



UNIVERSIDAD DE CHILE  
Instituto de Estudios Internacionales  
Magíster en Estudios Internacionales

**LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO INSTRUMENTO DE  
POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL PERÍODO DE LA  
CONCERTACIÓN, 1990-2010: EL CASO CENTROAMERICANO**

**Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales**

REBECA ALEJANDRA LÓPEZ IZQUIERDO

Profesora guía: María José Henríquez Uzal

Santiago de Chile  
2014

Dedicado a  
todos los que están,  
estuvieron y estarán  
en mi proceso de crecimiento.

A quienes hasta hoy han aportado  
en mi historia con  
sus consejos, su experiencia,  
su sabiduría y su amor.

Y a ti,  
que estas a punto de  
sumergirte en estas páginas..

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer especialmente a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), por haber contribuido con mi formación profesional y darme la oportunidad de estudiar un postgrado fuera de mi país.

Al Fondo Mixto de Cooperación Triangular Chile-España, por haber seleccionado mi tesis como una de las ganadoras del Primer Concurso Nacional de Financiamiento de Tesis en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Al Instituto de Estudios Internacionales, a mis profesores y al personal administrativo, por el conocimiento, la dedicación y el cariño.

A mi tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por haber sido mi primera casa de estudios y darme las herramientas necesarias para enfrentar cualquier reto académico que quiera superar.

A mi Centroamérica, mi familia y mis amigos que en la distancia han sido mi motivación, mi inspiración y fortaleza.

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>MARCO TEÓRICO</b>	4
1. El Constructivismo	4
1.1 La interpretación constructivista de la Cooperación Internacional	7
2. Cooperación Internacional	13
3. La Cooperación Internacional para el Desarrollo	15
4. La Cooperación Sur-Sur	19
5. Política Exterior	27
5.1 Análisis de Política Exterior	31
5.2 El Comportamiento Organizacional	33
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR EN EL PERIODO DE LA CONCERTACIÓN</b>	37
1. Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)	38
1.1 La Cooperación como Instrumento en el gobierno de Aylwin	40
2. Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)	51
2.1 La Cooperación Sur-Sur como Instrumento en el gobierno de Frei	54
3. Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)	58
3.1 La Cooperación Sur-Sur como Instrumento en el gobierno Lagos	61
4. Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)	64
4.1 La Cooperación Sur-Sur como Instrumento en el gobierno de Bachelet	67
<b>CAPITULO III</b>	
<b>EL ROL DE CHILE COMO COOPERANTE Y SUS RESULTADOS EN CENTROAMÉRICA</b>	81
1. Evaluación de factores que pueden condicionar el rol de Chile como cooperante	81
2. La Cooperación Sur-Sur chilena en Centroamérica	84
3. Cooperación o Asistencia Técnica	94
4. Formación y Becas	98
<b>CONCLUSIONES</b>	109
<b>FUENTES</b>	115

## **ÍNDICE DE DIAGRAMAS**

Diagrama 1. Participación de grupos en la toma de decisiones de Política Exterior	33
---	----

## **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1: Presupuesto de la Nación otorgado a AGCI desde 1999 a 2010	75
Tabla 2: Presupuesto de AGCI otorgado al programa CTPD entre 1993 y 2010	89
Tabla 3: Distribución porcentual de los recursos aportados a CTPD por región	90

## **ÍNDICE DE GRÁFICAS**

Grafica 1: Presupuesto de la Nación otorgado a AGCI desde 1999 a 2010	76
Grafica 2: Personal de la AGCI entre 1999 y 2010	79
Grafica 3: Presupuesto de AGCI otorgado al programa CTPD entre 1993 y 2010	89
Grafica 4: Gastos ejecutados en Centroamérica por concepto de Cooperación Técnica y Formación y Becas entre 1993 y 2010	93
Grafica 5: Actividades realizadas entre 1993 y 2009 en Centroamérica	95
Grafica 6: Becas otorgadas entre 1993 y 2009 a profesionales centroamericanos	100
Grafica 7: Becas de larga y corta duración en Centroamérica entre 2006 y 2010	102

## **Resumen**

La presente tesis aborda el tema de la Cooperación Sur-Sur de Chile a través de la interpretación constructivista para identificar desde la perspectiva del cooperante, qué lo motiva a dar este tipo de ayuda. El regreso de la Democracia permitió que una cantidad importante de Cooperación Internacional para el Desarrollo se otorgara al país, es por eso que entre 1990 y 1993 Chile era receptor neto de cooperación administrándose a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) creada con ese fin. Sin embargo, con el establecimiento del Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, se adquiere una doble participación en el Sistema Internacional de Cooperación: como receptor y cooperante. Desde entonces, la AGCI es la encargada de la cooperación recibida y otorgada por Chile.

Se estudió la relación entre la Política Exterior y la Cooperación Sur-Sur exclusivamente para el caso de la cooperación chilena dirigida a Centroamérica, durante los veinte años que estuvo la Concertación en el poder. En esta línea, se buscó determinar si la cooperación, fue utilizada como instrumento para lograr satisfacer los intereses y objetivos de política exterior en los gobiernos de Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Lagos y Bachelet; asimismo, se analizaron los cambios institucionales en la AGCI, y los resultados de la cooperación en América Central. Adicionalmente, se analizaron dos variables importantes en la investigación: Chile como país de renta media y la AGCI en el comportamiento organizacional según Valerie Hudson. La primera, permitió evaluar una serie de elementos que son identificados por algunos autores como obstáculos o condicionantes de los países de renta media en su rol de cooperante; y la segunda, permitió medir los factores propuestos por la autora, para identificar si la AGCI es una organización que participa en la toma de decisiones de Política Exterior o no.

## Introducción

La presente investigación busca analizar la Cooperación Sur-Sur como dimensión de la Política Exterior chilena durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). Enfatizando la condición de cooperante<sup>1</sup> del país y los intereses subyacente a la cooperación establecida con Centroamérica. Se vuelve un tema interesante no solo por la relación sugerida entre Cooperación para el Desarrollo, en este caso Sur-Sur y Política Exterior, sino también por aplicarse a la región centroamericana, un ámbito geográfico del quehacer exterior chileno, que se considera insuficientemente estudiado desde la academia. La experiencia como estudiante del Magíster en Estudios Internacionales despertó la inquietud ante la escasa referencia relativa a la región, siendo ésta la razón principal que motivó el estudio de caso hacia Centroamérica.

Se estudió la relación entre la Política Exterior y Cooperación Sur-Sur durante los veinte años que estuvo la Concertación en el poder, exclusivamente para el caso de la cooperación chilena dirigida a Centroamérica. En esta línea, se buscó determinar si la cooperación, fue utilizada como instrumento para lograr satisfacer los intereses y objetivos de política exterior en los gobiernos de Aylwin, Frei Ruiz-Tagle, Lagos y Bachelet; asimismo, los cambios institucionales en la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), y los resultados de la cooperación en América Central.

El regreso a la Democracia en Chile, fue el punto de partida que definió una participación más activa en el Sistema Internacional de Cooperación; primero como país receptor de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y rápidamente, asumiendo el rol de proveedor de Cooperación Sur-Sur. Esta doble dimensión como país de renta media significó la vinculación paulatina entre Cooperación Sur-Sur y Política Exterior como un instrumento que facilitaría alcanzar el propósito de política exterior de cada gobierno y contribuir al desarrollo de América Latina y el Caribe a través de la transferencia de conocimientos. El análisis longitudinal permitió identificar los cambios institucionales en la

---

<sup>1</sup> Actualmente existe el debate en la utilización del término que hace referencia al Estado que es proveedor de ayuda sur-sur, algunos expertos en cooperación internacional emplean el término donante y otros, cooperante. Para fines de esta investigación, se ha decidido utilizar el que América Latina defiende, según explicación de la profesora Lazo, de cooperante, porque la cooperación sur-sur es recíproca, es una relación horizontal entre países en vías de desarrollo y el término donante, tiene que ver con la verticalidad de la cooperación tradicional. Sin embargo, es importante mencionar que en el primer capítulo, los autores citados utilizan la palabra donante.

AGCI y explicar las modificaciones en la distribución de la cooperación horizontal chilena. Centroamérica fue la región prioritaria en tres de los cuatro gobiernos de la Concertación, sin embargo, en el gobierno de Bachelet según los lineamientos de Política Exterior las prioridades cambiaron. El reto de la investigación fue establecer la razón por la cual Chile coopera Sur-Sur, desde la interpretación constructivista, en donde se utilizaron dos escuelas, realista y liberal, que permitieron explicar su motivación: siguiendo los intereses de los cooperantes o por un compromiso moral y ético.

Esta tesis se ha propuesto cumplir con una serie de objetivos generales y específicos. El objetivo general es establecer la relación entre Política Exterior y Cooperación Sur-Sur, y entre los específicos se encuentran: descubrir cuáles han sido las prácticas de ayuda utilizadas por Chile como proveedor de cooperación (cooperante); descubrir si existe un vínculo condicionante entre los intereses del cooperante y las acciones del receptor; y determinar la razón de la cooperación hacia Centroamérica durante los gobiernos de la Concertación. La hipótesis planteada fue: desde el retorno a la democracia en Chile, la Cooperación Sur-Sur es utilizada como instrumento de Política Exterior para mejorar su imagen.

Es una tesis de análisis top-down donde se utilizó la metodología cualitativa y la técnica de la observación y la recolección de datos de fuentes primarias a través de informes oficiales, entrevistas en profundidad, y secundarias mediante la revisión de libros, revistas académicas y periódicos para realizar el respectivo análisis documental.

La entrevista en profundidad, es la que se realiza entre un entrevistador/a y un informante con el objeto de obtener información sobre la vida, en general, o sobre un tema, proceso o experiencia concreta de una persona. A través de esta técnica de recolección, de acuerdo a Selltiz, Wrightsman y Cook, el entrevistador/a quiere conocer lo que es importante y significativo para el entrevistado/a; llegar a comprender como ve, clasifica e interpreta su mundo en general o algún ámbito o tema que interesa para la investigación, en particular (Selltiz, Wrightsman y Cook, 1980:151-153). Se realizaron cinco entrevistas a profesionales y expertos en el tema de la cooperación internacional, principalmente de la cooperación Sur-Sur; Pablo García, jefe del departamento de Formación de Capital Humano (becas) de AGCI; Patricia González, consultora independiente; Cristina Lazo, encargada de nuevos Proyectos y Relaciones Internacionales en el Centro de Investigación



Avanzada en Educación de la Universidad de Chile y ex directora ejecutiva de AGCI; Enrique O’Farrill, jefe del departamento de Cooperación Bilateral y Multilateral de AGCI; y Miguel Ángel Pablo, consejero de la Dirección de América del Norte, Centroamérica y Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

La investigación tiene tres capítulos. El primero corresponde al marco teórico, que intenta exponer las posturas académicas de autores de distintas disciplinas, quienes explican la Cooperación Internacional entre Estados, principalmente la Cooperación Sur-Sur, y las motivaciones para que se dé la ayuda entre Estados desde la perspectiva del cooperante. Éste capítulo se encuentra dividido en cinco partes: la primera, que incluye dos numerales, describe lo que significa el Constructivismo en las Relaciones Internacionales como la corriente seleccionada para enmarcar y analizar la cooperación internacional, y hace una interpretación utilizando dos escuelas tradicionales de la disciplina, que permiten separar las razones que motivan al donante para dar cooperación. La segunda, tercera y cuarta parte conceptualizan y describen tres términos importantes para la presente tesis que permitirán familiarizar al lector con el problema de estudio. El concepto de Cooperación Internacional (CI), el de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y el de Cooperación Sur-Sur (CSS) respectivamente. Finalmente, la quinta parte pretende hacer una aproximación al tema de la Política Exterior y su análisis, e identifica el Proceso Operacional de Valerie Hudson como el nivel de análisis de este estudio.

El capítulo II, hace la aproximación entre CSS y la Política Exterior de la Concertación, e identifica para cada gobierno, el propósito de su Política Exterior, cómo se utilizó la CSS como instrumento para facilitar ese objetivo y la motivación realista o liberal de Chile como cooperante. Finalmente, el capítulo III, hace una evaluación que permite determinar si Chile como país de renta media ha tenido algún obstáculo para ejecutar correctamente su rol de cooperante. Además explica cómo se fueron dando las relaciones de cooperación entre Chile y Centroamérica, y las prácticas de ayuda que se utilizaron dentro del Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo mostrando una serie de datos estadísticos que permiten medir el éxito y desarrollo de la CSS que Centroamérica recibe de Chile.

# CAPÍTULO I

## Marco Teórico

### 1. El Constructivismo

El Constructivismo se constituye como corriente intermedia entre racionalistas, herederos de la síntesis Neo-Neo, y los reflectivistas, herederos del pospositivismo y del estructuralismo. La construcción de intereses<sup>2</sup> e identidades<sup>3</sup> construye su centro de atención. Según Carlos Luna, *el programa de investigación del Constructivismo no es una cuestión formal, más bien responde a las carencias<sup>4</sup> que tienen los demás enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales, sobre todo originados a partir del debate Neo-Neo, particularmente en el tratamiento de los factores Socio-Cognitivos*. Es importante afirmar que el Constructivismo no es una Teoría de las Relaciones Internacionales, más bien es una forma de interpretación de hechos internacionales (Luna, 2009:13). En este sentido, el constructivismo ha ofrecido alternativas de interpretación en momentos de cambio en las relaciones internacionales y sus implicancias en la Política Exterior. El fracaso de las dos teorías dominantes (realismo, liberalismo) de predecir y explicar el fin de la Guerra Fría facilitó la llegada del Constructivismo a la disciplina de las Relaciones Internacionales (Flockhart, 2012:79).

Algunos académicos como Wendt, consideran que el constructivismo es una teoría dominante y muchos otros, como Onuf, sostienen que el constructivismo no es una teoría, sino una forma de estudiar las relaciones sociales (Fierke, 2010:185). En ésta investigación nos referiremos a él como un enfoque interpretativo según el entendimiento de que

---

<sup>2</sup> El Diccionario de Relaciones Internacionales define el interés nacional como objetivo natural, esencial y fundamental de un Estado y factor determinante final que sirve de guía a los creadores de decisiones de un Estado para trazar la política exterior (Plano y Olton, 1969:191).

<sup>3</sup> Cuando hablamos de las Identidades, se hace alusión a cómo los decisores de Política Exterior perciben a su propio país, y cómo el resto de naciones que forman parte del Sistema Internacional los perciben a ellos, por ejemplo, como amigos o enemigos. La identidad es lo que los actores son e incluye aquellas ideas sostenidas por el Yo, o estructura interna, y aquellas ideas sostenidas por el Otro, o estructura externa (Wendt, 1999: 224).

<sup>4</sup> Hay que mencionar que las principales carencias que muestran los enfoques racionalistas están en la explicación de las nociones de cambio y transformación de los diversos órdenes dentro del sistema internacional, por ejemplo, el cambio de un sistema bipolar a uno multipolar al finalizar la Guerra Fría (Luna, 2009:13).

(...) el constructivismo no tiene nada sustancial que decir acerca de quién o cuáles son los principales actores, problemas o temas de las Relaciones Internacionales. El constructivismo no ofrece soluciones a sus problemas específicos, ni prescribe ninguna política en particular. De hecho, el constructivismo puede ser visto como un recipiente vacío que sólo especifica una ontología social (Flockhart, 2012:80).

Según Fierke, el Constructivismo enfatiza que los actores no son totalmente libres de escoger sus circunstancias, sino que hacen elecciones en el proceso de interactuar con otros. Es por eso que las relaciones internacionales son una construcción social que ofrece una visión más completa o una "mejor" explicación, basada en el análisis de cómo los factores materiales e ideológicos se combinan en la construcción de diferentes posibilidades y resultados (Fierke, 2010:180).

El profesor Kepa Sodupe (2003:166), establece que:

El constructivismo sostiene la idea de que el mundo social, o más concretamente el sistema internacional, es una construcción humana basada en ideas compartidas (...) En este sentido los hechos sociales existen porque atribuimos intersubjetivamente ciertos significados o funciones a determinados objetos y acciones. Una vez que los representamos colectivamente, confiriéndoles una existencia, se convierten en realidad social, con consecuencias reales. Estos significados intersubjetivos presentan propiedades estructurales en la medida en que definen los contornos relativos de la realidad social, convirtiendo ciertas acciones en aceptables o inaceptables, factibles o no factibles, concebibles o no concebibles.

Además la profesora Barbé (2007:93) agrega que en lugar de enfatizar exclusivamente los incentivos materiales (económicos, militares), el constructivismo *presta gran atención a la construcción de las identidades (principios y valores compartidos, percepciones del mundo, marcos histórico-culturales generadores de identidades, mecanismos de interiorización)*. El tema central de la problemática constructivista es *la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales* (Wendt, 1987:339) y dentro de su agenda de investigación las instituciones internacionales ocupan un lugar destacado, entendidas como complejos

normativos que conforman las identidades de los Estados, y consecuentemente, sus intereses y comportamiento.

El constructivismo esta ensamblado sobre tres puntos, según Wendt: 1) los Estados son los principales actores del sistema; 2) las estructuras del sistema son intersubjetivas más que materiales, y 3) los intereses e identidades de los Estados están condicionados por esa estructura social más que dados exógenamente por la naturaleza humana o por la política interna (Wendt, 1996). Los comportamientos cambian, pero no así las identidades e intereses que permanecen constantes, previos y no afectados por la acción. Sin embargo, es necesario considerar que las identidades e intereses no son exógenos a la acción, sino endógenos, son parte de la acción, inscritos en ella y transformados por ella (Wendt, 1992:398). A su vez los intereses son dependientes de las identidades (Wendt, 1994:395).

Alexander Wendt, considerado el autor más representativo de ésta corriente en su texto emblemático “Anarchy is what States make of it”, plantea lo siguiente:

Mi objetivo con este artículo es construir un puente entre estas dos tradiciones (racionalismo y reflectivismo) (...) desarrollando un argumento constructivista (...) a partir de la afirmación liberal de que las instituciones internacionales pueden transformar las identidades y los intereses de los Estados (...) mi estrategia para construir este puente consistirá en discutir la afirmación neoliberal de que la autoayuda (self-help) viene dada por la estructura anárquica de forma exógena al proceso. (...) Defiendo que la autoayuda y la política de poder no se derivan lógicamente o causalmente de la anarquía y que si hoy nos encontramos en un mundo de autoayuda, es debido al proceso, no a la estructura. (...) la estructura no tiene ni existencia ni fuerza causal separada del proceso. La autoayuda y la política de poder son instituciones, no características esenciales de la anarquía. La anarquía es lo que los Estados hacen de ella (Wendt, 1992:394).

De acuerdo al análisis constructivista la Anarquía, que es considerada como una lógica predeterminada dentro del Sistema Internacional no es tal, sino que trata de una elaboración intersubjetiva de los Estados, quienes son personificaciones, a los cuales se les confieren cualidades psicológicas propias de los seres humanos, tales como la formación de identidades e intereses y percepciones (Luna, 2009:13-14). Mientras que para la mayoría de las corrientes de la disciplina de las Relaciones Internacionales la anarquía es un factor

negativo, para el enfoque constructivista de Wendt no lo es, dado que expresa que la anarquía toma su significado dependiendo del agente que la vive y la relación que tienen con ella, lo que significa que la anarquía per sé no es conflictiva, lo que sucede es que los Estados la perciben de esta forma (Pinilla, 2012:20). En este sentido, la realidad o un fenómeno específico (estructura) puede tener diferentes significados de acuerdo a las preferencias intersubjetivas del individuo (agente) que la observe, por ende, la realidad es un proyecto bajo construcción constante.

De acuerdo a Fierke, los sujetos de política internacional no son universalmente egoístas racionales, sino más bien *tienen distintas identidades formadas por circunstancias culturales, sociales y políticas, así como materiales, en las que están inmersas. Ellos no son estáticos sino que están en constante evolución a medida que interactúan entre sí y con su medio ambiente* (Fierke, 2010:182). Esto significa que las relaciones entre Estados evolucionan y son el producto de un proceso histórico y de sus interacciones en el tiempo.

Según Arriola, en el constructivismo se argumenta que así como existe una estructura material que ciertamente constriñe a los actores a tomar determinadas rutas de acción, también existe una estructura ideacional, formada por las prácticas sociales y los discursos, que son esencialmente libres y espontáneos, y que otorgan una determinada identidad a los Estados, enmarcando así sus posibilidades de acción (Arriola, 2013:389). Según Prado, los constructivistas parten de la idea de que las estructuras de la política internacional son básicamente sociales y no exclusivamente materiales o tangibles. Estas estructuras sociales, al influir en las percepciones de los gobernantes sobre la realidad internacional, condicionan los intereses, los valores, la ideología y las percepciones de los actores internacionales. Eso significa que los intereses nacionales de los países son producto de las construcciones sobre lo que sus respectivos estadistas perciben respecto al contexto internacional (Prado, 2009:43).

### **1.1 La interpretación constructivista de la Cooperación Internacional**

Para fines de esta investigación, cuando se habla de Cooperación Internacional (CI) se está refiriendo a *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*<sup>5</sup> *consensuadas* (Correa, 2012:26). Y se describe de acuerdo a Keohane, como la cooperación intergubernamental que se lleva a cabo *cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medio para facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas* (Keohane, 1988:74). En una forma más sencilla, Insulza (1998:3) la explica como *el conjunto de acciones que intentan coordinar políticas o aunar esfuerzos para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional*.

Siguiendo la lógica de Flockhart, se consideró al constructivismo como un recipiente vacío que se debe llenar de contenido. Y para aplicarlo, se utilizarán dos escuelas que permiten separar los argumentos de los académicos que explican las motivaciones para dar CI. De ésta forma, existen dos explicaciones para entenderla; una de compromiso moral que se incluye como parte de la escuela liberal y otra desde los intereses de los Estados que corresponde a la escuela realista. En éste sentido, si aplicamos lo que Wendt dice cuando plantea que la anarquía es lo que los Estados quieren que sea, entonces la Cooperación Internacional será lo que los Estados quieren que sea, una respuesta pragmática para satisfacer sus intereses o una responsabilidad moral para ayudar a los más desfavorecidos.

Puede afirmarse, con carácter general, que los estudios sobre la CI han registrado una fuerte polarización, principalmente entre estas dos corrientes y argumentos. La primera entiende que *los programas de ayuda exterior han sido establecidos siguiendo los intereses de los donantes* (Ayllón, 2007:42) *basándose en su propio interés económico y estratégico* (Ruttan, 1987:1). La segunda, considera que *la ayuda internacional es una respuesta a la pobreza que surge en el mundo, una solución ética y un imperativo moral* (Ayllón, 2007:42) *basada en la responsabilidad ética o moral de los habitantes de los países ricos hacia los habitantes de los países pobres* (Ruttan, 1987:1).

En el análisis de la CI desde la visión constructivista puede haber un aspecto realista y otro liberal. Comenzaremos a llenar nuestro recipiente vacío utilizando una de las escuelas clásicas de las Relaciones Internacionales, el realismo. Ésta escuela tradicional de la disciplina se caracteriza por ser una teoría estatocéntrica, el *Estado es el actor central*

---

<sup>5</sup> Se entiende como desarrollo al avance en los niveles de crecimiento económico, social, cultural y político de una sociedad o país, refiriéndose al progreso y las mejoras que permitan satisfacer de mejor manera las necesidades básicas humanas, como agua potable, vivienda, alimentación, educación y salud con el objetivo de mejorar los niveles de vida de la población. Extraído desde <http://www.misrespuestas.com/que-es-el-desarrollo.html>

(Sodupe, 2003:80) y su *unidad de análisis, entendido como un actor racional y unitario* (Barbé, 2007:62). La naturaleza de la vida política internacional, según ésta escuela, es esencialmente conflictiva, el mundo se encuentra inserto en una permanente lucha por el poder. Los Estados se desenvuelven en un medio anárquico, entendiendo aquel como carente de una autoridad central y la motivación humana primordial viene dada por el poder y la seguridad. Es por esto, que en un mundo anárquico, la seguridad de los Estados se vuelve potencialmente problemática y conflictiva. Smith (1986) establece que *la naturaleza inherente e inmutable egoísta de los seres humanos, cuando se enfrentan a una estructura de anarquía internacional, da como resultado que los Estados maximicen una cosa, el poder* (citado en Carlsnaes, 2002:333). De acuerdo a Wohlforth, *el egoísmo impulsa el comportamiento político y la clave para la política en cualquier área, es la interacción entre el poder social y material, una interacción que se desarrolla a la sombra de la posible utilización de poder material para coaccionar* (Wohlforth, 2012:36).

El realismo *explica la realidad internacional a partir del interés primario de los Estados de maximizar su supervivencia y sus intereses nacionales* (Pauselli, 2013:80) y en este escenario global de incesante competencia, en ciertas ocasiones los Estados colaboran entre sí; ello no como un fin en sí mismo, sino para conseguir sus intereses egoístas en el escenario internacional (Prado, 2009:28). Es decir, que los Estados colaboran con otros, no como un ejercicio de solidaridad, sino como una estrategia de política exterior cuya finalidad consiste en satisfacer sus necesidades internas. Esto significa que desde esta perspectiva los Estados no tienen compromisos éticos extraterritoriales y, en consecuencia, la CI es sólo un mecanismo más de sus políticas exteriores bajo el mandato de promover los intereses políticos, económicos y geoestratégicos del donante (Prado, 2008:3-4). Así, la postura realista considera que *la CI debe ser diseñada fundamentalmente, para incrementar la influencia política, la seguridad militar, el comercio y las inversiones externas del donante. De esta forma, siguiendo a Hook, la ayuda es interpretada como un asunto inseparable del poder* (Hook, 1995:34).

Según Hans Morgenthau, considerado el máximo exponente del realismo,

Mucho de lo que se conoce en la actualidad con el nombre de ayuda internacional tiene su naturaleza en los sobornos. La transferencia de dinero y servicios de un gobierno a otro lleva

a acabo aquí la función de precio pagado por servicios políticos prestados o que se prestaran en el futuro. Los sobornos son justificados a través de la ayuda internacional para el desarrollo, ya que la única clase de transferencia de dinero y servicios que parece ser legítima es aquella hecha con el propósito del desarrollo económico de los menos favorecidos. La ayuda al desarrollo es un instrumento de política exterior de los Estados donantes que sirve para promover su interés nacional (Morgenthau, 1962:302).

Por su parte, el economista Vernon Ruttan, también desde ésta visión realista de la CI plantea,

La explicación del autointerés de los donantes tiende a afirmar que la cooperación para el desarrollo promueve su propio desarrollo económico y político. El punto de vista de que la ayuda al desarrollo es un complemento útil a la estrategia política del donante (fortalecer el compromiso político del beneficiario hacia los países proveedores) ha sido constante y a veces el tema principal de motivación para dar CI (Ruttan, 1987:5).

En el ejercicio de la CI, según la interpretación realista, no se cuenta con motivaciones éticas, sino que solamente se recurre a esta actividad como una estrategia en aras de conseguir determinados intereses donde el fomento al desarrollo internacional no es prioritario.

Por otro lado, el liberalismo, considerada otra escuela clásica de la disciplina, *se basa en los planteamientos de Immanuel Kant sobre el advenimiento de una Confederación de Estados en la escena internacional y la necesidad de recurrir a la razón para arreglar los conflictos por vías pacíficas* (Vieira, 2005:238). En el liberalismo, las Relaciones Internacionales han de ampliar su campo de análisis para incluir, además del Estado, actores como las organizaciones internacionales, las compañías multinacionales, entre otros. Según Barbé, *la conducta internacional esta dictada por imperativos morales y se parte de la idea de que en la comunidad humana los intereses de todos los hombres son idénticos. De ahí que las relaciones internacionales sean de carácter cooperativo puro* (Barbé, 2007:47).

El liberalismo, de acuerdo a Doyle, contribuye al entendimiento de la política exterior subrayando cómo los individuos y las ideas e ideales que ellos propugnan (tal



como derechos humanos, libertad y democracia), fuerzas sociales (capitalismo, mercado) y las instituciones políticas (la democracia, la representación) pueden tener efectos directos en las relaciones exteriores. El liberalismo se identifica con el principio esencial de *la importancia de la libertad del individuo*. Por encima de todo, se trata de una creencia en la importancia de la libertad moral, del derecho a ser tratado y el deber de tratar a los demás como sujetos éticos, y no como objetos o medios. Continúa afirmando Doyle, que la preocupación por este principio genera derechos e instituciones (Doyle, 2012:54-55).

La corriente liberal, de acuerdo a Jiménez, estima que la interdependencia económica lleva a la cooperación y la paz. Y para ello, es importante instaurar mecanismos de cooperación en el mundo, los cuales podrán amortiguar los efectos de la anarquía internacional y reducir los conflictos entre naciones que culminen en guerras (Jiménez, 2004:122). Los liberales tienen un *fuerte interés por analizar las instituciones internacionales ya que pueden modificar la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación* (Salomón, 2002:13).

Doyle, dice que los teóricos liberales están de acuerdo con los realistas en que los Estados existen bajo la anarquía, pero discrepan en cuanto a la naturaleza de la misma. A diferencia de los realistas, los liberales no asumen que la anarquía internacional es un estado de conflicto. El estado de guerra realista, es un tiempo en donde los Estados temen la posibilidad de guerra de tal manera que se manejan en juegos de suma cero que produce alineamientos en el balance de poder. La cooperación temporal, por lo tanto, solo es posible entre alianzas. En cambio, entre Estados liberales, el juego puede ser de suma positiva o negativa en una zona separada de la paz entre colegas liberales. El dilema de la seguridad entre liberales, en general se resuelve por la adaptación estable, en lugar de equilibrar. Y pueden llegar a apreciar que la existencia de otros Estados liberales constituye no una amenaza, sino más bien una oportunidad de comercio mutuamente beneficioso y (cuando sea necesario) alianza contra Estados no liberales (Doyle, 2012:65-66).

En el liberalismo, se tiene una visión optimista de la naturaleza humana, al considerar que el orden político-racional y moral puede existir en el sistema internacional, igualando el comportamiento de los individuos al de los Estados, donde la actuación de ambos estaría limitada por normas éticas y morales; además los liberales, de acuerdo a

Romero, ven los intereses de los Estados de forma armónica y no competitiva entre sí (Romero, s.f.:4).

Bruno Ayllón argumenta que

El enfoque constructivista encuentra su fuente de inspiración en la tradición liberal de la teoría de las Relaciones Internacionales, vinculando la cooperación para el desarrollo con los imperativos humanitarios y con el compromiso ético. Así, el régimen de ayuda es el reflejo de la existencia de principios morales en las relaciones internacionales. Si los seres humanos poseen obligaciones morales de ayudar al prójimo, los Estados también tendrían una obligación moral parecida de ayudar a otras sociedades y Estados más desfavorecidos (Ayllón, 2007:44).

Por su lado, en esta misma dirección moral de la cooperación, Fitzgearld dice que la base ética de la provisión de CI emana de la propensión individual de aliviar el sufrimiento de sus semejantes, siempre y cuando ello pueda lograrse a través de costos aceptables. En palabras de este autor, *los fundamentos morales de la ayuda se derivan de la obligación de la humanidad para colaborar con sus semejantes, lo cual requiere de recursos transferibles a los pobres, independientemente de limitantes estatales o de fronteras* (Fitzgearld, 1998:11).

Otro de los argumentos desde la postura ética de la CI es el de Roger Riddell, autor representativo de la escuela constructivista, quien enfatiza en sus investigaciones las circunstancias que propician el marco ético para que los Estados fuertes promuevan el desarrollo de los más débiles. En su opinión,

(...) esas circunstancias son las necesidades de las personas pobres, la ausencia de equidad en los recursos y oportunidades entre ricos y pobres, las injustas relaciones históricas entre países desarrollados y en desarrollo, la posibilidad de que estas injusticias sean compensadas o resarcidas, entre otras. Cualquiera de estas circunstancias justificaría la obligación ética que tienen los Estados de cooperar (Riddell, 1987:12).

Según Ayllón (2007:44), *David Lumsdaine es el autor más representativo en el análisis de la CI desde la corriente liberal, y en palabras de Lumsdaine, los factores*

*morales, valores y principios, pueden desempeñar un papel importante en los asuntos internacionales al mostrar cómo los Estados son capaces de ir más allá de su propio interés (Lumsdaine, 1993:4-5). Vernon Ruttan, también comparte ésta idea diciendo que la responsabilidad moral de los países ricos de ayudar a reducir la pobreza y mejorar el desarrollo económico de los países pobres va más allá de las consideraciones del interés propio según el punto de vista ético (Ruttan, 1987:9). La ayuda internacional, según Lumsdaine, no puede ser únicamente explicada sobre la base de intereses económicos y políticos. Cualquier explicación satisfactoria debe dar un lugar central a la influencia de las convicciones humanitarias e igualitarias de los donantes (Lumsdaine, 1993:29).*

Habiendo planteado las dos visiones desde donde se podrá interpretar el incentivo de los donantes bajo el enfoque constructivista, a continuación, se procederá a describir la acción: cómo funciona la CI.

## **2. Cooperación Internacional**

Según Amstutz, en la política mundial, la CI se caracteriza normalmente por tres rasgos: primero, las acciones de los Estados (y otros actores no estatales) son de carácter voluntario; en segundo lugar, la cooperación implica la identificación y el compromiso de objetivos comunes; y tercero, la cooperación da resultados beneficiosos para los participantes (Amstutz, 1995:74).

La cooperación entre Estados es mucho más común que la guerra, sin embargo, hay menos conceptualización respecto a ella. El profesor Hammerstein (2003) establece que *el conflicto parece muy natural, y es fácil de entender, (...) Sin embargo, la cooperación aparece como un fenómeno que requiere explicaciones sutiles* (citado en Zartman y Touval, 2010:1). Para Zartman y Touval (2010:5), la CI se entiende como una *situación consciente y positiva en la que las partes acuerdan trabajar juntas para producir nuevas ganancias<sup>6</sup> que para cada una no estarían disponibles por la acción unilateral.*

La interdependencia y las ganancias son temas implícitos en materia de CI. De acuerdo a Zartman y Touval,

---

<sup>6</sup> Cuando se habla de ganancias, no sólo se refiere a los beneficios materiales, sino también a los intangibles, como la sensación de lograr ciertos objetivos, por ejemplo seguridad o status (Zartman y Touval, 2010:1).

Una razón común para cooperar es la interdependencia. Los Estados no son política o económicamente autárquicos; no están solos. Se necesita la ayuda activa o pasiva de otros para lograr sus objetivos. Es necesario hacerse de aliados para garantizar su seguridad; para establecer normas de comportamiento internacional; para el comercio, estableciéndose socios en la gestión de relaciones económicas internacionales y para ayudar a protegerse de los males públicos como los riesgos ambientales. A los Estados les costará menos lograr sus objetivos si cooperan en vez de actuar solos (Zartman y Touval, 2010:5).

Así mismo, no es posible separar conflicto y cooperación o estudiarlos como situaciones aisladas, para Keohane

La cooperación no implica ausencia de conflicto. Por el contrario, se halla típicamente mezclada con él y refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial. La cooperación solo ocurre en situaciones en las que los actores perciben que sus políticas están real o potencialmente en conflicto, no en las que reina la armonía (Keohane, 1988:77).

La cooperación no debe ser considerada como ausencia de conflicto, sino más bien una reacción al conflicto. Bajo esta misma dirección, Zartman y Touval (2010:3) argumentan que *si bien hay conflicto sin cooperación, parece que no hay cooperación sin conflicto. La cooperación depende de los conflictos que se deben superar.*

Se puede pensar que la confianza entre las partes puede ser motivo para cooperar, sin embargo, no es una condición para la cooperación según algunos autores. Axelrod, por ejemplo dice que,

El verdadero fundamento de la cooperación no es la confianza, sino la perdurabilidad de la relación. Cuando las condiciones son idóneas, los jugadores pueden llegar a cooperar uno con otro, descubriendo las posibilidades de mutua remuneración que la cooperación ofrece. La cooperación no requiere amistad, sino duración. El análisis muestra que los dos requisitos clave para que la cooperación prospere son que tal cooperación esté fundada en la reciprocidad, y que la sombra del futuro sea lo suficientemente importante como para hacer tal reciprocidad estable (Axelrod, 1986).

Desde su génesis, el concepto, la forma, los canales, los focos y los actores inicialmente involucrados fueron modificándose de acuerdo a los sucesos de la coyuntura mundial. El sistema de Cooperación Internacional que, desde sus inicios, estuvo pensado y dirigido para funcionar de Estado a Estado, tuvo que adaptarse al surgimiento de otros actores relevantes en la escena de las relaciones internacionales. Como relación dinámica, la CI, se modifica constantemente replanteándose y adaptándose al contexto internacional cuyos cambios son producto de políticas de cooperación anteriores, crisis y conflictos, y del surgimiento de nuevos actores. La CI es actualmente una relación entre socios que se establece a través de diferentes tipos de cooperación<sup>7</sup> (Correa, 2012:25-26). A pesar de la existencia de varios actores en el actual sistema de cooperación internacional, para fines de ésta investigación, analizaremos las relaciones cooperativas exclusivamente entre Estados.

