

# La cooperación internacional de Chile a 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires

*The Chilean international cooperation policy after 40 years of the Buenos Aires Plan of Action*

CRISTINA LAZO VERGARA \*



## PALABRAS CLAVE

**Plan de Acción de Buenos Aires; Chile; Cooperación Sur-Sur; Naciones Unidas.**

**RESUMEN** Los fundamentos y principios de la política de cooperación internacional de Chile son, a partir del año 1990, coincidentes con los objetivos y recomendaciones que el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) definiera el año 1978. De cara al PABA+40, las recomendaciones debieran reflejar los logros acumulados durante los últimos 40 años y plasmarse en un Plan de Acción actualizado para el desarrollo considerando los desafíos que plantea el cumplimiento de la Agenda 2030 y una Cooperación Sur-Sur (CSS) sin exclusiones.

## KEYWORDS

**Buenos Aires Plan of Action; Chile; South-South Cooperation; United Nations.**

**ABSTRACT** Since 1990, the basics and the principles of the Chilean international cooperation policy are coincident with the 1978's BAPA objectives and recommendations. Looking forward BAPA+40, the recommendations should be actualized according to the accumulated achievements during the last 40 years, and be reflected in an updated Plan of Action for development considering the challenges raised by the accomplishment of the 2030 Agenda and a South-South Cooperation (SSC) without exclusions.

## MOTS CLÉS

**Plan d'Action de Buenos Aires; Chili; Coopération Sud-Sud; Nations Unies.**

**RÉSUMÉ** Les fondements et les principes de la politique de coopération internationale du Chili coïncident, à partir de 1990, avec les objectifs et les recommandations

\* **Cristina Lazo Vergara** es ex directora ejecutiva de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) de Chile. Directora de Relaciones Internacionales del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile CIAE, Profesora de Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Universidad Alberto Hurtado y en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

définis par le PABA en 1978. En prévision du PABA+40, les recommandations devraient refléter les acquis accumulés au cours des 40 dernières années et se traduire en un plan d'action pour le développement actualisé prenant en considération les défis posés par l'accomplissement de l'Agenda 2030 et par une coopération Sud-Sud (CSS) sans exclusions.

## Introducción

**P**ara abordar la cooperación internacional de Chile y su vínculo con el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA)<sup>1</sup>, cabe tener presente la historia política de América Latina y Chile en los años setenta. En esos años, un importante número de países latinoamericanos estaban en dictadura<sup>2</sup> y la cooperación internacional no era parte integrante de las políticas públicas de estos países y tampoco de Chile.

Debido al extenso aislamiento internacional del Gobierno militar durante 17 años de su permanencia (1973-1990), los resultados de los proyectos y actividades emprendidos en este campo fueron escasos. Estas consistieron en algunas acciones bilaterales con China, con algunos países Centro Americanos y con Japón, así como en cursos ofrecidos por la Organización de Estados Americanos en las áreas de salud, educación, pesca artesanal, cultivos marinos y el sector agropecuario.

En este sentido, la realidad política de Chile no dio cabida a la incorporación de las recomendaciones derivadas del PABA en la política internacional de entonces. Cabe recordar y constatar una vez más, que la cooperación internacional suele ser un patrimonio de la democracia y no de las dictaduras.

Los dichos del General Jorge Pozzo, jefe de la Delegación argentina en la Conferencia de Naciones Unidas del año 1978 reflejan la mirada existente en aquellos años sobre la importancia de la cooperación entre países en desarrollo: “El enfoque argentino parte del entendimiento de que la cooperación técnica entre países en desarrollo es viable si se realiza como un acto de fe por parte de quienes estén dispuestos a ejecutarla y aquellos que quieran ampliarla” (Uno más Uno, 1978).

Podemos deducir de las palabras del General Pozzo que, para la sociedad argentina y chilena de la época, la cooperación internacional no era una prioridad de política pública. En Chile, lo fue después de la recuperación de la democracia el año 1990.

- 1 El Plan de Acción de Buenos Aires definido en la Conferencia de Naciones Unidas para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo se desarrolló en Buenos Aires entre el 30 de agosto y el 12 de septiembre de 1978 y marcó un hito para el futuro auge de la CSS.
- 2 Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.

