación de la política exterior chilena

**Palabras claves:** Chile, Cooperación Sur-Sur, AGCID, política exterior.

### Abstract

Cooperation is undoubtedly a great tool to deploy Chilean foreign policy, since it creates long-term ties with the beneficiary countries. This generates small-scale retributions in bilateral relations and in specific technical areas, as well as at the multilateral level. Chile's cooperation flows have undergone important changes since the creation of the International Cooperation Agency in the 90s, to the present, since Chile has gone from being a net recipient, to being a participant in international cooperation through the South-South modality or horizontal. In spite of this, it is not possible to clearly establish the benefits that cooperation generates for the country because there is no clear evaluation methodology. Finally, Chilean cooperation does not have a priority budget, and its programs are affected by short-term issues in the absence of a more leading role in the formulation of Chilean foreign policy.

**Keywords:** Chile, South-South Cooperation, AGCID, foreign policy.

---

\* Master's Degree in Economics & Business Administration, Universidad Autónoma de Madrid, Spain. Email: rodrigocontrerasa@gmail.com. Received: October, 31st 2018; accepted: December, 28th 2018.

## **Introducción**

La globalización que abarca múltiples dimensiones, culturales, económicas, políticas, sociales, tiene una importante expresión en el ámbito de la cooperación internacional. En el caso chileno, la cooperación ha tenido una evolución desde concebir Chile como un receptor neto a una realidad más balanceada que considera a Chile como responsable también de otorgar cooperación en forma horizontal. Si bien esta condición es una realidad aceptada por todos, no ha sido bien recibida dentro de Chile la denominada “graduación”, por parte de los organismos donantes. De todas maneras, da cuenta de cómo se percibe a Chile desde el exterior, basado en parámetros macroeconómicos y el rol que debe asumir como país de renta media.

La cooperación es vista por algunos como acciones puntuales, que no da mayores réditos al país, luego de este artículo el lector quedará con una visión acerca de la importancia de tener una política de cooperación, ya que los beneficios de ésta sobrepasan por lejos los costos que pueda tener.

Desde la perspectiva del autor, esta visión más balanceada de Chile como actor dentro de la cooperación internacional, tiene una contrapartida que consiste en una mayor valoración de las capacidades internas, como así también las responsabilidades que se tiene con la región y el resto del mundo. Es decir, una visión donde Chile no sólo depende, sino, que tiene un rol en el orden mundial.

## **Política exterior y cooperación**

### ***Definiciones***

Para ser rigurosos, habría que comenzar por definir qué se entiende por política exterior. Al respecto, existen muchas definiciones de autores como R. Calduch o Hernández (Vergara, 2012), de las cuales vamos a rescatar algunos elementos comunes que permiten configurar una definición.

Una primera área de estudio es que la política exterior debe estar compuesta por una doctrina coherente, que sea el resultado de la historia y la evolución de cada uno de los países. En este ámbito, se podría decir que en Chile se han implementado dos doctrinas con distintas raíces, la primera es la basada en la integración regional, es decir, el compartir y contribuir con el desarrollo de la región sudamericana y latinoamericana. La segunda, que ha sido mucho más fuerte y ha surgido del pragmatismo generado por el desarrollo económico de los últimos 40 años, donde el norte es la búsqueda de mercados para el desarrollo de la economía nacional.

Una segunda área de estudio es el ámbito de la incidencia de la política exterior, la cual, si bien tiene una aplicación externa, surge del contexto interno pero tiene una doble vinculación con el exterior. Esta última vinculación se da, porque si bien, la política externa surge de la política interna del país, también el actuar en el exterior tiende a influir en las políticas internas. Ésta última reflexión, tiene ejemplos muy claros en el ámbito económico, por ejemplo, con la firma de los tratados de libre comercio y cómo éstos de alguna manera condicionan las políticas internas. Pero, se ve más claramente en el ámbito de la cooperación, donde, dependiendo de la época, se ha visto influida por los intereses de los donantes, tan sólo un ejemplo fue la cooperación recibida durante los años 90 y el interés de los países europeos en fortalecer la democracia en Chile.

Tercero, es la coherencia necesaria entre la política interna y externa aplicada, la cual, tal como hemos visto en los ejemplos de los componentes anteriores, se ha dado en ámbitos como el económico, político y en el ámbito de la cooperación. Es decir, no debe haber una inconsistencia entre estos ámbitos (Pedraza & Duarte, 2016).

Por otra parte, cooperación es una palabra de origen latino proveniente de la palabra *cooperari* que significa obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin (APCI, 2018). Otra definición es: “La Cooperación Internacional, es la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas” (AGCID, 2018).

Se podría decir, que la cooperación en términos institucionales, nace en 1945 (finales de la segunda guerra mundial) a través del capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco, denominado “Cooperación Internacional Económica y Social”.

Otros hechos que han influido en el desarrollo de la cooperación, han sido el inicio de los procesos de descolonización, las asimetrías entre el desarrollo de los países del hemisferio norte y el hemisferio sur y también, en la época de la guerra fría, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética, buscaban influir en países de menor tamaño (Aguirre, 2015). Por lo tanto, nos damos cuenta de otra característica de la cooperación, puede surgir a partir de múltiples motivaciones.

La concepción teórica de la cooperación siempre ha estado ligada a la política y al desarrollo. En relación con el desarrollo, porque el fin último y altruista que se tiene al otorgar cooperación es el desarrollo del país que la recibe, incluso muchos estudios evalúan la eficacia de la cooperación en función del logro del objetivo de desarrollo en los países de destino. En este sentido un ejemplo claro, puede ser los esfuerzos de cooperación de todos los países y organismos internacionales para el desarrollo de Haití.

Los hitos importantes en la cooperación internacional son:

- a) El Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (1978);
- b) La Declaración del Milenio, que establece los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM);
- c) Las Conferencias Internacionales sobre Financiación del Desarrollo (2002 en Monterrey, México; 2008 en Doha, Catar; 2015 en Adís Abeba, Etiopía); y
- d) La Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015, para la adopción de la Agenda de Desarrollo post 2015 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Esta última Cumbre es muy importante para el estudio que se está haciendo, dado que forma una de las dos principales líneas de trabajo en las que se divide el trabajo de la AGCID hoy en día, junto con la Cooperación Sur - Sur.