Hasta ahora se ha hablado de la CI en su forma más general, sin embargo, existe un tipo de CI que aclara y acota el marco de las acciones en forma espacial o geográfica (Correa, 2012:27), y que surge desde países u organizaciones sociales del hemisferio norte dirigidas exclusivamente a estimular el desarrollo de países en el hemisferio sur, ésta es la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

### **3. La Cooperación Internacional para el Desarrollo**

De acuerdo a Alburquerque (1992) la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) debe entenderse *como el conjunto de actividades desplegadas por los países desarrollados que, implicando alguna transferencia de recursos concesionales a los países subdesarrollados, tiene como finalidad principal la de ayudar a superar la difícil situación existente en estos últimos* (en Barbé, 2007:216-217). La CID<sup>8</sup> es, por tanto, un tipo de

---

<sup>7</sup> De acuerdo a la Guía de Cooperación Internacional, la CI puede ser: Cooperación financiera reembolsable y no reembolsable también conocida como ayuda oficial para el desarrollo; cooperación descentralizada; cooperación sur-sur; cooperación triangular; ayuda humanitaria y de emergencia, entre otras. Extraído desde [http://www.gestrategica.org/guias/cooperacion/internacional\\_b.html](http://www.gestrategica.org/guias/cooperacion/internacional_b.html)

<sup>8</sup> Cooperación Internacional para el Desarrollo y Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) son términos que en ocasiones se utilizan con el mismo significado, y serán empleados en esta investigación como sinónimos. Sin embargo, es necesario aclarar sus diferencias. *Ayuda Oficial para el Desarrollo*, de acuerdo al Banco Mundial (2013), comprende los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias y las donaciones otorgadas por organismos oficiales de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), por instituciones multilaterales y por países que no integran el CAD a fin de promover el desarrollo y el bienestar económico en los países y territorios que figuran en la lista del CAD de destinatarios de AOD; mientras que *Cooperación Internacional para el Desarrollo* comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de

cooperación internacional cuya acción procura mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres de los países menos avanzados a través de la transferencia de recursos de unos Estados a otros.

Alejandra Boni plantea que son dos factores los que dan origen a la CID. El primero es el fin de la Segunda Guerra Mundial. En ese momento, Europa estaba sumida en una gran crisis económica producto de la guerra y necesitaba de apoyo externo para iniciar su proceso de reconstrucción. El Plan Marshall, fue la respuesta de los Estados Unidos para apoyar la recuperación europea y frenar la influencia soviética, situación que marcó el comienzo de un rápido proceso de deterioro en la relaciones de los antiguos aliados, provocando el inicio de la contienda bipolar de la Guerra Fría en 1947 entre el bloque capitalista liderado por los Estados Unidos y el socialista por la Unión Soviética. Según Boni, el Plan Marshall se convirtió en el buque insignia del primer modelo de cooperación que siguió utilizándose repetidamente en las acciones de cooperación al desarrollo impulsadas desde los países del Norte. El segundo factor determinante, fue la aparición en la escena internacional de nuevos países que surgen como resultado del proceso de descolonización. La existencia de éstos nuevos Estados independientes demandaba asistencia financiera y técnica para sus planes de desarrollo, y los intereses de las dos potencias que se disputaban las zonas de influencia geopolítica, impulsó el nacimiento de la CID tal y como la conocemos hoy día (Boni, 2010:14-15).

Este contexto marcará profundamente el nacimiento y posterior evolución de la CID hasta el punto que, como sostiene Griffin,

Los programas de ayuda exterior no fueron otra cosa que un subproducto de la Guerra Fría: la confrontación ideológica entre el Este y el Oeste habría determinado el destino real de los flujos de ayuda, de tal manera que quedaban asignados de acuerdo con criterios geoestratégicos, buscando en último término el establecimiento de zonas seguras (Griffin, 1991:647).

Un hecho importante de la CID, acontecido en el nuevo siglo, fue el llevado a cabo a principios del año 2005, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al

---

promover el desarrollo económico y social de los países del sur de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible.

Desarrollo firmada por 91 países miembros de Naciones Unidas, junto a un número significativo de Organismos Internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Nació del II Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda entre países Norte/Sur promovido por el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o club de países industrializados, y ha significado un hito en términos de concertación de políticas para hacer de la ayuda al desarrollo una herramienta dotada de capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. El objetivo de dicha declaración era aumentar el impacto de la AOD sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como agilizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para ello, los firmantes asumieron cinco compromisos:

- Apropiación: Los países en vías de desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo.
- Alineación: Los países donantes basarán sus ayudas en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores.
- Armonización: Los países donantes se coordinarán entre sí, simplificarán sus procedimientos y compartirán información para evitar la duplicación y la descoordinación.
- Gestión orientada a resultados: Los países donantes y receptores enfocarán la ayuda en los propios resultados, que se medirán mediante marcos de evaluación establecidos.
- Mutua responsabilidad: Los países donantes y los países en vías de desarrollo se comprometen a rendir cuentas mutuamente en torno a los resultados de las ayudas al desarrollo (SEGIB, 2007:63).

El aspecto más destacado que presentó la Declaración está dado por la configuración de una nueva forma de abordaje de la relación donante-receptor, en un sentido más inclusivo, que contrasta marcadamente con esquemas anteriores en los que se consideraba al receptor como un actor pasivo, mero ejecutor de los programas y fondos aportados. La visión que se desprendió de esta agenda es que apunta a superar las dificultades que aquejan a la ayuda al desarrollo tales como la proliferación y superposición de donantes y proyectos, la fragmentación, la falta de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas, la tendencia a la unilateralidad por parte de los donantes en materia de

definición de áreas prioritarias de la ayuda y la dispersión de la responsabilidad en términos de resultados (Majdalani, 2011:7-8).

En materia de resultados, se tiende a pensar que los objetivos de la CID no se han logrado alcanzar correctamente. Gómez-Galán, considera que *su impacto ha sido limitado e incompleto al margen de factores totalmente externos que han condicionado la eficacia de la CID en su conjunto*. El estudio de las causas de esta insuficiencia, según los análisis y evaluaciones realizados, ha dado lugar a dos percepciones diferentes. De acuerdo a Gómez-Galán, la primera, considera que las causas principales de las limitaciones de la CID se encuentran en el Sur, dado que las políticas e instituciones de los países receptores son, en muchos casos, inadecuadas y poco eficientes. Bajo este punto de vista, si las políticas de desarrollo son inadecuadas y las instituciones de los países receptores actúan de modo ineficiente, por mucho esfuerzo que se haga, la CID no contará con un terreno idóneo para poder dar sus frutos. La segunda, por el contrario, considera que las causas de las limitaciones que ha tenido la CID no se encuentran en el Sur, sino principalmente en el Norte. Desde esa perspectiva, se estima que si la ayuda no ha conseguido un impacto mayor, ha sido porque es manifiestamente escasa y, sobre todo, porque se ha hecho del modo que resulta más funcional a los donantes. Es decir, no se ha llevado a efecto la CID que necesita el Sur, sino la que más conviene al Norte (Gómez-Galán, s.f.:29-30).

Un aspecto indisociable del estudio de la CID, según Ayllón, *es la existencia de una cierta condicionalidad en la ayuda internacional, es decir, un componente que implica el dar algo a cambio de que se cumplan determinados requisitos o condicionalidades* (Ayllón, 2007:36). Para Ayllón, las condicionalidades que deben cumplir los países del Sur, pueden estar relacionadas con criterios políticos, buenas prácticas económicas, respeto a los Derechos Humanos, entre otros. El mensaje de los donantes sería, *haremos lo que ustedes quieran, siempre que sea lo que nosotros queremos que quieran* (Alison van Roy, citado en Sanahuja, 2007:100).

Otro asunto que se cuestiona son los beneficios de la CID y su distribución, con frecuencia de forma desigual. Ayllón, argumenta que

Los beneficios de la cooperación son importantes para los países beneficiarios, pero muchas veces lo son en forma mayor para los países donantes que se aseguran a través de la CID



ventajas comerciales, políticas, estratégicas, militares; en definitiva beneficios de carácter tangible. También se producen beneficios de carácter intangible, destacadamente los bienes públicos globales, como la paz, la seguridad o la estabilidad internacional. La CID en su surgimiento y evolución histórica contiene otros elementos de consideración que no pueden ser calificados exactamente de altruistas, desinteresados, filantrópicos o humanitarios (Ayllón, 2007:36-37).

Según Sanahuja, la CID en términos jurídicos es voluntaria y discrecional, por lo que el receptor no tiene ninguna titularidad respecto a los recursos que se otorgan en su favor. Esta asimetría fundamental tiene consecuencias nocivas: volatilidad de la ayuda; problemas recurrentes de coordinación entre donantes; solapamientos e ineficiencias; pautas muy desiguales e inequitativas de distribución; elevados costes de transacción tanto para donantes como para receptores; ayuda condicionada a todo tipo de intereses del donante; ausencia de responsabilidad y rendición de cuentas del donante hacia los receptores de la ayuda (aunque pueda haberla ante sus propios órganos de control político y presupuestario), entre otras (Sanahuja, 2007:88).

Hasta aquí se ha ido ordenado el presente marco teórico utilizando el método deductivo, que va desde lo general a lo particular. En éste sentido, ya se definieron los conceptos de CI y CID. A continuación se profundizará en la Cooperación Sur-Sur, que es el concepto particular y específico que interesa analizar en esta investigación.

#### **4. La Cooperación Sur-Sur**

La Cooperación Sur-Sur (CSS) es definida por la Organización de las Naciones Unidas como *la interacción entre dos o más países en desarrollo que intentan lograr sus objetivos de desarrollo individual o colectivo mediante intercambio de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos*<sup>9</sup>. En la actualidad, el sello que la caracteriza es la transferencia de conocimientos y la generación de capacidades en los países beneficiarios o solicitantes de dicha cooperación, más allá de la ayuda financiera (Lazo, citada en Artaza y Ross, 2012:395).

---

<sup>9</sup> Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Informe sobre la aplicación de la CSS – [DP/2004/26].

Según la SEGIB, si hubiera que datar el nacimiento de la CSS, distintos especialistas<sup>10</sup> situarían como fecha de referencia 1954, el año en que se registró la primera acción de cooperación enmarcada en un intercambio entre países en desarrollo, donde Tailandia ejecutó acciones puntuales de cooperación en otros países de su región. La caracterización de estas acciones en el ámbito de la CSS se produjo, sin embargo, a posteriori. Desde la primera mitad de los sesenta hasta la actualidad, se suceden una serie de eventos y reuniones que permiten delimitarla conceptualmente. Se trata de eventos celebrados en el marco del sistema de las Naciones Unidas (Asamblea General, Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur, UNCTAD, CEPAL o el Grupo de los 77, entre otros); pero también de otras alianzas y organismos intergubernamentales como son el Movimiento de los Países No Alineados o el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). La década de los setenta es, sin duda alguna, la más activa en términos de definición e impulso de la CSS. Se trata de una década muy marcada por el empuje que las recién independizadas ex-colonias junto al resto de países subdesarrollados desearon conferir a un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En este contexto, se tenía la percepción de que los flujos de AOD mundial eran insuficientes para satisfacer sus necesidades de desarrollo y asimismo, los países del Sur tomaron conciencia de sus capacidades nacionales y colectivas. La conjunción de estos elementos favoreció que los Estados apostaran por la CSS como opción para promover su desarrollo (SEGIB, 2008:10-13).

Un hito importante para América Latina en los '70, fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), realizada en Argentina en 1978, donde las delegaciones de 138 países participantes, acordaron el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), que creó un marco global para el desarrollo y el fortalecimiento de la CSS. Es a partir de este momento que se oficializa el concepto de CTPD en la región, adquiere mayor relevancia pues los países pasan a considerarla como un elemento cada vez más importante para la promoción del desarrollo y empieza a ser entendida como una dimensión más dentro de la CID, es decir, una modalidad de cooperación al desarrollo que complementa a la Cooperación Técnica Tradicional (SEGIB, 2008:14).

---

<sup>10</sup> Entre éstos la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo -PNUD-

Los ochenta marcan un nuevo punto de inflexión. La crisis económica (especialmente notable en América Latina) afecta a la cooperación internacional en todas sus modalidades. Debe esperarse hasta mitad de los noventa para que la CSS recupere su impulso e inicie un nuevo período de expansión, una etapa de renovado auge que se extiende hasta la actualidad (SEGIB, 2008:10-15). En la última década del siglo XX, la CSS no sólo experimentó la llegada de nuevas modalidades de ayuda (instrumentos, formas de gestión, consensos y disensos sobre la eficacia y su medición) sino que vio crecer el número de nuevos agentes privados y públicos, especialmente los llamados poderes emergentes<sup>11</sup> y los Países de Renta Media<sup>12</sup> (PRM), favorecidos por un contexto global propicio. Una de las dimensiones más relevantes de la política exterior de estos países emergentes y PRM ha sido la voluntad de contribuir al desarrollo internacional con una perspectiva transformadora vinculada a la reducción de las asimetrías que caracterizan al sistema mundial. Estos países emergentes, en su mayoría PRM, por lo tanto países todavía en desarrollo y que reciben flujos de AOD, han diversificado su oferta cooperativa a partir de sus propios modelos de desarrollo y a través del incremento de su CSS, enriqueciéndola con nuevas modalidades como la cooperación triangular (Ayllón, 2012:27-28).

Como acontecimiento del nuevo siglo es importante retomar la Declaración de París de 2005 que, como se mencionó, constituyó un acuerdo en donde los donantes tradicionales y receptores, asumieron compromisos importantes para mejorar la eficacia de la cooperación al desarrollo. Según la SEGIB, la Declaración fue cuestionada por muchos países que consideraron que no se habían tomado en cuenta las perspectivas de otros actores de la cooperación y el desarrollo, tales como la CSS, organismos de la sociedad civil, Fondos Soberanos y cooperantes no tradicionales o no miembros del CAD. Es por ello que en septiembre de 2008, durante el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, se suscribió la Agenda de Acción de Accra (AAA) negociada sobre la base de los compromisos de la Declaración de París. La AAA pretendió acelerar el progreso en el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París y ofreció un reconocimiento

---

<sup>11</sup> Una potencia emergente según Nicolás Rombiola es un “país que siendo una economía en vías de desarrollo, comienza a crecer con su propio nivel de producción industrial y sus ventas al exterior. De esta manera, aparece como competidor de otras economías más desarrolladas” (en Dalmagro y López, 2011:2).

<sup>12</sup> El nivel de ingreso per cápita de 2008 constituye el principal criterio para agrupar países según su nivel de desarrollo y, por ende, para la asignación de los flujos de cooperación internacional. De acuerdo con la definición que ofrece el Banco Mundial (2013), el estrato de ingreso medio (medio-bajo y medio-alto) está compuesto por aquellos países cuya renta per cápita se encuentra entre los 976 y los 11,905 dólares.

importante a los otros actores de la CID y sus contribuciones, es decir, los PRM como proveedores de ayuda. En especial, resaltó la importancia y las particularidades de la CSS, reconociendo que se puede aprender de la experiencia de los países en desarrollo (SEGIB, 2009:19).

Conforme va transcurriendo el tiempo, la comunidad internacional sigue reconociendo la relevancia de la CSS en su aporte al desarrollo. En 2009 en Nairobi, se realizó la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, con ocasión del 30º aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, celebrada en 1978 en Argentina en la cual se aprobó PABA, mencionado anteriormente. Tras tres décadas se reconoció en general la importancia de la CSS para el crecimiento económico sostenido y sostenible de los países en desarrollo, tanto individual como colectivamente, así como la necesidad de fortalecer y seguir revitalizando sus procesos, en particular mediante el apoyo de los países desarrollados y del sistema de las Naciones Unidas a través de la triangulación (UNCTAD, 2009:12).

Sin embargo a pesar del reconocimiento de la labor efectuada por los países en desarrollo, hay autores como Lengyel, Thury y Malacalzauan, que sostienen que los PRM enfrentan algunas dificultades para la implementación de sus programas de ayuda, básicamente en relación a su doble lógica de responsabilidades como donantes y, al mismo tiempo, receptores. En ese sentido, cabe destacar algunos factores que condicionan el rol de los PRM como nuevos donantes:

(i) Déficit de capacidades nacionales como donantes. En algunos casos, los PRM ha sobrepasado las capacidades de las agencias estatales y de los órganos públicos de cooperación que se encuentran en proceso de transición y de elaboración de estrategias donde se requieren insumos de análisis específicos y mayores capacidades institucionales.

(ii) Disponibilidad de recursos. Es una condicionante para la consolidación de sus nuevas estrategias de CSS.

(iii) Déficit de coordinación interna. Introducen incertidumbre a las actividades de cooperación. En algunos donantes se ha tratado de simplificar procesos y fortalecer la coordinación interna a través de agencias estatales de cooperación que centralizan la demanda y organizan la oferta de AOD en línea con las prioridades de política exterior del

país. Sin embargo, en otros casos son las Cancillerías o las Embajadas quienes se encargan de ésta función.

(iv) Problemas de desarrollo interno. Los PRM también afrontan problemas de exclusión social y pobreza similares o mayores que los del país receptor. Producto de esta situación, se generan malestares en el propio gobierno o en la opinión pública cuando se destinan fondos hacia el exterior en lugar de atender los problemas nacionales.

(v) Presiones de los donantes tradicionales. Por último, en la medida que los PRM amplían sus aptitudes de donantes, crece el interés de los donantes tradicionales (del norte) por desarrollar proyectos triangulares de cooperación. Sin embargo, en esos casos se torna difícil escapar de los campos de interés previamente definidos por estos países, lo cual implica la imposición de ciertos condicionantes para el montaje de sus asociaciones y la consecuente pérdida de autonomía (Lengyel, Thury y Malacalzauan, 2010:41-42).

Lengyel, Thury, y Malacalzauan (2010) argumentan que ha habido una expansión de la oferta de CSS y de bienes públicos regionales en los últimos años. En particular, esta tendencia parece manifestarse con cierta claridad en las agendas de cooperación de PRM como Argentina, Brasil, Chile o México, que han logrado un desarrollo relativamente mayor al resto de los países de la región en las últimas décadas y han acumulado, a la vez, conocimientos y experiencias propias en diversas áreas de desarrollo que les han permitido asumir un papel como países oferentes o puentes de la cooperación internacional hacia otros países del área. Ésta proliferación de la CSS latinoamericana ha tenido múltiples expresiones y no ha seguido un modelo único, sino diferentes esquemas y mecanismos según los países proveedores, sus capacidades e incentivos reflejando un campo heterogéneo de la ayuda. Al mismo tiempo, para estos autores, *la CSS latinoamericana es planteada según los criterios políticos de los países donantes en dos sentidos: sea ésta considerada como una modalidad alternativa (en contra de) o complementaria (junto a) la cooperación tradicional Norte-Sur.* Esta diversidad de visiones acerca de la CSS ha sido un factor limitante para un diálogo más coordinado entre los países en desarrollo en la búsqueda de estrategias comunes. La coexistencia de distintas concepciones, métodos y objetivos de la cooperación internacional han conspirado, en la práctica, contra las posibilidades de armonización e integración de las estrategias de los donantes emergentes

redundando en una tendencia de mayor fragmentación y dispersión de la CSS con riesgos de competencia y superposición de tareas (Lengyel et als, 2010:42-43).

Entre las potencialidades de la CSS, según Ayllón, se encuentra el respeto a la independencia e igualdad entre socios alimentada por el principio de no injerencia en los asuntos internos, y la ausencia de condiciones en función de su carácter horizontal (Ayllón, 2011:113). Se considera que la no injerencia o intervención en los asuntos internos es una potencialidad que no exclusiva de la CSS, ya que al ser un principio universal del Derecho Internacional Público contenido en algunos tratados como en la Carta de San Francisco (artículo 2, párrafo 7) y la Carta de la Organización de Estados Americanos (artículo 19), debe ser aplicado junto con el principio de igualdad soberana a todas las formas de CI y de relaciones entre Estados en general. Por tanto no se considera una potencialidad que se da solamente en este tipo de cooperación.

En cuanto a sus limitaciones, las divergencias son mayores que las coincidencias entre los expertos que la estudian y analizan. Para algunos no está claro que se halle exenta de motivaciones políticas, económicas, estratégicas o de prestigio, ni que esté libre de condicionalidades ocultas. Otros señalan que hay dudas sobre la sostenibilidad de las acciones de CSS, cuya escala es por definición modesta y, con frecuencia, basadas en la oferta o en la demanda estimulada políticamente, producto de negociaciones diplomáticas y no de las demandas sociales. Lo expresado sobre los atributos y potencialidades de la CSS no supone caer en la ingenuidad de ignorar que no toda la CSS puede tener como objetivo primordial la lucha contra la pobreza o que se encuentra exenta de intencionalidades políticas, motivaciones comerciales, estratégicas o de prestigio e influencia internacional. (Ayllón, 2011:113).

La CSS se ve fuertemente comparada con la cooperación tradicional Norte-Sur y en la academia este tema es muy discutido. La solidaridad entre las partes se convierte en uno de los elementos que ayudan a definir esta modalidad de cooperación, lo que aunado a los principios que rigen su funcionamiento (horizontalidad en las relaciones entre las partes, consenso en las acciones a emprender y la equidad de costos y beneficios), ha contribuido a difundir la noción de que la CSS representaría una modalidad que rompería con algunos de los aspectos más criticados de la tradicional cooperación Norte-Sur, como son la verticalidad, la relación entre desiguales (cooperante y receptor) y la condicionalidad

implícita, o no, en las relaciones de cooperación. Sin embargo, de acuerdo a Balbis, quien analiza la CSS desde una visión más realista, *no se debe olvidar que las relaciones de cooperación, aun las de la CSS, en cuanto relaciones entre Estados, implican relaciones de poder*. Por estas razones, *la CSS no es una cooperación gratuita, o buena por sí misma*, sino una posibilidad para que países en desarrollo, en especial PRM y muy particularmente algunas potencias emergentes, planteen alternativas novedosas que les permitan encarar los retos de la ayuda y superar los dilemas tradicionales de la cooperación (Balbis, 2010:3).

Si al igual que la cooperación Norte-Sur, la CSS es un instrumento de política exterior de los países proveedores, es interesante analizar y comprender los respectivos incentivos e intereses políticos y económicos que la animan. Algunos países que la practican buscan una mayor proyección internacional y/o el apoyo de los beneficiarios de su cooperación en foros internacionales como las Naciones Unidas, mientras otros procuran tener acceso a nuevos mercados, recursos naturales o facilitar los negocios de sus empresas nacionales. Asimismo, podría incluirse el interés de determinados países por hacer de la CSS un instrumento de penetración ideológica y consolidación de afinidades políticas (como el caso de la cooperación de Venezuela en el marco del ALBA). En este sentido, es pertinente desarrollar debates sobre las agendas políticas de la CSS, y sobre la pregunta de si existe el peligro de caer en las mismas dinámicas verticales criticadas de la cooperación Norte-Sur (Balbis, 2010:3-5).

Prado considera que *algunos países del Sur al dar CSS lo que hacen es simplemente replicar el esquema clásico de instrumento de coerción norte-sur* (Prado, 2012:56). En principio, ningún país del sur va a querer ser visto o asemejado con la reproducción de los patrones tradicionales de la cooperación Norte-Sur de imposición, jerarquización y demás muestras de relación asimétrica entre donantes y receptores. Sin embargo, cada Estado buscará la promoción de sus intereses en el exterior, y en definitiva, la cooperación internacional como un instrumento de las relaciones internacionales y relaciones exteriores entre Estados resulta útil (Nivia-Ruiz, 2009:198).

Respecto a las motivaciones, Ayllón plantea que *uno de los enfoques más exitosos para explicar la CSS es aquel que la vincula al ejercicio del softpower*<sup>13</sup>. La cooperación ofrecida por los países emergentes ha sido considerada una manifestación de softpower, elaboración teórica del politólogo estadounidense Joseph Nye. En esta óptica, Ayllón continua diciendo que la cooperación como componente blando de proyección exterior *permitió a países emergentes ampliar la capacidad de persuasión y ganar adhesiones para sus intereses a partir de un ejercicio de atracción positiva basado en tres fuentes principales: valores, cultura y política exterior*. Al ser todavía reducida la capacidad de muchos países emergentes y de renta media para proyectar poder en el mundo, por sus evidentes limitaciones materiales y financieras, la cooperación fue concebida como *herramienta idónea de política exterior que, si bien buscaba desarrollar capacidades de otros socios, produciría resultados funcionales a la estrategia de proyección de su imagen internacional* (Ayllón, 2012:38-39). En ese sentido, la cooperación no es sólo relevante por expresar voluntad de contribuir al desarrollo de países con los que se comparte una identidad y valores. Además de los fines que le son propios y de los principios y rasgos que la orientan, la cooperación prestada ofrece una ventajosa relación coste/ beneficio y rápidos retornos que aseguran prestigio e influencia, todos ellos objetivos legítimos. Representa también un instrumento de proyección de una imagen moderna, pues se asegura la presencia positiva en países socios y se consolida un papel destacado en el ámbito regional e internacional. Esta función de la cooperación vinculada al prestigio favorece la diseminación de los diferentes modelos de desarrollo y de las experiencias de políticas públicas de países emergentes. Sin negar la existencia de motivaciones solidarias, parece evidente que la CSS se encuentra subordinada en muchos países latinoamericanos a la política exterior con un marcado carácter instrumental muy vinculado, de manera legítima, a los retornos esperados, procurando que estos sean compatibles con los beneficios obtenidos por los socios. El autor continúa diciendo que se observa en la política exterior y en la CSS de algunos países *un discurso solidario al servicio de una diplomacia de la*

---

<sup>13</sup> El softpower o poder blando es un término que se utiliza para describir la capacidad de un actor político, por ejemplo un Estado, para incidir en las acciones o intereses de otros actores valiéndose de medios culturales e ideológicos, con el complemento de medios diplomáticos. El Poder blando es lograr que otros quieran los resultados que deseo, significa cooptar en lugar de coaccionar. Una nación puede obtener los resultados que quiere en política mundial porque otros países –admiran sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura- quieren seguirlo. El softpower permite indirectamente obtener los resultados deseados (Nye, 2003:30).



*influencia, que descansa en una estrategia que asocia la legitimidad de las iniciativas de cooperación a la promoción de su imagen* (Ayllón, 2011:105-106).

Como se ha venido mencionando a lo largo de este primer capítulo, existe una fuerte vinculación de la CI y la Política Exterior, en este sentido, es necesario recalcar que en la presente investigación se entenderá a la CSS como un instrumento de Política Exterior utilizada por Chile para la consecución de sus objetivos en el marco de su reinserción internacional. Y para entender esto último, es importante tener claridad sobre el concepto de Política Exterior y a lo que se refiere.

## **5. Política Exterior**

Para dar un concepto amplio de lo que se entiende por Política Exterior (POLEX), se puede decir que *es la acción de un Estado o actor en el cumplimiento de una serie de metas u objetivos que pretende llevar a cabo en sus relaciones con los demás Estados o actores* (Laviña y Baldomir, 1983:11). Complementando ésta definición general, utilizaremos la de Walter Carlsnaes, quien dice que

(...) la POLEX consiste en aquellas acciones realizadas por representantes gubernamentales que actuando en nombre de sus comunidades soberanas, se expresan en forma de metas, compromisos y/o directrices dirigidas hacia el logro de objetivos, condiciones y actores (tanto gubernamentales como no gubernamentales), ajenos a su legitimidad territorial (...) Las acciones son siempre la combinación de comportamientos intencionales, de factores cognitivos y psicológicos y de los diversos fenómenos estructurales que caracterizan a las sociedades y sus entornos. Por lo tanto, la explicación de las acciones reales de POLEX debe forzosamente ser capaz de dar cuenta de su propósito (Carlsnaes, 2002: 335,342).

Su ámbito más próximo es el internacional, sin embargo por el mismo hecho de ser una actividad estatal es necesario conocer no solo el escenario donde la POLEX es recibida, sino también lo que ocurre en el proceso político domestico donde ella es generada. Se distingue de otras áreas de la actividad gubernamental, puesto que, como política pública, es precisamente formulada dentro del Estado, pero, a diferencia de las otras, es dirigida y debe ser implementada en el contexto internacional (Lasagna, 1995:389-390).

Quienes la formulan y ejecutan son los integrantes de los gobiernos de los Estados mediante sus órganos. A su vez, los órganos del Estado que realizan esta función varían según el tipo de gobierno instaurado en cada Estado. Generalmente el órgano decisorio de mayor jerarquía es el Ejecutivo, por medio del Jefe de Estado. De esta manera, en democracias representativas el Jefe de Estado es el Presidente de la República (Laviña y Baldomir, 1983:124). En el caso de Chile, dado su sistema político presidencialista, el Presidente de la República es quien ejerce la atribución de conducir las relaciones internacionales del país. Ello lo sitúa como el actor principal en el desarrollo de la POLEX chilena (Troncoso, 2011:7).

Su acción se desarrolla en el plano internacional frente a uno o más Estados, organismos internacionales y demás actores de la Política Internacional. Por lo tanto, POLEX y política internacional no son lo mismo. La POLEX es una parte de la política internacional y se transforma en ésta última cuando se da a conocer y se genera la respuesta de otros Estados, dando lugar desde ese momento, a la interacción (Laviña y Baldomir, 1983:122).

La POLEX comprende las acciones de un solo Estado al moverse dentro del sistema político internacional, mientras que la política internacional comprende las relaciones de los Estados en la interacción de unos con otros. G. Pope Atkins, siguiendo la idea anterior dice que

El estudio de la POLEX supone un análisis micropolítico, mientras que la política internacional supone un análisis macropolítico, porque en el primer caso cada Estado, individualmente, por medio de sus autoridades encargadas de la toma de decisiones, identifica sus motivaciones y aspiraciones, formula sus intereses, analiza su situación, selecciona sus objetivos y decide y ejecuta cursos de acción (citado en Laviña y Baldomir, 1983:122).

El manejo efectivo de la POLEX de un Estado generalmente corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien planea su orientación y aconseja al jefe de Estado las decisiones que deben ser adoptadas por éste, y las negociaciones a realizarse con otros (Laviña y Baldomir, 1983:125).

Según Lasagna, la POLEX, como sucede también con otras políticas gubernamentales, *es un proceso continuo de decisiones* donde los gobiernos se plantean, a través de su plan o programa, objetivos externos para cuya prosecución elaboran diversas estrategias. Y a la vez, *es un proceso cíclico en donde a un periodo de estabilidad le sigue un periodo de transición (o cambio) que a la vez se transforma con el tiempo en continuidad*. Los cambios en el sistema internacional son generadores de cambios en la POLEX, lo que produce un proceso dinámico de transformación, ya sea re-direccionándola (cambios en la dirección de la POLEX en un mismo gobierno) o reestructurándola (cambios en los lineamientos básicos de la política). Los cambios de POLEX *no son exclusivamente una función de respuestas a cambios en el contexto global; la política doméstica, el Estado, los procesos decisorios y de formulación, y la sociedad, también cumplen un rol destacado para generarlos* (Lasagna, 1995:390-393). En general hay dos percepciones respecto a la continuidad o no de la POLEX. Murrillo-Zamora, por ejemplo, considera que *son pocos los Estados que mantienen una política exterior coherente y consistente por largos períodos de tiempo; pues requieren responder al interés nacional y a las coyunturas internacionales, cuya convergencia muchas veces resulta difícil* (Murrillo-Zamora, 2012:35). Mientras que Volgyy Schwarz (1991) consideran que *la POLEX normalmente se resiste al cambio, tiende a prevalecer la continuidad. Los patrones sobre los cuales se sustenta tienden a persistir en el tiempo, mientras no sean alterados por cambios importantes en el Estado y/o en la sociedad* (citados en Lasagna, 1995:394).

Según Lasagna, para analizar el por qué los países actúan en el sistema internacional de determinada forma y no de otra y qué tipo de factores intervienen como condicionantes de esa actuación, los académicos e investigadores de análisis de política exterior, han desarrollado diversas aproximaciones teóricas, las cuales hacen hincapié en los diferentes factores que en mayor o menor medida inciden en el comportamiento de POLEX (Lasagna, 1995:389). Los enfoques para dar respuesta a la pregunta anterior, fueron desarrollados exaltando ciertos aspectos relacionados con la toma de decisiones y con áreas y características tanto del Estado como del sistema internacional (Herrera, 2011:34).

El enfoque sistémico, por ejemplo, pone énfasis en las características del sistema internacional y en los constreñimientos que éste impone a las entidades estatales. El llamado enfoque ambiental, exalta las características geográficas, posición y extensión del

territorio, como condicionantes del comportamiento externo del Estado. Los enfoques gubernamentales/burocráticos, por su parte, entienden a la política exterior como el resultante de largos procesos de interacciones institucionales y de negociaciones al interior de los aparatos de gobierno. Por último, muchos estudiosos de análisis de política exterior han fijado la mirada en las características idiosincráticas y psicológicas de los tomadores de decisiones, en especial de los encargados del poder ejecutivo y de los ministros de relaciones exteriores (Herrera, 2011:34). Sin embargo, debe quedar claro, según el profesor Herrera, que en el estudio de la POLEX, todos estos enfoques tienen incidencia.

Por ello, se ha concebido la POLEX como un proceso complejo, derivado de intereses materiales e inmateriales, influenciado por determinantes internas y externas, caracterizado por su aplicación dentro de un ambiente cambiante, conflictivo e inestable, dirigido por objetivos y metas, compuesto por una planeación estratégica que responde a una situación determinada que requiere de la voluntad y acción política y que no puede detenerse en la práctica. Dentro de una concepción de esta naturaleza, no tiene sentido hacer la distinción entre los elementos que más influyen en la determinación de la política exterior, sino encontrar la manera en cómo se interrelacionan para dar vida al proceso (Herrera, 2011:34).

Algunas observaciones importantes que deben saberse sobre la POLEX según Laura Neack (2008) son:

- La POLEX se hace y se lleva a cabo en el entorno nacional e internacional.
- Resulta de la labor de las coaliciones de interés (actores y grupos) nacionales e internacionales.
- Las cuestiones de POLEX a menudo están vinculados y desvinculados, lo que refleja la fortaleza de diversos partidos y sus preocupaciones particulares.
- Los temas de la POLEX se derivan de cuestiones de política interna, así como las relaciones exteriores.
- El análisis de política exterior necesita ser de varios niveles y multifacético con el fin de hacer frente a las complicadas fuentes y naturaleza de la política exterior (Neack, 2008:6).

## 5.1 Análisis de Política Exterior

De acuerdo a Valerie Hudson, el análisis de política exterior (FPA, por sus siglas en inglés) es una subdisciplina de las Relaciones Internacionales que busca explicar la POLEX con referencia al campo teórico de los tomadores de decisiones, actuando solos o en grupos (Hudson, 2014:4). La contribución más importante del FPA a la teoría de las Relaciones Internacionales es *identificar el punto de intersección teórica entre los determinantes más importantes de la conducta del Estado: factores materiales e ideacionales. El punto de intersección no es el Estado, es el humano tomador de decisión* (Hudson, 2014:8).

El FPA ha desarrollado distintos modelos de análisis de POLEX, basados en el estudio de diferentes variables que son importantes en el proceso de toma de decisión y que permiten dar explicaciones a ciertos comportamientos tomados por los Estados en el Sistema Internacional. Variables como el sistema político interno, las relaciones entre las instituciones políticas, las ideas, las identidades y los intereses de diferentes actores, los estudios cognitivos en grupos sociales e individuos relevantes como los líderes, jefes de Estado y de Gobierno, y la construcción histórica y el rol nacional de las sociedades se han convertido en aspectos importantes para entender el comportamiento de los Estados y el proceso de toma de decisión en diferentes momentos y frente a diferentes situaciones respecto al sistema internacional (Puerto, 2011:3).

Según Hudson (2014) quien determina, en última instancia, cómo se concretará una acción de POLEX determinada es el ser humano, a quien suele denominarse policymaker (hacedor de política). Lo que será explicado a través del FPA, *o explanandum, son decisiones tomadas por aquellos individuos que toman decisiones* con referencia a o teniendo consecuencias conocidas para entidades externas de su Estado-Nación. *Dicha decisión podría incluir inacción e indecisión*. Se podrá investigar una determinada decisión o un conjunto de decisiones tomadas con referencia a una situación en particular, pero lo más importante es que el FPA está interesado en decisiones tomadas por los seres humanos que toman decisiones en posición de autoridad que comprometen los recursos de su Estado-Nación. Lo que proporcionará explicación en FPA *o explanans, son esos factores que influyen en la toma de decisión y en los tomadores de decisión de POLEX* (Hudson, 2014:4-6). No obstante, para llegar a ese momento clave en el complejo e interdependiente mundo actual, son múltiples las presiones, grupos y circunstancias que van condicionando

la decisión final del individuo en cuestión. Este proceso es el que se denomina configuración de la POLEX, y en él intervienen cinco niveles de análisis: *el tomador de decisión individual (individual decisión maker); el grupo tomador de decisiones (group decisión maker); el de Cultura e Identidad Nacional; el de la política doméstica y oposición; y el nivel de los atributos nacionales y el sistema internacional*. En la integración cruzada de las dinámicas que generan todos estos niveles se va cristalizando la POLEX (Hudson, 2014:165).