Sin embargo, es importante destacar que, si bien el PABA del año 1978 no fue el fundamento del nacimiento de la cooperación internacional de Chile como política pública, los principios y objetivos estratégicos que esta definió fueron muy coincidentes con las recomendaciones y principios definidos en el PABA.

A continuación, daremos cuenta de los orígenes de la política de cooperación internacional de Chile, su evolución y su vínculo con las recomendaciones del PABA para luego abordar la cooperación chilena de cara a la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, 40 años después del PABA, que tendrá lugar en Buenos Aires en marzo de 2019.

## Los orígenes de la política de cooperación de Chile

Los inicios de la Cooperación Internacional de Chile se remontan al año 1965 bajo el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, al alero de la Oficina de Planificación (ODEPLAN) a través del Departamento de Asistencia Técnica Internacional (DATI) creado para estos efectos.

Se le confiere al DATI la función de “orientar la Asistencia Técnica Internacional que el país recibe, adecuándola a las necesidades del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social”. Por otra parte, es interesante constatar que la Asistencia Técnica Internacional fue definida en el año 1967<sup>3</sup> como “una forma de la Cooperación Internacional consistente en la transferencia de conocimientos y recursos científicos y tecnológicos, realizada por fuentes asistenciales foráneas y que se manifiesta en la capacitación de recursos humanos, en el envío de expertos y en la aportación de suministros para la implementación de proyectos de desarrollo económico y social” (Cinda, 1992: 31).

Hasta mediados de los años setenta la mirada sobre la cooperación internacional en Chile era la siguiente:

- ▮ La Cooperación internacional era una actividad solidaria propia entre las relaciones entre países.
- ▮ Las relaciones de cooperación se daban entre una fuente asistencial foránea emisora y un Chile subdesarrollado receptor.
- ▮ La Cooperación internacional era de dos tipos: Asistencia Financiera (reembolsable) y Asistencia Técnica (no reembolsable).

---

3 Decreto Superior n° 1329 de 1967, del Ministerio del Interior.

- 】 La Asistencia Técnica consistía en el traspaso de conocimientos científicos y tecnológicos para ejecutar proyectos de desarrollo económico y social, mediante becas, expertos y equipos
- 】 La gestión de la Asistencia financiera multilateral era de competencia del Ministerio de Hacienda.
- 】 Las fuentes tenían una gran influencia para imponer sus propios puntos de vista, y lo hicieron hasta la creación de una unidad especializada en la Oficina de Planificación Nacional (Cinda, 1992: 35).

Como se expresó en la introducción de este artículo, a raíz del golpe de Estado en Chile en septiembre de 1973, la cooperación oficial que recibió el país fue muy reducida. Sin embargo, durante ese periodo y a pesar de la situación adversa, se suscribieron alrededor de 16 convenios básicos de cooperación científica y técnica con otros países en desarrollo. Nueve de ellos con países latinoamericanos, tres con países africanos y tres con países de Asia.

El PABA considerado como un compromiso internacional, fue utilizado como marco conceptual jurídico en los convenios internacionales suscritos, pero no como un marco referencial para la definición de política para las relaciones de colaboración con países pares o de igual desarrollo relativo que Chile.

### **La cooperación internacional de Chile como política pública**

La Cooperación Internacional de Chile se crea como política pública durante el periodo presidencial de Patricio Aylwin Azocar, para complementar los esfuerzos nacionales destinados a enfrentar las consecuencias políticas, económicas y sociales dejadas por la dictadura.

La Oficina de Planificación (ODEPLAN) se transforma entonces en Ministerio de Planificación y Cooperación y el DATI se transforma en la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)<sup>4</sup>.

La función de la AGCI, será determinar los planes y programas de cooperación internacional que se requieren para el desarrollo nacional y aprobar y coordinar los correspondientes proyectos; apoyar la transferencia de conocimientos desde el exterior; coordinar el cumplimiento de los acuerdos internacionales que hacen viable la cooperación y posibilitar el flujo de recursos financieros y técnicos hacia el país (Lazo, 2012).

---

4 La Ley 18.989 de 1990 crea el Ministerio de Planificación y Cooperación confiriéndole la tarea de estructurar la política, la institucionalidad y las estrategias de gestión de la cooperación internacional de Chile.