Un aspecto importante a destacar, es que si bien, originalmente la cooperación fue concebida solo entre Estados, hoy en día el concepto es mucho más amplio y contempla también la cooperación de organismos multilaterales, entre Estados y organizaciones civiles no gubernamentales o con agentes privados. Es más, se podría afirmar que una cantidad considerable de cooperación se ha canalizado a través de estas instituciones.

Por lo tanto, de acuerdo con lo señalado, la política exterior es un elemento implícito en la cooperación internacional. Sin embargo, es pertinente clarificar si la cooperación está alineada con los principios y ámbitos de acción de la política exterior chilena, que como se verá más adelante, están relacionadas con el interés de lograr una mejor integración regional y por los intereses económicos del país. Sin embargo, para entender lo que es la cooperación actual y la evolución que ésta ha tenido, es necesario dar una mirada al contexto político y económico entre los años 80 y 2017.

### ***Política exterior chilena***

La cooperación tiene un papel central en la política exterior chilena, llegando a ser uno de los tres principios centrales de la política exterior, que son: la “responsabilidad por cooperar”, el “respeto al derecho internacional” y la “promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos”.

La razón por la cual la cooperación tiene un papel tan central, es que se considera que el mundo está amenazado por una serie de factores ambientales como el cambio climático, las epidemias, la seguridad alimentaria, la degradación del medio ambiente, los conflictos étnicos, las crisis humanitarias, el crimen organizado transnacional, la trata de personas, entre otras. Esta realidad mundial, demanda soluciones conjuntas, argumento por el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores asume la responsabilidad de cooperar como uno de los tres pilares centrales de su política exterior.

Los principios antes individualizados, se materializan a través de los siguientes focos de política exterior:

- a) Promover los intereses económicos de Chile y la asociación comercial con otros países.
- b) Contribuir al fortalecimiento de la integración regional.
- c) Fortalecer la imagen de Chile en el exterior.
- d) Contribuir al fortalecimiento del multilateralismo.
- e) Promover la paz y la seguridad internacional.
- f) Promover los intereses marítimos y antárticos.
- g) Contribuir a la seguridad energética de Chile.
- h) Contribuir a la inserción de Chile en las redes de ciencia y tecnología mundiales.
- i) Difundir y promover la cultura chilena en el exterior.
- j) Otorgar asistencia y protección consular a los chilenos en el exterior.

En alguno de estos focos individualizados por la Cancillería, nuevamente juega un papel importante la cooperación. Como es el caso de la integración regional, donde a través de la cooperación, se pretende potenciar las oportunidades de la globalización y enfrentar en conjunto los desafíos que esta conlleva.

Respecto al fortalecimiento de la imagen de Chile en el exterior, también se asigna una especial relevancia a la cooperación en las más diversas áreas, junto con mantener una presencia de expertos nacionales en organismos internacionales, aumentando así la relación y el conocimiento de nuestra nación más allá de la distancia física.

Otro de los focos directamente relacionados con la cooperación es la inserción de Chile dentro de las redes de ciencia y tecnología mundiales, donde la idea es aprovechar al máximo las oportunidades que

ofrece el desarrollo global. A su vez, el incremento en la cooperación en estas materias también busca promover el desarrollo científico nacional y los procesos de transferencia tecnológica.

Se puede concluir del análisis de los principios y focos de la política exterior chilena, que la cooperación tiene un lugar explícito en cada uno de los aspectos individualizados.

### ***Evolución del contexto político y económico chileno***

Se conoce que la realidad política de Chile durante los años 80 en el ámbito internacional era de un aislamiento casi total, con exportaciones que en 1985 eran simbólicas con US\$ 3.823 millones (Banco Central de Chile, 2018). Por su parte, las inversiones, a pesar de los esfuerzos por crear instrumentos jurídicos que las promovieran, como fue el decreto ley 600, también eran bastante bajas sobre todo en comparación con la década siguiente, con sólo US\$ 1.800 millones en 1985.

Los años 90 fue una década totalmente diferente, en el ámbito de la cooperación se vio beneficiada por el fin del gobierno dictatorial de Augusto Pinochet y por tanto, por la solidaridad de los países hacia Chile para fortalecer la democracia, robusteciendo capacidades personales e institucionales a través de la ayuda internacional.

En el contexto antes descrito, comienzan a incrementarse la cantidad de acuerdos de promoción y protección de inversiones y con estos, la inversión extranjera, así como también proliferan los acuerdos comerciales. Fue una época dorada para la cooperación, multiplicándose las organizaciones no gubernamentales que canalizaban estas contribuciones, lo que sin duda contribuyó a fortalecer la democracia y posiblemente fue la época en que las micro y pequeñas empresas recibieron más ayuda (en términos relativos) para su desarrollo.

El resultado fue un dinamismo económico que se reflejó, probablemente, en la década con más crecimiento de toda la historia de Chile, promediando el 6,3 % del PIB (Ffrench-Davis, 2008), lo que a su vez condujo a incrementar el producto interno per cápita en forma considerable. Los argumentos antes descritos, formaron parte de los elementos que países donantes consideraron en la década de 2010 al estimar a Chile como país “graduado”, para efectos de recibir cooperación internacional.

El cambio radical en las condiciones políticas y económicas de los años 80 y 90, tal como se señaló, fue el factor central para dejar de ser receptor neto de cooperación, ya que superadas las condiciones económicas y políticas que motivaron la gran corriente de ayuda internacional en la década de los 90, en el siglo XXI no era necesario mantener tal nivel de apoyo; por el contrario, Chile pasa a entregar cooperación horizontal.

Esta llamada graduación, no ha dejado satisfechos a todos, considerando que los positivos indicadores macroeconómicos esconden realidades microeconómicas que atentan contra un completo desarrollo. Tal es el caso de la desigual distribución de la riqueza, la falta de institucionalidad para abordar los abusos económicos, no tener un sistema de educación que entregue igualdad de oportunidades, ni un sistema de salud que responda a las necesidades de todos los chilenos, sólo por nombrar algunos aspectos.

