

Gravitación de la gran empresa en la cooperación europea a pymes chilenas (2000-2013)

Gravitation of large corporations in decentralized european cooperation with Chile (2000-2013)

CORAL PEY GREBE¹

Resumen

Uno de los principales compromisos suscritos por Chile en la década del 2000 fue el Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea (2002), el que integraba el pilar de cooperación, siendo el apoyo a la internacionalización de las pymes uno de los objetivos centrales de dicha sección. Sin embargo, su aporte real a ese sector fue menor, tanto en cuanto los montos asignados como la ausencia de participación de estas unidades. El artículo tiene como objetivo general describir como las estrategias buscaron influir en las audiencias y en los “tomadores de decisiones”, aceptando facultades para las grandes empresas europeas, en áreas claves de la economía. Se cuestiona la autonomía real de la cooperación al desarrollo, tratándose más bien de un caso de “cooperación subordinada” en tanto *soft power*, frente a los regímenes y coerciones comerciales, base de la oferta al desarrollo de la Unión Europea desde comienzos de los '90.

Palabras clave: “cooperación descentralizada”, “Acuerdo de Asociación Estratégica Chile, Unión Europea”, “alianzas público-privadas”, “gran empresa”, “cooperación subordinada”.

Abstract

One of the main commitments undertaken by Chile in the 2000s was the Strategic Association Agreement with the European Union (2002), which included the cooperation pillar, with support for the internationalization of small and medium-sized enterprises (SMEs) as one of the central objectives of that section. However, its actual contribution to this sector was limited, both in terms of the amounts allocated and the lack of participation of these units.

¹ Doctora en Estudios Americanos del Instituto de Estudios Avanzados - Universidad de Santiago de Chile. Docente de Universidad Miguel de Cervantes. coralgrebe@gmail.com ORCID 0009-0004-8621-935X.

The article has as its general objective to describe how the strategies sought to influence audiences and “decision-makers,” granting powers to large European companies in key areas of the economy. It questions the real autonomy of development cooperation, being rather a case of “subordinated cooperation” as a form of *soft power*, in contrast to the commercial regimes and coercive mechanisms that have formed the basis of the European Union’s development offer since the early 1990s.

Keywords: “decentralized cooperation”, “Chile–European Union Strategic Association Agreement”, “public–private partnerships”, “large companies”; “subordinated cooperation”.

1. Introducción

A partir de la década de 1990, con el inicio de la transición democrática y la apertura comercial negociada del país, se produjo un fuerte flujo de capitales de origen europeo hacia Chile, como parte de la estrategia de la Unión Europea hacia países y regiones latinoamericanas. Entre 1992 y el 2000, la inversión extranjera directa procedente de la Unión Europea, alcanzó a los 35 mil millones de dólares, representando más del cincuenta por ciento mundial (Casilda Béjar 2005). La administración de esos enormes recursos representó también un desafío considerable para las autoridades políticas de Chile, que debieron adaptar los marcos jurídicos normativos a las nuevas regulaciones del comercio: la apertura comercial en Chile en vastas áreas de la economía, estuvo acompañada de una proliferación de tratados de libre comercio desde la década de los '90. El Acuerdo de Asociación Estratégica entre Chile y la Unión Europea (AAE) (2002) fue altamente promocionado por “los tres pilares” que integraba este compromiso jurídico: comercio, diálogo político y cooperación, como una alianza estratégica entre las partes. Ello, a diferencia de los suscritos con Estados Unidos y Canadá, basados en el esquema “*trade but not aid*” (“comercio, pero no ayuda”).

Así, este ambicioso acuerdo estratégico sentó las bases tanto para las inversiones europeas como para las remesas hacia la cooperación internacional, procedente de la UE². En relación a la cooperación, la Unión Europea representó, con creces, el origen del mayor monto de aquella recibida en dicha década. Estas corrientes se desplegaron casi en forma paralela a la corriente de inversiones, y tuvieron exactamente los mismos protagonistas: capitales procedentes de la Unión Europea (y en particular españoles) dirigidos a Chile para aceitar las relaciones entre el conglomerado regional y nuestro país. Ello, a través de los vínculos directos entre los dirigentes políticos del país de origen (España) y sus pares del país receptor (Chile). En torno a la administración de los fondos de cooperación internacional, surgieron espacios de encuentro y trabajo conjunto entre los referentes de ambos países: Chile, pese a ser un país de renta alta estableció compromisos significativos vinculados a la cooperación para el desarrollo con la Unión Europea. Tales acuerdos implicaron el llevar a cabo una diplomacia comercial no sólo del Estado, a través de la cooperación bilateral, sino que también de privados (mediante