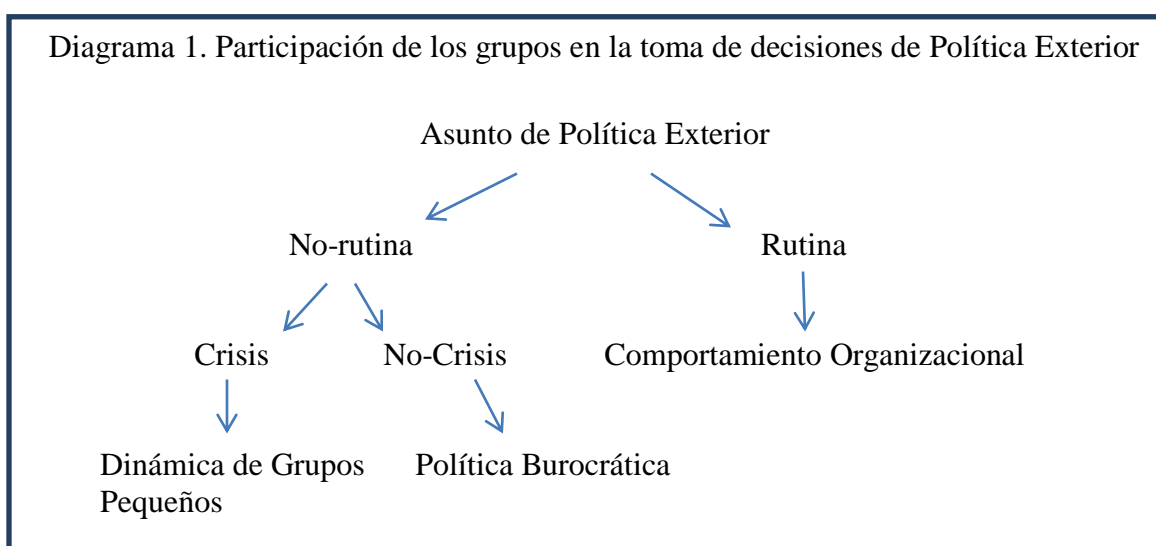
Margaret Hermann, ha estudiado extensamente cómo se toman decisiones en POLEX y quiénes las toman. Señala que *los que tienen el poder de tomar decisiones y comprometer los recursos del estado o retenerlos son las Unidades de Decisión Última (UDU)* y las divide en tres tipos: líder predominante, grupo individual y múltiples actores autónomos<sup>14</sup>. Ella reconoce que existe una diversidad de factores que pueden influir el comportamiento de la POLEX; estos se canalizan a través de las estructuras políticas de los gobiernos donde estas unidades entran en operación (Hermann y Hermann, 1989: 362).

De acuerdo con Hermann, para cada tipo de UDU existe una circunstancia clave que permite diferenciar configuraciones que producen diferentes comportamientos. En el caso del líder predominante, la sensibilidad a la información del contexto político ayuda a definir cuánta atención prestará el líder a los puntos de vista de los otros. Mientras menos sensibles, más importante serán sus creencias y su estilo de liderazgo para determinar lo que pasará. Los grupos individuales están más bien condicionados por la forma en que manejan el conflicto y los desacuerdos entre ellos, ya sea por promover el consenso, a través de política burocrática y/o por la decisión de la mayoría. Y finalmente, en el caso de las coaliciones de actores autónomos, éstas están influenciadas por la naturaleza de las reglas del juego que guían la interacción, sobre todo el grado en que las mismas están institucionalizadas. Cuando no existen estas reglas, generalmente se trata de un gobierno con un alto grado de anarquía e inestabilidad donde los actores compiten por el poder (Hermann, 2001: 64-65).

---

<sup>14</sup> Entendemos por Líder Predominante: Un solo individuo que tiene el poder de elegir u oponerse; por Grupo individual: Varios individuos que pertenecen a un colectivo, los cuales seleccionan un curso de acción a través de consenso mediante una interacción directa, y por Múltiples actores autónomos: Los actores necesario son individuos separados, grupos o coaliciones, que cuando algunos o todos coinciden pueden actuar por el gobierno, pero ninguno tiene por sí mismo la habilidad de decidir u obligar a los otros a comprometerse (Hermann y Hermann, 1989: 363-364).

Normalmente puede pensarse que la toma de decisión recae exclusivamente en el Jefe de Estado o líder predominante, sin embargo, según Hudson (2014), *no importa cuán influyente o interesado, un solo líder no puede hacer y ejecutar la POLEX por sí mismo*. De hecho, en la mayoría de los países, *las decisiones de POLEX siempre se realizan en un ambiente de grupo*. Y estas políticas están casi siempre llevadas a cabo por las organizaciones particulares o por arreglos entre las organizaciones (burocracia) (Hudson, 2014:73). El siguiente diagrama puede servir de ayuda para orientar el rol de los grupos en el ámbito de la toma de decisiones de POLEX.



Fuente: Tomado del libro de Valerie Hudson, 2014:73

La presente investigación en su función de analizar la CSS como instrumento de POLEX de Chile hacia Centroamérica, particularmente estudiará el Comportamiento Organizacional de Hudson o también conocido como Proceso Organizacional según Allison (ambos conceptos se refieren a lo mismo pero cada autor utiliza un nombre diferente), por ser un análisis longitudinal de rutina entre 1990 y 2010, el denominado periodo de la Concertación.

## 5.2 El Comportamiento Organizacional

Graham Allison, en su modelo del proceso organizacional (Modelo II), que es el mismo concepto de comportamiento organizacional de Hudson pero con otro nombre, supone que el actor racional unitario (gobierno o nación) es finalmente un conglomerado de

organizaciones que operan en base a patrones de conducta regulares. Los conductores gubernamentales están en la cúspide de este conglomerado y los gobiernos perciben los problemas a través sensores organizacionales; definen alternativas y estiman consecuencias a través de los procesos de información de las organizaciones que los componen (Allison, 1971:67).

La mayoría de las decisiones de POLEX de alto nivel se implementan a través de grandes organizaciones ejecutivas, como departamentos y agencias. La recopilación de información y su procesamiento inicial se llevan a cabo en su mayor parte en las organizaciones y los gobiernos actúan a través de ellas. Existen para proporcionar capacidades que de otra forma no existirían. Es evidente que sin un gran colectivo de personas aunando recursos, conocimiento, trabajo, coordinación, comunicación y liderazgo no sería posible alcanzar las tareas del gobierno (Hudson, 2014:82-83).

Siguiendo a Hudson, los recursos de la organización incluyen no solo su personal y sus capacidades y talentos, sino también un conjunto estándar de recursos tales como:

- *Esencia*, que significa tener una clara concepción de lo que es y lo que hace, lo cual es fundamental para que desempeñe correctamente sus funciones. El sentido de identidad y misión proporciona a sus miembros la convicción de por qué lo que hacen es importante y necesario, y cómo lo que están haciendo se diferencia de lo que hacen otras organizaciones. Sin éste enfoque y visión, la organización no puede desarrollar el conjunto de habilidades especiales necesarias para poder influenciar en la burocracia y puede perder su capacidad para infundir moral en sus miembros.
- *Turf*, la esencia ayuda a dar forma al “turf”, refiriéndose a la habilidad de dominio en donde la organización cree que tiene la reclamación primaria para influir y la experiencia dentro de la burocracia nacional. Normalmente las organizaciones codician el tener más turf y celosamente cuidan el que ya poseen. La razón es simple, más turf significa una mayor esfera de influencia, más personal, mayor presupuesto y probablemente mayor autonomía. También puede determinar el acceso a la información que es una forma de poder y control.
- *Presupuesto y Personal*, determinan el tamaño de la organización y su operabilidad. Son el indicador principal de su fortaleza.



- *Influencia*, es uno de los principales objetivos de cualquier organización gubernamental. Independientemente del tamaño de una organización, la influencia tiene que ver con adquirir reputación entre agencias.
- *Moral*, es más intangible pero es la base que fundamenta el personal y los hace parte de la vida de la organización. Una organización desmoralizada tiene una posición débil dentro de la burocracia, y tendrá que pelear más para retener la influencia, el turf, y el presupuesto que alguna vez tuvo.
- *Autonomía*, es muy difícil que dos o más organizaciones planeen en conjunto una operación. Cada una tiene diferente cultura, habilidades, diferentes procedimientos, equipo y prioridades, sin embargo, cada una está compitiendo por más influencia y turf. De esta forma, un objetivo de las organizaciones es operar tan autónomamente como sea posible (Hudson, 2014:83-87).

El comportamiento de las organizaciones es totalmente diferente al comportamiento humano. Si mencionamos algunas diferencias, las organizaciones no son muy sensibles a los cambios; el aprendizaje sensitivo puede ser muy lento, poniendo en peligro las prioridades importantes, en ellas se da un aprendizaje gradual; las organizaciones interpretan los órdenes existentes según su entendimiento y capacidades; desarrollan Procedimientos Operativos Estandarizados (SOP por sus siglas en inglés) en vez de pensar y hacer uno nuevo cada vez que se presenta una situación; y son motivadas principalmente por factores como la esencia, el presupuesto, la influencia y la autonomía (Hudson, 2014:88-91).

Para Allison, Los gobiernos actúan según como las organizaciones establezcan rutinas. Y el comportamiento gubernamental puede ser entendido, según su modelo II, *menos como elecciones deliberadas y más como outputs de grandes organizaciones funcionando de acuerdo a patrones estándares de comportamiento*. La base de análisis de éste modelo es que los acontecimientos en el ámbito de las políticas internacionales son outputs de procesos organizacionales, las rutinas organizacionales existentes son el rango de elección efectiva en un problema específico, estos outputs son los que plantean los límites dentro de los cuales los conductores toman las decisiones (Allison, 1971:67). En este sentido, como establece Welch, la conducta del gobierno está limitada por las rutinas de las organizaciones de las que está compuesto y *el proceso organizacional no funciona en el momento de decisión, sino que, explica la manera en que las rutinas organizacionales*

*limitan la formación de opciones, y cómo las rutinas influyen en la implementación de la decisión tomada (Welch, 1992:117).*

En conclusión, las organizaciones son necesarias para el gobierno. Sin embargo, a menudo producen consecuencias no deseadas de forma regular y con frecuencia en los momentos más inoportunos. Entonces, ¿cómo pueden los responsables de la POLEX utilizar las organizaciones sin ser menoscabados por ellas? Primero, es crucial que los líderes y su personal ahonden en la estructura y en los SOPs de las organizaciones a través de las cuales están tratando de implementar su política. Segundo, los líderes pueden tratar de forzar un cambio en la organización a través del presupuesto (aumentándolo o reduciéndolo). Tercero, el líder puede usar guerras de turf a su favor poniendo dos o más organizaciones en competencia. Y finalmente, el líder puede darla de baja y crear una nueva organización para hacer lo que la vieja no puede o no podrá hacer (Hudson, 2014:92).

Entendiendo que la CSS es un instrumento de la POLEX para facilitar la consecución de los objetivos nacionales, en los próximos capítulos, se analizará longitudinalmente el comportamiento organizacional de la agencia u organización encargada de la CI en el país, la Agencia de Cooperación Internacional del Chile (AGCI).

## CAPITULO II

### La Cooperación Sur-Sur como Instrumento de Política Exterior en el período de la Concertación

A lo largo del siglo XX, Chile ocupó un lugar destacado en los asuntos regionales, lo que expresó una notable continuidad en la POLEX chilena que se manifestó en la observancia de ciertos principios jurídicos y políticos fundamentales, tales como el apego al derecho internacional, el cumplimiento de los tratados, la solución pacífica de las controversias, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, así como en el desarrollo de una notable capacidad de adaptación a un contexto internacional dinámico y crecientemente complejo. Entonces, Chile, de acuerdo a Lagos, Muñoz, Portales y Varas, no sólo proyectaba una imagen de civilidad y estabilidad democrática que contribuía a dar prestigio y a reforzar su POLEX, sino que además se transformó en un centro de irradiación en la región, atrayendo a numerosos intelectuales y dirigentes políticos de toda América Latina, convirtiéndose en un actor de gran relevancia y protagonismo a nivel continental. Sin embargo, los sucesos del 11 de septiembre de 1973 marcaron una profunda transformación económica y política en Chile, que se manifestó de manera considerable en su despliegue internacional (Lagos, Muñoz, Portales y Varas, 1989:21).

La POLEX del régimen militar inauguró un deliberado estilo de confrontación ideológica con el bloque soviético y sus aliados, haciendo del anticomunismo el eje central de su postura internacional. La militancia ideológica del gobierno, sus prácticas represivas y su rápido alejamiento del objetivo inicialmente declarado de restaurar la institucionalidad democrática quebrada, generó importantes tensiones con las principales democracias occidentales, sumiendo al régimen en una crisis de legitimidad externa, rasgo que sería una constante de la POLEX en dicho período (Wilhelmy y Durán, 2003:274-275). También, hubo implicancias en lo referente a los estilos tradicionales de la cancillería. Si el estilo diplomático predominante hasta 1973 se caracterizaba por el énfasis en el derecho internacional y la preponderancia de los diplomáticos de carrera en el manejo de la POLEX, en lo que se denominó el estilo *civil-pragmático*; a partir de la llegada de las fuerzas armadas (FFAA) al poder se alteró dicho estilo. En su rol de mediación entre los actores dominantes de la sociedad civil y el Estado, las FFAA, le imprimieron a la POLEX

chilena un sello técnico y anticomunista, dando origen a lo que se denominó un estilo *pretoriano-ideológico*, en manos de personal castrense antes que de diplomáticos de carrera (Muñoz, 1984:362; 1986:35).

En el periodo plebiscitario y de la campaña presidencial posterior a la victoria del “No”, la oposición a través de la Concertación de Partidos por la Democracia<sup>15</sup>, se consolidó como una coalición viable, que combinó sus bases internas con importantes apoyos externos, tanto de gobiernos, partidos políticos y entidades cercanas a estos, diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), influyentes centros de estudio y figuras del mundo académico. Las instituciones académicas y centros de estudios que se involucraron, jugaron un rol relevante en la constitución de grupos de trabajo que aportarían antecedentes analíticos y prácticos para la confección de la POLEX de los gobiernos de la transición (Wilhelmy y Durán, 2003: 279). A partir de entonces, en Chile se vislumbró un nuevo orden, un nuevo contexto que generó nuevos intereses y necesidades.

### **1. Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)**

Tras asumir el primer gobierno democrático de Patricio Aylwin, en marzo de 1990, fue evidente que el objetivo central de la POLEX chilena se planteó en términos de avanzar hacia la más plena inserción en el mundo, luego de diecisiete años de aislamiento<sup>16</sup>. El retorno a la democracia no solo coincidió con el nuevo proceso de globalización, en la era de la post-Guerra Fría, sino con la necesidad de contar con una nueva legitimidad a nivel internacional (Walker, 2006:18). En palabras de Aylwin, el gobierno militar

(...) ha sido un gobierno sin influencia política, acusado de actos de terrorismo internacional, y que debilitó peligrosamente la seguridad exterior de Chile. Será tarea de la democracia revertir esta pesada herencia (...) La proyección internacional de Chile se fundamentará en

---

<sup>15</sup> Según información en la web del Bicentenario Congreso Nacional (BCN), la Concertación de Partidos por la Democracia es una de las alianzas políticas y electorales más estables de la historia política reciente. Fue constituida el 2 de enero de 1988, llamada en ese momento Concertación de partidos por el NO, y se estableció con 16 partidos y agrupaciones políticas opositoras al régimen militar. Participaron en ella elementos demócrata cristianos, radicales, socialistas, socialdemócratas, liberales, sectores de la izquierda cristiana, humanistas y el Partido por la Democracia. El fin último de esta coalición político-electoral era derrotar a la dictadura en el plebiscito de 1988.

<sup>16</sup> Según el actual Ministro de Relaciones Exteriores, Heraldo Muñoz, aislamiento debe ser entendido no solo como la ausencia de contactos internacionales sino más bien como la inhabilidad por parte de un Estado de establecer o mantener contactos externos positivos y dinámicos. El aislamiento político de un Estado implica un deterioro del factor prestigio nacional, elemento intangible del poder de particular trascendencia para los países que, como Chile, no cuentan con grandes recursos militares y/o económicos (Muñoz, 1984:229).

un amplio consenso interno en torno a los principales intereses y objetivos externos de la nación, para fortalecer la autonomía nacional, reducir la dependencia exterior y optimizar las relaciones de cooperación gubernamental y no gubernamental. Ello permitirá superar con rapidez las condiciones de aislamiento político (Aylwin, 1989:34).

Según Lombardo (2009) el principal objetivo en materia exterior fue reinsertar al país en la dinámica de la política internacional. *Se trataba de un regreso desde el punto de vista de la legitimidad pues desde la perspectiva legal, Chile nunca había estado excluido del sistema* (citada en Lombardo y Henríquez, 2012:158). De inmediato se buscó el restablecimiento de relaciones diplomáticas con numerosos países que se habían roto, se procuró elevar el rango de la representación diplomática en otros y reasumir una serie de compromisos. Finalizado el primer año de gobierno el país había restablecido y establecido nuevas relaciones con 19 Estados, teniendo vínculos diplomáticos con un total de 137 países de los 160 integrantes de Naciones Unidas de aquel entonces (Lombardo y Henríquez, 2012:158).

La estrategia de reinserción internacional tuvo un acento fuertemente político, recuperando las tradiciones democráticas y priorizando el respeto a los derechos humanos. Aranda y Riquelme argumentan que *se estableció un fuerte énfasis en la variable comercial de la POLEX, buscándose la recuperación del prestigio en foros internacionales*, a través de la activa presencia en ámbitos multilaterales, concertación bilateral, presentación de candidaturas a organismos internacionales y gran participación en cumbres, conferencias y visitas internacionales (Aranda y Riquelme, 2011b:19).

Según Milet y Álvarez los principios angulares en la fundamentación del gobierno de la transición fueron: *la democracia como factor coadyuvante en el fortalecimiento de vínculos con la región y el mundo; el modelo de desarrollo exportador de Chile como ejemplo de éxito económico y una participación activa a nivel multilateral* (Milet y Álvarez, 2004:137). Se difiere con los autores respecto al ejemplo de éxito, pues se considera que a principios de los '90 Chile aún no estaba en condiciones de ser ejemplo de nadie. Venía saliendo de una dictadura, por tanto su anterior régimen autoritario no era congruente con el ideal de democracia del sistema internacional promulgado por Organizaciones Internacionales como Naciones Unidas. En este sentido se considera que Chile debía ser cuidadoso para que no se pensara que buscaba protagonismo. Cristian

Fuentes, siguiendo un poco ésta idea, argumenta que *el gobierno cuidó siempre que los esfuerzos de legitimación en el plano externo no se confundieran con una política de prestigio<sup>17</sup>, ni se enmarcaran en actuaciones protagónicas y de alto perfil* (Fuentes, 2009:220).

Milet y Álvarez continúan diciendo que los primeros resultados de esta política de reinsertión se evidenciaron fundamentalmente en cinco áreas: promoción de los valores democráticos, incremento de la integración comercial, aumento de las instancias de cooperación, revitalización de los vínculos con los países vecinos y con las principales potencias internacionales y, por último, una acción más activa a nivel multilateral (Milet y Álvarez, 2004:137-138).

Siguiendo a Carlsnaes (ver p.27), al analizar las acciones de POLEX del gobierno de Aylwin, se puede decir que el propósito fundamental de su política fue la reinsertión chilena en la arena internacional. Éste propósito en el accionar de su POLEX, también ha sido identificado por autores como Fernandois y Rojas (1991:1); Portales (1992:2); Van Klaveren (1994:49; 1997:268); Milet (2012:316); Fuentes (2006:3); Rojas (1997:391); Ortiz (2004:68); Pardo (2011:4); Santana y Álvarez (2011:86), entre otros. Necesariamente ésta reinsertión tuvo que tener matices políticos y económicos para el logro de los objetivos del gobierno. Y la cooperación, como se verá a continuación, jugó un papel fundamental.

### **1.1 La Cooperación como Instrumento en el gobierno de Aylwin**

En su génesis, se puede decir que el Sistema de Cooperación Internacional de Chile nace en julio de 1990 durante este primer gobierno de la Concertación. Sin embargo, es importante dejar claro, según Cristina Lazo, que la Cooperación Internacional de Chile tiene su inicio en 1965 durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, al alero de la Oficina de Planificación (ODEPLAN) a través de su Departamento de Asistencia Técnica Internacional (Lazo citada en Artaza y Ross, 2012:374), dando el primer paso para institucionalizar la cooperación en el ámbito público. Su accionar permitió apoyar el surgimiento y desarrollo de la actividad científico-tecnológica en Chile y la capacitación de

---

<sup>17</sup> La Política de Prestigio, según Morgenthau, es un instrumento mediante el cual las políticas de Statu Quo (tendiente a conservar el poder y evitar el cambio de la de distribución de poder en su favor) e Imperialista (orientada a la adquisición de un mayor poder existente y romper el statu quo) tratan de llevar a cabo sus fines. Su objetivo es impresionar a otras naciones con el poder que la propia nación concretamente posee, o con el poder que cree o quiere que otras naciones crean que posee (Morgenthau, 1948: 77-78).

recursos humanos de alto nivel mediante becas de estudio en el exterior (Marambio, 2011:9).

Sin embargo, es hasta el gobierno de Aylwin que la Política de Cooperación Internacional (PCI) se transforma en parte integrante de la política gubernamental con una institucionalidad definida y procedimientos claros para garantizar la gestión del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (Lazo citada en Artaza y Ross, 2012:376).

El punto de partida de esta política fue el programa de gobierno de Aylwin (Lazo citada en Artaza y Ross, 2012:376), sin embargo, las actividades de su diseño y las acciones en CI fueron iniciadas meses antes que asumiera sus funciones como nuevo mandatario. Es necesario hacer hincapié en que la Política de Cooperación Internacional recién creada, enfatizó en el rol de Chile como receptor, aunque sin descartar la posibilidad de proyectar sus capacidades a través de la cooperación hacia otros países de menor desarrollo. La PCI, en sus inicios, se caracterizó, según Egaña, por los siguientes elementos:

- a) La CI juega un rol importante complementando los recursos y al esfuerzo propio de la nación, y se une a la necesidad de mantener adecuadas relaciones políticas, de poder participar en mercados internacionales, de acceder a transferencias tecnológicas y a nuevas formas de financiamiento para la inversión extranjera.
- b) La realización de la CI debe generar las condiciones para lograr una inserción permanente del país en el mundo de la cooperación.
- c) La CI se caracteriza por ofrecer posibilidades y oportunidades de desarrollo para los países que participen en ella, cada cual con intereses propios. Por ello se requiere la capacidad de negociar para lograr acuerdos que beneficien a las partes y les permita identificarse.
- d) La CI se realiza en torno a proyectos de desarrollo decididos por las partes y basando en sus propuestas, para ello se requieren capacidades necesarias para identificar, diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo en áreas tradicionales y nuevas de cooperación.
- e) Junto a los organismos gubernamentales que realizan programas de desarrollo, se reconocen como actores de CI las universidades, los institutos tecnológicos, los centros académicos independientes, las ONG, las empresas productivas y los actores del desarrollo regional (Egaña, 1991:216).

Y los objetivos que el país buscaba alcanzar mediante el uso de la PCI, en este momento eran:

- a) Apoyar la transferencia de conocimientos que fortalezcan el sistema científico, la capacidad tecnológica, el proceso productivo y las relaciones económicas externas.
- b) Constituir una fuente de recursos financieros y técnicos que contribuyan al desarrollo económico y social del país.
- c) Reforzar los objetivos y los propósitos de la POLEX del país.
- d) Proyectar internacionalmente la capacidad científica, tecnológica y de comercio exterior de Chile, para ayudar a lograr una efectiva presencia internacional del país y promover procesos de integración y de cooperación (Egaña, 1991:216-217).

En el segundo semestre de 1989, con los antecedentes que se poseía a esa fecha, se pudo prever según Egaña, que el nuevo gobierno podría enfrentar restricciones de tipo financiero y administrativo, lo que llevó a desplegar un gran esfuerzo en establecer nuevas relaciones de cooperación, a identificar posibles proyectos para ser presentados a diversas fuentes, a diseñar y negociar nuevos acuerdos marco de cooperación, así como organizar los procedimientos, mecanismos e instrumentos que permitieran una ejecución fluida de los proyectos una vez que estos fueran aprobados. Dado que la CI era una actividad prácticamente inexistente durante el régimen anterior, fue necesario establecer normas y procedimientos que regularan las actividades de cooperación en el país y al interior del Gobierno. Esto obligó a coordinar acciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y posteriormente, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (Egaña, 1991:217-218).

El Proyecto de Ley propuesto por el presidente Aylwin, planteaba la necesidad de establecer una estructura jurídico-administrativa de derecho público adecuada para la orientación y administración eficiente de los recursos que se obtendrían por la vía de la ayuda internacional, ya que las normas vigentes sobre cooperación técnica en ese momento, se habían creado hacía más de veinte años, dictadas en un contexto totalmente diferente a lo que acontecía a principios de los '90 (Congreso Nacional, 1997:277).

Así, la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) se creó el 19 de junio de 1990 mediante la Ley N°18.989, que también da origen al MIDEPLAN. La AGCI en palabras de Aylwin es descrita como



Una agencia gubernamental cuyo objetivo básico es la captación, orientación y aplicación de recursos de cooperación externa, de conformidad a las prioridades sobre políticas, programas, planes y proyectos que defina el gobierno mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional (Congreso Nacional, 1997:277).

Como bien puede observarse en la descripción de AGCI del presidente Aylwin, la agencia en este momento, estaba pensada como el ente encargado de administrar y ejecutar aquellas acciones resultantes de la cooperación internacional que recibiera el país, básicamente CID, es decir, Norte-Sur, mencionada en el primer capítulo.

El Título III de dicha Ley describe la naturaleza y objetivos de la agencia, la que se organiza como institución pública funcionalmente descentralizada, cuyo propósito es atender la búsqueda y canalización de recursos de CI para apoyar el desarrollo de Chile y proyectar hacia el exterior las capacidades del país. De esta manera, la Agencia asume, con el Ministerio respectivo del que forma parte en este momento, la responsabilidad de definir los objetivos y estrategias de cooperación internacional sobre la base de las prioridades para el desarrollo económico y social (AGCI, 2014a).

Según la mencionada Ley, su finalidad era apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulsara el gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de CI, estando sometida a la supervigilancia del Presidente de la República por medio del MIDEPLAN. Para el cumplimiento de su finalidad, según el artículo 19, la AGCI en el año de su creación, tenía las siguientes funciones:

- a) Determinar los planes y programas de CI que se requieran para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del gobierno, y aprobar y coordinar los proyectos correspondientes;
- b) Apoyar la transferencia, desde el exterior, de conocimientos que refuercen el sistema científico, la capacidad tecnológica, el proceso productivo, el comercio exterior y el desarrollo social del país;
- c) Coordinar el cumplimiento de los acuerdos internacionales destinados a proyectar la capacidad científica, tecnológica, industrial y comercial de Chile con el propósito de lograr una efectiva presencia internacional del país y de promover los procesos de integración que impulse el gobierno;

- d) Posibilitar un creciente flujo de recursos financieros y técnicos que contribuyan al logro de los objetivos anteriores, y
- e) Administrar o ejecutar proyectos y actividades específicas de CI (Ley N°18.989, 1990).

Es necesario mencionar que estas funciones son las que hoy día tiene la agencia, sin embargo, como se verá más adelante, se agrega una más durante el gobierno de Lagos cuando se modifica la Ley N°18.989 y se expresa formalmente a través de esta nueva función, el rol de Chile en el Sistema de Cooperación Internacional como cooperante.

Asimismo, la Ley establece que la agencia estaría bajo la superior autoridad de un Consejo que dirigiría la institución, fijando sus políticas, planes y programas, y dictando las normas internas para su buen funcionamiento. Según el artículo 21, el consejo se integraba por:

- el Ministro de Planificación y Cooperación, quien lo presidía;
- un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- un representante del Ministerio de Hacienda;
- y cuatro consejeros designados por el Presidente de la República.

Desde la creación de AGCI a la fecha, los consejeros no perciben remuneración alguna en sus funciones y el Consejo designa un primer y segundo vicepresidente, y uno o más funcionarios de la Agencia para que desempeñen la función de Secretarios del Consejo en caso de impedimento o ausencia del Fiscal y de sus subrogantes. Dentro de sus funciones, al Consejo le corresponde: ejercer las atribuciones y cumplir o hacer cumplir las funciones enunciadas en el artículo 19 de la ley y las demás que requiera el cumplimiento del objeto de la Agencia; aprobar el programa anual de acción y el proyecto de presupuesto de la Agencia y sus modificaciones; delegar parte de sus funciones y atribuciones en el Director Ejecutivo, en los demás funcionarios de la Agencia y, para efectos específicos, en comités que al efecto constituya con consejeros, funcionarios o incluso personas ajenas al Consejo; entre otras (Ley N°18.989, 1990).

En el artículo 22 se establece que la administración de la agencia, hasta el día de hoy, corresponde al Director Ejecutivo, quien es el jefe superior y representante legal, judicial y extra judicial de la AGCI. El cargo de Director Ejecutivo es de la exclusiva confianza del Presidente de la República, y será provisto a proposición del Consejo. Dentro

de sus funciones se encuentran: cumplir y hacer cumplir los acuerdos e instrucciones del Consejo, y realizar los actos y funciones que éste le delegue en el ejercicio de sus atribuciones; proponer al Consejo el programa anual de acción del Servicio, así como cualesquiera otras materias que requieran de su estudio o resolución; preparar el proyecto de Presupuesto de la Agencia para someterlo al Consejo, ejecutar el que definitivamente se apruebe, y proponer las modificaciones que se requieren durante su ejecución; dirigir técnica y administrativamente la Agencia, sujetándose a los acuerdos e instrucciones que al efecto adopte el Consejo; asistir, con derecho a voz, a las sesiones del Consejo y adoptar las providencias y medidas que requiera su funcionamiento; entre otras (Ley N°18.989, 1990).

En la organización de la AGCI según la Ley que la crea se identifican solamente tres actores: el Consejo, el Director Ejecutivo y el Fiscal, lo que no significa que fueran los únicos, sin embargo, es hasta 1992 que se crea el Reglamento Interno de la Agencia y en su artículo 4 se establece la composición administrativa de esa época:

- 1) El Consejo;
- 2) El Director Ejecutivo;
- 3) El Fiscal;
- 4) El Comité de Coordinación;
- 5) La Asesoría Técnica de Estudios y Difusión;
- 6) Los Departamentos,
- 7) La Unidad de Perfeccionamiento de Recursos Humanos y Becas; y
- 8) La Unidad de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo<sup>18</sup>

En cuanto al personal y al patrimonio de la AGCI, la ley que la crea en los párrafos III y IV establece una dotación total de 30 cargos de planta: un Director Ejecutivo; ocho miembros de la Planta de Directivos; nueve en Planta de Profesionales; uno en la Planta de Técnicos; siete en la Planta de Administrativos y cuatro en la Planta de Auxiliares; y su patrimonio está constituido por los bienes muebles e inmuebles que adquiera a título gratuito u oneroso, incluidos los aportes que considere la Ley de Presupuesto de Entradas y Gastos de la Nación; los aportes de CI que reciba para el desarrollo de sus actividades, a

---

<sup>18</sup> En 1992 se decide la creación de ésta unidad como resultado de la solicitud centroamericana de cooperación técnica y de un fondo de becas en 1991, mencionado más adelante. Sin embargo, es hasta 1993 que comienza a funcionar al establecerse el Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

cualquier título, incluidos los fideicomisos; las herencias, legados y donaciones que acepte el Consejo y los frutos de tales bienes (Ley N°18.989, 1990).

Acá nos detenemos para contrastar lo planteado por Valerie Hudson en el marco teórico. Ella identifica al personal (junto al presupuesto), como indicador primario de los recursos de las organizaciones que pueden determinar su tamaño y fortaleza. Al observar la cantidad de empleados de planta de la agencia, se puede intuir que es una organización pequeña y sin tomar en consideración el resto de elementos que reconoce la autora como recursos, se puede decir que es una institución de poca relevancia respecto a otras organizaciones más grandes (por ejemplo el Ministerio de Relaciones Exteriores, que en 1990 según D.F.L. Núm. 75, tenía 774 empleados de planta). Más adelante se retomará este tema para tener una visión general de lo que fue el personal y presupuesto de la agencia entre 1999 y 2010.

La gestión de la agencia en sus inicios estuvo orientada a la búsqueda y recepción de recursos de cooperación desde los países desarrollados (AGCI, 2014), es decir cooperación vertical o Norte-Sur, sin embargo, durante este gobierno se iniciaron las primeras actividades de CSS. En la primera fase se buscó establecer contactos con algunos gobiernos para identificar posibles intercambios de cooperación. Y en junio de 1991, en la Cumbre de Presidentes Centroamericanos en San Salvador, el presidente Patricio Aylwin se comprometió a establecer un programa de cooperación técnica con los países centroamericanos, y crear además, un fondo de becas para que profesionales de la región realizaran estudios de postgrado en universidades chilenas (AGCI, 1993a:51).

Con éste primer compromiso y como parte integral de su política internacional destinada a la obtención de la más plena y amplia participación en los grandes temas que enfrentaba la comunidad internacional (AGCI, 1992b:6), se entendió que el propósito de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) era generar ofertas y demandas mutuas de recursos y servicios mediante un acuerdo compartido. Y que ésta cooperación funcionaria como instrumento destinado esencialmente a proyectar las capacidades del país en el exterior (AGCI, 1993a:51). Es por esto que en 1993 se dio origen al Programa de Cooperación Horizontal o de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo-CTPD, para exaltar la voluntad del gobierno de Chile de compartir capacidades y experiencias con

países de menor o similar desarrollo, particularmente de América Latina y el Caribe (Sistema de las Naciones Unidas en Chile, 2008:6).

A partir de este momento, comienza a darse una vinculación paulatina entre CSS y POLEX. Como resultado de lo anterior, AGCI y el Ministerio de Relaciones Exteriores empezaron a consolidar un trabajo muy articulado, que se tradujo en reuniones mensuales de coordinación para tratar la agenda de actividades y acordar las tareas de cada programa bilateral o regional específico. El trabajo que se realizó en 1993 se centró en torno a la discusión y firma de convenios de cooperación técnica y cultural; se realizaron comisiones mixtas para sancionar<sup>19</sup> los programas anuales o bianuales y se llevaron a cabo encuentros de grupos técnicos de trabajo para analizar las diversas demandas y ofertas (AGCI, 1993a:52).

Respecto al financiamiento de las actividades previstas en el programa de CTPD, éste operaba básicamente a través de costos compartidos (ACGI, 1992b:63). Sin embargo, AGCI buscó flexibilizar al máximo las políticas e instrumentos de financiamiento y tuvo que reconocer que no siempre se podía aplicar el mismo criterio ni la misma norma para la ejecución de una acción específica de cooperación técnica. En este sentido, se aceptó que en ocasiones los costos podrían ser completamente compartidos entre dos países y en otras, una sola parte tendría que soportar la casi totalidad de los gastos (AGCI, 1993b:100).

Desde 1993 hasta nuestros días, a través de su programa de cooperación horizontal, el aporte chileno se basa en las capacidades y competencias adquiridas en diversas áreas del conocimiento científico, en el desarrollo tecnológico, en la especialización productiva y en los ámbitos culturales que le permiten compartir su experiencia con países de igual o menor desarrollo relativo, contribuyendo de esta manera a acrecentar las relaciones solidarias (AGCI, 1993b:107). Es por lo anterior, que la cooperación chilena se enfocó en la transferencia de conocimientos técnicos, científicos y tecnológicos y en la formación de recursos humanos, llevándose a cabo dos, de los tres componentes que hoy día posee el programa.

Si empezamos a llenar nuestro recipiente vacío mediante el enfoque interpretativo del constructivismo, se puede decir que en los primeros tres años de gobierno, se da un cambio de identidades y percepciones que provocan, en poco tiempo, asumir el nuevo rol

---

<sup>19</sup> Sancionar en el sentido de aprobar

de Chile como cooperante dentro del Sistema Internacional de Cooperación. A partir de la creación del programa de CTPD, su papel deja de ser exclusivamente de receptor de cooperación Norte-Sur y se adquieren nuevas capacidades que le permiten otorgar CSS. Es así como se da una nueva construcción de intereses y comportamientos que fueron paulatinamente consolidándose y relacionándose directamente con la POLEX a través del uso de la CSS como instrumento de ella.

Al momento de la creación del programa de cooperación horizontal se pensó en dos formas de llevar a cabo la cooperación chilena, mediante dos componentes que a la fecha siguen funcionando de la misma forma:

**i) Cooperación o Asistencia Técnica:** Consiste en el intercambio de conocimientos técnicos, científicos, institucionales, culturales y políticos con los países de similar o menor desarrollo relativo que Chile, con énfasis en áreas geográficas prioritarias. Las distintas actividades que integran este componente son:

- Asistencias Técnicas: consisten en asesorías realizadas por especialistas chilenos en el país beneficiario de la cooperación por un período de una a dos semanas. Los especialistas que envía AGCI en una gran mayoría corresponden a funcionarios de Gobierno y Académicos de Universidades.
- Pasantías: corresponden a una estadía de entrenamiento de profesionales y/o técnicos del país beneficiario en la institución chilena cooperante, por un período de una a dos semanas.
- Talleres: corresponden a la capacitación de un grupo de profesionales y/o técnicos del país beneficiario en materias específicas. La duración puede ser desde un día hasta una semana.
- Seminarios Regionales: corresponden a reuniones semillero en las cuales se convoca a profesionales de alto nivel de un grupo de países para tratar temas de interés común. Estas reuniones permiten compartir experiencias y conocer el estado de situación de los diferentes países en una materia específica y a partir de ella generar acciones de cooperación.
- Proyectos: esta modalidad se incorporó al Programa CTPD a partir del año 2006 y corresponde a acciones de largo plazo (uno a tres años de duración) en las cuales se entrega una combinación de actividades de cooperación horizontal como asistencias

técnicas, capacitaciones o pasantías, en función de las características de la demanda presentada por cada país. En estas iniciativas se consideran también inversiones en construcción de infraestructura o equipamiento. Estos proyectos especiales buscan lograr un alto impacto local, realizando actividades directamente con actores de base de los países (comunidades, asociaciones locales, sociedad civil, etc.).