AGCI asume la responsabilidad de la gestión de la cooperación internacional de carácter concesional. Se definen un conjunto de procedimientos destinados a establecer el rol de los diversos actores que participan en la toma de decisiones en materia de cooperación, entre ellos los ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Planificación y Cooperación, además de la AGCI recién creada.

La política de cooperación internacional se transforma así en parte integrante de la política gubernamental con una institucionalidad definida y procedimientos claros, capaces de garantizar la gestión del sistema nacional de cooperación internacional.

En sus inicios, los objetivos fundamentales fueron contribuir a la consolidación del proceso de transición a la democracia, apoyar un esquema de desarrollo que compatibilizara crecimiento con equidad, y reinsertar al país en la comunidad internacional luego de un largo periodo de aislamiento.

Al inicio de los noventa Chile era un país receptor neto de cooperación, por lo cual la AGCI organiza la ayuda recibida de tal modo que se destine a las prioridades nacionales definidas y es la entidad responsable de llevar a cabo las negociaciones con los donantes, para lo cual, el Gobierno a través de AGCI define las siguientes prioridades:

- 】 El desarrollo social, con el fin de contribuir a superar los problemas de pobreza.
- 】 El desarrollo científico y la innovación tecnológica en procesos productivos.
- 】 La consolidación de la infraestructura nacional, para contribuir a superar las deficiencias que restringen el logro de los objetivos de desarrollo.
- 】 El desarrollo productivo, en la perspectiva de lograr un desarrollo sustentable.
- 】 El medio ambiente, tanto en la solución de situaciones urgentes, como en la preservación de los recursos naturales.
- 】 El fortalecimiento de la gestión gubernamental para el desarrollo de un aparato estatal eficiente.

La política gubernamental de cooperación internacional estuvo desde entonces vinculada a las prioridades planteadas en los Programas de Gobierno, tanto para complementar las necesidades del desarrollo nacional como las prioridades de la política exterior. Esta doble función de la política de cooperación internacional de Chile se mantiene hasta el día de hoy. Es así como, desde el año 1992 en adelante, se reformula la cooperación entre países en desarrollo como parte de la política internacional del país y como un instrumento importante para proyectar las capacidades nacionales y

contribuir a la inserción de Chile en la comunidad internacional. Los principios<sup>5</sup> que la rigen son coincidentes con los objetivos y recomendaciones planteados por del PABA.

Coherente con ello, la gestión de la Cooperación Sur-Sur (llamada CTPD en la época) que estaba radicada en el Departamento de Cooperación Técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores, se traslada a la AGCI donde se crea el Departamento de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y cuya función será la definición y ejecución de programas de asistencia técnica, de intercambio de experiencias y de formación de recursos humanos en Chile (Herrera, 1993).

La evolución económica y social de Chile a lo largo de los años noventa, vinculada a las transformaciones del sistema internacional de cooperación, fue perfilando una política de cooperación más vinculada a los objetivos de política exterior que a aquellos de desarrollo nacional, por lo cual, a partir del año 2005, la AGCI se traslada al Ministerio de Relaciones Exteriores, con las respectivas modificaciones legales que ello conlleva.

Se inicia poco a poco un proceso de cofinanciamiento para la cooperación recibida y se desarrolla cada vez más la función de cooperante emergente, particularmente hacia la región de América Latina y el Caribe.

Hacia fines de los noventa, se redefine la misión institucional de la AGCI. Esta es:

- ▮ Complementar la política exterior definida por el Gobierno, impulsando acciones de Cooperación Sur-Sur bilateral y triangular, así como de perfeccionamiento de recursos humanos.
- ▮ Apoyar y complementar las políticas, planes y programas nacionales prioritarios que impulse el Gobierno orientadas al desarrollo del país, mediante la captación, prestación y administración de recursos proveniente de la cooperación internacional.
- ▮ Articular y coordinar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Desde el año 1992 a la fecha, los principios que rigen la Cooperación Sur-Sur chilena no han variado sustantivamente, y las recomendaciones del PABA recogidas cuando se constituye el Departamento de Cooperación Horizontal al interior de la AGCI. Entre dichas recomendaciones podemos destacar aquella de la programación nacional para la Cooperación Sur-Sur, la adopción de políticas y normas favorables, los mecanismos nacionales para fomentarla, el fortalecimiento de los sistemas nacionales de información, expansión de los vínculos bilaterales y el mejoramiento de la institucionalidad<sup>6</sup>.

