
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE 1990-2000

ANDREA DROPPELMANN*

RESUMEN

Chile se encuentra en un proceso de transición entre ser un país eminentemente receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo y ser país donante de Cooperación Internacional al Desarrollo. A través de una síntesis de lo que ha sido la Cooperación institucional en Chile, los recursos recibidos de fuentes tradicionales de cooperación entre 1990 y 1999, y las políticas y programas de cooperación horizontal y triangular destinados a países de menor desarrollo relativo, el texto hace un análisis del proceso "bisagra" que vive Chile y su proyección como país emergente.

La República de Chile no es un país desarrollado, sin embargo, su estabilidad económica y la transición democrática de los últimos años, lo sitúan en una interfaz entre las naciones del tercer mundo que reciben Cooperación Internacional para el Desarrollo y quienes están en condiciones de aportar para el crecimiento de la región. Desde la conceptualización de lo que es la Cooperación Internacional al Desarrollo¹ y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)², Chile se encuentra en un proceso de transición entre ser un país eminentemente receptor de AOD y ser un país donante de Cooperación Internacional

* Andrea Droppelmann es Licenciada en Comunicación Social de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile; Master en Relaciones Internacionales y Comunicación de la Universidad Complutense de Madrid.

1. Cooperación al Desarrollo es "la cooperación internacional, entendida como la transferencia unilateral o recíproca de recursos técnicos o financieros entre países, en términos concesionales" para fines de desarrollo. INSULZA, José Miguel(a): *Ensayos sobre Política Exterior*, Editorial Los Andes, Santiago de Chile, 1998, p.152.

2. Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es el término que implica transferencia de recursos provenientes del sector público de países industrializados a países en vías de desarrollo. Los países destinatarios de la AOD deben cumplir con ciertos requisitos establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE).

al Desarrollo, aunque ésta sea prioritariamente a través de asistencia técnica y programas de becas. Si se analizan los diez años de cooperación institucionalizada (1990-2000)³, esta transición queda reflejada en las curvas de flujos de cooperación donde “las entradas” han disminuido considerablemente desde el último lustro (ver cuadros 1 y 2), y “las salidas” se han consolidado como una herramienta estable de la política exterior del país (ver cuadro 3).

Diez años es un plazo propicio para aproximarse al tema y analizar las políticas de cooperación de Chile (prioridades geográficas, temáticas y asignación de recursos) a través de documentos y estadísticas, establecer algunas tendencias que aporten reflexión respecto al proceso, y concluir con una apreciación personal⁴ de la Cooperación Internacional de Chile.

1. Antecedentes históricos

En los años 70, América Latina estuvo marcada por las dictaduras militares y crisis económicas, con el derrumbe de los modelos económicos y el fuerte endeudamiento externo. Chile no fue la excepción. La cooperación que llegaba al país era considerable, pero recibida de “manera inorgánica, sin un sistema institucional que la ordenara”⁵. Durante los gobiernos de los presidentes Eduardo Frei Montalva (1965-1970) y Salvador Allende (1970-1973), se recibieron importantes recursos para el desarrollo del país y se comenzó a dar un tratamiento más sistemático a las actividades de cooperación. Pero tras el golpe militar del 11 de septiembre de 1973, perpetrado por los militares, la cooperación internacional se cortó drásticamente “debido al aislamiento y repudio de la dictadura militar por parte de la comunidad internacional”⁶.

Si bien la cooperación oficial se vio interrumpida entre 1973 y 1989, el país siguió recibiendo ayuda informal a través de las Organizaciones No Gubernamentales⁷ y partidos políticos. La sociedad civil europea se fue solidarizando con la sociedad chilena y las internacionales de los partidos políticos también aportaron recursos a sus homónimos. La oposición recibió importantes recursos para el proceso de transición, apoyando la campaña electoral y la educación cívica de la sociedad.

3. Se abordará específicamente el período comprendido entre el 19 de julio de 1990, fecha en que se promulga la Ley que crea la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, hasta el 11 de marzo del 2000, fecha en que asume el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar.

4. La apreciación personal está basada en un trabajo de investigación más extenso realizado para el Master de Relaciones Internacionales y Comunicación de la Universidad Complutense de Madrid, y con la teorización de la Cooperación Internacional aplicada en España.

5. GARCÍA, Marcelo: “La cooperación internacional más allá de la transición”, *Más allá de las fronteras*, Corporación de Cooperación Internacional, Santiago de Chile, 1993. p.13

6. GARCÍA, Marcelo. P.12

7. Del orden de 40 millones de dólares anuales.

Tras la ascensión al poder del presidente electo Patricio Aylwin Azócar en marzo de 1990, la ayuda continuó llegando de forma intensiva y aumentando durante los siguientes tres años, con el propósito de fortalecer la democracia y apoyar la transición chilena. Pero, en vez de recibirse de forma desordenada y aleatoria, el gobierno prefirió canalizar y centralizar ese raudal de recursos y destinarlos según el proyecto gubernamental. La reinserción del país en el nuevo escenario mundial, fue uno de los temas prioritarios del nuevo gobierno. Ello implicaba la aceptación de la Comunidad Internacional, restablecer relaciones bilaterales, regionales y multilaterales con países y organizaciones, y entrar a competir, demandar y ofrecer recursos para la Cooperación Internacional Chilena.

Para sistematizar esa ayuda y gestionarla según las necesidades internas del país, se crea la Agencia de Cooperación Internacional (AgCI) a través del Título III de la Ley 18.989, que entra en vigor el 19 de julio de 1990. La Agencia comienza a operar con “plenitud de funciones” el 2 de enero de 1991 con Rodrigo Egaña B. como director ejecutivo. Inicialmente se colocó bajo la autoridad rectora del Ministerio de Planificación y Cooperación, pero bajo el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1997), se reconoció la importancia de la cooperación internacional en la política exterior del país y la necesidad de una coordinación más directa con este ministerio, por lo que se traspasó la supervisión de la AgCI a la Cancillería.