**ii) Formación y Becas:** Este componente consiste en el perfeccionamiento en Chile de profesionales de países de similar o menor desarrollo relativo, a través del otorgamiento de becas de corta o larga duración dirigidas a profesionales de Centroamérica, Sudamérica, el Caribe Hispano y México. Las becas de larga duración están dirigidas a hombres y mujeres con título universitario y/o grado académico de licenciado o magíster, que se desempeñen como funcionarios del Estado en ministerios o servicios públicos, así como también a académicos, docentes o investigadores de Universidades oficialmente reconocidas por sus respectivos países. Permiten el financiamiento de estudios de magíster con duración máxima de 24 meses; tomando en cuenta el universo de ofertas de postgrado que anualmente ofrecen las universidades chilenas y que cuentan con la acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado. Las becas de corta duración, por su parte, permiten el financiamiento de diplomados, con duración máxima de hasta dos meses. Los diplomados son elegidos por AGCI considerando áreas temáticas prioritarias, y la selección de la institución de educación que los impartirá se realiza a través de licitación pública (DIPRES, 2008a:2-3).

Chile definió su interés prioritario para dirigir la CTPD en cinco grandes regiones: América del Sur y México; Centroamérica; el Caribe Anglófono; África; y la Cuenca del Pacífico (AGCI, 1993b:107-108). Sin embargo, desde este gobierno en adelante, la prioridad se dio a América Latina y el Caribe, por ser la región prioritaria en los programas de gobierno y los lineamientos de POLEX. Lo anterior se comprueba en las cifras que se muestran más adelante en la tabla 3 (ver p.90), y desde ésta primera presidencia empieza a notarse la congruencia de la CSS y la POLEX, donde la primera, empieza a convertirse poco a poco en instrumento de la segunda.

Al cerrar el ciclo de la CI llevado a cabo en el gobierno de Aylwin, de acuerdo a AGCI, se puede afirmar que entre otros logros, se estructuró un sistema nacional de cooperación; se reabrió la CI hacia Chile desde los países de OCDE; se estableció un vasto

programa de cooperación con la Comunidad Europea y con casi todas las agencias y programas de Naciones Unidas; se inició un importante programa de cooperación horizontal orientado en prioridad a los países de América Central; se aumentó considerablemente la cantidad de profesionales que se han perfeccionado en el exterior y por último, los recursos de cooperación obtenidos se canalizaron con eficiencia hacia las áreas prioritarias que definió el gobierno. Esto confirma la impresión de que la CI de Chile se transformó en un instrumento eficaz como canal relevante de recursos complementarios para apoyar el desarrollo interno y como instrumento de apoyo a la POLEX (AGCI, 1993b:9).

La doble función de la PCI que toma forma en este primer periodo, en palabras de la profesora Lazo, *es parte de una política de desarrollo, porque recibimos cooperación que es para el desarrollo y otorgamos cooperación que es como un complemento al desarrollo de otros, por lo tanto no solo es complemento de la POLEX sino que también es un complemento al desarrollo* (Lazo, 16/4/2014). Según lo anterior, Lazo identifica que el objetivo de la cooperación con Aylwin era *reinsertar al país y enfrentar el cuarenta y tanto por ciento de la pobreza*. El origen del programa de CSS de Chile, según Patricia González coincidiendo con Lazo, *era reinsertarse internacionalmente, reinsertarse para un conjunto de cosas y era necesario mostrar lo que se tenía* (González, 17/4/2014), mostrando las fortalezas que Chile adquirió de acuerdo a su experiencia y demostrando que tenía la capacidad para compartirlas.

Se puede decir entonces, que en este primer gobierno, al crear la institucionalidad de la CI del país, principalmente se pretendía recibir y administrar de mejor forma toda la ayuda proveniente del extranjero para focalizarla en aquellos programas de desarrollo prioritarios según las necesidades nacionales. Principalmente es por esta razón que se decidió nombrar este apartado, la cooperación como instrumento en el gobierno de Aylwin y no CSS como instrumento, ya que fue fortuito asumir el rol de ser proveedor de este tipo de cooperación. No se planeó desde el principio sino que fue creándose, se fue construyendo con forme se iban dando las interacciones entre los Estados. Y con el surgimiento de la demanda de asistencia técnica y becas desde Centroamérica en 1991, Chile se ve en la necesidad de readecuar su política de cooperación para convertirse en cooperante, situación que le permitió hacer uso de la CSS para mejorar su imagen,



proyectar sus capacidades y, adquirir mayor presencia en la región, además de mostrar solidaridad con los países demandantes y beneficiarios de su cooperación. Todo ello facilitó, de una u otra forma, su proceso de reinserción internacional.

Si explicamos la motivación chilena de otorgar cooperación desde la interpretación constructivista (ver inciso 1.1, Capítulo I), se puede decir que en este gobierno el incentivo fue realista, debido a que la CSS empieza a convertirse en un instrumento útil que le permitió obtener bienes intangibles como la imagen y aumentar gradualmente el prestigio que le otorgaba ser calificado ya no solo como receptor de ayuda sino también como proveedor de ella. Además hubo matices liberales en cuanto que Chile quería retribuir toda la ayuda que se le otorgó al regresar la democracia y la mejor forma de hacerlo era a través de compartir sus experiencias y capacidades para contribuir con el desarrollo de otros. Éste nuevo rol indudablemente hace que el Norte empiece a ver en Chile la oportunidad de asociaciones que les permita incrementar su softpower a través de nuevas modalidades de cooperación de las cuales el país empieza a participar a finales de ésta primera década de democracia como se verá más adelante.

Siguiendo el desarrollo cronológico de la CI de Chile y su relación con la POLEX, a continuación se identifican las características más importantes del segundo gobierno de la Concertación en su quehacer político.

## **2. Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)**

Puede decirse que a mediados de la década de 1990 el objetivo de la reinserción se había logrado y que, desde ese entonces, en lo que suele considerarse como un caso exitoso de democratización y desarrollo económico-social, Chile de acuerdo a Walker, gozaba de una significativa respetabilidad, credibilidad y prestigio a nivel internacional, lo que se convierte en uno de sus principales capitales políticos, con evidentes beneficios económicos. Cumplido, pues, este primer objetivo de avanzar hacia la más plena reinserción internacional, surge entonces, bajo el gobierno de Frei, aunque el proceso ya estaba en marcha desde los tiempos del Presidente Aylwin, un segundo objetivo de la POLEX chilena, tendiente a avanzar decididamente hacia la más plena integración económica internacional, estrategia de desarrollo basada en la apertura externa y la liberalización del comercio (Walker, 2006:18-19).

Su administración debió enfrentar el escenario externo de la globalización y esta condición demandaba, según Cristian Fuentes, complementar la plena reinserción internacional alcanzada con una POLEX destinada a facilitar el desarrollo de Chile, sumando principios generales tales como el respeto al Derecho Internacional, la Solución Pacífica de las Controversias, la cooperación, la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos, con una estrategia de inserción múltiple que asegurara vínculos estables con los principales socios comerciales. Esta orientación fue justificada por la adhesión al regionalismo abierto que concibe a los acuerdos regionales como instrumentos para expandir el comercio y las inversiones, tanto intrazona como con el resto del mundo. El segundo gobierno de la Concertación reiteró la prioridad latinoamericana de su POLEX, insistiendo en el énfasis vecinal mediante una vigorosa estrategia de acercamiento aunque no excluyó la apertura global (Fuentes, 2010:121-122).

Se optó por realizar una POLEX para los nuevos tiempos y se plantearon como objetivos principales: profundizar la internacionalización de la economía chilena, generando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción; desarrollar relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana; y participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión del desarrollo y equidad en el sistema internacional (Frei, 1993:124).

En palabras de Frei, su POLEX buscaba *profundizar la apertura comercial y consolidar su carácter universalista* (Frei, 1993:124) y se puso énfasis entorno a los intereses económico-comerciales, ya que la economía chilena se ubicaba crecientemente en un contexto de interdependencia regional y global. En ese sentido, el gobierno procuró llevar a efecto diversas iniciativas buscando alcanzar la diversificación comercial a través de variadas asociaciones con regiones y subregiones de América Latina, Norteamérica, la Unión Europea y el Asia-Pacífico (Carreño y Riquelme, 2009:95-96). Chile ingresó como miembro pleno del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) en noviembre de 1994 y en 1995 se hizo miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, con el fin de generar nuevos socios comerciales, inició conversaciones diplomáticas con Estados Unidos, Canadá y México para asociarse al Tratado de Libre Comercio (NAFTA, por su sigla en inglés); en 1996 durante la X Reunión de la Cumbre del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en Argentina, con la suscripción del Acuerdo de

Complementación Económica(ACE), Chile se convirtió en miembro asociado; en 1999 suscribió el acuerdo marco de Cooperación con la Unión Europea destinado a preparar, como objetivo final, una Asociación de carácter Político y Económico que se concreta posteriormente. Según Silva (2001), a finales de los noventa se firmaron importantes Tratados de Libre comercio (TLC) con Canadá (1996), México (1998) y Centroamérica (1999) con la intención de sumar a la búsqueda por la diversificación del mercado exportador chileno (citado en Fuentes, 2006:4).

Una de las grandes dificultades que enfrentó este gobierno, fue la crisis asiática que impactó fuertemente en Chile. Sus efectos se hicieron muy visibles desde el segundo semestre de 1998 donde incidió seriamente en los precios y en las exportaciones, subió el costo de la inversión productiva y con ello aumentó el desempleo (Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2000:3). Al verse afectada la economía chilena, fue necesario realizar reajustes presupuestarios afectando a la cooperación horizontal que Chile ofrecía en los últimos años del presidente Frei y en los primeros del siguiente gobierno (ver p.76).

En los últimos años de la gestión del Presidente Frei se enfrentó un gran desafío: cómo consolidar los planteamientos de la POLEX para los nuevos tiempos, en circunstancias que la agenda exterior de Chile estaba fuertemente condicionada por el caso Pinochet. Ante este escenario la opción fue dar hincapié a los vínculos con los países vecinos y con el MERCOSUR. El ámbito vecinal, según Millet, es donde más logros se consiguieron, los cuales permitieron paliar de algún modo las dificultades que se experimentaron por ese suceso (Millet, 2002:413).

La POLEX, según Rojas, fue una de las áreas mejor evaluadas en la administración de Frei. Y de acuerdo al autor, las claves fundamentales fueron: la orientación latinoamericana, que se reafirmó con el establecimiento de alianzas estratégicas en Sudamérica (ACE con MERCOSUR), en Centroamérica (TLC) y en el Caribe (ACE con Cuba); el impulso al regionalismo abierto y; la reafirmación constante del vínculo entre democracia y POLEX (Rojas, 1997:396).

En cuanto a los grandes temas globales, Chile bajo esta administración, tuvo una activa participación en los grandes foros mundiales. Por ejemplo, tuvo un papel protagónico en la organización de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social realizada en Copenhague en el año 1995; participó como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las

Naciones Unidas (1996-1997); presidió el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1998; y Juan Somavía fue elegido Director General (1999-2012) de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros (Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2000:1).

Si buscamos el propósito de la POLEX de Frei, según lo que plantea Carlsnaes, se puede decir que su intención fue el regionalismo abierto. La búsqueda de nuevos mercados y socios comerciales, dan muestra de su deseo de abrirse al comercio como respuesta frente a la globalización económica. En este sentido se puede decir que Chile ha sido un claro ejemplo en la práctica, de lo propuesto por el Consenso de Washington. Algunos de autores que concuerdan identificando la apertura comercial como propósito de este gobierno son: Ortiz (2004:73); Wilhelmy (1995:176), Lombardo y Henríquez (2012:162); Fuentes (2012:22); Pardo (2011:4); Santana y Álvarez (2011:87), entre otros.

## **2.1 La Cooperación Sur-Sur como Instrumento en el gobierno de Frei**

A medida que Chile fue avanzando en su desarrollo y proceso de democratización, la estrategia y la PCI fueron cambiando. Los indicadores macroeconómicos rápidamente superaron los estándares establecidos para calificarlo como receptor neto de cooperación, iniciándose, poco a poco, un proceso de cofinanciamiento para la cooperación recibida y desarrollando cada vez más su función de cooperante emergente, particularmente hacia la región de América Latina y el Caribe (Lazo citada en Artaza y Ross, 2012:379). La incursión del país como oferente de cooperación horizontal permitió mantener la vigencia de Chile en los flujos de cooperación vertical, además de proyectar capacidades nacionales y compartir buenas prácticas surgidas de experiencias exitosas de cooperación (Marambio, 2011:13).

El Reglamento Interno de 1992 sufre algunos cambios en 1996 mediante la Resolución No. 10. Entre ellos el más significativo es la organización de la Agencia que es la misma que se mantiene hoy en día y que está compuesta por:

- 1) El Consejo;
- 2) El Director Ejecutivo;
- 3) El Fiscal;
- 4) El Comité Directivo;

- 5) Los Comités Consultivos;
- 6) Los seis Departamentos y Sub-departamento, y
- 7) Las Secciones, Oficinas y demás unidades o grupos de trabajo que el Consejo apruebe a proposición del Director Ejecutivo (Reglamento Interno, 1996:1).

Ya que el rol de cooperante iniciado con Aylwin se fortalece durante éste gobierno y la CSS va adquiriendo importancia como instrumento de POLEX, las antiguas unidades de Perfeccionamiento de Recursos Humanos y Becas, y de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo se convirtieron en departamentos. La primera pasa a ser el departamento de Formación y Becas que viene a encargarse ya no solo de las becas para chilenos en el exterior, sino también las de extranjeros en Chile; y la segunda, en el departamento de Cooperación Horizontal que se encarga de todos los proyectos y actividades chilenas de cooperación horizontal en países de menor desarrollo relativo. Este cambio de unidad a departamento muestra la importancia que la institución le otorga al programa CTPD y cómo el ejecutivo reflejado en la composición del Consejo, ve la oportunidad de utilizar la CSS como una herramienta que puede facilitar la obtención de ciertos intereses intangibles como la imagen y el prestigio.

Desde el punto de vista institucional, la evolución económica y social chilena al concluir la primera década desde el retorno a la democracia y las transformaciones del sistema internacional de cooperación, fueron perfilando la política de cooperación más vinculada a los objetivos de POLEX. Lo anterior se constata con la decisión gubernamental, a través del Decreto Supremo No. 161 de 1997, de que las actividades de CI fueran coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) y no por MIDEPLAN (Lazo citada en Artaza y Ross, 2012:380). Esto implicaba trasladar a la AGCI de un ministerio a otro.

Claramente hay un cambio de comportamiento en el ejecutivo al dictar el Decreto Supremo que sugiere el traslado de la agencia. Esto está relacionado con el constructivismo cuando Wendt (ver p.6) plantea que los comportamientos cambian, pero no así las identidades e intereses. El interés de seguir utilizando la CSS como un mecanismo que hace más fácil proyectarse, generar imagen, estrechar vínculos, mejorar la reputación y mostrar al mundo que se realizan acciones para contribuir al desarrollo de otras naciones, permanece constante como una acción de POLEX que se convierte en su instrumento. Si la

AGCI permanecía en el MIDEPLAN, no había forma de vincular administrativamente la POLEX con la CI. Y ya que el manejo efectivo de la POLEX de un Estado, como dice Laviña y Baldomir (ver p.28), corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, era necesario trasladar la agencia al ministerio donde compete esa materia, el MINREL.

En 1998, Chile inició formalmente sus acciones de cooperación triangular, de mano de donantes tradicionales. Los cambios que se estaban comenzando a producir a nivel nacional y mundial, obligaron a Chile a buscar nuevas modalidades en la ejecución de la cooperación al desarrollo, para reforzar sus esfuerzos y presencia en materia de CSS en la región (AGCI, 2012:11). Es importante dejar claro que la cooperación triangular no es la modalidad de cooperación que nos interesa investigar en la presente tesis, por tanto será mencionada en algunos momentos, pero no se profundizará en ella.

La razón por la cual consideramos que Chile incursiona en la modalidad de cooperación triangular tuvo que ver no solo con el hecho de que paulatinamente dejaba de ser calificado como receptor neto de cooperación, sino más bien, tuvo que ver con la proyección regional e internacional de lo que significaba ser considerado socio de una economía desarrollada. La proyección en conjunto como *partnership*<sup>20</sup> significó en este momento una nueva dosis de prestigio internacional, además de fortalecer las relaciones bilaterales con el socio del Norte.

Es de ésta forma como se agrega el tercer componente al programa de CTPD descrito a continuación.

**iii) Asistencia Técnica en Modalidad Triangular:** Este componente inicialmente era administrado por el Departamento de Cooperación Horizontal de AGCI, pero desde mediados del 2006 su administración se lleva a cabo a través de la Unidad de Triangulación. Corresponde a la asistencia técnica entregada a través de la modalidad de cooperación triangular, realizándose actividades a través de la asociación entre una fuente tradicional de financiamiento, la que puede ser un país (fuente bilateral) o un organismo internacional (fuente multilateral) perteneciente al mundo desarrollado, y un país de desarrollo medio otorgante de cooperación horizontal, que en este caso es Chile, para concurrir conjuntamente en acciones en favor de una tercera nación en desarrollo, que

---

<sup>20</sup> Este concepto basa la relación entre las partes en la apertura y confianza mutuas, en donde hay voluntad para crear una relación beneficiosa para ambas, compartiendo recursos financieros. Busca fortalecer la relación Norte-Sur definiendo conjuntamente los objetivos de los programas de triangulación, los criterios de evaluación e implementación y en donde ambos socios tienen influencia mutua en el mismo. Extraído desde [http://www.kepa.fi/tiedostot/kepa\\_partnership\\_esp.pdf](http://www.kepa.fi/tiedostot/kepa_partnership_esp.pdf)

constituye al beneficiario. Este componente se materializa, por un lado, en actividades de asistencia técnica de características similares a las desarrolladas bajo el primer componente, pero se diferencian en cómo son negociadas y creadas dichas actividades, que en este caso es trilateral. Entre éstas se cuentan las pasantías, visitas de expertos (corta o larga duración), seminarios, talleres y donación de equipamiento. Por otro lado, se llevan a cabo cursos internacionales realizados en el formato de un curso corto tradicional (tres a cinco semanas) y que generalmente se imparten en Chile, por entidades nacionales calificadas (DIPRES, 2008a:4).

La realidad de Chile en este gobierno era totalmente diferente a la del gobierno anterior, por tanto, era necesario reajustar su política de cooperación para adaptarla a la nueva realidad fortaleciendo el Sistema Nacional de Cooperación. Sus niveles de desarrollo estaban aumentando y con el crecimiento de su ingreso per cápita se convertía en un PRM, situación que dificultaba ser elegible para recibir u obtener ayuda con la misma fluidez que se daba a inicios de los '90. En palabras de Lazo, *Frei profundiza la inserción de Chile en América Latina y con nuevos instrumentos fortalece la agencia, la institucionalidad, y empiezan las nuevas modalidades (triangular) y nuevos tipos de asociación* (Lazo, 16/04/2014).

Con el gobierno de Frei, Chile ya se había reinsertado; era un país atractivo para la Inversión Extranjera Directa, tenía vínculos comerciales fuertes, su sistema democrático era estable y participaba activamente en Organismos Internacionales. En éste escenario, la CSS sirvió para preservar aquellos beneficios intangibles que venían dándose desde el gobierno anterior. Así, se puede decir que según la interpretación constructivista, la CSS estuvo marcada por una motivación pragmática por obtener aquellos intereses nacionales que resultaban del uso de la cooperación horizontal como instrumento de POLEX, es decir, una explicación desde la corriente realista según lo expuesto en el marco teórico, aunque sigue presentando algunos matices liberales, por el deseo moral de retribuir la ayuda que Chile en su momento recibió y de esta forma contribuir con el desarrollo de otros países del Sur.

La buena imagen que se proyectaba al concluir la primera década de democracia, provocó que empezaran a surgir recelos, sobre todo en la región sudamericana, relacionados al deseo chileno de fortalecer mayores vínculos extra regionales. Estas

percepciones negativas que empezaban a formarse, como se verá más adelante, marcaron fuertemente las relaciones con los vecinos en la siguiente administración.

El segundo y tercer gobierno de la Concertación, presentaron una serie de similitudes en cuanto a la estrategia de apertura comercial y de diversificación de los mercados, sin embargo, la POLEX fue direccionada de otra forma, de acuerdo a la realidad nacional e internacional del momento. Así mismo, la PCI del gobierno de Lagos registró cambios importantes que serán vistos a continuación.

### **3. Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)**

Según Claudio Fuentes, durante el gobierno de Lagos se continuó con la natural orientación predominante en la década de los '90. Si ya se habían firmado acuerdos bilaterales principalmente en el entorno regional y se había avanzado al menos parcialmente con MERCOSUR, el próximo paso eran los mega mercados. El principal objetivo del gobierno de Lagos radicó en la negociación y la concreción de TLC amplios que le permitieran comerciar con las principales potencias económicas del mundo. La mirada estaba puesta en América del Norte, la Unión Europea y el Asia Pacífico (Fuentes, 2006:4).

El desafío en palabras de Lagos, consistía *en profundizar la inserción activa en la economía globalizada, construir regionalismos abiertos al multipolarismo económico, reforzar la identidad política y cultural latinoamericana para enfrentar los peligros de la globalización e impulsar las reformas de segunda generación<sup>21</sup> para asegurar un crecimiento con equidad para los pueblos* (Lagos, 2001:68).

En términos generales, según Quezada, buscó afianzar la reinserción plena del país en la comunidad internacional y promover una participación equilibrada en la economía

---

<sup>21</sup> Para entender qué significan, hay que tener claro lo que fueron las reformas de primera generación. Según García, se inician en América Latina en los 80's con la ejecución de los shocks económicos que tenían como objetivo cambiar las reglas de comportamiento macroeconómico y conducir al desmantelamiento de muchas agencias estatales, modificando los límites de la gestión estatal a fin de reducirlos. Con miras a establecer los elementos básicos para el desarrollo del modelo de economía hacia afuera, el objeto fundamental era racionalizar los recursos financieros del Estado mediante la eliminación de funciones gubernamentales, los cortes de gastos corrientes y de la inversión, la reducción del personal, las privatizaciones, las desregulaciones y la descentralización. Estos programas de ajustes de primera generación fueron los implementados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El impacto de la liberalización económica y la apertura comercial obligaron a una transformación institucional del Estado, ellas son las llamadas reformas de segunda generación que menciona Frei en su plan de gobierno, y tienen que ver con alcanzar políticas de sistema tributario, mercado laboral, política social y comercio, a fin de mejorar la capacidad administrativa e institucional del Estado (García, 2003:100-101, 104-105).



global, adhiriéndose a importantes acuerdos de asociación política y desarrollando una activa presencia en organismos internacionales (como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2003-2004) y con José Miguel Insulza en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos desde 2005 a la fecha, por mencionar algunos ejemplos), foros y conferencias. Se suscribieron un conjunto de TLC y Acuerdos de Asociación con los principales socios del país: la Unión Europea (2003), Estados Unidos (2004), Corea del Sur (2004) y la República Popular China (2006). Otros quedaron en fase de negociación, como los casos de Nueva Zelanda e India (Quezada, 2010:125).

Bajo su administración, junto con avanzar significativamente en los dos objetivos anteriores de plena incorporación a la comunidad internacional e inserción económica internacional, surge con nitidez un tercer objetivo de la POLEX chilena, como es contribuir a la paz y la seguridad internacional. Aparece la necesidad, marcada con mucha fuerza en este gobierno, de hacerse cargo de las nuevas amenazas contra la paz y la seguridad en el mundo, con fuerte énfasis en el nivel multilateral (Walker, 2006:21).

Dentro de los principales objetivos de POLEX de su sexenio, destacaron los siguientes: (i) Renovar y reformar el multilateralismo; (b) reforzar la acción hemisférica por la democracia, el desarrollo y los derechos humanos; (c) profundizar la inserción de Chile en la economía global; (d) contribuir a perfeccionar el libre comercio mundial y regional; (e) prioridad latinoamericana incluida la política vecinal; (f) fortalecer las relaciones con Estados Unidos; (g) intensificar los lazos con los países europeos, especialmente de la Unión Europea; (h) profundizar los vínculos con el Asia Pacífico; (i) prestar servicios a las comunidades de chilenos en el exterior; (j) incluir las necesidades e intereses de las regiones en la acción internacional de Chile; y, (k) modernizar la Cancillería (Quezada, 2010:125).

Claudio Fuentes argumenta que el programa oficial de Lagos continuó considerando prioritaria a la región y la reconoció como el espacio natural desde donde proyectarse al resto del orbe. Más aun, reafirmó que la consolidación de los avances conseguidos por Chile, y la posibilidad de aprovechar las oportunidades de la globalización, enfrentar sus amenazas y conseguir un desarrollo más integral, dependían de la actuación conjunta con una América Latina estable y socialmente cohesionada. Estas razones decidieron al gobierno de Lagos a proyectar el principio de solidaridad activa con las naciones

latinoamericanas que lo requirieran, transformando a la cooperación en un eje transversal de POLEX (Fuentes, 2010:125-127).

Lagos, exponía la vocación de su POLEX por mirar y estar en el mundo desde América Latina, no sólo como una consecuencia obvia de su localización geográfica, sino como un rasgo genuino de la propia identidad. Sin duda, según Ross, parecía indicar que la política seguida hasta entonces, cuyo énfasis había estado en potenciar los vínculos con los grandes países y los llamados bloques económicos, sufriría un esperado y temido viraje. Sin embargo, nada de ello ocurrió (Ross, 2006:1).

Este gobierno según Perry, vivió una contradicción vital entre el tradicional discurso de la POLEX y la realidad. La idea de Lagos era hacerse miembro pleno del MERCOSUR con la condición de ingreso de que durante el periodo de transición, destinado a lograr la convergencia de las respectivas estructuras comerciales, el país conservara la autonomía para aplicar su política comercial. Sin embargo, frente al rechazo de este requisito, el gobierno desistió continuar con el proceso, provocando un quiebre entre Chile y los líderes de la región (Perry, 2011:57-58). Fundamentando esta idea, Porras (2003:63) dice que,

(...) la decisión del gobierno de Lagos de reabrir las negociaciones con los Estados Unidos para alcanzar un TLC fue percibida por las autoridades brasileñas como una muestra de falta de compromiso con el proyecto integracionista sudamericano (...) Además, las autoridades de la Unión Europea empezaron a evaluar la conveniencia de dejar de otorgar la primera prioridad a la suscripción de un acuerdo con el MERCOSUR dadas las crisis periódicas que afectaban éste bloque. En este escenario, Chile aparecía como el punto de partida idóneo para establecer su primera zona de libre comercio en América del Sur (Citado en Perry, 2011:59).

Desde el gobierno anterior, los medios mostraban a Chile como un país triunfante, tipo jaguar de América Latina, para comparar la fuerza de la pujante economía chilena con los llamados tigres asiáticos, que había entrado al primer Mundo o que le faltaba muy poco. A inicios del siglo XXI, según el profesor Sánchez, más allá del discurso oficial, de los elogios del mundo de los negocios, se generó una imagen controvertida. Chile era visto como el mejor alumno del curso pero no el mejor compañero. El año 2004 fue un año dramático en las relaciones vecinales, Chile, fue el blanco de las peores manifestaciones masivas en su contra en las calles bolivianas; el Presidente Kirchner cerró el suministro de

gas y el Presidente Toledo, decidió revisar el límite marítimo con Chile (Sánchez, 2004:4), por mencionar solo algunas de las situaciones dadas en el vecindario en el sexenio de Lagos. Según el profesor Rodríguez Elizondo, la POLEX vecinal *fue el punto negro de la gestión presidencial de Ricardo Lagos*. Los conflictos simultáneos con Argentina, Bolivia y Perú fueron producto del desfase en los diseños regional y extra regional del gobierno chileno y la subordinación de la diplomacia vecinal a la estrategia económica (Rodríguez, 2006).

Al concluir su gobierno, varios hitos marcarían la POLEX de Lagos: la decisión del gobierno de rechazar la intervención en Irak por parte de Estados Unidos (2003), la firma del TLC con Estados Unidos (2003), la decisión de intervenir con operaciones de paz a partir de un llamado de Naciones Unidas en Haití (2004), y la firma del TLC con China (2006). El recuento de acciones y políticas implementadas por la Concertación demuestra el interés por una inserción política y económica. Por ello, se puede decir según Claudio Fuentes, que dos de los hitos son de tipo económico (alianzas económicas con los dos primeros mercados para las exportaciones chilenas) y otros dos están vinculados a cuestiones de política global y hemisférica (Fuentes, 2006:18).

En general se puede decir que terminado el gobierno del presidente Lagos su POLEX estuvo fuertemente marcada por la dimensión comercial, y su propósito al igual que en Frei, fue la apertura comercial buscando otros mercados, sobre todo en Europa y Asia, a través de la negociación y ratificación de tratados y acuerdos comerciales. Algunos de los autores que comparten el enfoque económico y comercial de éste gobierno son: Fuentes (2009:218, 230); Ortiz (2004:77); Díaz (2005:57); Fuentes (2006:2); Santana y Álvarez (2011:87), entre otros. En éste tercer gobierno, la institucionalidad de la cooperación chilena sufrió importantes cambios y continuidades que serán explicados a continuación.

### **3.1 La Cooperación Sur-Sur como Instrumento en el gobierno de Lagos**

La institucionalidad de la CI desde su creación fue adquiriendo nuevas características, es decir, se va construyendo en el tiempo. Y es así, que en el año 2005, la AGCI finalmente es traspasada al MINREL según la ley N°19.999 que modifica la Ley N°18.989 que la creó. La primera modificación relevante para esta investigación, se hace

en su artículo 17 que agrega como naturaleza de la agencia, *la finalidad de implementar, realizar y ejecutar la CI para y entre países en desarrollo*. Así mismo, se adiciona una función extra a las ya mencionadas en su artículo 19 (ver p.42) que es: *Promover, patrocinar, administrar o coordinar convenios de estudios y programas de becas de formación, capacitación, perfeccionamiento en los niveles de pregrado, postgrado y postítulo impartidos en el país a estudiantes y becarios extranjeros*. Adicionalmente, esta modificación le otorga al Director Ejecutivo de la AGCI el rango de Embajador (Ley N°19.999, 2005).

A partir de este momento, la agencia quedó sometida a la supervigilancia del Presidente de la República, por intermedio del MINREL, y aunque el Consejo continua siendo la autoridad superior con la misma cantidad de miembros, la diferencia es que desde entonces, es el Ministro de Relaciones Exteriores quien lo preside y el MIDEPLAN, actualmente Ministerio de Desarrollo Social, que antes lo dirigía pasó a tener un representante. Así mismo, la Ley N°19.999 conserva la misma cantidad de funcionarios de planta (30) de la ley anterior (Ley N°19.999, 2005).

Como se ha venido mencionando, la política de cooperación debe ir adaptándose de acuerdo a las coyunturas dadas a nivel nacional e internacional. Durante el gobierno del Presidente Aylwin el país fue principalmente receptor de cooperación mientras que en el gobierno del Presidente Frei empieza a ser más bien cooperante. Éste cambio de rol plantea la necesidad de reestructurar la institucionalidad. El cambio de un ministerio a otro sufrido por AGCI fue una de las más grandes y largas adaptaciones que tuvo que hacerse.

En palabras de la profesora Lazo, *la transición, es decir, el traslado de una institución a otra no es muy expedito ni es muy rápido en el caso nuestro* (Lazo, 16/04/2014). Según O’Farrill, *tuvo que ver con temas que son más bien administrativos y burocráticos* (O’Farrill, 28/04/2014). La Cancillería en tiempos de Frei, tenía una oficina de cooperación y de acuerdo a González, con el Decreto Supremo 161 esta oficina debía anularse, y anular institucionalidad en Chile es muy complejo. *Fue un acuerdo político que tuvo que traducirse en el cambio de una Ley (...)* El tema de trasladar la dependencia de una institución a otra no es un tema en prioridad sino que siempre va a quedar como un tema para la última fila (González, 17/04/2014). Sin embargo, durante el tiempo que tomó hacer efectivo el traslado, según la experiencia de González,

(...) el Consejo empezó a operar como si ya estuviera traspasado y los miembros del Consejo que son nombrados por el Presidente de la República eran gente de la Cancillería (...) entonces se hizo una forma operativa de hacer que funcionara, que la dependencia del quehacer de la AGCI tuviera ese tinte de relacionamiento a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (González, 17/04/2014).

En el sexenio 2000–2005 se dio continuidad al programa CTPD afianzando las relaciones con los países de la región de igual o menor desarrollo relativo, considerados prioritarios para la POLEX chilena y, proyectando las capacidades científicas, técnicas y culturales de Chile. En este contexto y a pesar de ciertas rebajas presupuestarias que enfrentó el programa, explicadas en la Gráfica 1 (ver p.76), se mantuvo un sólido compromiso en orden a otorgar prioridad a las relaciones con América Latina, fortaleciendo la paz y la seguridad regional, promoviendo relaciones de cooperación, amistad e integración con los países de la región (AGCI, 2006:10).

Desde su traslado, la AGCI ha desarrollado una política de CI cada vez más vinculada a las prioridades de la POLEX de Chile y sus énfasis geográficos (Lazo citada en Artaza y Ross, 2012:380). En palabras de Pablo, *el vínculo se ha ido acrecentando con el transcurso de los años porque la Cancillería se ha dado cuenta que la cooperación es muy importante en las relaciones políticas que tiene Chile* (Pablo, 15/04/2014). García en esta misma dirección, argumenta que, *la CI desde que está instalada aquí en el Ministerio sigue lineamientos de POLEX y es el Ministro de Relaciones Exteriores quien encabeza la política de cooperación (...) por lo tanto están íntimamente ligados* (García, 15/04/2014).

La CI en el gobierno de Lagos complementó las prioridades de POLEX y además jugó un rol importante para facilitar el establecimiento de acuerdos firmados por Chile. Respaldando esta percepción, O’Farrill explicaba que *se suscribieron acuerdos de asociación estratégicos importantes en los cuales la cooperación, en términos generales, es un pilar. Por ejemplo, el acuerdo con la Unión Europea se ratifica con Lagos pero se inicia con Frei y tiene tres pilares; el político, el económico y el de cooperación* (económica, financiera, técnica, institucional, entre otras) (O’Farrill, 28/04/2014). Ello da muestra de que la CI en sus distintas modalidades, contribuyó al fortalecimiento de las relaciones de Chile y otros Estados para establecer negociaciones de acuerdos de asociación

que hoy día permiten hacer triangulación o bien creando fondos conjuntos de CSS, como por ejemplo, el Fondo Chile-México.

Por otro lado, el éxito chileno se explica por una serie de indicadores descritos por Ross (2006:5), quien reconoce como uno de ellos, la imagen internacional. La imagen venía mejorando desde los '90 fundamentalmente *por la recuperación de la democracia, el libre comercio, datos estadísticos de informes de relevancia internacional como los de Heritage Foundation y Transparencia Internacional, la defensa de los Derechos Humanos*, entre otros, donde indiscutiblemente y como ya se ha dicho, la CSS también contribuía. Sin duda, el uso realista de la CSS como motivación para darla, seguía siendo el eje de acción. Pero ante las críticas sudamericanas por el comportamiento chileno de buscar alianzas importantes fuera de la región, era necesario re-direccionarla para utilizar la cooperación horizontal como una estrategia que permitiera modificar la percepción de Chile en Sudamérica. Ese fue el trabajo que se da durante el último gobierno de la Concertación, que será explicado más adelante.

En el cuarto gobierno de la Concertación, la CI se readecua a los nuevos lineamientos de POLEX de la presidenta Bachelet. El mayor desafío de su mandato fue establecer cambios sustanciales que dieran mayor énfasis a la dimensión política de las relaciones internacionales del país y restar prioridad al énfasis económico y comercial que se dio con Frei y Lagos. Sin embargo, como se verá a continuación, se dio más continuidad que cambio.

#### **4. Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)**

Según Cesar Ross, con la llegada del nuevo gobierno, el país debía redefinir sus prioridades y enfrentar los desafíos en su POLEX, y para ello era necesario: consolidar su estrategia de inserción económica internacional, mediante un desarrollo mayor del componente político, a fin de reforzar alianzas y compromisos entre los Estados; dar un estímulo más decidido a la exportación de manufacturas; incorporar a un número mayor de actores nacionales, estatales y no estatales, con el objetivo de que operaran de manera proactiva en el proceso de internacionalización, y reforzar vínculos con el resto de América Latina, con particular énfasis en la política vecinal, articulando una estrategia conjunta con el sector privado que intervenía en dichos países (Ross, 2006:1).

El eje central de la POLEX de Chile durante el período de la presidenta Bachelet, se expresó en una extensa actividad que puso como centro de gravedad efectivo y sello de identidad la región latinoamericana, entendiendo por ésta, especialmente América del Sur, siendo su prioridad los países vecinos. En palabras de Bachelet (2005):

Los países vecinos son el principal destino de la inversión directa privada nacional, el paso obligado de los corredores bioceánicos, la principal fuente de las corrientes migratorias, y los socios potenciales para proyectos de desarrollo compartidos en áreas como la energía, la minería, el turismo o la infraestructura. Si queremos hacer de Chile el país puente entre el Asia-Pacífico y nuestra región, esta dimensión es esencial (citada en Ross, 2006:10).

De esta forma, recogiendo una larga tradición de negociaciones, acuerdos, superación de diferencias y cooperación en distintos ámbitos con Argentina, Bolivia y el Perú, la Cancillería hizo de la capacidad de diálogo y la búsqueda de construcción de confianzas su eje de acción. Se comenzó a hablar de una Política Vecinal, precisamente para describir una política que apuntaba fortalecer el eje de interdependencia y cooperación para buscar una relación vecinal estable y consolidada (Van Klaveren, 2011:156). Resaltaron como hitos, en esa perspectiva, el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación suscrito con Argentina, así como la agenda bilateral con Bolivia conocida como la Agenda de los 13 puntos y el acuerdo suscrito con Bolivia y Brasil para concretar el Corredor Interoceánico Central. Sin embargo, las relaciones con Perú, en tanto, se vieron afectadas por la demanda presentada por el país vecino ante la Corte de La Haya (MINREL, 2009:5). Según Pardo, ahondar en los lazos vecinales y regionales, *tenía como labor desterrar la imagen de un Chile arrogante por sus éxitos económicos y vinculaciones comerciales extra regionales y ajeno a los problemas del continente* (Pardo, 2011:4).