² En cuanto a la cooperación, en el período 2000-2013 el monto proveniente de la UE a Chile alcanzó los 165 millones de euros (192 millones de dólares) cofinanciados por la UE (Silva, 2014).

la cooperación descentralizada), a través de la creación de alianzas público-privadas (Eurochile). Este caso se focaliza en las estrategias y actores que intervinieron en la cooperación a pymes, por dos razones: a) la importancia significativa de estas empresas en el desarrollo del país; b) pese a la valoración anterior, las pymes continúan exportando 3% al exterior y 1% a la Unión Europea.

El programa de cooperación a pymes interregional, conocido como Al-Invest, fue desarrollado mediante la creación de Eurochile, iniciativa oficial que comprometió a la administración de Chile y la Comisión Europea (1992). La agencia desempeñó un papel destacado en la implementación del programa desde ese entonces y la década posterior y presenta rasgos dignos de estudio en varios planos: en cuanto a su carácter político-institucional, además de su creación. Su Directorio está conformado por altos representantes de diferentes carteras ministeriales y son nombrados por el Jefe de Estado en ejercicio. Lo anterior, en concordancia con las “nuevas formas de cooperación” implementadas desde ese período, y que se tradujo en una mayor institucionalización, nuevos temas (alineados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM y ODS) y pluralidad de actores, además de los Estados que intervinieron en la recepción de la cooperación europea.

La relevancia del tema, escasamente estudiado en Chile, aumenta si se considera la reciente firma del Acuerdo Marco Avanzado entre Chile y la Unión Europea (2023) y del Acuerdo Interino de Comercio entre la Unión Europea y Chile. Ésta incluye, entre otros aspectos, el promover la cooperación en diferentes ámbitos relacionados con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, y la relevancia que señala la participación del sector privado en la cooperación, a través de asociaciones público-privadas, cuya *accountability* está muy en entredicho. Ello, además del carácter discrecional de esta última, que confirma el carácter voluntario y desregulado de la cooperación al desarrollo, frente a la agenda de comercio e inversiones.

2. Antecedentes

La cooperación para el desarrollo (CID) ha estado tradicionalmente incluida en las relaciones internacionales, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y sería, junto con el conflicto, la fuerza que impulsa las relaciones entre los Estados. En la post guerra aparece la cooperación económica en el documento mencionado para definir la nueva arquitectura mundial y el afianzamiento de la paz, el progreso económico y social de los países. Más allá de esta visión general y universalista, desde hace varias décadas se ha señalado la perspectiva de los distintos actores que intervienen en la cooperación al desarrollo y el contexto en el que se lleva a cabo: en tal sentido, la CID sería el resultado de aquel orden internacional configurado después del segundo conflicto bélico mundial (Alonso 2012; Lo Brutto 2017 y Lemus Delgado 2018).

Así, la CID actual tendría los siguientes rasgos: a) implicaría una coordinación de políticas entre los distintos actores del sistema mundial para facilitar y maximizar el logro de sus objetivos (Granell 2006; Agudelo 2016). Y b) en la misma dirección, sobre las “nuevas formas de cooperación” la intervención

de una pluralidad de actores, con diferentes propósitos y con gravitación asimétrica en el proceso (Millán et al. 2015 y Llistar 2015). c) su grado de institucionalización, mediante el concepto de “Ayuda Oficial al Desarrollo”. Al respecto, un alcance: si bien es cierto que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, ha definido que ambos términos tienen diferentes campos de acción, en la práctica se evidencia un uso similar de diferentes fuentes institucionales y académicas (AGCID, por ejemplo). A la vez, ambos términos han producido líneas de trabajo similares, desde una perspectiva crítica, como la “anticooperación” y el cuestionamiento sobre la “eficacia de la ayuda”).

3. Planteamiento del problema

3.1. Cooperación internacional para el desarrollo

Este concepto constituye una de las premisas clave de las relaciones internacionales de nuestros tiempos; aparece en distintos instrumentos de la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU), como responsabilidad de los Estados miembros: la Carta de la ONU (1945) es uno de los Principios que guiará esta ‘carta de navegación’ del derecho internacional contemporáneo: de hecho, es -junto a la paz y la seguridad-, una de las guías motrices que inspiran el documento. Asimismo, constituye uno de Objetivos de Desarrollo Sostenibles (el 15) de la Agenda 2030, impulsada por Naciones Unidas.