Al poco tiempo de constituirse la Agencia de Cooperación, las favorables condiciones económicas propiciaron un nuevo enfoque en el Gobierno del Presidente Aylwin: era tiempo de tomar una posición más activa en el desarrollo y acontecer político y democrático de Latinoamérica y corresponder a la ayuda recibida otorgando cooperación a los países más desfavorecidos de la región. Desde el origen del proyecto de la Agencia, se contempló corresponder a la ayuda recibida “cooperando, en la medida de nuestras fuerzas, con las naciones amigas en los ámbitos en que nosotros también podamos hacerlo”⁸. Sólo en tres años (1993), Chile pudo responder a esa iniciativa, estableciendo un programa de cooperación horizontal para Centroamérica.

A partir de la institucionalización de la cooperación en Chile, la Agencia ha funcionado bajo la dirección de los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, con Patricio Aylwin Azócar (1990 – 1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1995-2000). Ahora, le corresponde al Presidente de la

8. AYLWIN AZOCAR, Patricio: *Discurso de Inauguración Oficial AGCI* en Santiago de Chile, 18 de Diciembre de 1990, Palacio de la Moneda.

República Ricardo Lagos Escobar (2000-)⁹ definir los nuevos lineamientos y directrices políticas de la Cooperación Internacional de Chile, para los siguientes seis años.

2. La Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AgCI)

La Agencia nació como un organismo autónomo descentralizado bajo supervigilancia del Ministerio de Planificación y Cooperación, como un proyecto del Presidente de la República Patricio Aylwin Azócar, con el respaldo y asesoramiento de la Comisión de Cooperación Internacional de la Concertación de Partidos por la Democracia y la aprobación generalizada del Congreso Nacional.

Por el Título III de la Ley 18.989, se crea la Agencia y se define en su artículo 17 como “un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el Gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional”¹⁰. Más tarde, la AgCI agrega a su misión la Cooperación Técnica Horizontal, que proyecta las capacidades científicas, tecnológicas e institucionales de Chile al exterior, para contribuir a su inserción internacional y al logro de los objetivos de la política exterior.

A este ambicioso proyecto, se suman objetivos como los temas que imperan en el acontecer de la cooperación internacional en la actualidad, como son la economía y la estabilidad mundial, problemas como “la degradación ambiental, pobreza, narcotráfico, migraciones, terrorismo, etc.”¹¹.

Por la misma Ley que le da origen, se definen las funciones de la Agencia en el artículo 19, las cuales se pueden resumir en: apoyar la transferencia de conocimientos (científicos, tecnológicos, productivos y de comercio exterior), la obtención y administración de recursos y la importante labor de “proyectar internacionalmente la capacidad que tiene el país a fin de lograr una efectiva presencia internacional y promover el proceso de integración y cooperación”¹².

9. Ricardo Lagos Escobar también gobierna con la Concertación (Democracia Cristiana, Partido Por la Democracia y Partido Socialista).

10. *LEY N° 18.989*, que crea la Agencia de Cooperación Internacional. Diario Oficial de 19 de julio de 1990.

11. WEINSTEIN, Jacqueline (a): *Tendencias y perspectivas de la cooperación bilateral, en el ámbito internacional*. Ponencia presentada en la XIV Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 1° - 3 de diciembre 1999.

12. *MEMORIA 1990*, AGCI, Santiago de Chile, 1991. P.11

La estructura de la Agencia ha variado en estos 10 años, respondiendo a las necesidades propias de la cooperación internacional de Chile, así como al proceso de pasar de un país básicamente receptor de ayuda, a ser un donante activo de cooperación internacional. “La estructuración de la Agencia y su legislación se efectuaron en base a la experiencia de algunos chilenos que venían trabajando el tema de la cooperación desde la década del 60, entre ellos: José Miguel Insulza,¹³ Iván Lavados¹⁴ y Luis Maira¹⁵. Ellos, con una larga experiencia a nivel nacional e internacional en el tema de la cooperación, fueron los que pensaron y estructuraron el modelo chileno de cooperación sustentándose en el conocimiento que tenían en el tema. También, un actor importante fue Rodrigo Egaña¹⁶, primer Director Ejecutivo de la Agencia”¹⁷.

En la actualidad, la estructura piramidal está formada por el Consejo, Dirección Ejecutiva, Comité Directivo, Fiscalía y Asesoría Técnica o del Director; y se han reorganizado los órganos técnicos según las necesidades de coordinación y trabajo de la cooperación internacional recibida y ofertada por Chile en departamentos de: Administración y Finanzas, Política y Planificación, Cooperación Horizontal, Cooperación Bilateral y Multilateral, departamento de Coordinación y Programa de Recursos Humanos y Becas (ver gráfico 1). A partir de 1995 “se redefinieron las funciones de la mayoría de los Departamentos y Unidades y se redenominó de acuerdo a las mismas (...) con el fin de adaptarse a los nuevos escenarios, profundizar y redireccionar las relaciones con las fuentes en el exterior e incorporar nuevos instrumentos y modalidades de trabajo en el ámbito de la cooperación horizontal”¹⁸.

3. Chile como país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo

El flujo de cooperación depende del nivel de desarrollo del país receptor. En el caso de países de mayor desarrollo relativo, como es el caso de Chile, la asistencia financiera no reembolsable deja de tener legitimidad y se tiende a una cooperación técnica de costos compartidos y a una focalización temática, donde la fuente tradicional y el país receptor, se relacionan en un plano de asociación y cooperan en beneficio mutuo.

13. Ex Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz -Tagle y actual Ministro del Interior del gobierno del presidente Ricardo Lagos.