Sin embargo, en el marco de su estrategia de desarrollo, Chile procuró proyectarse al resto del mundo manteniendo la estrategia de regionalismo abierto, que abarcó todos los ámbitos (políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros), como un proceso coherente de todos los gobiernos de la Concertación. En lo económico, uno de los objetivos fue seguir ampliando y perfeccionando la red global de acuerdos de libre comercio. Para ello se trabajó en el seguimiento, implementación y administración de los tratados que ya existían y en la suscripción de nuevos capítulos, en las áreas de servicios y compras

públicas; apertura de nuevos mercados y promoción de las exportaciones (MINREL, 2009:7-9).

Cristian Fuentes distingue dos etapas en la gestión de Bachelet, la primera, se caracterizó por la reiteración de la estrategia desplegada desde 1990, sin tomar en cuenta que sus metas ya se habían cumplido, y que enfatizó una visión optimista de la globalización, el comercio, los vínculos con el Asia-Pacífico y los países afines. Mientras que en la segunda, manifestó un comportamiento más proactivo y preocupado de los asuntos latinoamericanos, sobre todo después de que Chile asumió la Secretaría Pro Tempore de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) entre 2008 y 2009 (Fuentes, 2009:139-140).

De acuerdo a Aranda y Riquelme, su gobierno se concentró fuertemente en los aspectos sociales de la política internacional, lo que se tradujo en su comprometida participación en iniciativas relacionadas con los temas de desarrollo, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas, materia sobre la cual la mandataria adquirió notoriedad internacional, entre otros aspectos, debido a su activa participación en la Red de Líderes Mundiales por los ODM 4 y 5 (relativos a la salud infantil y materna) (Aranda y Riquelme, 2011b:28). A diferencia de sus antecesores, y en especial a diferencia de Lagos, a quien en algunos momentos se le criticó su especial énfasis en Europa y Asia, Bachelet reforzó su objetivo central de priorizar una agenda exterior a nivel latinoamericano, retomando el camino de la comunicación y cooperación entre los países para lograr aquellos objetivos propuestos por los ODM.

Retomando a Carlsnaes, quien plantea que toda POLEX tiene un propósito, se puede decir que en el caso del último gobierno de la Concertación, su intención fue el acercamiento regional, como un instrumento que le permitió regresar a la región latinoamericana fortaleciendo las relaciones políticas y diplomáticas (sobre todo con su vecindario y otros países sudamericanos), generando una atmósfera de mayor participación y acercamiento. Algunos autores que comparten esta idea son: Van Klaveren (2012:60); Tussie y Trucco (2010:149); Varas (2010:311); Pardo (2011:1) entre otros. No es menor mencionar que el tinte de regionalismo abierto permaneció presente en su gobierno como una constante de todos los gobiernos de la Concertación.



La CSS con el gobierno de la presidenta Bachelet adquirió relevancia al ser reconocida expresamente como un complemento de la POLEX, y así mismo, fue un instrumento más que permitió al país relacionarse con otros, estrechando los vínculos de diálogo y negociación en materia de cooperación y solidaridad.

#### **4.1 La Cooperación Sur-Sur como Instrumento en el gobierno de Bachelet**

Según su programa de gobierno, la política de cooperación debía ser considerada como un componente esencial de la POLEX y como un instrumento eficaz para el cumplimiento de sus objetivos. Se reforzaría la ayuda a aquellos países del vecindario regional que requirieran cooperación técnica y asistencial. Se beneficiaría de las oportunidades que brinda la globalización, y se asumirían mayores responsabilidades frente a los desafíos que ella genera (Bachelet, 2005:100).

En el período 2006-2010, la cooperación fue definida como uno de los componentes principales de la POLEX chilena, desarrollando un trabajo en estrecha relación con la Cancillería en materia de prioridades y compromisos asumidos por el Estado de Chile. Es así como la cooperación, según la AGCI, se configuró de manera más clara y sólida como un instrumento través del cual Chile estrechó sus relaciones con diversos países a nivel regional, bilateral y multilateral. Bachelet definió como uno de los ejes de su gobierno la integración regional e identificó la responsabilidad de cooperar como uno de los componentes centrales de la POLEX (AGCI, 2010a:21).

Desde el gobierno de Michelle Bachelet, la cooperación internacional se insertó dentro de los lineamientos fundamentales de POLEX que sustentan y dan coherencia a las decisiones que adopta Chile en materia de relaciones exteriores. El principio IV titulado *Responsabilidad de Cooperar*, es el que principalmente orienta el trabajo de la Cooperación Chilena y señala que

(...) los actores estatales y no estatales interactúan en la vida internacional (...), este escenario genera importantes oportunidades de cooperación entre los Estados y de éstos con otros sujetos internacionales para encarar mancomunadamente y con herramientas cada vez más eficaces los nuevos desafíos del escenario internacional (...) Chile tiene el firme compromiso de cooperar, a través de sus recursos técnicos y humanos, en todos los foros

multilaterales, universales, regionales, subregionales y bilaterales, para contribuir a la solución de algunos de estos nuevos y delicados problemas que acechan a las naciones (MINREL, 2014a).

La CI dentro de la POLEX se concibió como una forma de promover al país y darlo a conocer en el extranjero. Es por eso que a través de ella, se pretendió cumplir uno de los diez intereses de POLEX chilena. El interés número tres de *fortalecer la imagen de Chile en el exterior*, el cual establece que

se puede afirmar que la capacidad de influencia de los Estados ya no depende exclusivamente de su poderío económico y militar, sino que, cada vez más, se vincula directamente con su imagen y credibilidad en el ámbito internacional (...) de esta forma, destacamos nuestras características de país plural, tolerante, comprometido con la sociedad internacional, vecino y socio confiable (...) para dar a conocer a Chile en el exterior, tienen especial relevancia medidas tales como la promoción de la cooperación en las más diversas áreas, así como la participación de expertos nacionales en organismos internacionales, regionales y globales (MINREL, 2014b).

Lo anterior acepta que la capacidad de influencia de los Estados, ya no solo se logra a través del HardPower que incluye capacidades militares y económicas, sino también a través de lo que se llama SoftPower, que en la descripción anterior se reconoce como imagen y credibilidad. Y ya que, según Ayllón (ver p.26), la CSS es una estrategia de proyección de la imagen internacional, entonces la CSS es softpower, y Chile, al igual que otros Estados del Norte o del Sur, la utiliza para obtener los resultados que quiere en su POLEX.

Durante este gobierno, la misión institucional de la AGCI era contribuir al logro de los objetivos de la POLEX que definió el Gobierno impulsando acciones de cooperación Horizontal, Triangular y de perfeccionamiento de recursos humanos, asimismo, apoyar y complementar las políticas, planes y programas nacionales prioritarios que promoviera el Gobierno orientados al desarrollo del país, impulsando acciones de cooperación bicultural (DIPRES, 2009:1).

Al 2009 los objetivos estratégicos de la agencia (que cambian año a año) vinculados con las prioridades gubernamentales<sup>22</sup> eran:

1. Contribuir al cumplimiento de los objetivos y prioridades de la POLEX, impulsando acciones de cooperación horizontal y triangular, así como, de perfeccionamiento de recursos humanos, ello con el objeto de fortalecer las relaciones de cooperación con los países de similar o menor desarrollo relativo que Chile y favorecer el proceso de integración regional.
2. Fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, re-articulando y profundizando el trabajo con los diferentes sectores nacionales que participan en el Sistema, así como, con los puntos focales contrapartes en cooperación en los distintos países de la región y fuera de ella, ello con el objeto de consolidar el rol de la AGCI a nivel nacional e internacional como articulador y gestor de la política de cooperación de Chile.
3. Abrir nuevas oportunidades de cooperación de acuerdo a las necesidades y debilidades existentes en Chile en sectores estratégicos para el desarrollo del país, ello con el objeto de contribuir al cumplimiento de las prioridades de las políticas públicas nacionales.
4. Fortalecer la formación de capital humano de alto nivel de la región de América Latina y el Caribe, identificando oportunidades de perfeccionamiento acorde a las necesidades de desarrollo de los diferentes países participantes de la región, ello con el objeto de consolidar las relaciones de cooperación con los países de similar o menor desarrollo relativo que Chile para favorecer el proceso de integración regional.
5. Avanzar hacia un modelo de gestión orientado a resultados, fortaleciendo los mecanismos de control de gestión, ello con el objeto de mejorar la transparencia, atención de usuarios y beneficiarios y resultado en el uso de los recursos de la AGCI (DIPRES, 2009:2).

Y para poder cumplir con todo lo anterior, desde que fue creada la AGCI, se fueron dando una serie de normativas que han otorgado lineamientos de acción y capacidades para

---

<sup>22</sup> Las prioridades gubernamentales en 2009 durante el gobierno de Bachelet eran: priorizar América Latina poniendo un énfasis en las relaciones vecinales; consolidar las relaciones con la Unión Europea; mantener la vinculación con países y áreas geográficas con menos presencia en Chile y establecer la cooperación como eje transversal de la POLEX chilena.

el correcto quehacer institucional. Dentro de las leyes y normativas que rigen el funcionamiento de la institución se encuentran las siguientes:

1. Ley N° 18.989, Título III , que crea la Agencia de Cooperación Internacional, Publicada en el Diario Oficial de 19 de Julio de 1990.
2. Ley N° 19.999 Publicada en el Diario Oficial de 10 de Febrero de 2005, que establece normas relativas al mejoramiento de la gestión institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y modifica la Ley N° 18.989.
3. Decreto Supremo N° 44, dispone la coordinación de las políticas y operación de la cooperación internacional por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 10 de Enero de 1997.
4. Reglamento Orgánico Interno de la Agencia de Cooperación Internacional, Resolución N° 10, de 25 de Marzo de 1996, de la Dirección Ejecutiva de AGCI, que sanciona el acuerdo que aprueba el Reglamento Interno, publicada en el Diario Oficial el 9 de Julio de 1996.
5. Reglamento del Servicio de Bienestar de Personal de la Agencia de Cooperación Internacional, aprobado por Decreto Supremo N° 177, de 21 de noviembre de 1995, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de 9 Julio de 1996.
6. Decreto Supremo N° 196 de 4 de octubre de 2001, que aprueba el Reglamento Especial de Calificaciones del Personal de la Agencia de Cooperación Internacional, afecta al Estatuto Administrativo establecido por Ley 18.834; publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 2001 (AGCI, 2006b:8).

En éste gobierno, el énfasis de la gestión de la AGCI estuvo principalmente enfocado a fortalecer el diseño y ejecución del programa de CTPD y aumentar su cobertura. Lo anterior se logró en gran medida, gracias al otorgamiento de un presupuesto extraordinario para dicho programa, el que se incrementó significativamente respecto del presupuesto asignado anteriormente (MINREL, 2010:84). El aumento del presupuesto, como uno de los elementos de las organizaciones según Hudson, explica la importancia dada a la CSS en este gobierno. Como se verá más adelante en la gráfica 1 (ver p.76), a partir de éste año el presupuesto otorgado a la agencia crece significativamente y da muestra del interés del ejecutivo por potenciar el área de la CI y con ella la CSS.

La gestión del programa CTPD, hasta el día de hoy, es llevada a través del Departamento de Cooperación Horizontal, el Departamento de Formación de Recursos Humanos y Becas, y la Unidad de Triangulación. Otras instituciones que participan en la gestión del programa son el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, las embajadas de Chile en América del Sur, México, Centroamérica y el Caribe, los puntos focales, las instituciones y organismos nacionales que ejecutan los proyectos de asistencia técnica y los programas de estudios, y las instituciones, servicios públicos y entidades académicas de países de la región que son beneficiarios de la cooperación técnica. Y en el caso de la cooperación triangular, participan también las instituciones públicas u organismos de cooperación de los países donantes (DIPRES, 2008b:4-5).

Sobre la base de la experiencia acumulada y del nuevo rol que Chile adquiere en el Sistema de Cooperación Internacional, la PCI se fue reestructurando y se establecieron los actuales fundamentos rectores de ésta política, ellos son:

1. La cooperación bilateral recibida por Chile es un complemento del esfuerzo nacional en áreas claves y deficitarias de desarrollo.
2. La cooperación horizontal o Sur-Sur es un complemento de la POLEX del país, que aporta a las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales con países afines.
3. La CI es un instrumento que fortalece la integración regional, contribuyendo al desarrollo de las naciones de la región de América Latina y el Caribe generando capacidades nacionales en campos en los cuales Chile presenta fortalezas.
4. La CI es un instrumento que permite a los países enfrentar problemas y desafíos comunes, realizando esfuerzos colectivos a través del intercambio de experiencias, el diálogo político y las asociación en aquellas materias de interés y beneficio mutuo (Lazo citada en Artaza y Ross, 2012:382).

Así mismo se replantearon los objetivos de la PCI de Chile, dividiéndolos entre objetivos generales y específicos. Los generales son:

- Fortalecer las relaciones de Cooperación Sur-Sur con los países de similar o menor desarrollo relativo a Chile, particularmente de América Latina y el Caribe, proyectando las fortalezas chilenas en concordancia con las necesidades de dichos países.

- Fortalecer la formación de capital humano de alto nivel en la región, identificando oportunidades de perfeccionamiento en Chile.
- Ampliar y desarrollar acciones de cooperación hacia países de menor desarrollo, en asociación con terceros países de igual o mayor desarrollo que Chile (Cooperación Triangular).
- Abrir nuevas oportunidades de cooperación de acuerdo a las necesidades y debilidades existentes en Chile en sectores estratégicos para el desarrollo del país, con el objeto de contribuir al cumplimiento de las prioridades de políticas públicas nacionales.
- Fortalecer la AGCI en gestión y coordinación del sistema nacional de cooperación internacional, en concordancia con los desafíos de los nuevos escenarios nacionales e internacionales (Lazo citada en Artaza y Ross, 2012:382).

Entre los objetivos específicos de la cooperación como complemento de la POLEX encontramos los siguientes:

- Fortalecer la integración regional.
- Contribuir al desarrollo institucional, económico, social, científico y tecnológico de los países de igual o menor desarrollo relativo de la región.
- Proyectar internacionalmente las capacidades nacionales en el desarrollo institucional, social, económico y comercial, así como científico y tecnológico.
- Intercambiar experiencias en campos de interés y beneficio mutuo.
- Compartir desafíos estratégicos (Lazo citada en Artaza y Ross, 2012:383).

Como se ha venido planteando, la CI de Chile es contingente y conforme va cambiando, la agencia y la PCI que la fundamentan también se ajustan a las nuevas variantes. En 1990 los fundamentos de la PCI son principalmente creados bajo la idea de Chile como beneficiario, en ese sentido, estaba caracterizada por enunciados totalmente realistas de lo que el país esperaba lograr de la cooperación recibida, por ejemplo, una inserción permanente del país; acuerdos que beneficiaran a las partes; presencia internacional, entre otros (ver p.41), mientras que con la doble función que se adquiere cuando se convierte en proveedor de cooperación, hay una mezcla entre enunciados realistas y liberales. Esto muestra que se siguen buscando intereses específicos a través de

la cooperación que se recibe y la que se da, pero también aparecen los matices de cooperación por razones éticas de contribuir al desarrollo, principalmente en los fundamentos rectores 3 y 4 de la PCI más actual, antes mencionados. Lo anterior se relaciona con lo que dice Fierke (ver p.5) respecto a que los factores materiales e ideológicos se combinan para construir posibilidades y resultados, es así, que durante el proceso de interacción entre Chile y el Sistema Internacional de Cooperación se crearon nuevas ideas e identidades plasmadas en la PCI chilena.

La población objetivo del programa de cooperación horizontal en este gobierno se priorizó a partir de los criterios de POLEX, fundamentalmente en países vecinos y otros de Sudamérica (DIPRES, 2008a:2). Es así como la CSS contribuyó al acercamiento con la región sudamericana, resentida desde los gobiernos anteriores, principalmente, por la sensación de desinterés en la región debido a su preferencia de apertura hacia otras áreas, y por la imagen exitosa que Chile proyectaba, que generó descontentos en el vecindario reviviendo las situaciones pendientes y los resentimientos adquiridos en sus relaciones históricas.

Según Ross (2006:1), dar mayor énfasis en su actuación regional a la dimensión política era necesaria, ya que desde el regreso a la democracia el acento estuvo puesto en el componente económico. Y ya que la CSS es una acción política en vez de comercial, se direccionó la ayuda horizontal principalmente a esta región colocando en segundo lugar al área que desde sus inicios venía siendo la región prioritaria: Centroamérica. Es así que Chile usó su CSS en concordancia con su POLEX, para procurar mostrarse como un país comprometido con el desarrollo de su región.

Sin duda la motivación de la CSS es realista, sin embargo, al incluirse en Cancillería la responsabilidad de cooperar como uno de los principios que dan lineamientos a la POLEX, se agrega un fuerte componente liberal asumiendo el compromiso ético y moral de usar este tipo de cooperación para contribuir con los problemas de desarrollo de América Latina y el Caribe. Es por lo anterior, que se puede decir que este gobierno en la teoría tiene un discurso liberal, pero en la práctica es más realista y utiliza la CSS como una forma de mejorar esa imagen negativa que en Sudamérica se había venido construyendo por el comportamiento chileno.

Como conclusión preliminar, habiendo analizado cada gobierno, hay dos elementos que remarcar: primero, que la CSS paulatinamente se convirtió en instrumento de POLEX facilitando lograr el propósito de cada gobierno. Y segundo, retomando la interpretación constructivista del primer capítulo, se puede decir que la motivación chilena de cooperar es realista, en tanto que el discurso es liberal.

Hasta ahora se ha identificado cómo ha sido la evolución de la CI en los 20 años de gobierno de la Concertación, y cómo ha ido readecuándose a las coyunturas vividas en cada período. A fin de estudiar el Comportamiento Organizacional propuesto por Valerie Hudson (ver p.33), a continuación se analizarán los recursos materiales (presupuesto y personal) de la AGCI, como parte de los elementos que Hudson considera necesarios para determinar si una organización tiene participación en la toma de decisiones de POLEX. Los recursos intangibles, serán retomados después.

- **Presupuesto y Personal**

Presupuesto: Previo a analizar el presupuesto de la AGCI, es importante saber qué es y cómo se establece. El presupuesto es la asignación de recursos a través del cual se enfatizan los ejes programáticos del gobierno y se establece a través del Presupuesto de la Nación, que es la ley más importante que se tramita cada año en el Congreso Nacional, ya que delimita los planes de trabajo de todo el sector público y los recursos y lineamientos del gobierno de turno para el año siguiente (Bicentenario Congreso Nacional, 2013).

El proceso de creación de la Ley comienza desde el año anterior, cuando se inicia en abril, el análisis por parte de funcionarios de instituciones del sector público, expertos externos, autoridades de gobierno y miembros del Congreso Nacional. Simultáneamente, el Ministerio de Hacienda evalúa los resultados de programas incluidos en el presupuesto anterior y analiza los indicadores de desempeño de las instituciones públicas. Esta información define un marco de gastos iniciales que considera aquellos gastos obligatorios por ley o por contrato y la continuidad de programas con evaluación satisfactoria. Considerando sus prioridades, todas las instituciones del sector público desarrollan y presentan propuestas para ampliar programas exitosos o crear nuevos. Tras un proceso de análisis y discusión técnica de las propuestas de parte del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, el Presidente de la República realiza una revisión y se define el proyecto de presupuesto para cada institución (Ministerio de Hacienda, 2014). Éste proyecto se ingresa



al Parlamento, y una vez aprobada la Ley de Presupuesto entra en vigencia el 1 de enero del años siguiente (Bicentenario Congreso Nacional, 2013).

La tabla 1 muestra la asignación oficial de presupuesto otorgado a AGCI a partir de 1999 para identificar como ha sido la dinámica presupuestaria de la agencia, desafortunadamente no se puede hacer un análisis completo de las dos décadas seleccionadas como periodo de estudio, debido a que no se obtuvieron datos de los años previos.

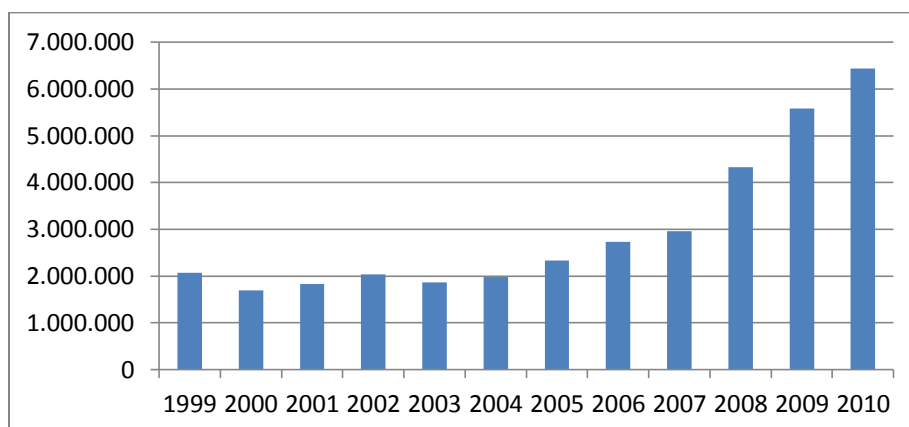
Tabla 1: Presupuesto de la Nación otorgado a AGCI desde 1999 a 2010

Año	Presupuesto
1999	2.076.853
2000	1.699.786
2001	1.834.540
2002	2.032.998
2003	1.865.318
2004	1.982.334
2005	2.329.525
2006	2.731.992
2007	2.959.253
2008	4.327.179
2009	5.582.668
2010	6.434.821

En miles de pesos chilenos

Fuente: elaboración propia según información obtenida de la Ley de Presupuestos del Sector Público, DIPRES

Gráfica 1: Presupuesto de la Nación otorgado a AGCI desde 1999 a 2010



Fuente: elaboración propia según información obtenida de la Ley de Presupuestos del Sector Público, DIPRES.

La tabla 1 y su respectiva gráfica, muestran el Presupuesto de la Nación asignado a la AGCI desde 1999 al 2010. Como puede observarse, el presupuesto en 2000 disminuyó significativamente respecto al año anterior, producto de la secuela que dejó la crisis asiática y que seguía trayendo consecuencias en la economía chilena por su alta vulnerabilidad al cobre y a esa región. Sin embargo, fue aumentando paulatinamente en los siguientes años hasta la baja presentada en 2003. Ese año hubo una política de redistribución interna y se le asignó a la agencia un presupuesto inferior en casi un 9% respecto al de 2002. Según AGCI, este presupuesto que prácticamente correspondía al presupuesto inercial<sup>23</sup>, si bien permitió cubrir las necesidades prioritarias para el buen funcionamiento del servicio y cumplir con los compromisos adquiridos, dificultó ampliar las actividades de cooperación internacional (AGCI, 2003:3). Básicamente el aumento del precio al petróleo y la disminución en el precio del cobre fueron las causas principales de la reducción presupuestaria que afectó de manera importante el funcionamiento del programa de CTPD ese año. De acuerdo a información de AGCI, bajo este escenario, se privilegió el componente de cooperación técnica, en desmedro del de becas, lo que significó que los recursos destinados a asistencia técnica se incrementaran de manera significativa, permitiendo así dar continuidad a las actividades comprometidas en el marco de este componente (AGCI, 2003:4-5).

<sup>23</sup> Es el presupuesto que no se elabora partiendo desde cero cada año, sino que se utiliza el presupuesto aprobado para el ejercicio inmediato anterior como punto de partida. Cada agencia gubernamental hace sus estimaciones presupuestales y, al tomar como base el presupuesto del año anterior, propone un incremento porcentual anual considerando la inflación y las expectativas de ingresos públicos (Martner, 2008:146).

A partir de 2005, como puede observarse, el presupuesto otorgado a la agencia presenta un aumento considerable y sostenido hasta el 2010. Este incremento coincide con la presidencia de Bachelet, lo que da cuenta de la importancia que el Ejecutivo dio a la CI, a través del Consejo que es el encargado del proyecto de presupuesto de la agencia. A modo de recordatorio, es importante decir que existe un vínculo fuerte entre el Presidente de la República y el Consejo de la AGCI, por cómo éste está conformado. En consecuencia, si se esperaba crear un acercamiento con Sudamérica y los vecinos a través de la cooperación, y si se pretendía mostrar un Chile comprometido con el desarrollo, era necesario aumentar el presupuesto de la institución como una estrategia de proyección para construir nuevas percepciones e identidades.

Como ya se mencionó, normalmente cuando ha habido recortes presupuestarios, los recortes afectan directamente al programa CTPD. En palabras de González, *los recortes de presupuesto siempre salían del programa porque no teníamos de dónde más sacar* (González, 17/04/2016). El tema del poco presupuesto es una limitante para la cooperación según O´Farrill, quien argumenta que *el presupuesto de AGCI tiene que aumentar, no podemos hacer mucho cuando la mitad se va a becas. Por eso potenciamos la cooperación triangular porque permite apalancar algunos recursos* (O´Farrill, 28/4/2014). De acuerdo a Lazo, AGCI

Es una institucionalidad pequeña con bajo presupuesto pero con el cual hace maravillas (...) el problema del presupuesto, tiene relación con fortalecer la incorporación de la PCI de Chile como una Política de Estado, que sea asumida como tal y no como algo que a veces tiene prioridad y otras veces no (Lazo, 16/4/2014).

Sin embargo, la gracia y ventaja que tiene la AGCI, según González, *es que tiene presupuesto propio y ninguna de las decisiones de plata dependen de la Cancillería o de otro departamento de Cancillería* (González, 17/04/2016).

Si relacionamos la forma en que el presupuesto afecta al programa CTPD con la temática general de esta investigación, la CSS como instrumento de POLEX, entonces se puede decir, coincidiendo con Lazo, que la CSS se considera un instrumento que a veces es importante potenciar y otras no. Por consiguiente, responderá a circunstancias específicas y a lo que el líder predominante quiera hacer de ella.

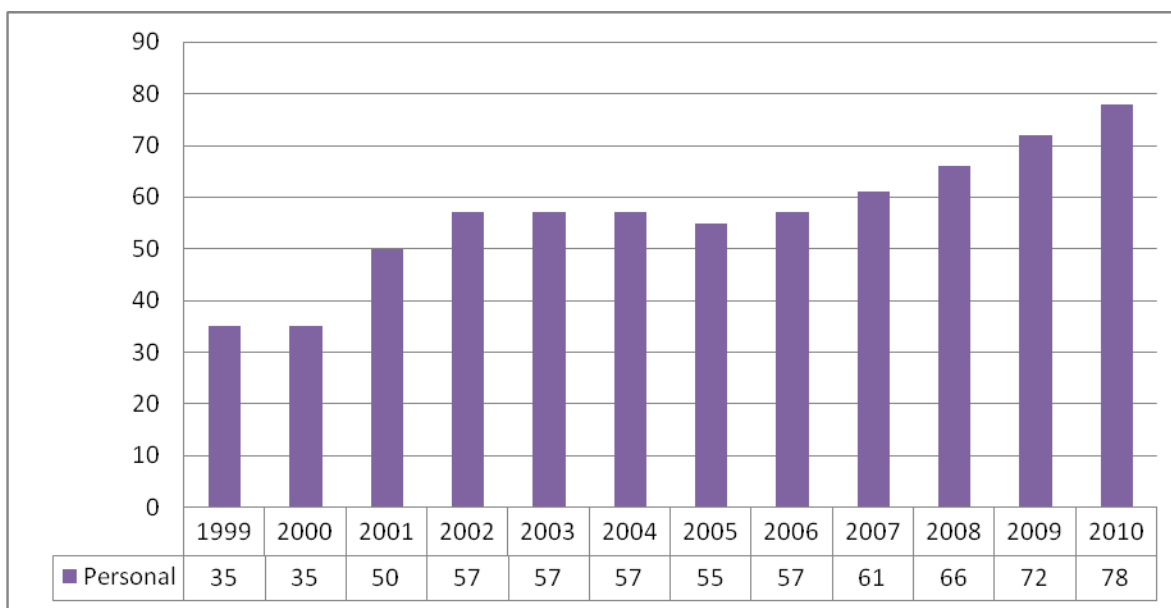
Personal: En cuanto a personal, la institucionalización que la cooperación chilena ha experimentado desde los años noventa hasta la actualidad ha contribuido a la generación de un cuerpo de recursos humanos estable y dedicado específicamente a la gestión de la cooperación internacional a través de AGCI. Junto a este personal, la cooperación chilena se nutre de los recursos humanos de los ministerios e instituciones públicas, que si bien no se dedican específicamente a labores de cooperación internacional, son los que ejecutan las acciones de cooperación. Este modelo cuenta con ventajas e inconvenientes: entre las ventajas destaca el grado de especialización y la capacidad técnica de su personal, que dota a la cooperación chilena de un alto nivel técnico y un elevado grado de profesionalismo. Sin embargo, los inconvenientes también son significativos, ya que muchos de los recursos humanos técnicos no se dedican exclusivamente a la cooperación, por lo que ésta depende de la disponibilidad de los funcionarios de las instituciones chilenas. Como consecuencia, la cooperación chilena está supeditada a las agendas y los ritmos de estas instituciones, lo que limita su capacidad de desarrollar acciones integrales y a largo plazo (Martínez, 2010:99).

El tema de los inconvenientes de personal que plantea Martínez, tiene que ver con que son los entes públicos chilenos quienes proveen a la agencia todo el capital humano que hace la asistencia técnica. Por ejemplo, según Lazo, *la CSS que Chile hace en salud, la otorga y la realiza el Ministerio de Salud; la cooperación que se hace en fortalecimiento institucional para superación de la pobreza, la ejerce el Ministerio de Desarrollo Social junto al Ministerio de Trabajo u otros* (Lazo, 16/4/2014). Es por esa razón que Martínez dice que se depende de las instituciones públicas como un inconveniente de la cooperación chilena, sin embargo, el problema no sería ese, sino más bien, tener la capacidad necesaria de gestionar además de coordinar y articular las actividades de asistencia técnica entre la AGCI y éstas instituciones, para que la CSS llegue adecuadamente al país receptor.

Como ya se ha mencionado, las leyes que crea N°18.989 y modifica N°19.999 a la agencia, establecen que su personal de plata es de 30 funcionarios. Sin embargo, el Decreto con Fuerza de Ley N° 29, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834 sobre estatuto administrativo, contempla según su artículo 2, la existencia de personal de planta y a contrata, siempre que los cargos correspondan a funciones propias que deban realizar las instituciones estatales. El segundo párrafo del artículo 10 establece

que el número de funcionarios a contrata de una institución no podrá exceder de una cantidad equivalente al veinte por ciento del total de los cargos de la planta de personal de ésta (D.F.L N°29, 2004). En el caso de la AGCI, y de acuerdo a éste artículo, corresponderían 6 funcionarios a contrata. Sin embargo según la DIPRES y lo indicado en la Ley de Presupuestos del Sector Publico de cada año consultado, se establece una dotación máxima de personal donde *no regirá la limitación establecida en el párrafo segundo del artículo 10 de la Ley N°18.834, respecto de los empleos a contrata incluidos en esa dotación*. Es por esta razón que el personal a contrata, en el caso de la AGCI, es mayor a lo que dice la ley en su artículo 10. La siguiente grafica presenta la dotación máxima de personal, incluyendo funcionarios de planta y a contrata.

Grafica 2: Personal de la AGCI entre 1999 y 2010



Fuente: elaboración propia según información obtenida de la Ley de Presupuestos del Sector Publico de cada año, DIPRES

Como puede observarse, el gráfico muestra en general, un aumento en la dotación de recursos humanos en la última década. Según los datos observados, se puede decir que al haber un incremento significativo del personal en el último gobierno de la Concertación (2006-2010), fue uno de los que otorgaron mayor importancia a la CI, y se hace evidente, cuando se asigna a la agencia mayores recursos tangibles, tanto en presupuesto como en personal.

Cuando se realizaron las entrevistas, dos de los entrevistados respondieron de forma más pragmática al preguntar qué gobiernos dieron más importancia a la AGCI, uno dijo que *era cosa de ver las cifras* y el otro, *si hay plata es porque importa*. Lo que permite intuir cuales gobiernos prestaron más atención a éste instrumento según sus respuestas. En palabras de García, la AGCI *tiene una dotación de funcionarios de planta que es pequeña, sin embargo, está la dotación a contrata que es casi el doble, y también funcionamos con mucha gente a horarios que no aparecen en los datos de DIPRES porque tienen contratos puntuales para ciertas tareas* (García, 15/4/2014).

Al preguntar si la cantidad de personal es un indicador de poca fortaleza institucional, González considera que no, y cree que *la AGCI necesita más gente para hacer cosas distintas y necesita menos gente para seguir haciendo más de lo mismo* (González, 17/4/2014). Según la profesora Lazo, *es muy bueno que la AGCI sea una institución que no tenga mucho personal porque articula a otros actores que ejercen y ejecutan la PCI de Chile* (Lazo, 16/4/2014).

En éste sentido, según lo anterior, no hay necesidad de que AGCI tenga un personal tan grande, ya que no todos los recursos humanos que hacen cooperación son funcionarios de la agencia. Los otros actores del Sistema Nacional de Cooperación, tales como ministerios, instituciones públicas, universidades, entre otros, que ejecutan las acciones de cooperación, sobre todo en su modalidad Sur-Sur, son los que proveen su personal para realizar la asistencia técnica otorgada. Lo que sí es importante en este aspecto, es la correcta articulación y coordinación de la AGCI con todos los actores nacionales que hacen posible la CSS, para que la asistencia no sufra retrasos y llegue cuando es necesitada.

Según Hudson, el presupuesto y el número de personal asignado, es el principal indicador de la fuerza de una organización que puede aportar en batallas burocráticas (Hudson, 2014:85). Si seguimos lo que establece la autora, en el caso específico de la AGCI, al considerar solo el presupuesto y el personal, se ve como una institución pequeña que puede no ser relevante en la participación de toma de decisiones de POLEX, sin embargo, es necesario analizarla como un conjunto de elementos, tangibles e intangibles, para poder concluir si esto es así o no. Este tema será retomado más adelante en las conclusiones y mediremos las capacidades de la agencia para determinar su trascendencia en el análisis de POLEX.

## CAPITULO III

### El Rol de Chile como Cooperante y sus resultados en Centroamérica

Chile como PRM puede presentar algunas dificultades para ejercer de manera correcta su rol de cooperante Sur-Sur por su doble lógica en su accionar como receptor y cooperante. Para medir lo anterior, recurriremos a los factores que condicionan el rol de los PRM como nuevos donantes según Lengyel, Thury y Malacalzauan, mencionados en el Capítulo I.

#### **1. Evaluación de factores que pueden condicionar el rol de Chile como cooperante**

De acuerdo a Lengyel, Thury y Malacalzauan, éstos factores son: (i) Déficit de capacidades nacionales como donantes; (ii) Disponibilidad de recursos; (iii) Déficit de coordinación interna; (iv) Problemas de desarrollo interno y (v) Presiones de los donantes tradicionales.

- **Déficit de capacidades nacionales como donantes:** En el caso de Chile, se considera que existen las capacidades nacionales necesarias para proveer de cooperación. Hay una Política de Cooperación Internacional que define las directrices y modos de acción; hay un Sistema Nacional de Cooperación; y una institución o agencia creada específicamente para ejecutar programas de cooperación, en sus inicios como receptor neto de la misma y ahora con el nuevo rol de cooperante. Son capacidades reales que hasta hoy, han hecho factible la cooperación chilena y que se han readecuado según fuera necesario, para irse adaptando a los cambios nacionales e internacionales de la cooperación.
- **Disponibilidad de recursos:** La disponibilidad de recursos en el caso de Chile para la elaboración de programas y proyectos de CSS es baja, no porque no hayan recursos, sino que tiene que ver con la poca prioridad o importancia que se le da a la CI. En éste sentido se vuelve necesario aumentar el presupuesto que se le asigna a la institucionalidad de la cooperación para que pueda ejercerse con más eficacia su rol

de cooperante. Sin embargo, a pesar lo anterior, la AGCI ha sabido distribuir el poco recurso que se le otorga y durante todos estos años ha demostrado que ejecuta programas exitosos y de continuidad. Y a la vez, ha logrado implementar nuevas modalidades de cooperación, como la triangular, desde finales de la década de los 90's, para solventar de alguna forma esta poca disponibilidad.