## **Agencia de Cooperación Internacional y Desarrollo AGCID**

### ***Institucionalidad***

La primera institucionalidad de la cooperación chilena fue a través de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), como responsable de la planificación nacional y regional del desarrollo chileno, específicamente a través del departamento de Asistencia Técnica Internacional.

En 1990, a través de la Ley 18.989, se crea una institución específica que regirá la cooperación internacional en Chile, al alero del Ministerio de Planificación. Luego esta ley tuvo numerosas modificaciones respecto a la institucionalidad de la cooperación, especialmente en lo que respecta a la dependencia Ministerial, hasta llegar hoy en día a la dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, por lo tanto, se rige por los lineamientos y políticas de este Ministerio.

Es importante destacar que cuando se crea la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), si bien en la Ley 18.989 en su Título I, Párrafo 1, cuando se detallan los fines y objetivos de la Ley, señala que dentro de las labores está “asesorar al Presidente de la República en el diseño, aplicación de políticas... para la cooperación tanto recibida como otorgada” (Ministerio del Interior de Chile, 2018); sin embargo, al momento de especificar las funciones de la Agencia de Cooperación Internacional, sólo se detallan funciones orientadas a recibir cooperación. En ese momento, dada la situación económica e institucional de Chile, era impensado un escenario donde Chile pudiera otorgar cooperación.

El cambio en la condición de receptor neto de cooperación se da aproximadamente durante el año 1995, cuando se firma el acuerdo de cooperación con la Unión Europea, donde se inicia el trabajo de cooperación horizontal con terceros países. A pesar de que los primeros indicios de cooperación horizontal se dieron en Centroamérica como parte de la campaña de Rafael Moreno a la FAO, durante el año 1994.

Es a través del Decreto 44/1997 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se asignan las tareas de coordinación, aplicación y supervisión de las políticas de cooperación internacional, momento en el cual empiezan a migrar las responsabilidades referidas a la cooperación, desde MIDEPLAN al Ministerio de Relaciones Exteriores, transición que luego se materializa a través de la Ley 19.999/2005.

En la ley del año 2005 se clarifican importantes criterios para entender lo que es la cooperación actual. Adicionalmente a lo que expresaba la Ley 18.989, esta nueva Ley explicita en su artículo 3 numeral 5 que "además, la Agencia tiene la finalidad de implementar, realizar y ejecutar la cooperación internacional para y entre países en desarrollo". Adicionalmente en el literal e) del numeral 7 del mismo artículo señala que debe “promover, patrocinar, administrar o coordinar convenios de estudios y programas de becas de formación, capacitación o perfeccionamiento en los niveles de pregrado, posgrado y postítulo impartidos en el país a estudiantes y becarios extranjeros“. Es decir, refleja un cambio importante en la labor de la Agencia con relación a generar una línea de trabajo de Chile como actor que entrega cooperación.

Finalmente, los últimos cambios legales se dieron con la Ley 21.080, la cual tiene por objetivo la modernización a la estructura de la Cancillería, donde en términos sustantivos, no sufrió modificaciones importantes la labor de la AGCID, más allá de darle la responsabilidad de monitorear toda la cooperación

que se realice en Chile, más allá de lo que pase por la agencia. Sin duda las dos modificaciones más importantes de AGCID son asumir la responsabilidad del sistema nacional de cooperación y canalizar la ayuda humanitaria.

### ***Actores***

Una de las consideraciones más importantes respecto al trabajo en cooperación, es que sólo parte de la cooperación es institucionalizada a través de AGCID. Si bien, la AGCID tiene el área de influencia extendida en el gobierno al trabajar con 71 organismos públicos, con 33 de la academia, 24 organismos de la sociedad civil y 2 empresas privadas (AGCID, 2017), existe una gran cantidad de cooperación que es realizada por los distintos servicios o agencias del gobierno con sus contrapartes en el exterior y que no queda registrada en los flujos de AGCID.

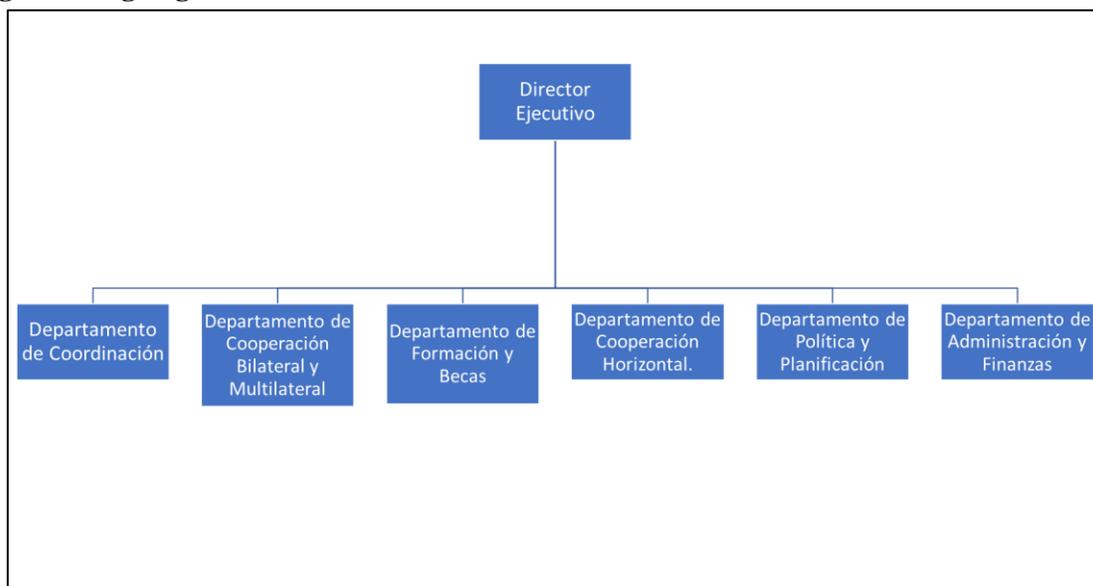
Al igual que en el caso antes descrito, la vinculación internacional de la academia queda registrada sólo en parte en las estadísticas de AGCID. Situación similar pasa con los organismos no gubernamentales que realizan cooperación con el extranjero. Esto lleva a pensar que las estadísticas de cooperación internacional están claramente subestimadas, sin embargo, hoy en día no es posible cuantificarla, por no existir registros completos.