14. Presidente de la Fundación Chile.

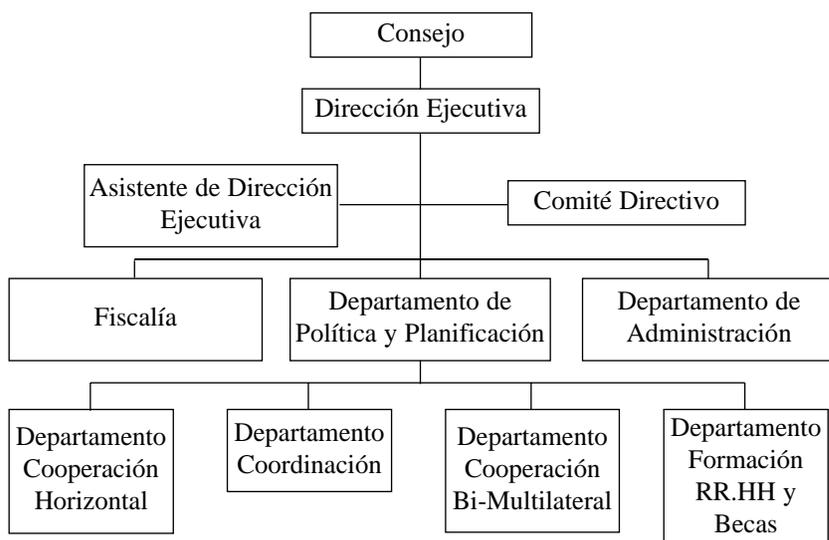
15. Ex Ministro de Cooperación y Planificación, actual embajador de Chile en México.

16. Actual Secretario Ejecutivo del Comité de Modernización de la Gestión Pública.

17. Entrevista a Eugenio Pérez, actual jefe del departamento de políticas y planificación de la AgCI, realizada el 28 de septiembre de 1999.

18. *MEMORIA 1995*, AGCI, Santiago de Chile, 1996, p.93

**Gráfico 1
Organigrama¹⁹**



A medida que se avanza en una cooperación “no asistencial”, se va trabajando más hacia áreas específicas en que el país necesita de mayor ayuda. La cooperación recibida de fuentes tradicionales (bilaterales²⁰ y multilaterales²¹) es denominada como “cooperación vertical” y considerada como “un complemento del esfuerzo nacional en áreas claves y deficitarias del desarrollo”²².

Los recursos que entraban al país inicialmente por vías privadas, constituyeron un elemento central en el restablecimiento del tejido democrático, pero ya instaurado el sistema tras las elecciones presidenciales y la ascensión al poder por parte del presidente Aylwin, era necesario “un redireccionamiento de los recursos de cooperación internacional”.²³ La prioridad del gobierno y el plan

19. MEMORIA 1999, AGCI Santiago de Chile, 2000, p.8

20. Algunos de los países que han cooperado con Chile desde 1990 son: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Inglaterra, Israel, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Suecia y Suiza.

21. Fuentes tradicionales como los distintos organismos de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo.

22. *La Política de Cooperación Internacional de Chile Período 1999-2000*, AGCI, Santiago de Chile, 1999

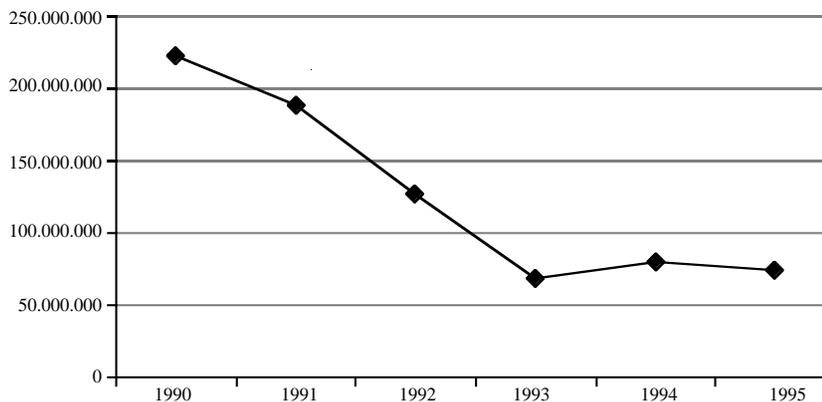
23. INSULZA, José Miguel (b): *Estado, Sociedad Civil y Cooperación Internacional como Instrumento para el Desarrollo*, AGCI, Santiago de Chile, 1998.

inicial de la Agencia de Cooperación para el período 1990-1994, era “fortalecer el desarrollo científico-tecnológico, la infraestructura, los sectores productivos, el medio ambiente y el fortalecimiento de la gestión estatal”.²⁴ Destaca en este período la importancia del área de desarrollo social, al cual se destina la mayor cantidad de recursos. En 1990, del total recibido, el 38% fue destinado a proyectos de desarrollo social.²⁵

Cuadro 1
Cooperación otorgada a Chile gestionada por la AgCI,
según año de oficialización (1990 - 1995)²⁶

Año	1990	1991	1992
Monto en US\$	222.646.222	188.670.410	126.708.844
Año	1993	1994	1995
Monto en US\$	67.893.372	79.714.118	74.169.155

Gráfico 2
Gráfico de los montos en dólares de la Cooperación recibida por Chile
y gestionada por la AgCI, según año de oficialización (1990 - 1995)



24. *MEMORIA 1990*. P.11

25. *MEMORIA 1990*. P.21

26. Cuadro y gráfico elaborado por la autora según datos en las Memorias de 1990 a 1995.

Los cuatro primeros años de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Chile, fueron una excepción que respondía más bien a un apoyo político por parte de la comunidad internacional hacia el nuevo gobierno democrático, que una ayuda por condiciones de subdesarrollo y pobreza. Pero ya a partir de 1994, las condiciones de “legibilidad” por parte de las fuentes tradicionales se ven deslegitimadas, sobre todo cuando Chile cuenta con una renta per cápita de 5.000 dólares, instituciones sólidas y comienza el segundo gobierno democrático. “Por eso se busca ahora el fenómeno de la contraparte, el tema de la cofinanciación y Chile tiene que poner de su bolsillo”²⁷.

Las mismas condiciones favorables del país resultan una limitante para percibir créditos concesionales por lo que la cooperación recibida los siguientes seis años fue mayoritariamente donaciones para proyectos y programas específicos. Si en 1994 el porcentaje de créditos de la cooperación internacional recibida por Chile fue del orden del 31%, en 1998 el porcentaje se redujo a prácticamente cero.