---

5 Reciprocidad, horizontalidad, solidaridad, interés y beneficio mutuo.

6 Las catorce recomendaciones nacionales son: programación nacional para la CTPD, adopción de políticas y normas favorables, mecanismos nacionales para fomentarla, fortalecimiento de

## **La política de cooperación internacional de Chile de cara a la próxima Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur**

### **La importancia del Plan de Acción de Buenos Aires**

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo efectuada en Buenos Aires, del 30 de agosto al 12 de septiembre de 1978, fue sin duda un hito para el desarrollo de la CSS. El PABA proporciona el marco conceptual básico para este tipo de cooperación desde aquel entonces hasta la actualidad, e insta a todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y a la comunidad internacional en su conjunto a tomar medidas efectivas para su aplicación.

Las circunstancias y el contexto en el cual se realiza dicha Conferencia no fue el más adecuado para asegurar su implementación, por lo menos en la región de América Latina y el Caribe, como ya hemos descrito antes, sin embargo su legado sigue vigente en gran parte de los países de nuestra región y también en Chile. La CSS ha sido incorporada en la política internacional de prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos y ha tenido un importante crecimiento durante la última década (SEGIB, 2017).

Cuarenta años no han pasado en vano. A diferencia de ayer, la CSS es hoy una opción viable, legítima y reconocida para apoyar el desarrollo a partir del intercambio de experiencias que cada país comparte con otros de igual o menor desarrollo relativo, en un proceso de colaboración mutua. Esta ha sabido renovarse en el tiempo, incorporando nuevas modalidades como la cooperación triangular y más recientemente una cooperación multiactores que involucra la sociedad civil, la academia e incluso al sector privado. La cooperación chilena no ha sido ajena a estos cambios, y ha incorporado en su quehacer no solo a nuevos actores, sino también nuevas modalidades como la creación de multifondos o la administración de fondos de terceros en beneficio de otros países en desarrollo.

### **La política de cooperación de Chile de cara al PABA+40**

A partir del 2015, la estrategia de cooperación internacional de Chile se alinea con los compromisos y objetivos de la agenda 2030. Esta tiene un enfoque multidimensional, que busca fortalecer la cohesión social y el desarrollo sustentable. Asume su doble dimensión, esto es, cooperante Sur-Sur y a la vez beneficiaria de cooperación

---

los sistemas nacionales de información, mejoramiento de la institucionalidad, fomento de los centros nacionales de investigación, fomentos de una mayor capacidad tecnológica; formulación, orientación e intercambio de experiencias de política respecto a la ciencia y la tecnología; fomento de capacidades en las esferas económica y social; fomento de la CTPD en el campo cultural; estimular la CTPD a través de organizaciones profesionales y técnicas; Expansión de la CTPD a través de empresas e instituciones nacionales públicas y privadas; programas de información y de educación en apoyo de la CTPD; y expansión de los vínculos técnicos bilaterales.

internacional y regional. Para ello se contemplan cinco fundamentos vinculados con los objetivos del Gobierno y la política exterior chilena, orientando así los objetivos estratégicos y las prioridades temáticas definidas para el periodo 2015-2018. Estos cinco fundamentos son:

1. La dignidad de las personas y el desarrollo inclusivo y sostenible, desde un enfoque de derechos, como valores fundamentales. Es así como la cooperación chilena se guiará por los principios de indivisibilidad, no discriminación, transparencia, rendición de cuentas y participación que caracterizan el enfoque de derechos.
2. Democracia y fortalecimiento institucional. La defensa de los regímenes democráticos y el fortalecimiento de sus instituciones y la ciudadanía es un fundamento central de la cooperación chilena para el desarrollo.
3. Paz convivencia y seguridad humana, condiciones para el desarrollo inclusivo y sostenible.
4. Integración y convergencia regional, un horizonte compartido para América Latina y el Caribe. Chile compromete su política de cooperación para el desarrollo con el avance de los beneficios de la integración regional.
5. América Latina y el Caribe, un actor para una gobernanza mundial más equitativa e inclusiva. Esta es la región geográfica prioritaria para la cooperación internacional chilena y espera mediante el fomento de la cooperación regional contribuir a la integración y a un mejor posicionamiento global de la región en pos de una gobernanza mundial más equitativa (AGCID, 2015a: 14-16).