Más allá de este consenso, existe un debate entre autores que realzan los cambios y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) que se ha venido llevando a cabo entre los países de la Unión Europea y América Latina, tendiente a una cooperación más horizontal, que responda a los intereses de los países receptores de la ayuda, versus una línea de investigación que señala la preponderancia del plano comercial por sobre las otras dimensiones de la cooperación norte-sur, entre la que se incluye aquella implementada entre la UE y América Latina y a Chile en particular. Entre los primeros, autores como Muñoz (2011) y Granell (2006) destacan los avances en el plano fundamentalmente declarativo de los compromisos contraídos. Lo anterior, sin incluir el plano de la implementación en su valoración ni análisis. En cambio, está centrada en las actividades realizadas y el destino de los fondos asignados, sin incluir un seguimiento ni impacto sobre dichos fondos. Una segunda corriente, como Sanahuja (2016), Hernández (2016), Tezanos (2008), Pedrol (2009) cuestionan la eficacia de la ayuda y de coherencia en relación a los propósitos formulados en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, así como a la falta de equilibrio y a las asimetrías que continuarían existiendo en la agenda de cooperación y los “intereses ocultos” de los países donantes. Para Lemus Delgado, “la AOD –ideas, normas y prácticas– constituyeron una pieza clave en el engranaje de la maquinaria hegemónica que configuró el mundo de la posguerra” (2018: 33).

Esta corriente, si bien constata un largo camino recorrido, y la incorporación de ámbitos de las nuevas formas de cooperación (nuevos actores; institucionalización de la cooperación a través de agencias comunitarias, y planes específicos (plurianuales) elaborados entre donantes y receptores), formula reparos que tienden a cuestionar los planos de la implementación de la CID frente a la eventual

autonomía del plano de la cooperación en relación a los compromisos comerciales, agenda paralela a la política y social de la UE con los países beneficiarios.

Autores como Pedrol (2009) señalan que la cooperación para el desarrollo carecería de un fundamento jurídico claro en los textos comunitarios, similar a la del estatus jurídico en el plano comercial, lo cual sería coherente con las asimetrías entre la lógica comercial y la de materias de cooperación del sistema internacional. En esta misma línea argumentativa, Sanahuja (2016) reconoce que el sistema de la CID adolece de una falta de coherencia entre las lógicas materiales y las normativas “que predeterminan el enfoque y alcance de la política de desarrollo, constriñen el espacio de política de los actores y conforman de manera decisiva sus intereses y valores” (2016: 21-22). Al respecto, Pedrol señala que “las relaciones de poder económico, político y jurídico (entre los que se sitúa la cooperación al desarrollo) establecidas entre los poderes públicos estatales y comunitarios y entre éstos y los grandes poderes privados, se mantiene sin cambio sustancial alguno” (2009: 22). Por su parte, Ruiz (2016) reafirma tal descoordinación y primacía de los intereses nacionales de los donantes al mencionar la baja correlación entre los proyectos de cooperación y los problemas de desarrollo de fondo de los países.

Una tercera corriente, más reciente, plantea una postura crítica frente a la cooperación al desarrollo, cuestiona el mismo concepto de desarrollo, por su connotación neoliberal y señala la necesidad de la “decolonización de la ayuda” y de realizar análisis más complejos desde los países (Domínguez y Lucatello 2018). Ello, dado que no existiría una uniformidad de actores en su interior, sino una diversidad, con intereses y visiones contrapuestos, entre los que primaría el conflicto, en vez de la armonía de intereses. Relacionada con esta línea de investigación algunos autores y agencias han desarrollado el término de “anticooperación” dadas las limitaciones que la CID ha presentado desde hace setenta años. Asimismo, propone desarrollar una mirada integral como los que habitualmente se ofrecen desde la cooperación al desarrollo (Llistar 2015).

3.2. Internacionalización de las pymes:

Los estudios sobre cooperación al desarrollo y el programa AI-Invest pueden agruparse en: a) autorías académicas latinoamericanas y b) informes institucionales externos sobre el programa, llevados a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -AI-INVEST (2013) y la fundación europea EU-LAC et al. (2017).