Sin embargo, lejos de reflejarse una caída brusca en los índices de ayuda recibida (aunque sí notoria), la cooperación siguió llegando y experimentó un cambio de enfoque en que se dio prioridad a áreas específicas como la tecnología, medio ambiente y modernización del Estado. “Felizmente la cooperación que el país recibe no se ha terminado, ha cambiado de carácter, de naturaleza, han cambiado los temas a los cuales está dirigida esa cooperación, pero todavía existe”²⁸.

En este período, entre 1994 y 1999, Chile recibió 263 millones de dólares, los cuales fueron destinados principalmente a las áreas definidas como prioritarias por el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, poniendo énfasis en “la erradicación de la pobreza, el logro creciente de la equidad, el fortalecimiento de la transferencia y adaptación de tecnologías, la descentralización administrativa en el ámbito regional y local, la preservación de medio ambiente y la modernización de la gestión pública”²⁹. A éstas se sumaron otras áreas para 1999/2000: la equidad social, de género y la no discriminación.

27. Entrevista a Adolfo Castillo, profesional del departamento de políticas y planificación de la AgCI, realizada el 29 de septiembre de 1999.

28. Entrevista a Margarita Gutiérrez, subjefa de Cooperación Horizontal, Coordinadora Programa América del Sur, México, Haití y otras áreas geográficas de la AgCI, realizada el 20 de octubre de 1999.

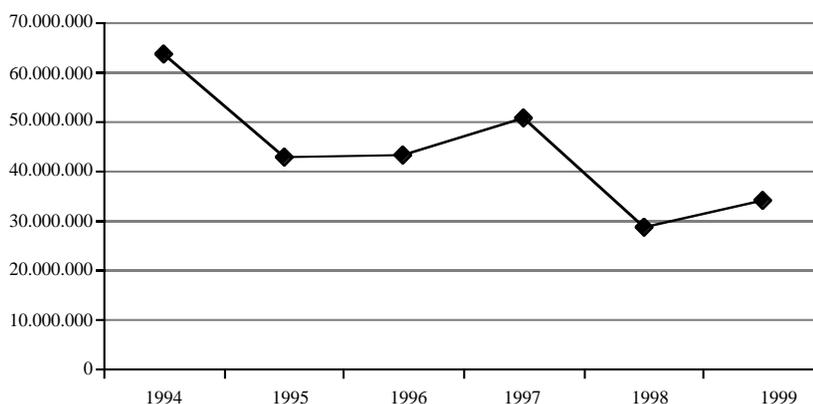
29. *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000*, AGCI, Santiago de Chile, 2000.

La cooperación vertical fue distribuida principalmente en las áreas prioritarias de Desarrollo Social (30,8%), Sector Productivo (24,4%) y Medio Ambiente (27,3%). Si bien los dos primeros sectores han sido relevantes a lo largo de los diez años de cooperación institucionalizada, destaca el alto porcentaje destinado al medio ambiente que responde al interés más específico por parte de las fuentes tradicionales en aportar a áreas científico-tecnológicas y alternativas a una Ayuda Oficial al Desarrollo de países más pobres.

Cuadro 2
Cooperación otorgada a Chile, gestionada por la AgCI según
inicio de ejecución (1994 - 1999)³⁰

Año	1994	1995	1996
Monto en US\$	63.914.085	42.167.508	43.167.508
Año	1997	1998	1999
Monto en US\$	51.021.858	28.630.251	34.097.371

Gráfico 3
Gráfico de los montos en dólares de la Cooperación recibida por Chile
y gestionada por la AgCI, según año de ejecución (1994 - 1999)



30. Tabla y Gráfico elaborados por la autora según datos en *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000*.

4. Chile como país donante de Cooperación Internacional

La cooperación horizontal es un instrumento de la política exterior del Gobierno donde interactúa con países de igual o menor desarrollo relativo, aportando en las relaciones políticas, económicas y culturales. Esta cooperación ofrece el camino para integrarse y “fortalecer la presencia en organismos multilaterales y la imagen exterior del país”³¹. A través de la cooperación horizontal, Chile proyecta sus propias capacidades y experiencias en beneficio de otras naciones, contribuyendo a la estabilidad regional.

Si bien aún existe población chilena en condiciones precarias y la mayor parte de la cooperación recibida se destina a Desarrollo Social, la situación de pobreza no es tan extrema como en el resto de América Latina³². La modernización, la estabilidad política y económica del país permitieron el lanzamiento de una cooperación horizontal más institucionalizada y participar activamente en la Cooperación Técnica hacia Países en Desarrollo (CTPD), que tiene por objetivo colaborar entre pares en busca de soluciones conjuntas en favor del desarrollo, “generar ofertas y demandas mutuas de recursos y servicios a través de un esfuerzo compartido”³³.

En los primeros años de institucionalización de la Agencia (1990-1993), la Cooperación Horizontal fue tomando forma y configurándose como una parte importante del quehacer de la AgCI y de la Política Exterior, estableciéndose los programas y mecanismos formales para su negociación y ejecución, por ejemplo, a través de las Comisiones Mixtas y grupos de trabajo.

Ya a partir de 1994 se va a concretar la participación chilena en la CTPD y desarrollará plenamente sus programas de cooperación, con los principios fundamentales de solidaridad internacional y complementariedad. Y como objetivo estratégico “el fortalecimiento de la presencia política e imagen de Chile como país solidario, y como objetivos específicos la proyección internacional de las capacidades científicas, tecnológica, económica y política de Chile; la contribución a la estabilidad regional a través del fortalecimiento de los procesos democráticos y de desarrollo sostenible en los países participantes en los programas; la promoción de los procesos de

31. *La Política de Cooperación Internacional de Chile periodo 1999-2000.*

32. Según el Informe de Desarrollo Humano de 1998 de Naciones Unidas, Chile se sitúa en el lugar 31 (Alto Desarrollo Humano), superando a los otros países latinoamericanos. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Mundi-Prensa Libros, Madrid, 1998. p.128

33. *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Periodo 1994/2000.*

integración y de cooperación en la región; y, finalmente, estimular entre los países participantes la transferencia de conocimientos y experiencias que desarrollen capacidades autónomas de gestión, fortalezcan las capacidades científicas, técnicas, y se potencien los procesos productivos, el desarrollo institucional y las capacidades de gestión gubernamental³⁴.