La Ley 21.080/2018, que moderniza la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, establece la responsabilidad de crear el Consejo de Cooperación Internacional que busca incorporar a todos los actores que son relevantes en este ámbito para que propongan al Ministerio las políticas de cooperación. Esta ley en los numerales:

- a) 4 del artículo 19 se le asigna la labor de “coordinar y administrar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, incluyendo las acciones de cooperación internacional para el desarrollo, realizadas por los organismos del Estado y otros actores”.
- b) 11 del artículo 19, donde se establece el rol de “requerir del sector público, privado, sociedad civil, centros de estudio y organismos internacionales y extranjeros, información de orden técnico en materia de cooperación internacional para el desarrollo relacionada con el cumplimiento de las finalidades de la Agencia” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2018).

### *Caracterización de la Cooperación chilena*

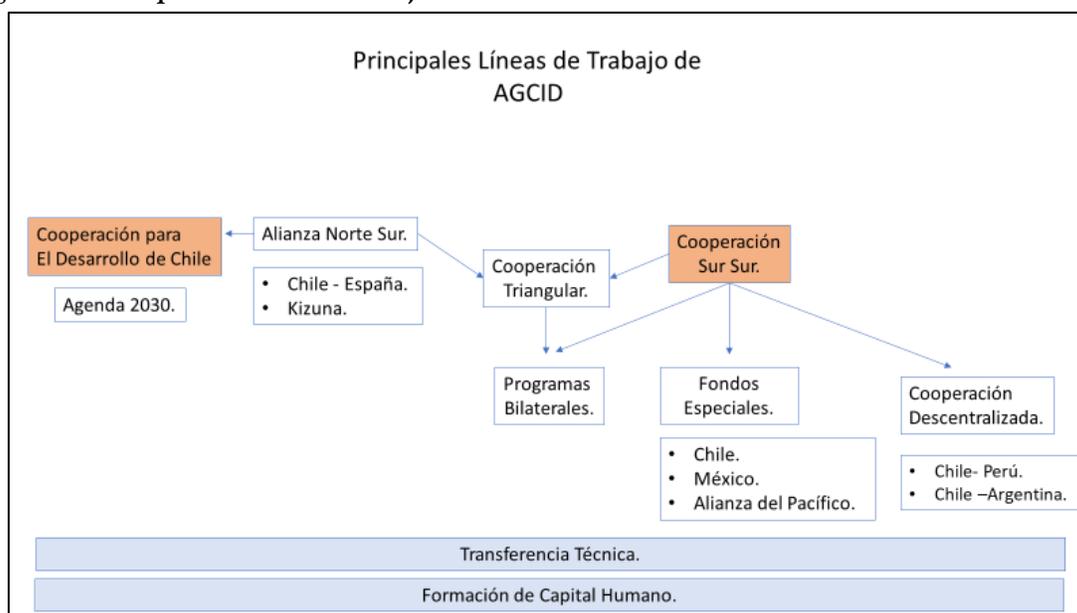
**Figura 1: Organigrama AGCID**



Fuente: Elaboración Propia en Base Información de página Web de AGCID.

El organigrama de la AGCID se estructura con un enfoque basado en las tareas de la organización, por sobre las líneas de trabajo que posee. Es por este motivo que hay departamentos tan diversos como Administración y Finanzas, Coordinación o Política y Planificación, que se podrían considerar más de apoyo, junto con Cooperación Bilateral y Multilateral, que trabaja en las acciones que son la esencia de la institución. Es por este motivo, y con el objetivo de dar una visión más funcional al trabajo que realiza AGCID, que me he permitido en base a documentación de la agencia, reformular su estructura con fines analíticos para dar una visión del trabajo que realiza.

**Figura 2: Principales líneas de trabajo de AGCID**



Fuente: Elaboración Propia en Base Información de AGCID.

Las dos grandes líneas de trabajo en la AGCID son, por una parte, el trabajo de cooperación para el desarrollo de Chile enfocado en alcanzar las metas de la Agenda 2030 para el desarrollo; y, por otra parte, la cooperación horizontal entregada por Chile bajo la modalidad Sur – Sur, que incluye la cooperación triangular.

Además del presupuesto regular de AGCID destinado a Cooperación Sur - Sur, que el año 2017 alcanzó US\$5.5 millones, existen modalidades importantes de trabajo, como es la Alianza Norte Sur, que permite trabajar con fondos españoles o el fondo Kizuna proveniente de Japón, para aplicarlos tanto al desarrollo de Chile, cómo de terceros países a través de la cooperación triangular.

El tipo de actividades a través de las cuales se entrega la cooperación se divide en dos grandes áreas. Por una parte, la transferencia técnica (34% del gasto 2017), dentro de la cual se encuentra la transferencia de tecnología; y por otra, la formación de capital humano (66% del gasto 2017), principalmente a través de pasantías y estudios de especialización en Chile y en los países beneficiarios.

### ***Cooperación para el Desarrollo de Chile y Alianza Norte Sur***

#### *Agenda 2030*

Tal como se ha señalado anteriormente, Chile hoy cumple dos roles, como receptor de recursos y como país donante. Se consideran tanto las contribuciones que se están recibiendo y los proyectos que se están realizando bajo esta modalidad.