- **Déficits de coordinación interna:** El Sistema Nacional de Cooperación está conformando por distintos actores que hacen cooperación. Entre ellos, oficinas o direcciones de relaciones internacionales en los ministerios; diferentes instituciones públicas como ProChile y CORFO; y universidades, por mencionar solo algunos de los que actúan como ejecutores de acciones de cooperación. Dentro de éste grupo de actores se incluye a la AGCI, a quien se le otorgó la facultad de coordinar o de articular todo el sistema, un sistema que hace que la política de cooperación sea factible y realizable pero que necesita mejorar. Según algunos de los entrevistados, el problema no es que existen varios actores, sino que la AGCI tiene que tener la capacidad de coordinación necesaria para saber lo que están haciendo y evitar que las actividades se dupliquen. La agencia ha hecho esfuerzos por lo menos para conocer en qué están los otros actores, pero se reconoce que esto es una debilidad y que es necesario fortalecerlo.
- **Problemas de desarrollo interno:** Todos los entrevistados concuerdan en que este factor no ha sido un obstáculo para Chile. Evidentemente en el país aún existen problemas de pobreza y desigualdad que ya no son atendidos por la vía de la cooperación internacional como fue a principios de los '90 cuando se era netamente receptor. Sin embargo, no es un problema su rol de cooperante, y no ha habido nunca, desde que la agencia se creó, malestares en el gobierno o desde la opinión pública. De acuerdo a las entrevistas, esto es principalmente porque hay mucho desconocimiento. Lazo dice al respecto, *es un campo de la política pública que es desconocida en la sociedad civil. El ciudadano conoce poco o nada de lo que Chile hace en CI* (Lazo, 15/04/2014).
- **Presiones de los donantes tradicionales:** este factor tiene mucho que ver con la cooperación triangular, y no es esa la modalidad que interesa investigarse en esta



tesis, sin embargo, para poder medir este factor, se preguntó a O’Farrill al respecto. Según su experiencia él argumenta que,

Eso podría llegar a ocurrir en ciertas situaciones. Los Estados más que sentimientos tienen intereses y hay intereses de POLEX que pueden ser potenciados por la CI. (...) la cooperación triangular es una cooperación que tiene que surgir del país beneficiario. No debe producirse negociación entre los otros dos socios del vértice del triángulo si no hay una solicitud de cooperación del país beneficiario. Algo que no puede dejar de existir es que el país receptor es el que manda y eso no se transa. (...) ahora bien, lo que usted dice de los intereses previamente definidos por parte del donante tradicional o del norte, si puede darse en situaciones muy específicas. Por ejemplo, lo que puede ocurrir es que un país beneficiario tiene un programa de cooperación bilateral con Alemania, por mencionar alguno, y tienen un programa bilateral en curso. Puede suceder que Alemania, considere que para un cierto componente o un cierto aspecto de la cooperación bilateral o de los proyectos que ellos desarrollan, sería interesante la asistencia técnica chilena porque es un país que por X razón es quien tiene ciertas ventajas comparativas en términos de que el modelo que utilizó Chile vino de una situación relativamente parecida (O’Farrill, 28/4/2014).

En situaciones como la planteada por O’Farrill, si podría suceder, pero el punto central de cualquier modalidad de cooperación, es que surge desde la solicitud y demanda del país receptor, según sus necesidades e intereses.

Hoy día, a 21 años de haber iniciado el rol de cooperante Sur-Sur, la experiencia chilena en materia de cooperación ha demostrado que los factores identificados por Lengyel, Thury y Malacalzauan, no son determinantes o condicionantes en el ejercicio de su rol. Probablemente lo sean en otros PRM, pero no afectan en gran escala el quehacer chileno como proveedor de ayuda. Sin duda, es necesario reforzar algunos de esos factores como el presupuesto (que limita la cantidad de actividades de asistencia técnica y becas que pueden darse) y el de coordinación interna (que interfiere en la gestión óptima del sistema nacional de cooperación), ya que representan dos de los elementos más importantes que todo PRM puede presentar como debilidad. Superar el problema de presupuesto y el de coordinación es el reto a futuro próximo para la AGCI, pero hasta hoy, al haber dado seguimiento a la CSS en la región centroamericana durante el periodo de tiempo

seleccionado para esta investigación, se puede decir que estos factores no entorpecieron ni obstaculizaron su labor. El objetivo de dar ayuda y compartir capacidades, se cumplió como se muestra más adelante al analizar los resultados en Centroamérica.

## **2. La Cooperación Sur-Sur chilena en Centroamérica**

La región centroamericana cuenta con una extensión de 523.000 km<sup>2</sup> distribuidos políticamente en siete países: Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Los países de la región de América Central, históricamente ha mostrado características similares en múltiples aspectos. Según Bethell, dichos países basaron sus exportaciones al mercado mundial en la producción agrícola de banano y café, principalmente. Por otra parte, junto a la inestabilidad política en base a esquemas autoritarios u oligárquicos de gobierno, la región exhibió una estructura social predominantemente campesina, con una pequeña clase media urbana y élites dueñas de la mono-exportación agrícola (Bethell, 2001:13-14).

A comienzos de los años '90, los países de América Central sumaban, en total, una población cercana a los 28 millones de habitantes, con un Producto Interno Bruto (PIB) de US\$ 44.5 mil millones. De acuerdo a Quezada, debido a las complejidades propias de su desarrollo político-social y al entorno natural, la región Centroamericana ha sido tradicionalmente propensa a la recepción de ayuda y asistencia por parte de la comunidad internacional, y la redefinición de la política internacional de la nueva coalición gobernante en Chile implicó, en materia de cooperación, la decisión de entregar a éstos países, una respuesta institucionalizada a través de la AGCI. De este modo, las misiones de cooperación que en el pasado habían sido de naturaleza específica y esporádica, comenzaron a desarrollarse sobre la base de acciones externas coherentes y dotadas de continuidad. Visto de otro modo, para alcanzar el objetivo estratégico de la reinserción de Chile en el mundo, la cooperación respecto de esa comunidad de países se constituyó en una herramienta útil y eficaz (Quezada citado en Artaza y Ross, 2012:511).

El acercamiento chileno con Centroamérica se ha manifestado con extraordinaria nitidez en múltiples acciones a lo largo del tiempo, siendo los vínculos generados por la diplomacia chilena los que han posibilitado un mayor y más permanente contacto. En términos generales, según Quezada, se ha tratado de una relación cercana y coincidente en

el plano político y comercial, construyendo gradualmente una densa y tupida red de acuerdos en el ámbito de la cooperación, con temáticas que incluyen academia y cultura, intercambios en el ámbito de la protección social y políticas públicas. En definitiva, desde el inicio del ciclo de la Post-Guerra Fría, el relacionamiento de Chile con el área centroamericana ha constituido un caso exitoso de inserción externa para el país (Quezada citado en Artaza y Ross, 2012:502). Según la AGCI, la experiencia de cooperación chilena en esta región ha sido altamente valorada, tanto por países donantes tradicionales como Alemania y Japón, con los cuales se han llevado a cabo proyectos de cooperación conjunta en áreas de interés mutuo, como por las autoridades de los países beneficiarios que han solicitado su continuidad (AGCI, 2011:48).

En las pasadas dos décadas, aprovechando sus propias capacidades y de acuerdo a las demandas de los beneficiarios de la CSS, AGCI estructuró un conjunto variado de estrategias de cooperación, las cuales redundaron en beneficios directos para los países receptores (Quezada citado en Artaza y Ross, 2012:512). Lo anterior cumple con lo establecido en la Declaración de París (ver p.17), principalmente con los compromisos de Apropiación y Alineación, en tanto que la CSS chilena responde a las estrategias de desarrollo nacionales de los beneficiarios.

Aprovechando las capacidades y ventajas comparativas de los países de la región centroamericana, Chile estructuró modalidades de cooperación en base a la CSS y triangular, destacándose especialmente los programas de asistencia técnica y la formación de recursos humanos. Estas modalidades se materializaron en acciones de cooperación donde se iniciaron programas relacionados con la seguridad ciudadana, apoyo y fomento a la pequeña y mediana empresa, salud pública, agricultura, actualización docente, vivienda social y superación de la pobreza (Quezada citado en Artaza y Ross, 2012:512).

Tal y como se hizo un recuento cronológico de la evolución de la política de cooperación y su institucionalidad en el capítulo anterior, en este apartado se explicará de forma muy general, cómo ha sido la evolución de las relaciones de cooperación de Chile con Centroamérica a través del tiempo. Como ya se sabe, el primer acercamiento entre el primer gobierno de la Concertación con los países de Centroamérica que da inicio al vasto programa de cooperación técnica, se llevó a cabo en San Salvador en 1991. Los Presidentes de esa época, coincidieron en la necesidad de fortalecer al máximo los vínculos de Chile

con la región, tanto en los aspectos políticos, culturales, económicos y de cooperación. Y se acordó el impulso de un plan científico y técnico entre los países de Centroamérica, Panamá y Chile que serían desarrollados sobre la base de acuerdos bilaterales de cooperación y de los programas multilaterales acordados en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas (Declaración Conjunta, 1991). De esta forma, se contemplaron seis programas en áreas de interés mutuo entre cada país y Chile (AGCI, 1991:33) y al año siguiente se realizaron seis encuentros de programación, a fin de convenir los programas específicos de cooperación que se habían identificado en ese primer acercamiento de 1991 (AGCI, 1992:32).

La formación de capital humano fue y sigue siendo un aspecto esencial del Programa de Cooperación Técnica hacia Centroamérica. Durante 1992 se avanzó en la formulación y aprobación de un fondo de becas que permitió a 40 graduados centroamericanos realizar estudios de postgrado en universidades chilenas. Así mismo, se desarrollaron seminarios, pasantías y visitas de representantes de los puntos focales de los países de la región. Dado que la CTPD opera bajo la modalidad de costos compartidos, los gastos fueron cubiertos tanto con el aporte del Gobierno de Chile como de los países centroamericanos que participaron como contraparte en cada actividad (AGCI, 1992:33).

En 1993, se realizó el Seminario de evaluación del Programa de CTPD de Chile con Centroamérica en Honduras, y se estableció que la AGCI colaboraría y promovería el diseño, articulación y negociación de un proyecto específico de triangulación de recursos, cuya base fundamental sería la programación del bienio 1994-1995. Y se solicitó que las actividades técnicas de la AGCI se desplazaran a sedes subregionales para abaratar costos y permitir la participación de más funcionarios locales, e incrementar la presencia de técnicos chilenos en asesorías específicas en la región (AGCI, 1993:53-54). En 1994 el propósito fundamental de la AGCI fue desarrollar una política de cooperación compartida, generándose acuerdos y proyectos tripartitos de cooperación, que se materializaron en esta región a través del primer acuerdo entre Chile, Luxemburgo y Nicaragua para reforzar las escuelas normales nicaragüenses (AGCI, 1994:45).

Con la llegada del segundo gobierno de la Concertación, el programa de Cooperación Horizontal hacia Centroamérica continuó desarrollándose a través de dos vertientes o componentes ya mencionados. Así mismo, los programas de Centroamérica y

Caribe Anglófono se enfrentaron a dos modalidades de acción: regional y bilateral. El primero se refiere a la transferencia de tecnología e intercambio de experiencias con el conjunto de los países de la región a través de seminarios regionales realizados en el país seleccionado en cada caso, con expositores chilenos y con la concurrencia de expertos de los países participantes. La segunda modalidad surgió de los compromisos de cooperación técnica formalizados en programas bianuales que se establecieron con cada país individualmente. Los instrumentos más usados fueron los seminarios nacionales en el país beneficiario, las misiones de asistencia técnica de corto plazo y las pasantías en Chile (AGCI, 1995:53-54).

Durante éste gobierno, el Canciller José Miguel Insulza, identificó a Centroamérica, el Caribe de habla hispana e inglesa, y Haití como los países prioritarios de cooperación horizontal chilena (AGCI, 1997b:5), y además, se inició el proceso para crear un TLC con América Central. Es por eso que en el marco de la II Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998, los Presidentes de las Repúblicas de Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, acordaron contribuir a acelerar el proceso de integración del hemisferio mediante negociaciones directas para celebrar el TLC. Es así que, cuatro meses después, en Managua, se dio inicio al proceso negociador que culminó el 18 de octubre de 1999 en ciudad de Guatemala, con la suscripción del texto definitivo del TLC. En este proceso, el 14 de febrero del 2002 entró en vigencia el Protocolo Bilateral con Costa Rica y el 3 de junio del mismo año el Protocolo Bilateral con El Salvador, el 27 de junio de 2006 el Protocolo Bilateral con Panamá, el 19 de julio de 2008 empezó a regir el Protocolo Bilateral con Honduras, en marzo de 2010 el Protocolo Bilateral con Guatemala y posteriormente el Protocolo Bilateral con Nicaragua en 2012 (Aduanas, 2014).

En materia de cooperación triangular, la cual no se profundizará pero tampoco quedará excluida, la experiencia de Chile ha sido un éxito y desde su implementación existieron varios proyectos hacia Centroamérica. En 2001 el programa Chile/Japón/Centroamérica entregó asistencia técnica por parte de profesionales chilenos a: Guatemala, en conservación y manejo de cuencas hidrográficas; prevención de desastres ambientales; seguridad y preservación del medio ambiente minero y, gestión de la cooperación internacional; El Salvador, en gestión, nutrición y reproducción de bovinos y porcinos, y en manejo de cuencas; y Nicaragua, en manejo de cuencas y repoblación

forestal. Otros programas fueron: Chile/Finlandia/Nicaragua sobre desarrollo de la pequeña y media industria de muebles; Chile/Flandes/El Salvador para el fortalecimiento municipal, participación ciudadana y autonomía a través de la estrategia nacional de desarrollo local; entre otros (AGCI, 2001:17-18).

Una aproximación importante de Chile con la región se llevó a cabo en junio de 2008, cuando Chile se incorporó al Sistema de Integración de Centroamericana (SICA), en la categoría de Observador Regional. En esa calidad el país se ha esforzado por impulsar un dialogo político fructífero que permita ampliar su política de cooperación técnica horizontal y pueda re-potenciar un proceso de acercamiento en lo económico-comercial, sin descartar otros ámbitos de vinculación (Quezada citado en Artaza y Ross, 2012:519).

Previo a analizar los resultados concretos de la CSS chilena hacia Centroamérica, es necesario mencionar que la Región Centroamericana que Chile reconoce en términos de cooperación, no es la misma que geográfica y políticamente conforma el istmo centroamericano. En términos de distribución de la cooperación, Chile, incluye dentro de la región centroamericana a Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, además de Cuba y República Dominicana como países del Caribe de habla hispana. Como ya se sabe, el rol de Chile como cooperante se realiza a través del programa CTPD, al cual se le otorga del Presupuesto de la Nación que AGCI recibe, cierta cantidad de dinero para su funcionamiento. La tabla, a continuación, muestra el presupuesto que se ha asignado al programa desde su creación hasta 2010.

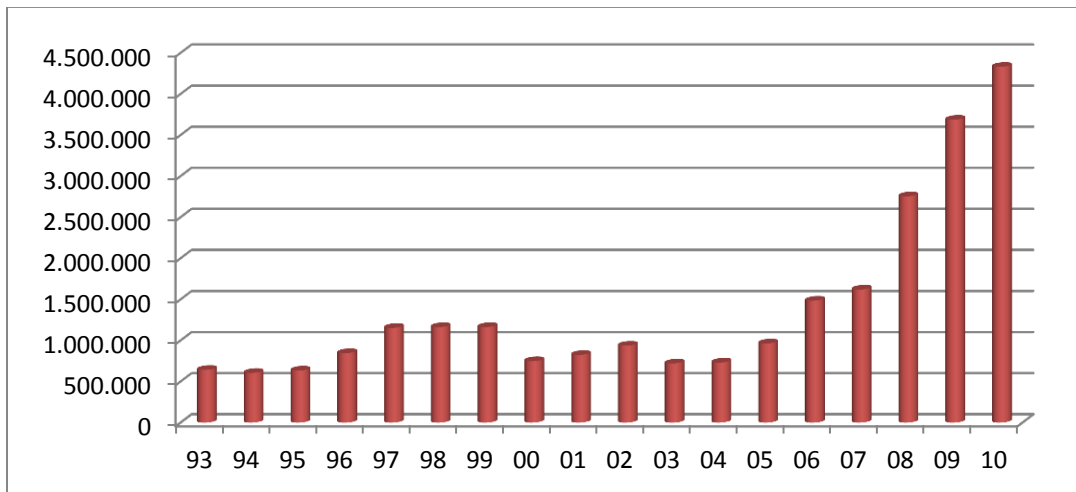
Tabla 2: Presupuesto de AGCI otorgado al programa CTPD entre 1993 y 2010

Año	Presupuesto
1993	642.240
1994	605.000
1995	634.000
1996	845.697
1997	1.152.884
1998	1.162.649
1999	1.163.466
2000	748.261
2001	824.157
2002	936.553
2003	720.885
2004	731.363
2005	963.656
2006	1.484.288
2007	1.620.073
2008	2.754.601
2009	3.687.042
2010	4.331.331

En miles de pesos chilenos

Fuente: Elaboración propia según información obtenida de las Memorias de 1997 y 1998 de la AGCI y a partir de 1999 de la Ley de Presupuesto anual de la DIPRES.

Grafica 3: Presupuesto de AGCI otorgado al programa CTPD entre 1993 y 2010



Fuente: Elaboración propia según información obtenida de las Memorias de 1997 y 1998 de la AGCI y la Ley de Presupuesto anual de la DIPRES a partir de 1999.

Como puede apreciarse, durante los últimos años del gobierno de Aylwin, cuando se crea el programa, hubo una dotación de recursos modestos. Recordemos que Chile en ese tiempo, era mayormente receptor y no se contaba con grandes recursos para ejercer con más fuerza su reciente rol de cooperante. Con Frei Ruiz-Tagle se puede observar un aumento paulatino y considerable del presupuesto hasta la baja presentada en 2000, explicada principalmente por los rezagos de la crisis asiática. Al disminuirse los recursos otorgados a la AGCI, el programa es quien sufre las mayores consecuencias ya que hay gastos fijos como salarios, renta, insumos, que por ley no pueden prescindirse y lo que queda, es restar dinero al CTPD como única solución. 2001 y 2002 vuelven a mostrar un aumento paulatino hasta el 2003 que se da un reajuste presupuestal por el alza y disminución de los precios del petróleo y cobre, respectivamente. Los próximos años registran una importante alza en los montos otorgados, siendo el aumento más evidente entre 2005 y 2006 cuando la agencia solicita aumentar su presupuesto con el fin de dotar de mayores recursos a CTPD debido a su exitosa trayectoria. Dicha solicitud de incremento se explica en razón del énfasis dado por la administración de la presidenta Bachelet a la CI durante su primer gobierno, como complemento esencial de la POLEX chilena en la región.

A modo de evidenciar la relevancia que ha tenido Centroamérica como región más favorecida de la cooperación chilena, la tabla presentada a continuación, muestra la distribución porcentual del presupuesto al programa CTPD (en sus tres modalidades: cooperación técnica, formación y becas y cooperación triangular), según regiones.

Tabla 3: Distribución porcentual de los recursos aportados a CTPD por región

Región	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006-2010
Centroamérica	68%	77%	33%	47%	63%	58%	65%	63%	67%	66%	62%	11%	23%	17%
Sudamérica y México	15%	7%	11%	7%	12%	12%	17%	18%	23%	19%	22%	70%	63%	66%
Caribe Anglófono	15%	14%	16%	14%	*23%	13%	15%	14%	7%	4%	3%	1%	3%	16%
Haití	0%	0%	39%	28%										
Otras regiones	2%	2%	1%	4%	2%	17%	3%	5%	3%	11%	13%	18%	11%	1%

\*A partir de 1997 las regiones Caribe Anglófono y Haití se convierten en una.

Fuente: Elaboración propia según información de la AGCI en sus memorias anuales y balance 2006-2010



Al ver las cifras, es evidente que la región centroamericana ha sido la más beneficiada en tanto se le ha otorgado la mayor cantidad de recursos, a excepción de los últimos dos años de gobierno de Lagos y todo el gobierno Bachelet, cuando la prioridad regional cambia a Sudamérica y México. Si se saca un promedio general de los datos anteriores, se puede decir que Centroamérica fue la región más receptora de ayuda chilena en el periodo de tiempo analizado, con un 51%; seguida por Sudamérica y México con un 26%; el Caribe con 16% y otras regiones con 7%. En la primera década de existencia del programa, en 1995 se da la dotación de recursos más baja de ayuda hacia Centroamérica, ello principalmente debido a que el gobierno de Chile, conjuntamente con otros gobiernos latinoamericanos, participó en 1994 en un compromiso regional de América Latina con la República de Haití. Esto significó que Chile, desde entonces, adquiere el compromiso internacional de apoyar las acciones tendientes a consolidar el proceso democrático y el proceso de desarrollo económico y social de Haití (AGCI, 1995:58), lo que explica una mayor cantidad de recursos del programa a Haití en 1995 y menos a Centroamérica.

Así mismo, se puede constatar que a partir de 2004 hay un cambio en la asignación de recursos privilegiando a la región de Sudamérica y México. Aquí es importante notar que ese mismo año fue un año conflictivo con los países vecinos. Recordemos que se registraron manifestaciones en contra de Chile en Bolivia; Argentina cerró el suministro de gas; y Perú amenazó con llevar a La Haya el problema de límites marinos. Por lo tanto, no fue coincidencia que en 2004 se aumentara la CSS a esta región. Este cambio en la conducta de la distribución regional confirma lo que se ha dicho anteriormente respecto a que la CSS, fue utilizada para tratar de mitigar el recelo vecinal revivido por el éxito chileno, y para ser congruente con las prioridades regionales de POLEX al dar muestra del deseo de volver a región de la cual es parte. Y se comprueba además, que la CSS responde a contingentes para potenciar los intereses del momento. Además de lo anterior, otro indicador de la importancia hacia la región de Sudamérica y México es que en 2006, se establece el Fondo de Cooperación Chile-México a través del cual se financia la ejecución de programas, proyectos y/o acciones bilaterales y trilaterales de cooperación para el desarrollo, lo que también influye en las estadísticas y en el interés de Chile por ésta región.

Cuando se preguntó en las entrevistas, la razón de ser de la relevancia de Centroamérica como beneficiaria de la cooperación chilena, González respondió que, *en*

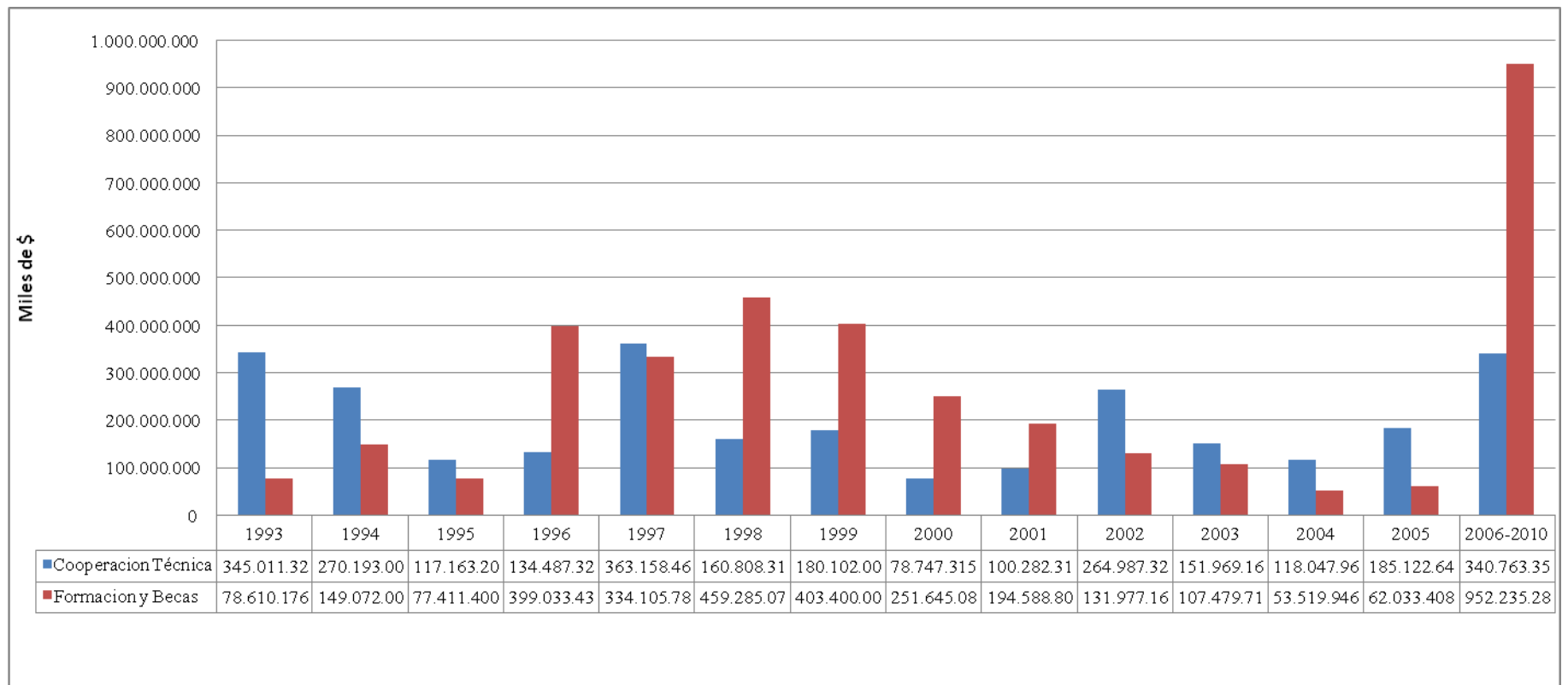
*primera instancia, por una cosa nostálgica, porque empezó ahí* (González, 17/4/2014). Recordemos que el programa CTPD surge del compromiso adquirido por el presidente Aylwin hacia sus pares centroamericanos, en la Cumbre de Presidentes Centroamericanos en San Salvador en 1991. Y en segunda instancia, de acuerdo a González, Pablo y Lazo, *por la demanda de asistencia técnica y becas en Centroamérica*. Así mismo, argumenta González, que en general, *hemos tenido embajadores muy activos en ambas partes, entonces eso hace que sea más fluido el quehacer con Centroamérica y además para serte franca, como no tenemos ningún conflicto político, es más fácil trabajar* (González, 17/4/2014).

Además, tuvo mucho que ver los problemas de Centro América y el deseo chileno de retribuir toda la ayuda y solidaridad que se recibió para el fortalecimiento institucional y la pobreza al regresar la democracia en el país. En palabras O´Farrill, *la situación de Centroamérica en esa época (principio de los 90´) era no solamente de pobreza sino también de guerras civiles y dictaduras, guerrillas, violación de derechos humanos (...) al final era un lugar lógico, me parece a mí, para que Chile pusiera su grano de arena* (O´Farrill, 28/4/2014).

Considerando que la región centroamericana es el área geográfica que interesa evaluar para fines de la presente investigación, a continuación se muestran tablas y gráficos con información obtenida de las Memorias anuales y Balance General 2006-2010 de AGCI, que permitirán cuantificar los resultados hacia la región. Se tomaran en cuenta únicamente los componentes de Cooperación Técnica y Formación y Becas del programa, con la intención de analizar la CSS de Chile como cooperante individual hacia Centroamérica durante las dos décadas que gobernó la Concertación, entre 1990 y 2010.

La gráfica 4, a continuación, nos muestra la distribución de recursos en los dos componentes de mayor interés en ésta investigación, durante los 17 años de ejecución del programa CTPD en los gobiernos de la Concertación.

Grafica 4: Gastos ejecutados en Centroamérica por concepto de Cooperación Técnica y Formación y Becas entre 1993 y 2010



Fuente: Elaboración propia según información de las Memorias Anuales y el Balance 2006-2010 de la AGCI

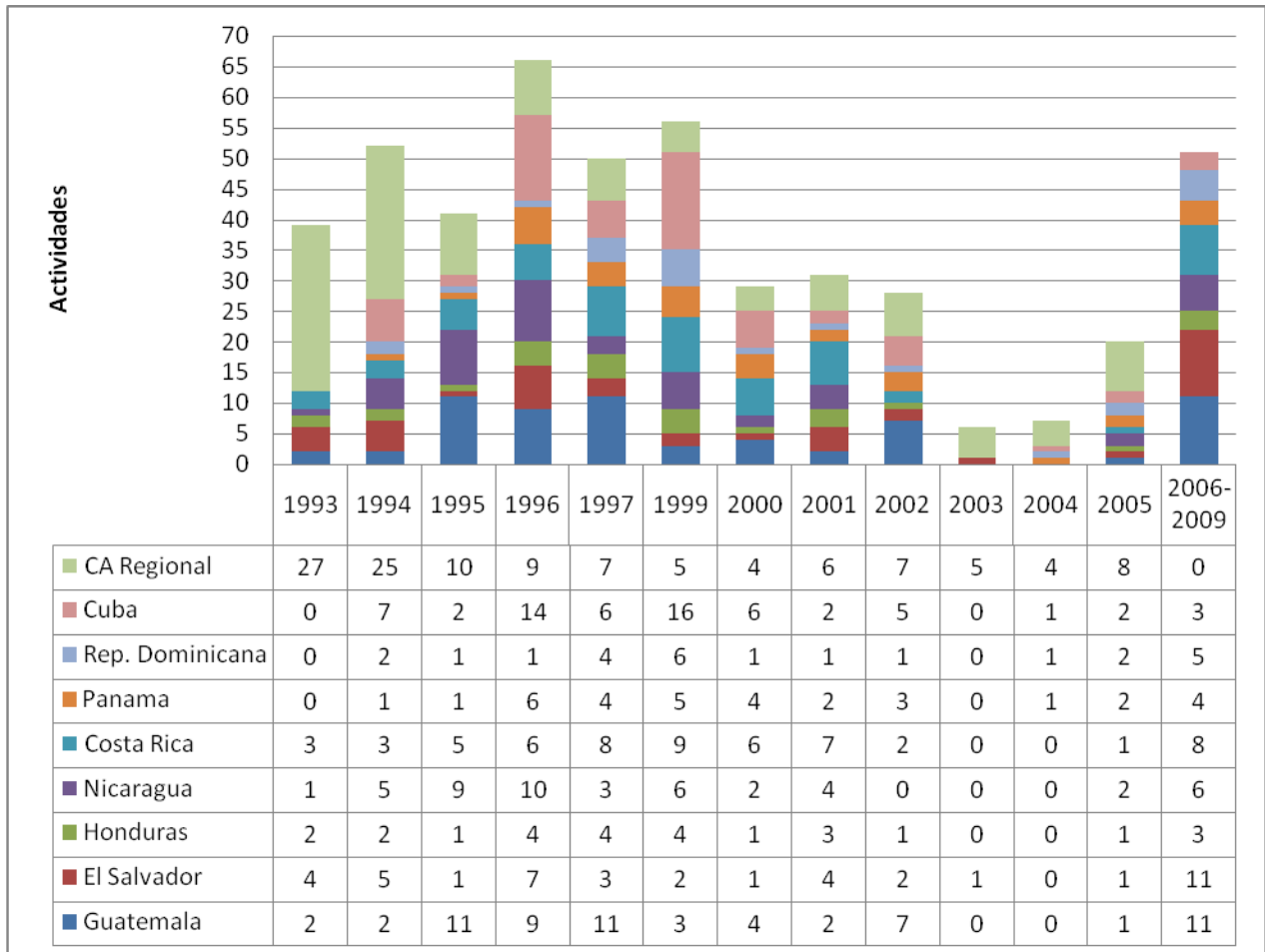
Como puede observarse, hay ciclos de aumento y descenso de recursos en cada componente, sin embargo, lo importante de rescatar es que al promediar las cifras de ambos, podemos decir que Formación y Becas recibió en el periodo investigado 57% de los recursos y Cooperación Técnica un 43% del total de CTPD asignados a la región centroamericana. Lo anterior evidencia lo establecido por O’Farrill cuando dice que *más de la mitad se va a becas y para proyectos tenemos nada. Es por eso que recurrimos a la cooperación triangular* (O’Farrill, 28/4/2014). Es posible que la intención al darle preferencia a la modalidad de formación y becas sea formar capital humano que al regresar a sus países ocuparan cargos en instancias estratégicas, ya sea en el sector público o privado, que permitirán tener un contacto factible para facilitar negociaciones de cualquier índole, y que además, será un contacto que debe su educación superior al país. Así mismo éste becario que regresa, según su experiencia, podrá replicar el conocimiento aprendido en su país de origen. Esto tiene que ver con lo dicho por González, quien argumenta que, *hay mucha institucionalidad centroamericana que casi esta copiada a la chilena, la buena y la mala, porque hay mucha influencia chilena debido a que hay muchas personas que estudiaron en Chile* (González, 17/4/2014).

Con la finalidad de medir los resultados hacia Centroamérica, a continuación se analizaran ambos componentes por separado.

### **3. Cooperación o Asistencia Técnica**

En materia de cooperación técnica, AGCI hace una separación entre actividades regionales y bilaterales que aplica a cada una de las regiones destinatarias de su cooperación. La congruencia, la cercanía de realidades, el idioma y la similitud en sus demandas, son factores decisivos para elaborar un programa regional y bilateral, ajustado a las necesidades regionales e individuales. La mayor cantidad de actividades en la región se llevaron a cabo, a través de seminarios, pasantías, cursos, talleres y asistencias técnicas (asesorías a través de misiones de expertos). La grafica 5, muestra todas las actividades realizadas durante 1993 y 2009.

Grafica 5: Actividades realizadas entre 1993 y 2009 en Centroamérica



Fuente: Elaboración propia según información de las Memorias Anuales y el Balance 2006-2010 de la AGCI

Es importante mencionar que la gráfica no presenta los datos del año 1998, debido a que la memoria AGCI de ese año no muestra la cantidad de actividades realizadas, únicamente los montos totales asignados a la totalidad de ellas. Y entre los años 2006-2009, el Balance General no entrega la cantidad de actividades regionales (CA Regional) solo cifras, por lo tanto, el resultado en 0, corresponde a la ausencia de información para ese periodo.

El grafico muestra una tendencia importante al establecimiento de programas regionales, totalizando 117 actividades llevadas a cabo durante el periodo de tiempo investigado. Esto es resultado de la similitud en las demandas de cooperación chilena y así mismo, tiene que ver con la optimización de recursos. Realizar una asistencia técnica regional, por ejemplo, es más favorable, si todos o varios de los países de la región se ven beneficiados por ella, que realizar una por cada uno de los que la necesiten. Optimizar

recursos a través de este mecanismo, se dio en 2003, cuando el presupuesto asignado a la AGCI se vio afectado por la baja presupuestal (ver pp.76 y 90) de la que ya se ha venido hablando con anterioridad. Dadas las limitaciones y la necesidad de potenciar el uso de los recursos, durante ese año se optó por privilegiar la modalidad regional por sobre la bilateral (AGCI, 2003:47) y se realizaron seis actividades, de las cuales cinco fueron regionales. Al igual que 2003, el año 2004 presentó pocas actividades en Centroamérica. Recordemos que ese año la prioridad de la distribución regional de recursos cambió hacia Sudamérica y México, lo que provocó que se diera preferencia al componente de formación y becas.

Es importante mencionar que entre 1993 y 2009, se realizaron 476 actividades en Centroamérica aproximadamente, sin embargo, hubo muchas más que funcionaron bajo la modalidad triangular, las cuales no han sido tomadas en consideración en ésta grafica por la intención de analizar las acciones sur-sur de Chile como cooperante individual. Todas las actividades realizadas se distribuyeron de acuerdo a áreas temáticas, que pueden variar de acuerdo a los contingentes de la región y a sus necesidades.

Por ejemplo en 1999, el programa de cooperación con la región tuvo tres ejes centrales: apoyo técnico a los países afectados por el Huracán Mitch, especialmente en formulación de proyectos y manejo e institucionalidad para enfrentar emergencias; acciones vinculadas a la firma del Tratado de Libre Comercio, que ha creado un creciente interés de estos países por conocer la experiencia chilena en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y contribución a procesos de modernización de la institucionalidad pública (AGCI, 1999:46). En general las áreas temáticas, que es necesario decir, son acordadas en conjunto con los países beneficiarios, según las memorias anuales han sido: Fomento Productivo; Políticas Publicas, Desarrollo Social y Superación de la Pobreza; Recursos Naturales y Medio Ambiente; Relaciones Internacionales e Integración Regional; Gobernabilidad y Democracia; Fortalecimiento Institucional; Academia y Universidad; Modernización del Estado y Descentralización; Gestión de Cooperación Internacional, entre otras.

Algunas de las actividades realizadas durante la última década son:

- Seminario Regional: "Instrumentos de Medición de la Pobreza", realizado en Honduras, entre el 21 y el 24 de noviembre del 2000.

- Seminario Regional: “Negociaciones y Acuerdos Internacionales: Experiencia de Chile con la Unión Europea y América Latina”, realizado en Guatemala, entre el 18 y 20 de noviembre de 2002.
- Seminario Regional: “Cooperación Descentralizada para el Fortalecimiento de los Puntos Focales”, realizado entre el 29 de Septiembre y el 3 de Octubre de 2003, en Guatemala.
- Seminario Regional: “Políticas Públicas: Inversión Social, Inversión en Tecnología y Gasto Público”, realizado en El Salvador del 1 al 2 de junio de 2004.
- Curso Internacional: “Negociación aplicada a la Política Exterior para Diplomáticos de Centroamérica y El Caribe”, realizado entre el 1 y 5 de octubre de 2001, en Santiago, y fue dictado por la Academia Diplomática de Chile. Este contó con la participación de 15 profesionales de Honduras, República Dominicana, Guyana, Santa Lucía, Jamaica, Barbados, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Cuba, Panamá y Guatemala.
- Pasantía en Chile, en el área de Protocolo y Ceremonial Diplomático, desarrollada en el marco del Programa de Intercambio entre Cancillerías. Vinieron al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, entre el 3 y 7 de junio de 2002, dos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. Los temas abordados fueron Ceremonial Diplomático Extranjero, Político y Ceremonia de Cancillería.
- Asistencia Técnica: “Asesoría en ceremonial de Estado y protocolo, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile a su homólogo salvadoreño”, desarrollada entre el 1 y 5 de septiembre de 2003 en El Salvador.
- Taller Nacional: “Capacitación Técnica para el Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Cooperación Técnica y Sectores Usuarios de la Cooperación”, realizado en República Dominicana del 18 al 23 de noviembre de 2004.
- Taller Nacional: “Negociaciones Internacionales”, Panamá, 13 al 14 de mayo de 2004, con el objetivo de aplicar los principios que dieron como fruto los TLC de Chile con EEUU, la Unión Europea y Corea. Participaron profesionales de la Cancillería panameña.