Lo que inicialmente eran proyectos de cooperación acordados en los marcos de relaciones bilaterales, se ordena y sistematiza en programas de cooperación horizontal que tiene por prioridad ciertas regiones geográficas, las que resultan más cercanas histórica, política, cultural y geográficamente: Centroamérica, el Caribe y Sudamérica.

Si bien los recursos han aumentado constantemente hasta duplicarse desde 1993 hasta 1999, para el año 2000 se espera una disminución considerable del presupuesto para CTPD. Para efectos de financiación de los programas de cooperación horizontal, Chile optó inicialmente por la modalidad de costos compartidos, tanto con fuentes bilaterales como multilaterales (fondos del BID, la OEA, la FAO y la OIM) y costos compartidos con los países destinatarios. En 1992 se incorpora la Cooperación Horizontal al presupuesto de la Agencia y se aprueba en el Parlamento para el año siguiente. Desde 1993 hasta 1999, se han destinado seis mil millones de pesos para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.

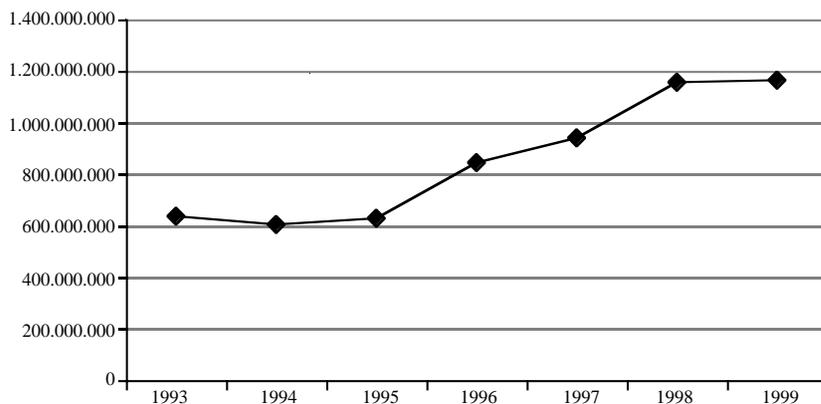
Cuadro 3
Presupuesto para Cooperación Horizontal de Chile (CTPD)
en miles de pesos desde 1993 hasta 1999³⁵

Año Fiscal	1993	1994	1995	
Aporte en miles de pesos	642.240	605.000	631.994	
Año Fiscal	1996	1997	1998	1999
Aporte en miles de pesos	845.350	943.496	1.162.650	1.169.297
Total 1993-99	6.000.037			

34. *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*

35. Tabla y Gráfico elaborado por la autora según datos en Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000 y entrevista a Eugenio Pérez Monje.

Gráfico 4
Gráfico del Presupuesto para Cooperación Horizontal de Chile
(CTPD) en miles de pesos desde 1993 hasta 2000³⁶.



Sin embargo, la cooperación se enmarca en un contexto más amplio de políticas sociales, económicas y de política interna y externa, que condicionan la disponibilidad de recursos y asignación hacia unos u otros programas y proyectos. Al margen de los valores éticos y solidarios que impulsan las políticas de cooperación, lo cierto es que imperan también criterios políticos y económicos a la hora de definir las prioridades. En coherencia con los principios y objetivos fundadores de la Política Exterior de Chile, la cooperación internacional otorga prioridad a las áreas de “calidad de vida y desarrollo social, educación, ciencia y tecnología, pequeña y mediana empresa, descentralización y desarrollo regional, modernización del Estado, desarrollo sostenible y medio ambiente, y formación de recursos humanos”³⁷, tanto para la cooperación vertical como para la horizontal, fomentando la democracia y el respeto a los Derechos Humanos en su participación en organismos multilaterales como en los distintos programas de cooperación en que se inscribe.

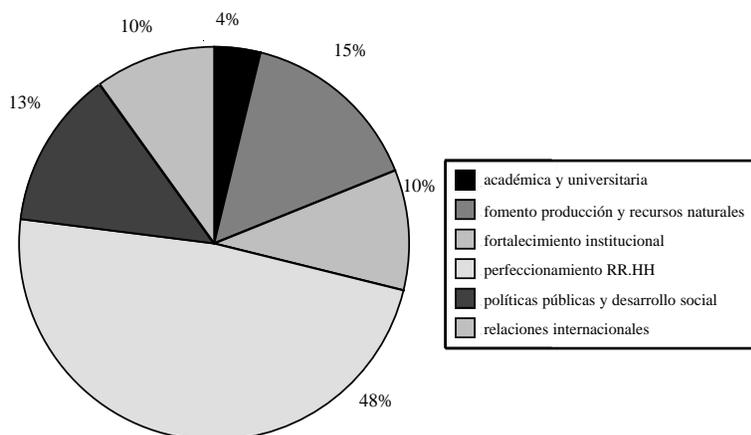
Ya de cara al exterior, las líneas de cooperación de la Agencia buscan resaltar y ofertar aquellas áreas en que el país es más competitivo y puede aportar en experiencia y “know how”. Se distinguen ocho líneas de cooperación: desarrollo social y superación de la pobreza; desarrollo productivo y fomento de

36. Tabla y Gráfico de elaboración propia según datos en *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000*.

37. GARCÍA, Marcelo (ed.) p.54.

las exportaciones; apoyo a la gestión de la cooperación internacional; gobernabilidad y transición a la democracia; inversión pública y gestión financiera del Estado; apoyo a la modernización del Estado; perfeccionamiento de recursos humanos en Chile; y gestión integral de los recursos naturales³⁸. Sin embargo, para 1998, el gobierno decide focalizar más sus energías y recursos en seis áreas específicas: políticas pública y desarrollo social; fortalecimiento institucional; fomento productivo e integración regional; relaciones internacionales; académica y universitaria; y perfeccionamiento de recursos humanos (ver gráfico 5). Los instrumentos que se utilizan son: seminarios, asistencia técnica y pasantías, becas de postgrado y especialización, expertos cooperantes y cursos internacionales. Las becas son el instrumento que se lleva el mayor porcentaje de recursos (48%), seguido por los seminarios que se organizan a nivel regional (14%).