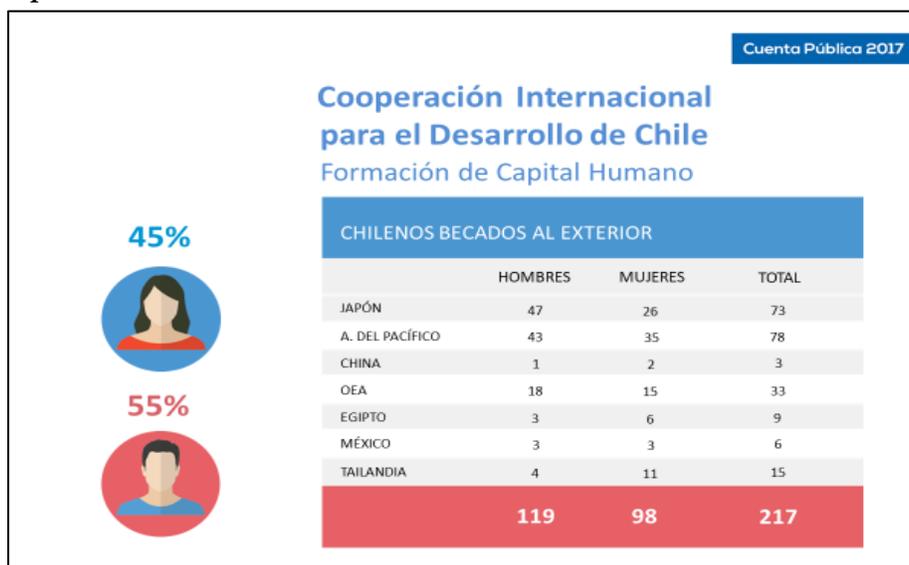
Las áreas de trabajo están vinculadas principalmente con los objetivos 2030, por lo tanto, contemplan temas como medio ambiente, cambio climático, recursos naturales, energías renovables y eficiencia energética, fortalecimiento institucional y desarrollo social.

Los proyectos y donantes con quienes se trabaja actualmente son:

- Banco Mundial: Asistencia técnica para el proyecto de desarrollo geotérmico sostenible, Proyecto reducción de emisiones asociadas a deforestación y degradación forestal y aumento de las existencias de carbono forestal (FCPF II), manejo sustentable de la tierra y diseño e implementación de instrumentos de precios al carbono para la mitigación de emisiones de gases invernadero en el sector energía, entre otros.
- BID: Sistema de Información para la Cooperación Internacional – SICI.
- Fondo Adaptación: Mejoramiento de resiliencia al cambio climático de la pequeña agricultura en la Región de O'Higgins.
- JICA: Fortalecimiento de ONEMI para el desarrollo de capacidades en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres, desarrollo de métodos de monitoreo y sistema de predicción de floraciones de algas nocivas para una acuicultura y pesca costera sustentable en Chile.
- NAMA: Energías renovables para el Autoconsumo en Chile (SSRE por la sigla en inglés Self-Supply Renewable Energy).
- SUIZA: Contribución entre la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF): acompañamiento de agendas nacionales e impulso al diálogo de política regional sobre bosques andinos a través de la Cooperación Sur-Sur.

Finalmente, dentro de la cooperación para el desarrollo de Chile, están las ofertas para el desarrollo del capital humano las cuales contemplaron 217 becas durante el año 2017, donde los principales oferentes son Japón, los países de la Alianza del Pacífico y la OEA, según se detalla en el cuadro a continuación.

**Figura 3: Capital humano**



Fuente: AGCID, 2017

Analizando las estadísticas en formación de capital humano para Chile con un enfoque de género, podemos ver que tiende a existir un balance entre las becas que han beneficiado a hombres y mujeres, siendo un 5% menos en este último caso.

### ***Alianza Norte Sur***

#### *Fondo Mixto de Cooperación Chile España*

Tal como se define en su objetivo general, este fondo busca apoyar a los países de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos para alcanzar los Objetivos del Milenio en la región, contribuyendo también al proceso de integración de la región, mediante la asociación de Chile y España.

Los objetivos específicos son:

- a) Mejorar la calidad y eficacia de la cooperación triangular gestionada por AGCID.
- b) Apoyar los esfuerzos de los países de menor desarrollo relativo de la Región de América Latina y El Caribe en el marco de los logros de los Objetivos del Milenio.
- c) Gestionar el conocimiento y aprendizaje de la experiencia de asociación.

#### *Fondo de Cooperación Kizuna*

Este fondo fue creado el año 2014 durante la visita del Primer Ministro Shinzo Abe a Chile. El objetivo de este fondo es crear una red para la reducción de desastres en la región de Latinoamérica. Se busca que Chile sea el centro de esta red, dada la larga experiencia que ha tenido en desastres naturales de todo tipo.

En específico, este fondo pretende trabajar en la formación de capacidades profesionales que contribuyan a disminuir los riesgos y actuar de la mejor manera posible en caso de que se produzcan desastres naturales, como tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas e incendios forestales entre otros.

### ***Cooperación Sur - Sur***

#### *Programas Bilaterales*

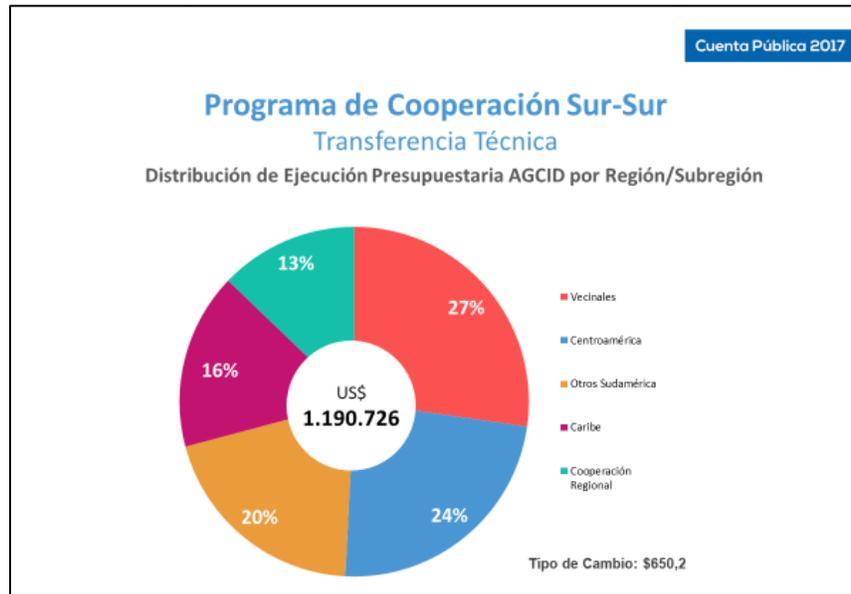
Además de los programas específicos que hemos descrito, existen líneas de trabajo bilateral que se determinan según las prioridades de la política exterior del Ministerio, en conjunto con la Agencia de Cooperación.

Se realiza una gran división entre la transferencia técnica realizada, que capturó un 22% del capital asignado, y por su parte la formación de capital humano, entre becas de corta y larga duración, el 78% restante de los recursos.