- Asistencia Técnica: “Fortalecimiento de la Dirección de Cooperación Internacional de la Secretaría General de la Presidencia”, realizado en Guatemala, en julio de 2005.

Lo que es importante recalcar de la cooperación técnica, es que se hace sobre la base del conocimiento adquirido por la experiencia chilena en ciertas materias, y es el país beneficiario el que solicita la asistencia de acuerdo a sus necesidades y a lo que le interesa conocer de dicha experiencia. Según García, *se establecen ciertas comisiones mixtas entre ambos países y de acuerdo a las áreas prioritarias, el país receptor hace sus peticiones. Chile a su vez, hace un proceso de revisión para decidir qué es lo que estamos dispuestos y podemos entregar* (García, 15/4/2014). Existen áreas en las que Chile todavía tiene debilidades y de acuerdo a García, *somos buenos en algunas cosas y en otras no, por lo tanto también hacemos un acto de CSS al revés lo que nos permite aprender de nuestros propios vecinos* (García, 15/4/2014). O’Farrill siguiendo ésta idea dice que, *la cooperación tiene que ser de ida y vuelta. En materia de turismo por ejemplo, no tenemos nada que enseñarle a Costa Rica, nosotros necesitamos cooperación técnica de ellos en esta materia* (O’Farrill, 28/4/2014).

Muestra de ésta cooperación de ida y vuelta, fue la Pasantía en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en el tema de “Indicadores Ambientales y Certificación Ambiental para Alojamientos Turísticos en Chile”. Esta fue una actividad de reciprocidad que permitió a profesionales del Servicio Nacional de Turismo de Chile (SERNATUR), conocer en terreno la experiencia del ICT y la aplicación por parte del sector privado de los instrumentos para asegurar la sostenibilidad de la actividad turística (AGCI, 2002:30).

#### **4. Formación y Becas**

Según AGCI, múltiples experiencias indican que una de las acciones de gran impacto en materia de cooperación es el perfeccionamiento de recursos humanos de los países receptores. Cabe destacar que para la CSS chilena, el otorgamiento de becas es uno de sus pilares y la agencia es la única institución pública chilena que tiene la facultad de otorgar becas para que extranjeros realicen estudios de postgrado en universidades chilenas (AGCI, 2010b:7).



En 1993 se puso en marcha el Programa de Becas para Centroamérica con la intención de otorgar estudios de postgrado a profesionales provenientes de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y se contempló incorporar en éste programa a República Dominicana y Cuba a partir de 1994 (AGCI, 1993:58-59). Se le introdujo en 1994, un elemento ordenador que permitió normar y racionalizar los recursos destinados al financiamiento de becas. Se elaboró un instructivo que contiene las condiciones generales del programa, tanto desde la perspectiva de los derechos como de las obligaciones de los futuros becarios extranjeros (AGCI, 1994:53).

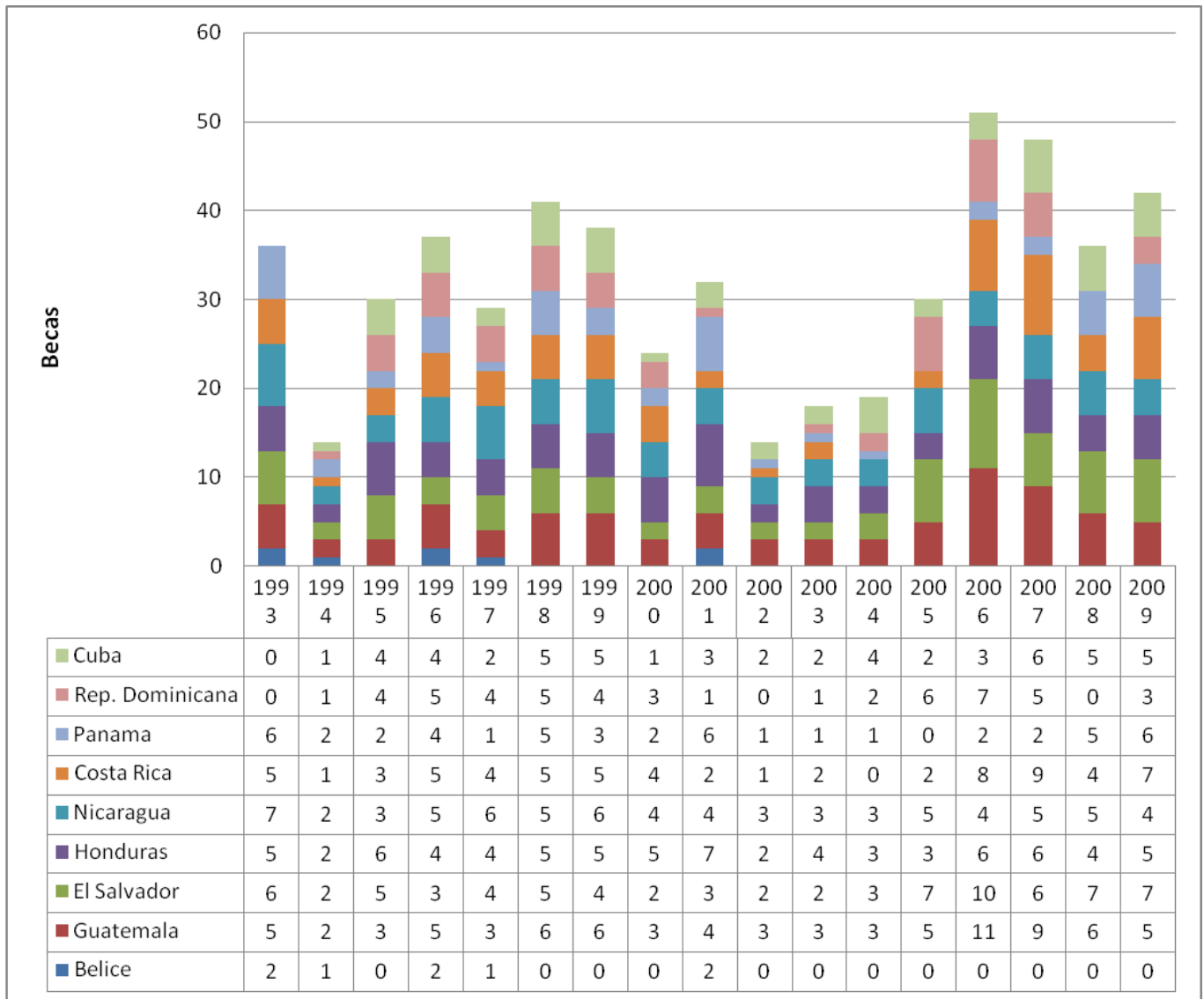
Los beneficiarios intermedios o beneficiarios efectivos del programa de becas, desde su creación a la fecha, son hombres y mujeres sin distinción de sexo, sin distinción de localización ni nivel socioeconómico, que sean funcionarios de los gobiernos o académicos de universidades reconocidas oficialmente o de ONG's u otras entidades (como asociaciones de pequeños productores) de los países que Chile ha definido como prioritarios del programa y que tengan título profesional o técnico (técnicos, sólo para el caso de algunas asistencias técnicas) (DIPRES, 2008b:4).

Al igual que en la cooperación técnica, también existen áreas temáticas, en este caso, áreas de estudio: Medio Ambiente; Gestión del Estado; Ciencias Sociales y Derecho; Ingeniería; Ciencias Agropecuarias; Ciencias Naturales y Exactas; Ciencias Económicas y Administrativas; Salud; y Educación y Cultura.

Las becas otorgadas por AGCI son cursadas en diversas universidades a lo largo del país. La mayoría de ellas corresponden a la Universidad de Chile y en segundo lugar, a la Pontificia Universidad Católica en Santiago. Sin embargo también se realizan estudios en universidades regionales de Chile, como la Universidad Austral de Chile, Universidad de Concepción, Universidad de La Frontera, Universidad de Los Lagos, Universidad de Talca, Universidad Federico Santa María, Universidad del Bío-Bío, Universidad de Valparaíso y Universidad Tarapacá de Arica.

A continuación se muestra la cantidad de becas que fueron otorgadas a los países de centroamericana desde el inicio del programa de becas con esta región.

Grafica 6: Becas otorgadas entre 1993 y 2009 a profesionales centroamericanos



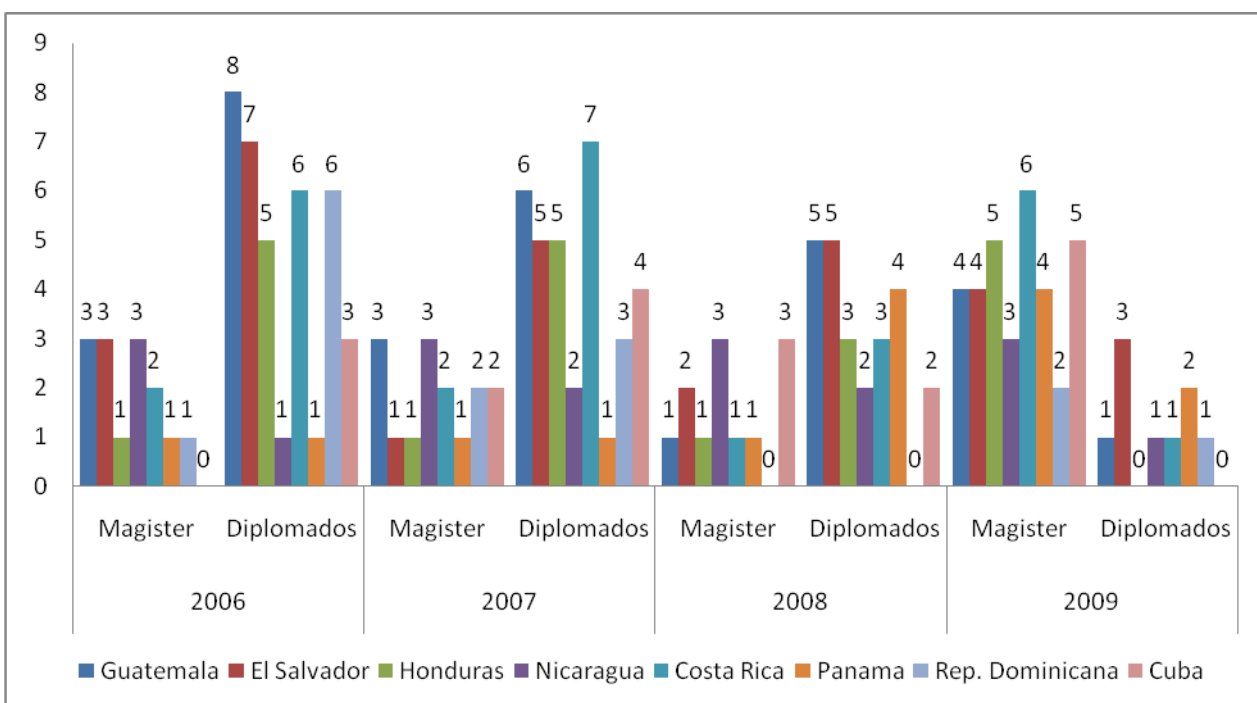
Fuente: Elaboración propia según información de las Memorias Anuales y el Balance 2006-2010 de la AGCI

La gráfica 6, muestra las becas nuevas otorgadas a profesionales centroamericanos que entre 1993 y 2009 llegaron a Chile para perfeccionar sus conocimientos. Aproximadamente se dieron 539 becas financiadas exclusivamente por el gobierno de Chile, sin embargo al igual que en asistencia técnica, hubo otra cantidad de ellas otorgadas mediante la modalidad triangular. En general se puede decir que el país con más cantidad de profesionales que estudiaron en Chile fue Guatemala con 82 becarios, seguida de El Salvador con 78, Honduras con 76, Nicaragua con 74 becarios, Costa Rica con 67, Cuba con 54, República Dominicana con 51, Panamá con 49 y Belice con 8 becarios. Es evidente

que 2006 fue el año que presenta la mayor cantidad de becas, y ello se explica por el aumento de presupuesto que recibió la agencia posibilitando aumentar el cupo de becarios del programa para Centroamérica.

El programa de becas incluye becas de larga (Magister) y corta duración (Diplomados). En el caso de los Magister, tienen una duración máxima de dos años y contempla el pago completo de aranceles, asignación mensual para manutención, seguros de vida y accidentes, apoyo para libros y tesis. Sin duda, las becas de larga duración permiten establecer vínculos más estrechos entre los becarios y Chile. Sin embargo, existe paralelamente un grupo de profesionales que no están en condiciones de ausentarse del país de origen por un tiempo prolongado, especialmente aquellos que se desempeñan en instituciones públicas o académicas. Para este grupo, se ha diseñado un programa de becas para estudios de máximo dos meses de duración. En el caso de los Diplomados, la malla curricular considera, al menos, una semana de pasantía de los becarios en una institución pública chilena, vinculada al área temática en que trabajan en sus países (AGCI, 2010a, 2010:62-64). A continuación, la gráfica 7, muestra las becas de corta y larga duración durante el último gobierno de la Concertación distribuidas entre los países centroamericanos.

Grafica 7: Becas de larga y corta duración en Centroamérica entre 2006 y 2010



Fuente: Elaboración propia según información del Balance 2006-2010 de la AGCI

Como puede observarse, en general hay una clara tendencia por diplomados respecto a las becas de larga duración, salvo el año 2009 que hubo mayor presupuesto para becas de postgrado, priorizando éste tipo de formación profesional versus diplomado específico. La razón de lo anterior tiene que ver, primero, con la posibilidad de ausentarse menos tiempo de las labores públicas o académicas de los becarios, lo que facilita el patrocinio de sus empleadores. Y segundo, porque normalmente hay una oferta mayor de diplomados y un cupo más limitado para magister, principalmente por los costos que cada tipo de beca presenta. Del total de becas de larga y corta duración otorgadas durante éste periodo, el 18% se asignaron a profesionales guatemaltecos, el 17% a salvadoreños, 16% a costarricenses, el 12% a hondureños, 11% a cubanos, 10% a nicaragüenses, el 8% a panameños y 8% a dominicanos.

Según el Balance 2006-2010, en Centroamérica, la cooperación se concentró en la definición de programas de más largo alcance con El Salvador, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Cuba. Durante las entrevistas, se preguntó la razón por la cual en la gestión 2006-2010 no se lograron programas de largo alcance con Nicaragua ni Honduras, y la profesora Lazo argumentó que, *con ellos teníamos problemas de gestión,*

*entonces si yo no tengo demanda, si no tengo una estructura, si no tengo una contraparte para trabajar un programa que debemos elaborar en conjunto, no puedo hacer cooperación (Lazo, 16/4/2014). Y siguiendo ésta idea explicó que, muchas veces se tiene un paquete presupuestado para otorgar a cierto país, pero sí este país no demanda ni define proyectos, entonces es necesario reasignar. AGCI, tiene que tener la flexibilidad para reorientar recursos cuando no se tiene respuesta del otro lado (Lazo, 16/4/2014).*

Luego de evaluar y analizar los resultados del programa de becas con Centroamérica, puede surgir la inquietud de por qué los países otorgan becas de estudio y qué ganan. En este sentido la OCDE considera que,

En el ámbito de la ciencia y tecnología, los movimientos de profesionales expertos benefician tanto a los países emisores como a los receptores. Estas migraciones dan lugar al establecimiento de redes de conocimiento entre países, contribuyen a distribuir el conocimiento no escrito o tácito y pueden mejorar las relaciones diplomáticas internacionales (citado en Fundación Bankinter, 2009:250).

Uno de los objetivos importantes de esta tesis es explicar las motivaciones del cooperante, por esa razón se tratará de responder a la pregunta ¿Qué gana Chile al otorgar becas? Antes que nada es necesario decir que pueden darse dos situaciones en Chile y en cualquier otro país proveedor de este tipo de especialización: que el becario regrese a su país al concluir sus estudios o que se quede. En el primer caso, Chile gana la formación de elites que le deben su educación y que a su regreso ocuparan cargos importantes, públicos o privados. Ex becarios que podrían servir como contactos ubicados en lugares estratégicos para facilitar cualquier objetivo que Chile quiera alcanzar con ese país. En el segundo caso, no se perdería la inversión en los estudios de ese extranjero al quedarse, ya que la beca funcionaría como una atracción de capital humano cualificado. La inmigración de este tipo de recursos es más ventajosa que la de migrantes no cualificados, ya que contribuyen con sus conocimientos a la innovación y al KnowHow<sup>24</sup> del país. Van Mol, al respecto argumenta que,

---

<sup>24</sup> Proviene del inglés y significa: "saber cómo o saber hacer". Consiste en las capacidades y habilidades que un individuo o una organización posee en cuanto a la realización de una tarea específica. Obtenido desde <http://www.economic.es/programa/glosario/definicion-know-how>

Hay una gran demanda internacional de migrantes cualificados o "talentos", y la política de muchos países refleja esta búsqueda de cerebros, facilitando la circulación de migrantes cualificados. Así, varias naciones intentan asegurar su crecimiento económico y su competitividad a nivel internacional incrementando su reserva de cerebros (Van Mol, 2008).

En esta investigación lo que se ha tratado de explicar es la intención, motivación, interés, acciones y resultados de la CSS de Chile como cooperante, y su vinculación con la POLEX. Sin embargo, es necesario mencionar de qué forma ésta cooperación es vista desde el otro lado. Desde la perspectiva de los receptores. Para ello, sin hacer una medición a profundidad que compruebe la visión de Chile como proveedor de cooperación desde el beneficiario, a continuación se muestra cómo ha sido evaluado el accionar del país de acuerdo a información de la AGCI. Evaluación que sin duda no difiere mucho de la realidad.

Según evaluaciones realizadas por los países beneficiarios, tanto en cada evento realizado, como en las reuniones anuales de evaluación y programación de AGCI y los sectores nacionales que participan como organismos técnicos asociados. Es posible afirmar que la cooperación chilena se ha distinguido, a lo menos, por los siguientes factores a través de los cuales el sistema de CSS se desarrolla y actúa, no solo en Centroamérica, sino también en las otras regiones destinatarias de la cooperación chilena.

- Continuidad: Desde los inicios de la cooperación chilena, uno de los elementos que más la ha destacado es su continuidad, modesta pero persistente, por lo que se han sostenido los Programas de Cooperación en las áreas geográficas de acción. Esta continuidad ha permitido obtener un alto grado de credibilidad como país y también consolidar alianzas institucionales entre las contrapartes técnicas.
- Seriedad: Este factor tiene una máxima que es "compromiso contraído, compromiso cumplido", y tiene que ver además con la solvencia de los técnicos y expertos que se envían, la calidad de los expositores de acuerdo a la temática de los eventos y la rigurosidad de las pasantías y los cursos internacionales que se dan en Chile. Esta seriedad también es aplicable a los donantes tradicionales, quienes ven en Chile una buena opción para poder realizar programas conjuntos de cooperación.

- Oportunidad: Una de las características que se hace exigible a la CI, sobretodo la sur-sur, es que es oportuna e interviene en la solución de problemas de relativa urgencia para los países. Un caso emblemático fue el cambio de prioridades y tipo de intervenciones que se hizo en El Salvador post terremoto y en Centro América en general post huracanes Mitch y George.
- Consensuada: La cooperación chilena actúa discutiendo y consensuando áreas, programas, modalidades, metodologías y costos. Es una característica que distingue y le da un profundo sentido democrático y de no imposición de determinadas áreas o modalidades.
- Participativa: Desde que un proyecto o iniciativa se plantea, AGCI convoca a los sectores nacionales que tienen vasta experiencia en el tema propuesto y se inicia un proceso, con la participación del país demandante, de acordar los términos de referencia, modalidades, metodologías. Estas acciones van más allá del consenso el cual es visto por AGCI como una etapa de negociación previa; esta participación es antes, durante y después que la intervención se produce. El país demandante se siente parte de un proceso, en el cual ellos, son parte activa y no meros receptores de una serie de contenidos técnicos que pueden serles útiles o no.
- Excelencia profesional: Este ha sido el resultado de las evaluaciones recibidas desde los receptores, se califica como excelente el nivel de los profesionales que Chile moviliza.
- Innovativa: Una de las características exigibles es su capacidad de innovar, esto es, adaptarse a los rápidos cambios políticos, económicos, tecnológicos y a aquellos más profundos derivados de la globalización. La cooperación chilena actúa rápidamente y ha permitido adaptarse con prontitud a situaciones nuevas o emergentes.
- Costos Modestos: No deja de causar asombro cuando Chile exhibe las cifras disponibles para cooperación versus la intensidad, cobertura y calidad de sus programas. El uso racional de los pocos recursos disponibles ha permitido la realización sistemática de actividades.
- Abierto a otras opciones de cooperación: La cooperación chilena ha buscado alianzas estratégicas y operativas con otras modalidades de cooperación, sean estas

tradicionales o CTPD. Esto permite visiones más integradas de las situaciones que se abordan, perspectivas distintas y una real integración de capacidades con otros países.

- Áreas temáticas con probada experiencia: La cooperación que Chile ofrece tiene su base en sólidas y exitosas experiencias producto de capacidades propias o de relaciones con proyectos de cooperación de donantes tradicionales. (AGCI, 2004:40-43).

En base a lo anterior, si analizamos las características de la CSS chilena en su conjunto, se puede decir entonces, que la relación cooperante-receptor cumple con los compromisos planteados en la Declaración de Paris y la Agenda de Acción de Accra (ver capítulo I). Para el caso específico de estudio, ambas partes se involucraron en el establecimiento y ejecución de las estrategias de desarrollo de los países receptores, provocando de esta forma una relación participativa entre ambos.

Al evaluar, según Quezada, desde la historia y desde la práctica, las relaciones mantenidas por Chile con los países del espacio centroamericano, se puede afirmar que las últimas dos décadas y en términos comparativos, esa región no ha representado una prioridad política, económica ni estratégica para Chile, no obstante se constata una estrecha vinculación, caracterizada por una relación afectiva y complementaria, de beneficio mutuo, y que todavía cuenta con un enorme potencial de crecimiento (Quezada citado en Artaza y Ross, 2012:521). Es preciso mencionar que se discrepa de la afirmación realizada por el autor, ya que se considera que al ser miembro observador del SICA, al existir un TLC con Centroamérica, al dar una cantidad importante de becas a la región, entre otros, todos ellos son indicadores de que Chile ha dado alguna importancia a la región. Quizá los pequeños mercados centroamericanos no sean una prioridad para el país, pero es indiscutible que las relaciones entre ambas partes han sido fluidas y constantes.

En el capítulo anterior, hemos afirmado constantemente que Chile usa su CSS como instrumento de POLEX para mejorar su imagen; y en éste, se ha reconocido que la región Centroamericana durante el tiempo analizado, en su mayoría, fue un área privilegiada por los recursos del programa de CTPD. Mientras esto ocurrió indudablemente la imagen chilena en Centroamérica era muy buena, pero como ya se sabe, el último gobierno dejó de privilegiar esta región. ¿Fue éste un factor que cambió esa percepción? Existe gran



probabilidad de que esto ocurriera, y el análisis de ello puede ser tema para otra tesis donde se analicen las acciones desde la visión del receptor de cooperación, sin embargo, según información de noticias, todo parece indicar que no.

A continuación mencionaremos algunos hechos que nos hacen pensar que restarle prioridad a la región en materia de CSS, no afectó la imagen chilena en el istmo centroamericano. Por ejemplo, en 2007, Michelle Bachelet, recibió el título de "Doctora Honoris Causa" del Consejo Superior Universitario de Guatemala por su lucha en favor de la democracia y los derechos humanos (El Nuevo Diario, 19/03/2007); en 2008 Bachelet fue invitada especial en la inauguración del nuevo edificio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José, Costa Rica (El País, 29/10/2008); ese mismo año el Presidente de Guatemala, Álvaro Colom dijo, *Chile ha sido un ejemplo para nuestros países* (El Nuevo Diario, 11/12/2008); en 2009 el Presidente de Honduras, Manuel Zelaya expresó que, *tenemos mucho que aprender de Chile en materia económica y social* (El Nuevo Diario, 10/02/2009); entre otros. Lo anterior da muestra del reconocimiento de la participación de Chile y su mandataria en los países centroamericanos y de la imagen que se percibía del mismo. Se considera que esto fue así ya que Bachelet se esforzó en tener presencia y ser muy activa a través de giras y visitas que realizó durante su gobierno, fortaleciendo así sus relaciones bilaterales. Por ejemplo en 2008, técnicos chilenos dieron soporte a las autoridades costarricenses para los preparativos de su TLC con China (Murillo, 29/10/2008); en 2009 Bachelet viajó a Cuba siendo la primera gobernante chilena que visitó la isla desde que en 1972 lo hizo el presidente Salvador Allende (Rausell, 02/09/2009); en ese mismo año, la Presidenta chilena llamó personalmente al Presidente de Honduras comunicándole que Chile condenaba el golpe de Estado acontecido en ese momento (Aquevedo, 28/06/2009); entre otros. Así mismo, el hacerse miembro con categoría de Observador Regional en el SICA en 2008 es una demostración del interés chileno por acercarse a esa región. Cabe destacar que hasta el 2006 únicamente Costa Rica, El Salvador y Panamá habían ratificado y tenían en vigencia el TLC con Chile, y luego de su ingreso en el SICA, el resto de países centroamericanos concluyeron sus procesos de ratificación.

Infiriendo con lo anterior y sin hacer un análisis más profundo, se puede decir que el cambio de distribución de recursos de CSS de una región a otra, no afectó en gran medida

las percepciones centroamericanas respecto a Chile, y esto tiene que ver con algunos factores que se han identificado: históricamente no ha habido conflicto ni resentimientos con la región; no se marginó al área durante este gobierno ni disminuyeron las relaciones bilaterales; hubo asistencia técnica y becas, en menor cantidad pero las hubo; los montos de cooperación horizontal chilena son modestos, importantes pero modestos; y Centroamérica es beneficiaria de ayuda de muchos otros países del Norte y del Sur, por lo tanto, no quedó excluida del Sistema Internacional de Cooperación en su rol de receptor.

## Conclusiones

Luego de llevar a cabo una revisión longitudinal y cronológica de la CSS chilena, primero en su vinculación con la POLEX de los cuatro gobiernos de la Concertación y luego mostrando su relación y resultados con Centroamérica, a modo de conclusión se puede decir que:

- La CSS es una forma de SoftPower coincidiendo con Ayllón (ver p.26), ya que si bien busca en el discurso, contribuir al desarrollo de otras naciones, la realidad es que en la práctica, se obtienen beneficios intangibles como la imagen o el prestigio que suman a la cantidad de poder y de influencia de los Estados. La CSS entonces, es una forma de legitimar las acciones de un Estado para promover su imagen.
- La CSS chilena poco a poco fue convirtiéndose en instrumento de POLEX, no fue premeditado, sino más bien circunstancial adquirir en tan corto tiempo dos roles (receptor y cooperante) en el Sistema Internacional de Cooperación. Según fue cambiando la percepción de Chile en la arena internacional, así cambió su comportamiento para aprovechar el uso de este instrumento como una acción que le permitiría obtener sus intereses.
- Si interpretamos desde el enfoque constructivista y las dos maneras de explicar la motivación de la cooperación (realista o liberal), para este caso en particular de CSS, se puede decir que no existe una forma pura de enmarcar la cooperación otorgada durante los gobiernos de la Concertación, sino que más bien ha sido una mezcla entre realismo y liberalismo. Se ha dado una mixtura de ambas interpretaciones en cada gobierno, visible en unos más que otros. Por ejemplo, se identifican los gobiernos de Aylwin y Bachelet, como los que dieron mayor importancia a la institucionalidad de la CI de Chile. El primero porque la crea y el segundo porque le da mayor presupuesto, y además, porque Aylwin habla de la responsabilidad de retribuir toda la ayuda que Chile recibió al volver la democracia y Bachelet incluye como principio de POLEX la responsabilidad de cooperar. Lo anterior no significa que Frei y Lagos hayan restado importancia a la CSS, al contrario, los cuatro gobiernos la usaron como un instrumento para mejorar su

imagen y proyectarla. Sin embargo, hay que decir que la CSS es una acción que en algunos momentos tuvo más prioridad y en otros no.

- Desde su inicio, la CSS fue un instrumento que facilitó la consecución de los objetivos de POLEX identificados para cada gobierno de la Concertación (reinserción, apertura comercial y/o regionalismo abierto y acercamiento regional). La cooperación aportó a la reinserción en tanto que las relaciones y negociaciones entre Estados, no solo con la región de Centroamérica sino también las otras identificadas como regiones de acción y destinatarias de la cooperación chilena, permitieron que Chile tuviera presencia y de esta forma proyectar en la arena internacional que el país volvía a tener una interacción dinámica con América Latina y el mundo. Contribuyó a la apertura comercial y regionalismo abierto, principalmente con América Central, en tanto que primero se establecen relaciones de cooperación que facilitan la negociación posterior de un tratado de libre comercio. Y finalmente aporta al acercamiento regional, ya que cooperar entre Estados, significa establecer dialogo entre las partes: ponerse de acuerdo; conocerse mejor para saber qué necesita uno y qué necesita otro; identificar cómo se puede colaborar para ser una mejor región. En este sentido, la cooperación chilena indudablemente fue un instrumento importante que permitió alcanzar de forma más fácil los objetivos de POLEX.
- La CSS de Chile hacia Centroamérica, según lo que se ha podido evaluar en esta investigación, cumple con las características planteadas en el capítulo I. Es recíproca, solidaria, perdurable y continua, no tiene condicionalidades, es considerada una relación entre iguales (horizontal), se da de acuerdo a la participación activa de ambas partes, asume los compromisos de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, surge desde las necesidades de los países receptores, entre otras. Lo que hace pensar que aunque se otorga con la intención de recibir bienes intangibles, es una buena contribución al desarrollo entre países del Sur, y en la práctica, Chile ha sido cuidadoso de no generar percepciones que insinúen que la CSS que otorga es una réplica de la cooperación tradicional Norte-Sur o que la substituye, sino más bien es un complemento de la CID.

El marco teórico nos permitió analizar dos variables importantes en la investigación: Chile como cooperante, y la AGCI en el comportamiento organizacional. Con la primera, medimos aquellos elementos que en los PRM pueden condicionar su rol como donante (ver p.22) y en la segunda, los elementos de la AGCI que nos permiten identificar su participación en la toma de decisiones de POLEX (ver p.33).

La experiencia de Chile con Centroamérica como cooperante y PRM, ha demostrado que no se ha visto afectada por los factores que condicionan este rol según Lengyel, Thury y Malacalzauan. Al analizar cada uno de ellos (ver capítulo III), se constata que ni siquiera el presupuesto, que podría considerarse el mayor obstáculo de ser proveedor de ayuda, ha dificultado la labor de AGCI en ésta región, probablemente la ha limitado ya que no puede darse toda la ayuda que se quisiera, pero los resultados muestran que desde que Chile inició su programa CTPD ha mantenido en el tiempo un programa exitoso y continuo de cooperación hacia Centroamérica y las otras regiones beneficiadas. El factor que necesita más atención es el de coordinación interna, ya que varios de los entrevistados reconocen que existen algunas falencias de AGCI en su coordinación y articulación con otros actores, pero tampoco fue un obstáculo que haya interferido en la CSS hacia Centroamérica en el periodo seleccionado. Mejorar esta condición representaría una ejecución más exitosa de la cooperación horizontal y quizá mayor influencia en los actores que forman parte del Sistema Nacional de Cooperación.

Para poder analizar la segunda variable, la AGCI en el comportamiento organizacional, es necesario retomar los elementos intangibles de las organizaciones que propone Hudson (ver capítulo I):

**Esencia:** se pudo constatar con las entrevistas, en su mayoría hechas a personas que trabajan o han trabajado en la agencia, y observando a otros funcionarios en sus labores, que se tiene plena claridad en las funciones que desempeña la AGCI y su compromiso con la institución. En general, el personal tiene una fuerte convicción de la labor que hacen y creen firmemente que su trabajo ayuda a complementar el esfuerzo de Chile por apoyar el desarrollo de otros países a través de la solidaridad y reciprocidad de la CSS. Sin embargo, la convicción en el quehacer de la institución, no evita que sea posible visualizar algunas debilidades que podrían ser mejoradas para maximizar sus funciones y resultados.

**Turf:** si nos referimos al turf como la habilidad de dominio en donde la organización cree que tiene la experiencia y la reclamación primaria para influir, se puede decir que la AGCI tiene el turf de ser la única institución pública que puede recibir dinero. En este sentido, Cristina Lazo argumenta que,

Durante el gobierno del Presidente Frei con el Decreto Supremo 161, se hace algo muy sabio, y es que se define la institucionalidad de la AGCI como el único organismo receptor del Estado de Chile, que puede recibir recursos para cooperación de donación. Por lo tanto ningún ministerio puede recibir dinero de cooperación proveniente del extranjero salvo Hacienda que ve los créditos. La AGCI es quien representa al Estado de Chile para los efectos de cooperación (Lazo, 16/4/2014).

Esta facultad exclusiva permite a la AGCI articular el Sistema Nacional de Cooperación de mejor forma, sin embargo, es necesario fortalecer este rol para poder coordinar la información de toda la cooperación que Chile recibe y otorga. Otra habilidad de dominio o turf de la agencia, es que es la única que otorga becas a extranjeros contribuyendo así, con el desarrollo de otros países a través de la formación de capital humano.

**Influencia:** según la información obtenida a través de entrevistas, *desafortunadamente la cooperación internacional no es prioridad. De acuerdo a O'Farrill, la cooperación es mucho menos relevante de lo que quisiéramos los que trabajamos aquí hace 20 años, (...) me parece que la cooperación debiera, ya que no lo juega, jugar un rol mucho más importante* (O'Farrill, 28/4/2014). En palabras de González,

(...) en algunos gobiernos, la AGCI, estuvo más presente. Por ejemplo, en el gobierno de Lagos, la canciller María Soledad Alvear siempre convocaba a la agencia a las reuniones previas a sus viajes y debíamos preparar una minuta, en este sentido la información sí se valoraba y se consideraban en el marco de la cooperación del ministerio, pero yo diría que ¿influir? no sé, no lo tengo tan claro por qué no hay cómo medir los grados de influencia (González, 16/4/2014).

De acuerdo a lo anterior, si la CI no es considerada como un tema prioritario sino más bien, de segunda mano, ello hace que la AGCI pueda influir menos o nada en la toma de decisiones. Además, la falta de empoderamiento en su rol como articulador del Sistema Nacional de Cooperación hace que la agencia no tenga una reputación relevante dentro de los actores que interactúan en el mismo.

**Moral:** la percepción general de lo que pudo observarse a lo largo de esta investigación, muestra que los funcionarios de la AGCI están convencidos de su labor, y la consideran importante no sólo para Chile sino también para los países beneficiarios de la CSS. Conscientes de ser una institución pequeña y con elementos limitados que no les permiten hacer mucho más de lo que se podría hacer, hay un sentimiento de pertenencia y compromiso importante.

**Autonomía:** todos los entrevistados coincidieron en afirmar que la AGCI tiene autonomía, y esto se constata al ser una institución descentralizada, con personal y presupuesto propio. El hecho de estar o ser parte de la Cancillería, según González, *es más bien una vinculación política por temas de articulación* (González, 17/4/2014). Para complementar lo anterior, O’Farrill argumenta que, aun estando en la Cancillería *no hay una dependencia automática y absoluta, sino que la AGCI tiene cierta independencia en su gestión* (O’Farrill, 28/4/2014). Es el consejo quien toma las decisiones de la agencia, lo que *da un ingrediente político importante evidenciado por la composición del mismo* según Pablo (15/4/2014).

Al analizar todos los elementos, incluidos los materiales (presupuesto y personal) analizados en el capítulo II, indiscutiblemente, la AGCI es una organización a través de la cual se implementan las acciones de POLEX en la materia de sus competencias y está capacitada para hacerlo. Sin embargo el problema es que la CI tiene poca prioridad en el quehacer del gobierno y dependerá de las preferencias del líder predominante (presidente) o de algún otro miembro del ejecutivo, darle participación o no. Ese fue el caso de la ministra Alvear que como ya se mencionó, previo a sus visitas en el exterior convocaba a la AGCI. Por tanto, la AGCI es una institución que tendrá participación activa en las decisiones de POLEX solo en momentos donde la CI sea considerada necesaria para los encargados de la toma de decisiones.

Finalmente, al evaluar la hipótesis general: Desde el retorno a la democracia en Chile, la Cooperación Sur-Sur es utilizada como instrumento de Política Exterior para mejorar su imagen; se puede decir que es una hipótesis verdadera ya que efectivamente se utilizó con esa finalidad. Chile no ha sido el primero ni el único en usar la CSS para la obtención de beneficios propios, no es malo ni condenable que así sea, al contrario, el éxito está en saber usar todas las herramientas para realizar acciones buenas, que legitimen la satisfacción de sus intereses.