Gráfico 5
Distribución porcentual de los recursos otorgados por Chile a Cooperación Horizontal entre 1994 y 1999, por área temática³⁹



Desde sus inicios, la cooperación horizontal de Chile determinó sus áreas geográficas en orden prioritario, respondiendo a lazos históricos y culturales, áreas geográficas más necesitadas e intereses políticos y económicos del país. Estas áreas se dividieron en seis niveles de mayor a menor prioridad⁴⁰:

38. La AgCI define como Líneas de Cooperación en "actividades agrupadas por temas específicos de cooperación, que han sido identificados después de un proceso de armonización entre la oferta y la demanda". *MEMORIA 1997, AGCI, Santiago de Chile, 1998.*

39. Gráfico elaborado por la autora según datos en *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000.*

40. GARCÍA, Marcelo (ed.). p.244

- Países de Centroamérica⁴¹
- Países anglófonos del Caribe
- Países de América del Sur y México
- Países del sur de África
- Países de la Cuenca del Pacífico
- Países de Europa del Este

Cuadro 5
Cooperación Horizontal de Chile, recursos aportados en miles de pesos
por Región Geográfica 1994-1999⁴²

Región Geográfica	1994	1995	1996
Centroamérica	438.264	382.846	509.560
Caribe Anglófono y Haití	41.578	152.163	151.307
Sudamérica y México	20.695	30.096	69.578
Otras Regiones ⁴³	5.567	1.628	12.192
No regionalizable	98.896	65.262	102.713
Subtotal	605.000	631.995	845.350

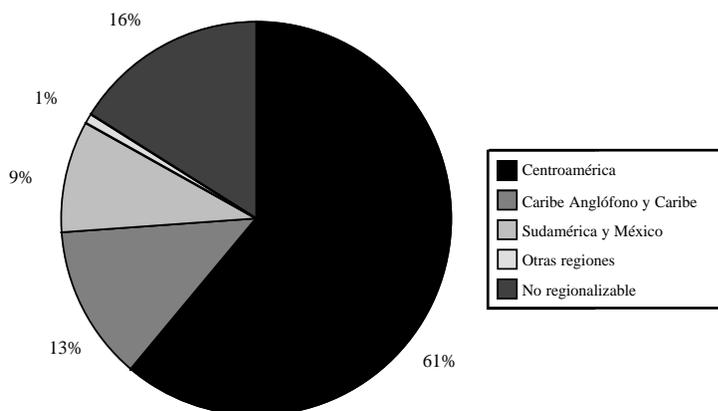
Región Geográfica	1997	1998	1999
Centroamérica	591.798	670.000	669.408
Caribe Anglófono y Haití	53.638	148.181	158.242
Sudamérica y México	52.513	140.999	178.926
Otras Regiones	4.322	5.005	26.709
No regionalizable	241.225	198.465	136.012
Subtotal	943.496	1,162.650	1,169.297
TOTAL 1994-99		5.357.788	

41. En este primer nivel se agrega a los países del Caribe Hispano.

42. *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Periodo 1994/2000.*

43. Asia Pacífico, África, Medio Oriente, Europa del Este.

Cuadro 6
Relación porcentual de la Cooperación Horizontal de Chile
por subregiones 1994-2000⁴⁴



5. Cooperación Triangular

La necesidad de evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos, y aprovechar la experiencia y la cercanía cultural, ha llevado a la creación de una modalidad nueva de trabajo, donde fuentes tradicionales como Japón o Suecia, buscan aumentar la eficacia de su cooperación a través de países más próximos al destinatario. La reducción de costos de adaptación, similitud lingüística y el mayor conocimiento de la idiosincrasia latinoamericana, otorgan ventajas comparativas a un país como Chile para actuar en Centroamérica, por ejemplo, en comparación con lo que podrían hacer los propios japoneses o suecos. Esas ventajas y realidades han llevado a las fuentes tradicionales y a países de desarrollo medio a aunar sus fortalezas (recursos-experiencia), en favor de una mejora cualitativa y cuantitativa de los programas de Cooperación para el Desarrollo.

A lo largo de estos últimos años, esta práctica se ha sistematizado y asentado en la cooperación internacional chilena a través del documento: *La Cooperación Triangular de Chile*. En éste se define la cooperación triangular como

44. Gráfico elaborado por la autora según datos en *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000*.

una “asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, donante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente con acciones a favor de una tercera nación en desarrollo (beneficiario)”⁴⁵. Esta modalidad tiene por principales objetivos: potenciar la movilización de recursos para la CTPD y fortalecer las relaciones bilaterales entre los “países emergentes”⁴⁶ y las fuentes tradicionales de cooperación internacional.

Esta modalidad de cooperación, surgida de la práctica en Centroamérica, donde los cooperantes chilenos tienen buena aceptación y han demostrado eficacia, se puede dividir en tres tipos: apoyo a programas de cooperación vertical, apoyo a programas de cooperación horizontal, o bien, a la generación de un Proyecto Triangular en que las partes concurren a una acción concebida desde su origen como un proyecto triangular.

Ejemplos de esta cooperación triangular son los proyectos realizados en conjunto con Japón: cursos internacionales destinados a profesionales de terceros países (América Latina) en áreas productivas y telecomunicaciones, envío de expertos chilenos a Bolivia, Guatemala y Honduras, y un proyecto de “Transferencia de Experiencia de Chile en Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones” para Europa Central y del Este, con financiación de Japón y el PNUD. En junio de 1999 Chile y Japón acordaron un “Programa de Partnership” que formaliza la asociación y responsabilidad conjunta en proyectos comunes hacia terceros países de menor desarrollo relativo en Latinoamérica.