Hoy en día existen programas de trabajo con: Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

En términos de regiones donde se ha materializado la cooperación, entre Sudamérica y el Caribe alcanzan el 87% del gasto, representando el Caribe sólo un 16% y concentrando la mayor cantidad de recursos en los países vecinos.

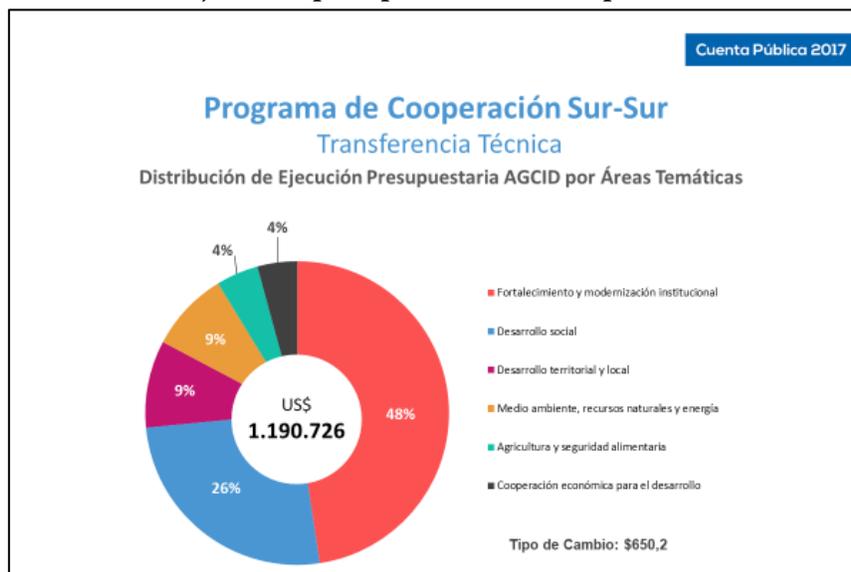
**Figura 4: Distribución de Ejecución presupuestaria AGCID por Región**



Fuente: AGCID, 2017

Las áreas de trabajo son muy amplias, pero van desde conectividad (en el caso de los países vecinos), fortalecimiento de capacidades en el sector salud y agricultura, eficiencia energética, conservación de sitios patrimoniales, entre muchos otros. El sector que atrae mayor cantidad de recursos es el fortalecimiento institucional con cerca del 50% de los recursos.

**Figura 5: Distribución de Ejecución presupuestaria AGCID por Áreas Temáticas**



Fuente: AGCID, 2017

En términos de formación de capital humano, nuevamente, la región de América Latina y el Caribe concentra el 89% de las becas de larga duración y el 91% de las becas de corta duración. La cooperación

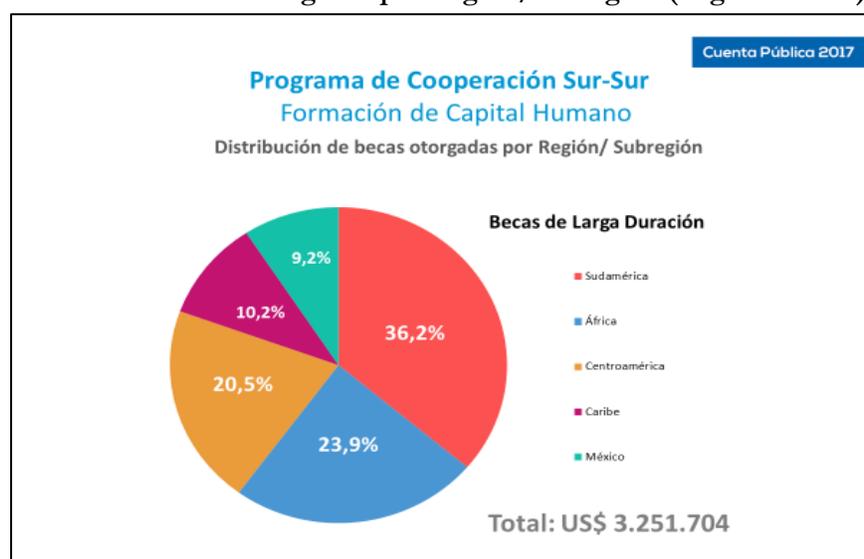
restante corresponde a los países de África y ASEAN. En ambos casos se ve claramente la política de prioridad por los países de Latinoamérica y Caribe.

**Figura 6: Distribución de becas otorgadas por Región/Subregión (corta duración)**



Fuente: AGCID, 2017

**Figura 7: Distribución de becas otorgadas por Región/Subregión (larga duración)**



Fuente: AGCID, 2017

### *Cooperación Triangular*

La cooperación triangular es una de las modalidades más importantes en estos momentos, dado que permite transmitir todo el conocimiento adquirido por Chile en los distintos ámbitos con nuestros socios estratégicos en un esquema horizontal, pero con fondos y contribuyendo a los fines de la cooperación de países donantes, generalmente en un esquema norte sur.

**Figura 8: Aporte AGCID y socios (Capital humano)**



Fuente: AGCID, 2017

Los principales países donantes en el esquema triangular son la Unión Europea, más Suiza en Europa. En Asia Japón, Singapur y Tailandia, en América del Norte Estados Unidos y México, y en América Latina, México Brasil y El Salvador. El único organismo internacional que está como donante es la FAO. El trabajo realizado se focaliza, principalmente, en los países de América Latina y el Caribe, la región africana se lleva un 17,1% de la Cooperación Sur - Sur y Triangular, un monto no despreciable si se considera que es prácticamente equivalente a lo que se trabaja con México.

**Figura 9: Aporte AGCID y socios (Transferencia técnica)**



Fuente: AGCID, 2017

Se debe además considerar la última prioridad que ha entregado la administración del Presidente Piñera, el trabajo de cooperación con los países integrantes del ASEAN, la cual está recién comenzando.

**Figura 10: Destino cooperación Sur-Sur y triangular de Chile**



Fuente: AGCID, 2017

### ***Fondos Especiales***

#### *Chile*

El Fondo Chile fue establecido por el Gobierno de Chile (AGCID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el objetivo de impulsar la Política de Cooperación de Chile, mostrando el compromiso del país con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la Agenda 2030 impulsada por Naciones Unidas, y suscrita desde 2015 por 193 países, incluyendo a Chile.