Tres objetivos estratégicos orientan la cooperación de Chile para el periodo 2015-2018. Estos son:

1. Avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.
2. Fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido.
3. Consolidar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID, 2015b: 8-14).

De este modo, la cooperación internacional de Chile incorpora los lineamientos de la agenda 2030 y esta representa su marco de actuación hoy y en los próximos años.

La revisión del PABA debería contener recomendaciones destinadas a resolver los desafíos que actualmente enfrentan los diversos países en desarrollo y



aquellos mal llamados de “renta media” para cumplir los objetivos de la agenda 2030 (CEPAL, 2018).

## **Conclusión**

---

A cuarenta años del PABA, sus 38 recomendaciones no necesitan ser revisadas. La próxima Conferencia se presenta, más bien como una gran oportunidad para que, a partir de los logros acumulados en los últimos cuarenta años de la cooperación entre países en desarrollo, sus resultados se reflejen decididamente en una agenda internacional actualizada para el desarrollo y una CSS sin exclusiones.

Es necesario tener presente que hoy existen varias cooperaciones Sur-Sur con distintas características, modalidades y modos de actuación. Todas ellas legítimas y necesarias para conformar una amplia alianza para el desarrollo sostenible. El escenario latinoamericano bajo el que se realiza esta próxima conferencia es muy diferente al anterior. La CSS es hoy en día parte de la política internacional de la mayoría de los países de nuestra región, y ha sido validada como un instrumento que contribuye de manera efectiva al desarrollo de nuestros países.

La próxima Conferencia nos entregará la oportunidad de proponer y acordar una estrategia común, sin criterios excluyentes y sin “graduaciones” sin sentido y legítimar el principio que mueve la agenda 2030 para el desarrollo sostenible cual es “no dejar a nadie atrás”.

Sin embargo, ello requiere algunas acciones preparatorias urgentes con el objeto de garantizar un resultado que represente un hito tan importante para la CSS como lo fue en el año 1978. Estas son:

1. Tener una visión y posición común a nivel regional.
2. Conocer y trabajar los puntos de encuentro existentes entre las regiones de América Latina y el Caribe y de África y Asia.
3. Garantizar en la próxima Conferencia, que tendrá lugar en Buenos Aires en marzo de 2019, la presencia y protagonismo de aquellos países en desarrollo que han aportado al éxito de la CSS.

## **Bibliografía**

---

- AGCID (2015a): “Política de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo”, Santiago de Chile.
- (2015b): “Estrategia de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo 2015-2018”, Santiago de Chile.

- CEPAL (2018): “Segundo Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
- CINDA (1992): *Manual de Gestión de la Cooperación Internacional*, Santiago de Chile, Centro Universitario de Desarrollo.
- HERRERA, Claudio (1993): “La Cooperación Horizontal de Chile: Tendencias y proyecciones”, *Más Allá de las Fronteras: Institucionalidad y Política de la Cooperación Internacional en Chile 1990-1994*, Santiago de Chile,, Corporación de Cooperación Internacional, Editores Asociados, pp. 215-254.
- LAZO, Cristina (2012): “Chile y la Cooperación Internacional: 20 años de experiencia (1990-2010)”, en M. Artaza y C. Ross, *La Política Exterior de Chile 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, Santiago de Chile, RIL Editores, pp. 367-396.
- NACIONES UNIDAS (2015): “Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, 21 de octubre.
- PLAN DE ACCIÓN DE BUENOS AIRES (1978): “Una nueva dimensión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, disponible en [http://www.cooperaciónsur.org/.../Plan\\_de\\_Accion\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_1978.pdf](http://www.cooperaciónsur.org/.../Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf)
- SEGIB (2010): “La Cooperación Sur-Sur en el Espacio Iberoamericano”, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana.
- (2017): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana.
- UNO MÁS UNO (1978): “En Argentina, el 30, la junta a de cooperación técnica de la ONU”, 25 de agosto, disponible en <http://www.unla.edu.ar/greenstone/collect/archived/index/assoc/HASH01f4/3183b5b5.dir/doc.pdf>