Otros proyectos de cooperación triangular son los realizados con Dinamarca (“Programa de Fortalecimiento Municipal en Nicaragua), con Suecia (“Apoyo al Fortalecimiento de las Capacidades de gestión de la Cooperación Internacional” en Guatemala), con Finlandia (proyecto “Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria del Mueble en Nicaragua”), con Estados Unidos (Programa de Becas de Desarrollo Estados Unidos/Chile, por el cual se financian becas de estudio y especialización de estudiantes de Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Centroamérica), con Luxemburgo (“Programa de Mejoramiento de la Educación” en Nicaragua). Con fuentes multilaterales se han desarrollado cursos internacionales, efectuados por chilenos con participación de la AGCI, universidades nacionales, CEPAL, entre otros, apoyados por la Organización de Estados Americanos, en temas como “recursos naturales, medio ambiente, acuicultura, silvicultura, negociaciones internacionales, gestión de la cooperación internacional y gobiernos regionales”⁴⁷.

45. *La Cooperación Triangular de Chile*, AGCI, Santiago de Chile, p.6

46. En esta cooperación aparece un nuevo concepto, el de “país emergente” que hace referencia a “países que presentan un nivel de desarrollo medio, con claras ventajas comparativas en algunos de sus sectores y que los habilitan como potenciales cooperantes horizontales”. *La Cooperación Triangular de Chile*, p.6

47. *Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000*.

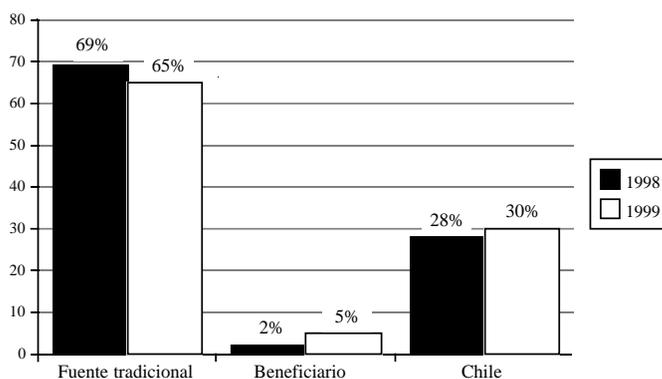
Si bien la cooperación triangular era un tema que ya se trabajaba a mediados de los '90, no será hasta 1997-98 cuando se oficialicen los programas y se lleven a cabo. De los programas en que ha participado Chile como cooperante, el país ha aportado un 29% de los recursos totales, duplicándose los recursos de un año a otro.

Cuadro 7
Resumen de la Cooperación Triangular 1998-1999⁴⁸

Participantes	1998 Aporte US\$	1999 Aporte US\$	Total Aporte US\$
Fuente Tradicional	712.524	1.183.776	1.896.300
Beneficiario	25.000	85.000	110.000
Chile	288.101	539.630	827.731
Total	1.025.625	1.808.406	2.834.031

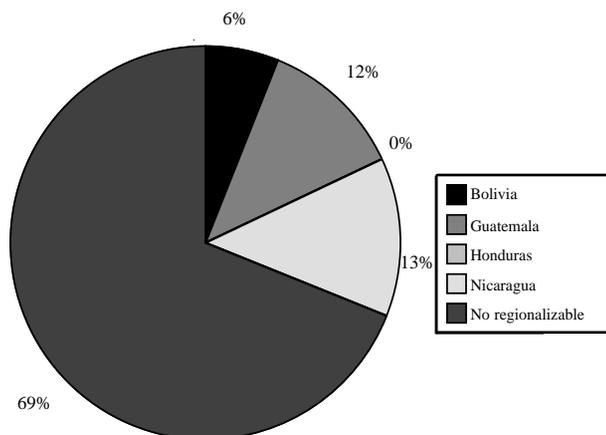
En cuanto a los países destinatarios, los principales beneficiarios han sido países centroamericanos (Guatemala, Honduras y Nicaragua), lo que se perfila dentro de la política de la Agencia. Bolivia es el cuarto país beneficiario de la cooperación triangular y el resto de los países Latinoamericanos se enmarcan en la cooperación no regionalizable que son mayoritariamente cursos y seminarios abiertos para toda la zona.

Gráfico 7



48. Cuadro en *Balace de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000*, y gráfico elaborado por la autora según cuadro anterior.

Cuadro 8
Aporte de Chile a la Cooperación Triangular por país beneficiario
1998-1999⁴⁹



6. Conclusiones

Chile se encuentra en un proceso de transición entre ser un país eminentemente receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo y ser país donante de Cooperación Internacional al Desarrollo, período en que se conjugan intereses tanto de las fuentes tradicionales como del gobierno chileno, para perfilar políticas coherentes de cooperación que respondan a las necesidades de desarrollo tanto nacionales como de los terceros países a quienes se asiste.

El período anterior a 1990, determina sustancialmente el contexto de cooperación de los últimos años del gobierno militar y la posterior afluencia de recursos por parte de países industrializados que apoyaban la democratización de Chile. Los factores socioeconómicos de la década de los '90 también condicionaron la disminución de la legibilidad del país como receptor de AOD y ha potenciado el inicio de una Cooperación Horizontal de Chile. De igual forma, las condicionantes económicas de los dos últimos años, determinarán las asignaciones presupuestarias y prioritarias para la CTPD durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar.

49. Gráfico elaborado por la autora según datos en *MEMORIA 1998*, p.123 y *Balace de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000*.

Chile se presenta en el escenario internacional como un país emergente, con un nivel de desarrollo medio y ventajas comparativas que le posibilitan como país donante de cooperación horizontal, pero con necesidades propias de un país en desarrollo. El fortalecimiento de la economía chilena ha incentivado un cambio de enfoque en el acercamiento de las fuentes tradicionales hacia el país, transformando la cooperación internacional de una ayuda asistencial y política en una herramienta de desarrollo específico, tecnológico, productivo y económico que sugiere una apuesta concreta en las ventajas y potencialidades de Chile, en su desarrollo sostenible y su capacidad de país motor en la región.