La creación de este fondo busca promover acciones y proyectos de Cooperación Sur-Sur (CSS), compartiendo las experiencias de la cooperación chilena para el desarrollo en temas económicos y sociales, y en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas con países de igual o menor desarrollo relativo en América Latina y el Caribe, el Pacífico Insular y África.

Las áreas beneficiadas en el concurso 2018, son el área fitosanitaria, desarrollo de microempresas rurales, poder legislativo, desarrollo rural, museo de la memoria, promoción de los derechos de las niñas, recolección de basura marina, cambio climático, autovalencia de los adultos mayores, y competitividad y sostenibilidad de las Pymes. Todos estos proyectos se ejecutan en Ecuador, Haití, República Dominicana, Salvador, Bolivia y Centro América en su conjunto.

Desde su creación hasta el día de hoy, el fondo ha financiado alrededor de 65 proyectos, tanto de organismos gubernamentales, como no gubernamentales en países y regiones como América Latina y el Caribe, África y el Pacífico Sur. Los cuales, de acuerdo a GCID, están plenamente alineados con los objetivos de la política exterior chilena y los objetivos de la agenda 2030.

Rodrigo Contreras

La cooperación como instrumento de política exterior

### *Alianza del Pacífico*

La Alianza del Pacífico compuesta por Chile, Perú, Colombia y México, si bien, es un acuerdo de integración económica, desde sus inicios cuenta con un sustento importante en la cooperación. Una de las iniciativas iniciales más destacadas es la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica. Adicionalmente, existen iniciativas de cooperación en cada uno de sus 24 grupos técnicos.

La Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica consiste en un programa de 100 becas anuales entregada por cada país integrante de la Alianza para realizar estudios universitarios de pregrado, postgrado y formación de profesores. Los estudios realizados en los países que otorgan las becas serán reconocidos en la universidad de origen del alumno/a.

Las áreas priorizadas son: Finanzas; Comercio Internacional; Administración Pública; Ciencias Políticas; Turismo; Economía; Relaciones Internacionales; Medio Ambiente y Cambio Climático; Innovación, Ciencia y Tecnología; e Ingenierías.

Por último, también existe una red de voluntariado a nivel de los países de la Alianza que consiste en un programa de integración, a partir de encuentros deportivos de jóvenes en situación de vulnerabilidad, además de una red de consumo sustentable, donde la meta es contar con compras públicas sustentables y con un programa nacional de producción y consumo sustentable.

### *Fondo Mixto Chile México*

Este fondo surge luego de la firma del acuerdo de Asociación Estratégica con México el año 2006 y consiste en que cada país aporta un millón de dólares destinado a financiar la ejecución de programas, proyectos y/o acciones bilaterales y trilaterales de cooperación para el desarrollo.

La administración de este fondo está en manos de una comisión integrada por los titulares de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AMEXCID, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y por la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, AGCID, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Es importante destacar que este fondo contempla la posibilidad de hacer cooperación en terceros países, dado que tanto México, como Chile tienen un grupo de países de interés en común, por ejemplos los países de Centroamérica, el Caribe y otros países como Cuba o Haití.

Además, se financian proyectos de entidades Estatales o vinculadas con el Estado, a través de asesorías, intercambio de expertos y funcionarios, pasantías en ambos países, foros y/o seminarios, capacitación de recursos humanos, información/difusión y otras iniciativas que estarán sujetas a la decisión de la Comisión de Cooperación. Es destacable también, que en casos de catástrofes tanto en México como en Chile, se han podido redirigir los recursos hacia programas que contribuyan a superar estas circunstancias. Los programas ejecutados y en ejecución son numerosos, dada la antigüedad de este fondo, por lo cual sólo se mencionarán algunas áreas de trabajo, como iniciativas que promuevan el desarrollo indígena, políticas anti delictuales, defensa de la libre competencia, investigaciones sanitarias y fitosanitarias, entre muchas otras.

### ***Cooperación Descentralizada***

La cooperación descentralizada, es una iniciativa nueva de la AGCID que busca construir la agenda de cooperación a partir de las necesidades surgidas en las propias regiones. Es por esto que se realiza con los países vecinos, actualmente con Perú y Argentina, este último es con quien más acciones se han hecho.

**Figura 11: Cooperación descentralizada con Argentina**

<b>Cooperación Descentralizada/ Transfronteriza con Argentina</b>	
Región de Antofagasta	- Provincia de Salta. Fortalecimiento y modernización institucional.
Región de Atacama	- Provincia de La Rioja. Cooperación económica para el desarrollo.
Región de Coquimbo	- Provincia de San Juan. Cooperación económica para el desarrollo.
Región Metropolitana	- Provincia de Buenos Aires. Cooperación económica para el desarrollo.
Región Metropolitana	- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desarrollo territorial y local.
Región de Los Ríos	- Provincia de Neuquén. Cooperación económica para el desarrollo.
Región de Los Lagos	- Provincia del Chubut. Cooperación económica para el desarrollo.
Región de Los Lagos	- Provincia de Río Negro. Cooperación económica para el desarrollo.
Región de Magallanes y la Antártica Chilena	- Provincia Argentina de Tierra del Fuego. Medioambiente, recursos naturales y energía.
Todo el país	- Fortalecimiento y modernización institucional.

Fuente: AGCID, 2017

En el caso con Perú, el trabajo es más reciente, por lo tanto hay sólo dos iniciativas realizadas, entre la provincia de Arica y Parinacota, y Tacna en el ámbito del desarrollo social.

Sin duda vale la pena destacar el trabajo que se realiza para alumnos/as de pregrado para jóvenes de Perú y Bolivia en la universidad de Tarapacá y para jóvenes de la Patagonia Argentina en conjunto con la universidad de Magallanes.

### **Síntesis y reflexiones finales**

La cooperación, es sin duda una gran herramienta para desplegar la política exterior chilena, ya que crea lazos a largo plazo con los países beneficiarios, lo que además genera retribuciones tanto a pequeña escala en las relaciones bilaterales y en áreas técnicas específicas, como a nivel de posiciones multilaterales.