## Referencias

- ADUANAS. (2014). Tratado de Libre Comercio Chile-Centroamérica. Obtenido el 22 de febrero de 2014 desde [https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070228/pags/20070228101607.html#vtxt\\_cuerpo\\_T0](https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070228/pags/20070228101607.html#vtxt_cuerpo_T0)
- AGCI. (1991). *Memoria 1991*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_1991.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_1991.pdf)
- AGCI. (1992a). *Memoria 1992*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_1992.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_1992.pdf)
- AGCI. (1992b). *Catastro de oferta de CTPD del gobierno de Chile*. Obtenido el 31 de marzo de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/637/catastro\\_ctpd\\_1992.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/637/catastro_ctpd_1992.pdf)
- AGCI. (1993a). *Memoria 1993*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_1993.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_1993.pdf)
- AGCI. (1993b). *Organización y Desarrollo de la Cooperación Internacional de Chile. 1990-1993*. Obtenido el 31 de marzo de 2014 desde [http://becas.agci.cl/docs\\_bibl/org\\_desa\\_coop\\_int\\_chile\\_1990\\_1993.pdf](http://becas.agci.cl/docs_bibl/org_desa_coop_int_chile_1990_1993.pdf)
- AGCI. (1994). *Memoria 1994*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_1994.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_1994.pdf)
- AGCI. (1995). *Memoria 1995*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_1995.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_1995.pdf)
- AGCI. (1996). *Memoria 1996*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_1996.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_1996.pdf)
- AGCI. (1997a). *Memoria 1997*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_1997.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_1997.pdf)
- AGCI. (1997b). Pasos para ser país cooperante. Entrevista a José Miguel Insulza. *Revista Chilena de Cooperación*. Obtenida el 22 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/641/rev\\_coop\\_chilena\\_feb\\_1997.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/641/rev_coop_chilena_feb_1997.pdf)
- AGCI. (1998). *Memoria 1998*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_1998.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_1998.pdf)
- AGCI. (1999). *Memoria 1999*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_1999.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_1999.pdf)
- AGCI. (2000). *Memoria 2000*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_2000.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_2000.pdf)
- AGCI. (2001). *Memoria 2001*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_2001.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_2001.pdf)

- AGCI. (2002). *Memoria 2002*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_2002.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_2002.pdf)
- AGCI. (2003). *Memoria 2003*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_2003.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_2003.pdf)
- AGCI. (2004). *Memoria 2004*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_2004.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_2004.pdf)
- AGCI. (2005). *Memoria 2005*. Obtenido el 21 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria\\_2005.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/memoria_2005.pdf)
- AGCI. (2006). Principales Hitos Políticos y Administrativos. Período 2000-2005. Obtenido el 5 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/647/principales\\_hitos\\_politicos\\_y\\_administrativos\\_periodo\\_2000\\_2005.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/647/principales_hitos_politicos_y_administrativos_periodo_2000_2005.pdf)
- AGCI. (2010a). *Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile: Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010*. Obtenido el 12 de julio de 2013 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/622/agci\\_balance\\_2006\\_2010.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/622/agci_balance_2006_2010.pdf)
- AGCI (2010b). *Informe Estadístico de Cooperación otorgada por Chile a países prioritarios y áreas temáticas estrategias 2006-2009*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.agci.gob.cl/attachments/article/659/informe\\_final\\_2006\\_2009.pdf](http://www.agci.gob.cl/attachments/article/659/informe_final_2006_2009.pdf)
- AGCI. (2012). *La Cooperación Triangula de Chile; 1998-2010. Características, fondos e instrumentos*. Obtenido el 2 de abril de 2014 desde <http://www.agci.cl/attachments/article/532/experiencia2.pdf>
- AGCI. (2014a). *Historia de AGCI*. Obtenido el 8 de marzo de 2014 desde <http://www.agci.cl/index.php/acerca-de-agci/historia-agci>
- AGCI. (2014b). *Estructura Orgánica*. Obtenida el 8 de marzo de 2014 desde <http://www.agci.cl/gobiernotransparente/organica.html>
- ALLISON, GRAHAM (1971). *Essence of Desitions: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Estados Unidos: Little Brown.
- AMSTUTZ, MARK. (1995). *International Conflict and Cooperation: An Introduction to World Politics*. Estados Unidos: Wm. C. Brown Communications, Inc.
- AQUEVEDO, EDUARDO. (28/06/2009). Honduras: Bachelet llamó a Zelaya para darle apoyo de Chile. Obtenido el 28 de mayo de 2014 desde <http://aquevedo.wordpress.com/2009/06/28/honduras-bachelet-llam-a-zelaya-para-darle-apoyo-de-chile/>
- ARANDA, GILBERTO Y RIQUELME, JORGE. (2011). La Política Exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(11), 11-41.

- ARRIOLA, JONATHAN. (2013). El Constructivismo: su revolución onto-epistemológica en Relaciones Internacionales. *Revista Opinião Filosófica*, Porto Alegre, 4(1). Obtenido el 11 de noviembre de 2013 desde <http://www.abavaresco.com.br/revista/index.php/opiniaofilosofica/article/viewFile/174/164>
- AXELROD, ROBERT. (1986). *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*. España: Alianza Editorial S.A.
- AYLLÓN, BRUNO. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. En *Carta Internacional*, 2(2), 32-47.
- AYLLÓN, BRUNO. (2011). Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: poderes emergentes y cooperación sur-sur. *Relaciones Internacionales*, No. 40, pp. 99-120. Obtenido el 10 de julio de 2013 desde [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/25908/Documento\\_completo.pdf?sequence=3](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/25908/Documento_completo.pdf?sequence=3)
- AYLLÓN, BRUNO. (2012). Desafíos del dialogo entre cooperaciones. En Encuentro Argentina-Unión Europea, *Por la construcción del dialogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al Desarrollo*, 21-50. Argentina: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- AYLWIN, PATRICIO. (1989). *Programa de Gobierno. Concertación de Partidos por la Democracia*. Obtenido el 31 de marzo desde [http://catalogo.bcn.cl/ipac20/ipac.jsp?session=13963D26452DU.300774&profile=bcn&uri=link=3100008~!411390~!3100001~!3100002&aspect=basic\\_search&menu=search&ri=2&source=~!horizon&term=Aylwin%2C+Patricio%2C++1918-+-+Programa+de+gobierno+1990-1994&index=SUBJEC](http://catalogo.bcn.cl/ipac20/ipac.jsp?session=13963D26452DU.300774&profile=bcn&uri=link=3100008~!411390~!3100001~!3100002&aspect=basic_search&menu=search&ri=2&source=~!horizon&term=Aylwin%2C+Patricio%2C++1918-+-+Programa+de+gobierno+1990-1994&index=SUBJEC)
- BACHELET, MICHELLE, (2005). *Programa de Gobierno. Michelle Bachelet 2006-2010*. Obtenido el 12 de abril de 2014 desde [http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005\\_programa-MB.pdf](http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf).
- BALBIS, JORGE. (Enero 2010). ¿La Cooperación Sur-Sur, tan diferente a la Cooperación Norte-Sur? *Cooperación*, No 18, 3-5. Obtenido el 8 de julio de 2013 desde [http://www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/files/coop18\\_VF.pdf](http://www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/files/coop18_VF.pdf)
- BARBÉ, ESTHER. (2007). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- BETHELL, LESLIE. (2001). *Historia de América Latina. América Central desde 1930*. Barcelona: Crítica.
- BICENTENARIO CONGRESO NACIONAL. (2013). *Cómo se elabora y se tramita la Ley de Presupuestos*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/como-se-elabora-y-se-tramita-la-ley-de-presupuestos](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/como-se-elabora-y-se-tramita-la-ley-de-presupuestos)

- BICENTENARIO CONGRESO NACIONAL. (2014). Concertación de Partidos por la Democracia. En *Historia Política Legislativa del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido el 3 de febrero de 2014 desde [http://historiapolitica.bcn.cl/partidos\\_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n\\_de\\_Partidos\\_por\\_la\\_Democracia](http://historiapolitica.bcn.cl/partidos_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n_de_Partidos_por_la_Democracia)
- BONI, ALEJANDRA. (2010). El Sistema de la Cooperación Internacional al Desarrollo. Evolución histórica y retos actuales. En Calabuig, Carola y Gómez-Torres, María. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. España: Editorial Universitat Politecnica de Valencia, 7-52.
- CABROL, CYNTHIA. (2011). La Cooperación Sur-Sur de Argentina. El caso de cooperación técnica hacia Haití en el sector alimentario. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, No. 9, 6-12.
- CARLSNAES, WALTER. (2002). Foreign Policy. En Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas y Simmons, Berth. *Handbook of International Relations*, 331-349. Gran Bretaña: SAGE Publications Ltd.
- CARREÑO, EDUARDO Y RIQUELME, JORGE. (2009). La Política de Defensa y el rol de las Fuerzas Armadas en el marco de la proyección internacional de Chile. *Revista Relaciones Internacionales*. No. 36. 91-120. Obtenido el 30 de marzo de 2014 desde [http://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/cd%20revista%2036/papel/ri%2036%20e%20carrenio.pdf](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20revista%2036/papel/ri%2036%20e%20carrenio.pdf)
- CONGRESO NACIONAL. (1997). *Historia de la ley. Compilación de textos oficiales del debate parlamentario. Ley 18989*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- CORREA, GUILLERMO. (2012). *Manual de Cooperación Internacional. Una herramienta de fortalecimiento para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)*. RACI, cuarta edición. Obtenido el 5 de enero de 2013 desde <http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/manual-de-cooperacion-internacional-una-herramienta-de-fortalecimiento-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-osc/>
- D.F.L. N°29 (2004). *Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834 sobre estatuto administrativo*. Obtenido el 18 de marzo de 2014 desde <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=236392>
- D.F.L. N°75 (1990). *Adecua Plantas y Escalafones De La Secretaria y Administración General del Ministerio de Relaciones Exteriores al Artículo 5° de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo*. Obtenido el 28 de mayo de 2014 desde <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=4455>
- DECLARACIÓN CONJUNTA ENTRE LOS GOBIERNOS DE COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA, PANAMÁ Y EL GOBIERNO DE CHILE. (1991). *X Cumbre de Presidentes Centroamericanos*.

Obtenida el 21 de febrero de 2014 desde [http://sajurin.enriquebolanos.org/vega/docs/100\\_Declaracion\\_Conjunta\\_Ceentroamerica\\_chile.pdf](http://sajurin.enriquebolanos.org/vega/docs/100_Declaracion_Conjunta_Ceentroamerica_chile.pdf)

DÍAZ, MARCELO (2005). Desafíos para la Política Exterior de Chile para el año 2005. *Diplomacia*, No. 102, 57-67.

DIPRES. (2008a). *Minuta Ejecutiva No. 5. Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Elaborada por DIPRES*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-38649\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-38649_doc_pdf.pdf)

DIPRES. (2008b). *Informe final de evaluación. Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Elaborada por AGCI*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-38648\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-38648_doc_pdf.pdf)

DIPRES. (2009). *Ficha de Identificación, año 2009. Definiciones estratégicas*. Obtenido el 14 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/595/articles-39334\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-39334_doc_pdf.pdf)

DOYLE, MICHAEL. (2012). Liberalism and Foreign Policy. En Smith, Steve; Hadfield, Amelia y Dunne, Tim. *Foreign Policy. Theories, Actor, Cases*. Reino Unido: Oxford University Press. Segunda Edición.

EGAÑA, RODRIGO. (1991). *La Cooperación Internacional: el caso de Chile*. Obtenido el 15 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/attachments/article/636/coop\\_int\\_caso\\_chile.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/636/coop_int_caso_chile.pdf)

EL NUEVO DIARIO. (19/03/2007). *Bachelet recibe título de Doctora Honoris Causa*. Obtenido el 28 de mayo de 2014 desde <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/03/19/ultimahora/2880>

EL NUEVO DIARIO. (11/12/2008). *Presidente de Guatemala visita a Bachelet*. Obtenido el 28 de mayo de 2014 desde <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/34785>

EL NUEVO DIARIO. (10/02/2009). *Michelle Bachelet visita Honduras*. Obtenido el 28 de mayo de 2014 desde <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/39929>

EL PAÍS. (29/10/2008). *Costa Rica. Bachelet inaugura sede de Corte de DDHH*. Obtenido el 28 de mayo de 2014 desde <http://historico.elpais.com.uy/081029/ultmo-378460/ultimo-momento/bachelet-inaugura-sede-de-corte-de-ddhh/>

ESCOBAR, SANTIAGO. (2011). Chile y la Política Exterior de geometría variable. En Ensignia, Jaime; Fuentes, Cristian y Fernández, María. *Política Exterior en Chile post Concertación: ¿quo vadis?*, Chile: Fundación Friedrich Ebert, 37-60.

FERMANDOIS, JOAQUÍN Y ROJAS, FRANCISCO. (1991). La Reinserción Internacional de Chile. En *Cono Sur*. 10(1).

- FIERKE, K.M. (2010). Constructivism. En Dunne, Tim, Kurki, Milja y Smith, Steve. *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Reino Unido: Oxford University Press. Segunda Edición.
- FITZGERALD, E.V.K. (1998), *Rethinking Development Assistance. The Implications of Social Citizenship and Global Economy*. Queen Elizabeth House-University of Oxford International Development Centre.
- FLOCKART, TRINE. (2012). Constructivism and foreign policy. En Smith, Steve; Hadfield, Amelia y Dunne, Tim. *Foreign Policy. Theories, Actor, Cases*. Reino Unido: Oxford University Press. Segunda Edición.
- FREI, EDUARDO. (1993). *Un Gobierno para los nuevos tiempos: el programa de la Concertación*. Obtenido el 29 de marzo de 2014 desde <http://catalogo.bcn.cl/ipac20/ipac.jsp?session=1WA262390745T.1929134&profile=bcn&uri=link=3100007~!522313~!3100001~!3100002&aspect=subtab146&menu=search&ri=1&source=~!horizon&term=Un+Gobierno+para+los+nuevos+tiempos+%3A+el+Programa+de+la+Concertaci%C3%B3n.&index=ALTITLP>
- FUENTES, CLAUDIA Y FUENTES, CLAUDIO. (2006). *Los retos de Michelle Bachelet en Política Exterior*. Obtenido el 10 de febrero de 2014 desde [http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/revistapapeles/93/arts.%2093/Retos\\_Bachelet\\_93.pdf](http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/revistapapeles/93/arts.%2093/Retos_Bachelet_93.pdf)
- FUENTES, CLAUDIO. (2006). La apuesta por el "poder blando". Política exterior de la Concertación 2000-2006. En Funk, Robert, *El gobierno de Ricardo Lagos: La nueva vía chilena hacia el Socialismo*. Chile: Editorial Universidad Diego Portales.
- FUENTES, CRISTIAN. (2009). Balance crítico de la Política Exterior de Chile de 1990-2008. En Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime. *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung, 123-158.
- FUENTES, CRISTIAN. (2010). Progresismo y Política Exterior de Chile. En Quiroga, Yesko y França, Cassio. *Congreso Progresista. Política Exterior de los Gobiernos Progresistas del Cono Sur: Convergencias y Desafío*. Brasil: Friedrich Ebert Stiftung, 97-134.
- FUENTES, CRISTIAN. (2012). El Regionalismo Abierto en la Política Exterior Chilena ¿versión original o concepto equivoco? En *Enfoques*. 10(17), 19-31.
- FUNDACIÓN BANKINTER. (2009). *El capital humano en el mundo bipolar*. Obtenido el 27 de mayo de 2014 desde [http://www.fundacionbankinter.org/system/documents/5982/original/FTFXI\\_El\\_capital\\_humano\\_en\\_el\\_mundo\\_multipolar\\_ES.pdf](http://www.fundacionbankinter.org/system/documents/5982/original/FTFXI_El_capital_humano_en_el_mundo_multipolar_ES.pdf)
- GARCÍA, JOSÉ. (2003). *De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: Giro ideológico y cambio conceptual*. Obtenido el 25 de abril de 2013 desde <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/viewFile/10375/10862>

- GÓMEZ-GALÁN, MANUEL. (s.f.). *La Cooperación al desarrollo ante el futuro: ¿hacia dónde nos dirigimos?* Obtenido el 10 de julio de 2013 desde <http://fortalecimiento.cideal.org/sitefiles/adjuntos/eaca4ecd7ac1aee8fc590f7d35ef2fc1.pdf>
- GRIFFIN, K. (1991). Foreign Aid and the Cold War. En *Development and Change*, Vol. 22, 645-685. Obtenido el 15 de enero de 2014 desde <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7660.1991.tb00430.x/pdf>
- HERMANN, MARGARET Y HERMANN, CHARLES. (1989). Who makes Foreign Decision and How: An Empirical Inquiry. En *The Journal of International Studies Association*. 33(4). 361-388.
- HERRERA, DAVID. (2011). La Política Exterior como pensamiento estratégico y la funcionalidad de las estrategias dentro de una concepción procesal. *Escenarios XXI*. 2(10). Obtenido el 18 de enero de 2014 desde [http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/753/Publica\\_20111122010156.pdf](http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/753/Publica_20111122010156.pdf)
- HERRERA, OMAR. (2008). *Diagnostico institucional y propuesta de mejoramiento de la AGCI*. Tesis de Maestría no publicada, Ingeniera Industrial, Universidad de Chile.
- HOOK, STEVEN. (1995). *National Interest and Foreign Aid*. Washington: Lynne Rienner Publishers.
- HUDSON, VALERIE. (2014). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Segunda Edición. Estados Unidos: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- INSULZA, JOSÉ MIGUEL. (1998). *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago: Editorial Los Andes.
- JIMÉNEZ, CLAUDIA. (2004). Las Teorías de la Cooperación Internacional dentro de las Relaciones Internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), 115-147. Obtenido el 7 de junio de 2013 desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620305>
- KEOHANE, ROBERT. (1988). *Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- LAGOS, GUSTAVO; MUÑOZ, HERALDO; PORTALES, CARLOS Y VARAS, AUGUSTO. (1989). Democracia y Política Exterior de Chile. En Muñoz, Heraldo, *Chile: Política Exterior para la democracia*. Chile: Pehuén.
- LAGOS, RICARDO. (2001). Chile en un mundo en cambio. *Foreign Affairs*. 1(1). 67-81. Obtenido el 15 de abril de 2014 desde [http://www.revistafal.com/historicopdf/2001/2001-1/FAL\\_01\\_1\\_2.pdf](http://www.revistafal.com/historicopdf/2001/2001-1/FAL_01_1_2.pdf)

- LAMBERT, JOËL Y RIQUELME, JORGE (2005). Un ejemplo de la evolución. La Política Exterior de Chile hacia Canadá desde la vuelta a la democracia. *Enfoques*, 6(9), 203-232.
- LANDEAU, REBECA. (2007). *Elaboración de Trabajos de Investigación*. Venezuela: Editorial Alfa.
- LASAGNA, MARCELO. (1995). Las Determinantes Internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la Teoría de la Política Exterior. *Estudios Internacionales*, 8 (111), 387-409.
- LAVIÑA, FELIX Y BALDOMIR, HORACIO. (1983). *Manual de Política Internacional Contemporánea*. Argentina: Ediciones Depalma.
- LAZO, CRISTINA. (2012). Chile y la Cooperación Internacional: 20 años de experiencia (1990-2010). En Mario Artaza y Cesar Ross. (Ed.), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009: Del aislamiento a la integración global*. 367-396. Chile: RIL Editores.
- LENGYEL, MIGUEL, THURY, VALENTÍN Y MALACALZAUAN, BERNABÉ. (2010). *La eficacia de la Ayuda al Desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la Cooperación Latinoamericana*. España: CeALCI-Fundación Carolina.
- LEY 19.540. (1998). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1999*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37479\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37479_doc_pdf.pdf)
- LEY 19.651. (1999). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2000*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-37477\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-37477_doc_pdf.pdf)
- LEY 19.702. (2000). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2001*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37474\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37474_doc_pdf.pdf)
- LEY 19.774. (2001). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2002*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88207\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88207_doc_pdf.pdf)
- LEY 19.842. (2002). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2003*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88208\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88208_doc_pdf.pdf)
- LEY 19.915. (2003). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2004*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88209\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88209_doc_pdf.pdf)
- LEY 19.986. (2004). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2005*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88210\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88210_doc_pdf.pdf)
- LEY 20.083. (2005). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2006*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88001\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88001_doc_pdf.pdf)
- LEY 20.141. (2006). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2007*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88002\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-88002_doc_pdf.pdf)



- LEY 20.232. (2007). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2008*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde [http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-88003\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-88003_doc_pdf.pdf)
- LEY 20.314. (2008). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2009*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 [http://www.dipres.cl/572/articulos-3689\\_pres\\_2009.pdf](http://www.dipres.cl/572/articulos-3689_pres_2009.pdf)
- LEY 20.407. (2009). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2010*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 [http://www.dipres.gob.cl/572/articulos-74331\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articulos-74331_doc_pdf.pdf)
- LEY N°18.989. (1990). *Ley Orgánica de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. Obtenida el 13 de febrero de 2014 desde <http://www.agci.cl/gobiernotransparente/documentos/18989.pdf>
- LEY N°19.999. (2005). *Normas relativas al mejoramiento de la gestión institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Obtenido el 10 de marzo de 2014 desde <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=235374>
- LOMBARDO, PÍA Y HENRÍQUEZ, MARÍA JOSÉ. (2012). La Política Exterior de Chile en los 90's: (re)inserción internacional y dilemas regionales. *Épocas Revista de Historia*, No. 5, 149-175.
- LUMSDAINE, DAVID. (1993). *Moral visión in International Politics: the foreign aid regime, 1949-1989*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- LUNA, CARLOS. (2009). El Constructivismo Social ¿Una teoría para el estudio de la Política Internacional o un esquema para el análisis de la Política Exterior de los Estados? En FLACSO Jornadas de Relaciones Internacionales. *Las Relaciones Internacionales: Una disciplina en constante movimiento*. Obtenido el 11 de noviembre de 2013 desde [https://www.academia.edu/3633878/El\\_constructivismo\\_social\\_carlos\\_luna\\_ramirez](https://www.academia.edu/3633878/El_constructivismo_social_carlos_luna_ramirez)
- MAJDALANI, CARLA. (2011). *La agenda de la eficiencia de la ayuda de la Declaración de París (2005), a Plan de acción de Accra (2008) y el camino a Seúl (2011)*. Obtenido el 29 de mayo de 2014 desde [http://www.caei.com.ar/sites/default/files/16\\_3.pdf](http://www.caei.com.ar/sites/default/files/16_3.pdf)
- MARAMBIO, CARMEN. (2011). *Cooperación Internacional en Chile. Su evolución y efectos en el ámbito económico 1990-2000*. Obtenido el 8 de febrero de 2014 desde <http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2011/04/CASO75.pdf>
- MARTÍNEZ, IGNACIO. (2010). La Cooperación Internacional en Chile. En Freres, Christian, Martínez, Ignacio y Angulo, Oscar. *La inserción de América Latina en el cambiante Sistema Internacional de Cooperación*. España: Fundación Carolina - CeALCI
- MILLET, PAZ. (2002). La Política Exterior del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. En Muñoz, Oscar y Stefoni, Carolina. *El Periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Chile: Editorial Universitaria. 403-418.

- MILET, PAZ Y, ÁLVAREZ, DAVID. (2004), La política exterior de los gobiernos de la Concertación. Trece años de gestión internacional en democracia. En Milet, Paz. *Más voces para la democracia: Los desafíos para la sociedad civil*. Chile: Más Voces, 117-192.
- MILET, PAZ. (2012). La Política Exterior de Chile: enfoque histórico, 1990-2010. En Artaza, Mario y Ross, Cesar. (Ed.), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009: Del aislamiento a la integración global*, 315-332. Chile: RIL Editores.
- MINISTERIO DE HACIENDA. (2014) *¿Cómo se prepara el presupuesto de la Nación?* Obtenido el 13 de marzo de 2014 desde <http://www.hacienda.cl/preguntas-frecuentes/presupuesto/como-se-prepara-el-presupuesto-de-la.html>
- MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. (2000). *Balance programático del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle*. Obtenido el 15 de abril de 2014 desde [http://www.concerta2.cl/wp\\_content/files\\_flutter/1283187695BalancePROGRAM%C3%81TICOGobiernoEduardoFreiRuizTagle.pdf](http://www.concerta2.cl/wp_content/files_flutter/1283187695BalancePROGRAM%C3%81TICOGobiernoEduardoFreiRuizTagle.pdf)
- MINREL. (2009). *Hitos de la Política Exterior durante el gobierno de la presidente Michelle Bachelet 2006-2010*. Obtenido el 8 de febrero de 2014 desde [http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20091230/asocfile/20091230083503/hitos\\_fin\\_al\\_en\\_pdf\\_21\\_dic.pdf](http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20091230/asocfile/20091230083503/hitos_fin_al_en_pdf_21_dic.pdf)
- MINREL. (2014a). *Principios de la Política Exterior Chilena*. Obtenido el 6 de febrero de 2014 desde <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802194424.html>
- MINREL. (2014b). *Intereses de la Política Exterior de Chile*. Obtenido el 6 de febrero de 2014 desde <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802193244.html>
- MINREL. (2014c). *Política Exterior. Dirección América del Norte, Centroamérica y Caribe*. Obtenido el 15 de febrero de 2014 desde <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080906/pags/20080906150628.html>
- MORGENTHAU, HANS. (1948). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Estados Unidos: Knopf.
- MORGENTHAU, HANS. (1962). A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, 6(2), 301-309.
- MUÑOZ, HERALDO. (1984). Las Relaciones Exteriores del gobierno militar chileno. En Puig, Juan Carlos, *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Tomo II, Argentina: GEL.

- MURILLO, ALVARO. (29/10/2008). *Arias y Bachelet reafirman cooperación. Chile ayuda a Costa Rica para TLC con China. Nación*. Obtenido el 28 de mayo de 2014 desde [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2008/octubre/29/pais1754897.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2008/octubre/29/pais1754897.html)
- MURILLO-ZAMORA, CARLOS. (2012). Algunas consideraciones sobre Política Exterior y Defensa. El caso de Costa Rica. *Revista Científica "General José María Córdova"*, 10(10), 27-48.
- NEACK, LAURA. (2008). *The new Foreign Policy. Power seeking in a globalized era*. Estados Unidos: Rowman & Littlefield Publishers, INC. Segunda Edición.
- NIVIA-RUIZ, FERNANDO. (2009). La Cooperación Internacional Sur-Sur en América Latina y el Caribe: una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial. *Revista de Economía del Caribe*, No. 5, 188-236. Obtenido el 8 de julio de 2013 desde <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/viewFile/1256/796>
- NYE, JOSEPH. (2003). *La Paradoja del Poder Norteamericano*. España: Taurus.
- Ortiz, Miguel. (2004). La Política Exterior de la Concertación 1990-2002. *Revista Enfoques*. Obtenido el 12 de junio de 2013 desde <http://www.redalyc.org/pdf/960/96015055005.pdf>
- PARDO, MIGUEL ANGEL. (2011). *Continuidad y cambio en la Política Exterior chilena hacia Latinoamérica: Administraciones Bachelet-Piñera, (2006-2010)*. Obtenido el 25 de abril de 2014 desde <http://es.scribd.com/doc/49163381/Continuidad-y-Cambio-en-la-Politica-Exterior-Chilena-hacia-Latinoamerica-administraciones-Bachelet-Pinera-2006-2010>
- PAUSELLI, GINO. (2013). Teoría de las Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), 72-92. Obtenido el 10 de junio de 2013 desde [http://www.academia.edu/1539014/Teorias\\_de\\_relaciones\\_internacionales\\_y\\_la\\_explicacion\\_de\\_la\\_ayuda\\_externa\\_pdf/estfro/v12n24/v12n24a3.pdf](http://www.academia.edu/1539014/Teorias_de_relaciones_internacionales_y_la_explicacion_de_la_ayuda_externa_pdf/estfro/v12n24/v12n24a3.pdf)
- PERRY, MARIANA. (2011). *La personalidad de Ricardo Lagos como factor determinante en la Política Exterior de Chile 2000-2006*. Tesis de Maestría no publicada, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- PINILLA, ANA MARÍA. (2012). *Análisis Cruzado de las respuestas del Neoinstitucionalismo Liberal y del Constructivismo Social aplicadas al estudio de la OTAN y sus Estados miembros*. Obtenido el 11 de noviembre de 2013 desde <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/3938/1/1136880807-2012.pdf>
- PLANO, JACK Y OLTON, ROY. (1969). *The International Relations Dictionary*. Estados Unidos: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

- PORTALES, CARLOS. (1992). Política Exterior Chilena en el nuevo contexto político y económico internacional. En *Cono Sur*. 11(1).
- PRADO, JUAN PABLO. (2008). La dimensión ética de la Cooperación Internacional al Desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las Relaciones Internacionales. En Lucatello, Simone y Gottsbacher, Markus. *Reflexiones sobre ética y cooperación internacional para el desarrollo*. Obtenido el 8 de julio de 2013 desde <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/etica.pdf>
- PRADO, JUAN PABLO. (2009). Teorías Positivistas y Críticas de las Relaciones Internacionales. Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional. En Arellanes, Paulino. *Teorías de las Relaciones Internacionales y Aplicación Práctica*. Editorial Patria, 27-55.
- PRADO, JUAN PABLO. (2012). La Condicionalidad de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En Encuentro Argentina-Unión Europea, *Por la construcción del dialogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al Desarrollo*, 51-58. Argentina: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- PUERTO, CAMILO. (2011). *Análisis de la Política Exterior de Francia y Alemania frente a la Constitución Europea de 2004, bajo la lógica de la nueva razón de Estado*. Obtenido el 15 de enero de 2014 desde <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2546/1/1018418964-2011.pdf>
- QUEZADA, ABRAHAM. (2010). Inserción Internacional de Chile en la post-guerra fría. Concertación política e integración económico-comercial; dos ejes conceptuales de la Política Exterior en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). *Revista Enfoques*, 8(13), 119-134.
- QUEZADA ABRAHAM. (2012). Relaciones de Chile con Centroamérica y el Caribe; pasado, presente y los nuevos desafíos. En Artaza, Mario y Ross, Cesar. (Ed.), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009: Del aislamiento a la integración global*, 501-526. Chile: RIL Editores.
- REGLAMENTO INTERNO. (1996). *Reglamento Interno de la AGCI*. Obtenido el 13 de febrero de 2014 desde [http://www.agci.cl/gobiernotransparente/documentos/reglamento\\_agci.pdf](http://www.agci.cl/gobiernotransparente/documentos/reglamento_agci.pdf)
- RIDDELL, ROGER. (1987). *Foreign Aid Reconsidered*. Londres: James Currey, Overseas Development Institute.
- RODRÍGUEZ, JOSÉ (2006). *Las crisis vecinales del Gobierno de Lagos*. Extraído el 20 de abril de 2014 desde [http://www.tendencias21.net/conosur/Las-crisis-vecinales-de-Chile-analizadas-en-un-nuevo-libro\\_a11.html](http://www.tendencias21.net/conosur/Las-crisis-vecinales-de-Chile-analizadas-en-un-nuevo-libro_a11.html)
- ROJAS, FRANCISCO. (1997). Chile: Cambio político e inserción internacional 1964-1997. *Estudios Internacionales*, 30(119-120), 376-406.

- ROMERO, LUIS MIGUEL. (s.f.). *La moralidad internacional desde la perspectiva de Hans J. Morgenthau y su viabilidad en la dinámica internacional contemporánea*. Obtenido el 15 de enero de 2014 desde [http://www.academia.edu/1742656/La\\_moral\\_internacional\\_desde\\_la\\_perspectiva\\_del\\_estudio\\_del\\_realismo\\_politico](http://www.academia.edu/1742656/La_moral_internacional_desde_la_perspectiva_del_estudio_del_realismo_politico)
- RAUSELL, FUENCIS. (02/09/2009). Viaje de Bachelet a Cuba consolida integración y aviva críticas de oposición. *El Nuevo Herald*. Obtenido el 28 de mayo de 2014 desde <http://www.elnuevoherald.com/2009/02/07/376833/viaje-de-bachelet-a-cuba-consolida.html>
- ROSS, CESAR. (2006). Chile: los desafíos de la Política Exterior de Michelle Bachelet. En *Foreign Affairs*, 6(2). Obtenido el 10 de febrero de 2014 desde [http://www.internacionaldelconocimiento.org/documentos/articulos\\_publicaciones/Z1.pdf](http://www.internacionaldelconocimiento.org/documentos/articulos_publicaciones/Z1.pdf)
- RUTTAN, VERNON. (1987). Why Foreign Economic Assistance? En *Economic Development Center*, 87(2), 1-29.
- SALOMÓN, MÓNICA. (2002). La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Dialogo, Disidencia, Aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Obtenido el 7 de junio de 2013 desde [http://www.cepdep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/Salomon.pdf](http://www.cepdep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf)
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2007). Más y Mejor Ayuda. La Declaración de París y las tendencias en la cooperación para el desarrollo. En Mesa, Manuela, Guerra, *Conflictos en el siglo XXI: Tendencias Globales. Anuario 2007-2008*, CEIPAZ, pp. 71-101. Obtenido el 5 de mayo de 2013 desde <http://ceipaz.org/images/contenido/4-sanahuja.pdf>
- SÁNCHEZ, WALTER. (2004). *La política vecinal del Chile: Navegando en la bruma*. Obtenido el 15 de mayo de 2014 desde [http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10669/Sanchez\\_Politica\\_vecinal.pdf?sequence=1](http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/10669/Sanchez_Politica_vecinal.pdf?sequence=1)
- SANTANA, CRISTIAN Y ÁLVAREZ, GONZALO. (2011). La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámicas. *Estudios Fronterizos*. 12(24), 75-102. Obtenido el 25 de abril de 2014 desde <http://www.scielo.org.mx/>
- SEGIB. (2007). *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*. Obtenido el 13 de octubre de 2013 desde <http://segib.org/upload/File/librocastellanocompleto.pdf>
- SEGIB. (2008). *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Obtenido el 13 de octubre de 2013 desde [http://segib.org/documentos/esp/sur\\_sur\\_web\\_ES.PDF](http://segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF)
- SEGIB. (2009). *Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Obtenido el 13 de octubre de 2013 desde <http://segib.org/documentos/esp/Sur-Surweb.pdf>

- SELLTIZ, C., WRIGHTSMAN, L.S. Y COOK, S.T. (1980). *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. España: Editorial Rialp
- SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE. (2008). *Apoyo a la cooperación sur-sur entre Chile y países de América Latina, el Caribe y otros países en desarrollo*. Obtenido el 10 de octubre de 2012 desde <http://www.pnud.cl/acercade/docslegal/prodoc%20cooperaci%C3%B3n%20sur%20sur%20UNCT-AGCI.pdf>
- SODUPE, KEPA. (2003). *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. España: Universidad del País Vasco.
- TOLOZA, CRISTIAN Y LAHERA, EUGENIO. (1998). *Chile en los noventa*. Chile: Dolmen Ediciones, S.A.
- TRONCOSO, CLAUDIO. (2011). *Parlamento y Política Exterior de Chile: un balance de veinte años (1990-2010)*. Chile: Fundación Konrad Adenauer.
- UNCTAD. (2009). *Documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur celebrada en Nairobi*. Obtenido el 2 de junio de 2014 desde [http://unctad.org/es/docs/aconf215d2\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/docs/aconf215d2_sp.pdf)
- VAN KLAVEREN, ALBERTO. (1994). Chile: la Política Exterior de la transición. *América Latina/ Internacional*, 1(2), 47-65.
- VAN KLAVEREN, ALBERTO. (1997). Continuidad y Cambio en la Política Exterior Chilena. En Di Tella, Torcuato. *Argentina-Chile: ¿Desarrollos Paralelos?* Argentina: Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- VAN KLAVEREN, ALBERTO. (2011). La Política Exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Estudios Internacionales*, 44(169), 155-172
- VAN KLAVEREN, ALBERTO. (2012). Doscientos años de Política Exterior de Chile: De Hobbes a Grocio. En Artaza, Mario y Ross, Cesar. (Ed.), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009: Del aislamiento a la integración global*, 501-526. Chile: RIL Editores.
- VAN MOL, CHRISTOF. (2008). La migración de estudiantes chinos hacia Europa. *Revista Migraciones Internacionales*, 4(4). Obtenido el 27 de mayo de 2014 desde [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-89062008000200004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062008000200004)
- VARAS, AUGUSTO. (2010). Del éxito al fracaso concertacinista. El gobierno de Michelle Bachelet y la derrota electoral de 2010. En Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime. *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung, 299-336.
- VIEIRA, EDGAR. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de Relaciones Internacionales. *Papel Político*, No. 18, 235-290.

- WALKER, IGNACIO. (2006). La Política Exterior Chilena. *Estudios Internacionales*, 39(155), 9-35.
- WELCH, DAVID. (1992). The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect. *International Security*, 17(2), 112-146.
- WENDT, ALEXANDER. (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 4 (3), 335-370.
- WENDT, ALEXANDER. (1992). Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- WENDT, ALEXANDER. (1994). Collective Identity Formation and the International State. En *American Political Science Review*. 88 (2), 384-396.
- WENDT, ALEXANDER. (1996). Identity and Structural Change in International Politics. En Lapid, Y. y Kratochvíl, F. (eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder, Co., LynncRienncr,
- WENDT, ALEXANDER. (1999). *Social Theory of International Relations*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- WILHEMY, MANFRED (1995). De Aylwin a Frei: Continuidad Política e Internacional. En *Política Exterior y Democracia en el Paraguay y sus vecinos*. Paraguay: Fundación Hanns Seidel. 165-178.
- WILHEMY, MANFRED Y DURÁN, ROBERTO. (2003). Los principales rasgos de la Política Exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 273-286.
- WOHLFORTH, WILLIAM. (2012). Realism and foreign policy. En Smith, Steve; Hadfield, Amelia y Dunne, Tim. *Foreign Policy.Theories, Actor, Cases*. Reino Unido: Oxford University Press. Segunda Edición.
- ZARTMAN, WILLIAM Y TOUVAL, SAADIA. (2010). *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*. Estados Unidos: Cambridge University Press.

### Entrevistas

GARCÍA, PABLO. Entrevista realizada el 15/04/2014

GONZÁLEZ, PATRICIA. Entrevista realizada el 17/04/2014

LAZO, CRISTINA. Entrevista realizada el 16/04/2014

O'FARRILL, ENRIQUE. Entrevista realizada el 28/04/2014

PABLO, MIGUEL ÁNGEL. Entrevista realizada el 15/04/2014