Las condiciones de desarrollo regional, la integración económica y comercial, la estabilidad democrática de Sudamérica y México, han significado un atractivo aliciente para las fuentes tradicionales que han recuperado su interés en la región⁵⁰. Y a su vez, la apertura de espacios y foros políticos de diálogo en Latinoamérica y Caribe, ha potenciado un intercambio más fluido de Cooperación Técnica para el Desarrollo que se sustenta en los lazos culturales, históricos, políticos y de solidaridad que atraviesan el continente.

Las limitantes de disponibilidad de recursos obligan a Chile a optar por una cooperación técnica más limitada y buscar apoyo en países industrializados como Suecia o Japón, para llevar a cabo acciones de cooperación triangular. A través de este programa que hace de puente entre la cooperación vertical y cooperación horizontal, el país continúa recibiendo recursos, se potencia la condición de “país emergente” para que lleve a cabo iniciativas de cooperación internacional. En este proceso bisagra, de pasar de país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo a país donante de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cooperación triangular es una herramienta de aprendizaje. El proceso se ha realizado de forma natural y coherente con los intereses políticos, económicos y sociales del país, que sin desvincularse de su realidad de país en desarrollo ni perder el apoyo financiero y político de los países industrializados, es consciente del escenario latinoamericano en que se inserta y participa con interés en la estabilidad y el desarrollo de la región.

50. “...este renovado interés europeo por América Latina, que descansa, como hemos visto, principalmente en factores económicos, no se manifiesta de igual forma respecto de todos los países latinoamericanos, existiendo significativas diferencias entre los países con mayor atractivo comercial e inversor, caso especialmente de Mercosur, México y Chile, y aquellos otros con menor atractivo económico, que corren el peligro de irse quedando descolgados en la atención e interés de la Unión e Europea, configurándose, como ha señalado Sanahuja, una América Latina de dos velocidades en las relaciones con la Unión Europea”. DEL ARENAL, Celestino. “Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971 - 1997): Evolución, Balance y Perspectivas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N°2, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1998. pp.137-138.

“La cooperación entre las naciones es un instrumento para afianzar la paz, para asegurar el desarrollo, para generar el progreso y para asegurar condiciones de vida dignas y mejorar las relaciones entre todas las naciones”⁵¹.

Bibliografía

- AYLWIN AZOCAR, Patricio: *Discurso de Inauguración Oficial AGCI* en Santiago de Chile, 18 de Diciembre de 1990, Palacio de la Moneda.
- DEL ARENAL, Celestino, “Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971 - 1997): Evolución, Balance y Perspectivas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N°2, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1998.
- GARCÍA, Marcelo (ed.): *Más Allá de las Fronteras*, Corporación de Cooperación Internacional, Santiago de Chile, 1993.
- GARCÍA, Marcelo: “La Cooperación Internacional más allá de la transición”, *Más Allá de las Fronteras*, Corporación de Cooperación Internacional, Santiago de Chile, 1993
- INSULZA, José Miguel (a): *Ensayos sobre Política Exterior*, Editorial Los Andes, Santiago de Chile, 1998.
- INSULZA, José Miguel (b): *Estado, Sociedad Civil y Cooperación Internacional como Instrumento para el Desarrollo*, AGCI, Santiago de Chile, 1998.
- MEMORIA 1990, AGCI, Santiago de Chile, 1991.
- MEMORIA 1991, AGCI, Santiago de Chile, 1992.
- MEMORIA 1992, AGCI, Santiago de Chile, 1993.
- MEMORIA 1993, AGCI, Santiago de Chile, 1994.
- MEMORIA 1994, AGCI, Santiago de Chile, 1995.
- MEMORIA 1995, AGCI, Santiago de Chile, 1996.
- MEMORIA 1996, AGCI, Santiago de Chile, 1997.
- MEMORIA 1997, AGCI, Santiago de Chile, 1998.
- MEMORIA 1998, AGCI, Santiago de Chile, 1999.
- MEMORIA 1999, AGCI, Santiago de Chile, 2000.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Mundi-Prensa Libros, Madrid, 1998.
- WEINSTEIN, Jacqueline (a): *Tendencias y Perspectivas de la Cooperación Bilateral, en el Ambito Internacional*. Ponencia presentada en la XIV Reunión de Directores de Cooperación Técnica Internacional de América Latina y el Caribe, Santo Domingo 1°-3 de diciembre, 1999.

51. AYLWIN AZOCAR, Patricio: *Discurso de Inauguración Oficial AGCI* en Santiago de Chile, 18 de Diciembre de 1990, Palacio de la Moneda.

WEINSTEIN, Jacqueline (b): "Presentación" en *Memoria 1997*. Santiago de Chile, AGCI, 1998.

Documentos

La Política de Cooperación Internacional de Chile Período 1999-2000, AGCI, Santiago de Chile, 1999.

LEY N°18.989, TITULO III, que crea la Agencia de Cooperación Internacional. Diario Oficial de 19 de julio de 1990.

Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1998.

"Título I del Ministerio de Planificación y Cooperación", cit. por : *Organización y Desarrollo de la Cooperación Internacional de Chile 1990-1993*, AGCI, Santiago de Chile, 1994.

La Cooperación Triangular de Chile, AGCI, Santiago de Chile, 2000.

Balance de la Cooperación Internacional de Chile durante el Período 1994/2000, AGCI, Santiago de Chile, 2000.

Entrevistas

Entrevista a Adolfo Castillo, profesional del departamento de políticas y planificación de la AgCI, realizada el 29 de septiembre de 1999.

Entrevista a Eugenio Pérez, Jefe del departamento de políticas y planificación de la AgCI, realizada el 28 de septiembre de 1999.

Entrevista a Margarita Gutiérrez, subjefa de Cooperación Horizontal, Coordinadora Programa América del Sur, México, Haití y otras áreas geográficas de la AgCI, realizada el 20 de octubre de 1999.