Los flujos de cooperación de Chile han sufrido cambios importantes desde la creación de la Agencia de Cooperación Internacional, hasta la actualidad, ya que Chile ha pasado de ser un receptor neto, hasta ser partícipe en la cooperación internacional a través de la modalidad Sur - Sur u horizontal.

Se puede afirmar que existe una correlación entre las regiones en las cuales se ofrece cooperación y los lineamientos de la política exterior chilena. Por una parte, hay un énfasis importante en fortalecer las relaciones vecinales, en el caso de la región de América Latina y en el Caribe; y por otra parte, se entiende que hay una decisión estratégica de larga data de estrechar relaciones con los países africanos y una priorización más reciente por los países del sudeste asiático, en especial por los integrantes del ASEAN. En éstos últimos dos casos el objetivo final es mejorar la relación económica.

En ambas apuestas estratégicas, el idioma es un inconveniente importante para desarrollar programas de cooperación, ya que ambas regiones cuentan con sus propios dialectos. Existiendo el inglés como un posible común denominador, en este último caso, los eventuales países beneficiarios prefieren otras opciones de países donantes, como Europa y Estados Unidos o incluso otros países asiáticos.

El presupuesto asignado a la Agencia de Cooperación, si bien no se podría decir que es bajo, es limitado para abordar programas de largo plazo de tipo bilateral. Más aún, si se deben considerar otros compromisos de tipo político estratégico del gobierno. Es por este motivo que, como una manera de darle proyección al trabajo realizado, se ha optado por desarrollar la cooperación triangular.

La modalidad de cooperación triangular es una línea de trabajo que encaja muy bien con la realidad de ser un país de renta media, ya que por una parte aprovecha la motivación, conocimiento y recursos de los principales donantes (por ejemplo; europeos y norteamericanos) y por otra parte la cercanía cultural con los países beneficiarios de la región que tiene Chile, pudiendo realizar una transferencia de conocimientos muy eficiente, la que a su vez nos beneficia como país en términos estratégicos. La cooperación triangular debe ser interpretada como una señal de confianza en las capacidades de Chile de los países donantes, y se transforma en un mecanismo para compartir buenas prácticas entre los involucrados.

Es importante considerar el volumen de cooperación internacional que otorga y recibe Chile, y que no queda registrada en la AGCID, estamos hablando de las relaciones directas que establecen universidades, servicios públicos y organizaciones civiles. Si bien, parte de esta ayuda queda registrada, hay una parte importante que no. Esta situación, fue recogida en la nueva Ley del Ministerio de Relaciones Exteriores 21.080/2018, donde se asigna a AGCID la tarea de convocar y catastrar la ayuda que se realiza en todas las instancias del país.

Es complejo no poder establecer claramente los beneficios que la cooperación genera al país. Es más, no existe una metodología única, ni tampoco clara, ya que toda retribución que se da a mediano y largo plazo está afectada por múltiples factores como políticos, económicos, ambientales, y/o coyunturales. Pero sin duda, se produce una mejora de las relaciones entre los Estados, que redundan en un trabajo más fluido en todos los posibles ámbitos de interés.

A modo de conclusión, es atinente reflexionar la razón por la cual, si se tiene una política de cooperación alineada con los principios de la política exterior chilena, la Cooperación chilena no tiene el papel y la fortaleza que podría alcanzar. Esto, ya que no cuenta con un presupuesto prioritario, porque sus programas de trabajo, habitualmente, se ven afectados por aspectos coyunturales y porque debiera tener un papel más protagónico en la formulación de la política exterior chilena.

Una primera posible explicación es que, a pesar de los beneficios, no se da una prioridad para que comience con un mayor presupuesto y continúe con acciones de tipo diplomáticas que den cuenta de un trabajo profundo y sostenido en los países priorizados. Por el contrario, donar recursos para proyectos puntuales que no van a ser mantenidos en el tiempo, sin un seguimiento de los resultados y sin el adecuado nivel de gestiones diplomáticas, pueden significar recursos ineficientemente gastados. Una segunda explicación posible es que, a pesar de priorizar las relaciones regionales que se establecen en los principios de política exterior, en la práctica la atención que se debe entregar a países y zonas económicas estratégicas para Chile (Unión Europea, Estados Unidos, China, entre otros) termina superando los principios inicialmente establecidos. Todo lo anterior conduce a un escenario en el cual la cooperación no estaría valorada de acuerdo el papel que tiene actualmente en el mundo.

Finalmente, se enuncian otros elementos que pueden atentar contra una política exterior estable y fuerte en el ámbito de la cooperación.

- a) La característica de ser un país de renta media, dado que existen múltiples necesidades internas sin resolver y otras prioridades externas para una cantidad limitada de recursos.
- b) Los sucesivos desastres naturales, que normalmente obligan a cambiar las prioridades de los gastos.
- c) Política Exterior realizada por un Estado v/s Gobierno, la alternancia en los gobiernos, afecta en forma evidente las prioridades en términos de cooperación.
- d) Política exterior divorciada de la política interna, ya que la prioridad que se otorga a la región en la política exterior no se condice con la atención que los ciudadanos y el resto de los ministerios relacionados con el desarrollo económico tienen como referentes, y por tanto como prioridad.

## Referencias

- AGCID. (2017). *Cuenta Pública AGCID 2017*. Santiago.
- AGCID. (2018). Que es la cooperación. from <https://www.agci.cl/index.php/que-es-la-cooperacion>
- Aguirre, J. (2015). *Democracia y desarrollo: Nuevas perspectivas para la cooperación internacional de Chile*. (Magíster en Estudios Internacionales), Universidad de Chile, Santiago.
- APCI. (2018). Conceptos - Cooperación Internacional. from <http://www.apci.gob.pe/index.php/cooperacion-internacional/conceptos>
- Banco Central de Chile. (2018). *Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960 – 2000*.
- Ffrench-Davis, R. (2008). *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: reformas y políticas económicas desde 1973*: LC Saenz editores.
- Ley 21.080. Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores (2018).
- Ley 18.989. Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación (2018).
- Pedraza, J., & Duarte, L. (2016). *La relación política exterior y cooperación internacional*. Paper presented at the VIII Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2016).
- Vergara, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo? *Equidad & Desarrollo*(17), 149-175.