Los estudios académicos de autorías latinoamericanas se llevaron a cabo desde un abordaje regional (González 2003) o centrado en algunos países (y regiones) latinoamericanos: en particular, uno de los países más dinámicos del programa y una de las zonas más rezagadas (México y la Comunidad Andina, principalmente Colombia) respectivamente (Mogollón 2006; González y González 2018; González 2003). La mayor parte de estos análisis correspondieron a estudios de caso realizados a pymes participantes en AI-Invest, de diferentes formas y regularidad. Además del sector ambiental (González et al 2018), los estudios incorporaron pymes del sector agroindustrial (González y González 2018;

Mogollón 2006). Estos análisis, pese a diferir en cuanto al éxito o fracaso del programa, constataron lo siguiente:

- El programa Al Invest presenta una relación asimétrica desde sus orígenes en cuanto a los niveles de participación de las pymes europeas y latinoamericanas, ya que fue creado para responder a las demandas empresariales de los mercados europeos. Asimismo, se mencionan lo limitados de los sectores beneficiados, respondiendo estos últimos a los más dinámicos de la economía.
- Una baja cobertura del programa y, por ende, el reducido impacto del mismo. Al respecto, los análisis plantean diferentes énfasis sobre el éxito del programa. Un tema aludido en diversos casos, con diferentes grados de certeza, es si las empresas beneficiadas por el programa correspondían efectivamente a pymes: “Algunas empresas no correspondían a la delimitación hecha, es decir, algunas de las empresas no eran pymes” (Mogollón 2006: 41).

Los estudios de EULAC et al. (2017) y de CEPAL-AL-Invest (2013) coincidieron en que uno de los temas mencionados en forma recurrente fue el déficit de participación de las pymes en el programa; la preponderancia “del carácter institucional y de cúpulas, que habría dejado poco espacio para la participación del sector privado, en particular para las empresas de menor tamaño” (CEPAL/Al-Invest 2013: 16). Los ejecutivos consultados de estas unidades mostraron una significativa desconfianza hacia los programas de cooperación.

En general, tanto en los autores académicos como en los institucionales externos del programa coinciden en las críticas, relacionadas a la falta de resultados acordes a los objetivos del programa, resaltando la falta de prolijidad y la burocratización en la implementación. A la vez, tanto la literatura académica como la institucional sobre AL-Invest coinciden en la falta de canales de información, seguimiento y participación de las pymes, unido a diferentes grados de certezas sobre los reales receptores del financiamiento del programa. Y ellos, al menos en algunos casos, estarían vinculados a multinacionales o a los mismos operadores del programa.

3.3. La Fundación Eurochile y su rol en la cooperación a pymes

La agencia desempeñó un papel destacado en la implementación del programa desde su creación y la década posterior y presenta rasgos dignos de estudio en varios planos: en cuanto a su carácter político-institucional, además de su creación, su Directorio está conformado por altos representantes de diferentes carteras ministeriales y son nombrados por el Jefe de Estado en ejercicio: “hoy día es el único instrumento de cooperación, sin él sería muy difícil hablar de cooperación empresarial Chile Unión Europea” (Entrevista 7, miembro del Directorio de Eurochile).

El papel de Eurochile, según la misma alianza, fue clave para atraer a los tomadores de decisiones europeos en la suscripción del AAE en sus primeros años, así como en la implementación de la cooperación europea descentralizada: pese a que su función ha sido la de llevar a cabo una política

pública, y que haya sido una iniciativa birregional, ésta tiene como beneficiarios actores no estatales (las pymes) por una parte, y por otra, se relaciona tanto nacional como internacionalmente con representantes de las grandes empresas (Eurochambers y Cámaras de Comercio). Para mantener su carácter público-privado, fue necesaria la dictación de una ley especial que tuvo el objetivo de “entregarle mayor autonomía, agilidad y estabilidad en la toma de decisiones” (Eurochile 2008: 24). Según un entrevistado cercano al programa, para evitar la burocracia de la Unión Europea, se creó esta Fundación, con un esquema más flexible: “Eurochile fue un articulador y un facilitador de la cooperación europea en Chile. El mayor facilitador en el ámbito empresarial y de la pyme, con todas las restricciones que puede tener el someterse a las burocracias internacionales” (Entrevista 11). Tal fue la razón, también, para que este operador no haya sido auditado por ningún organismo del Estado chileno, pese a estar coordinado con agencias del Estado, vinculadas a CORFO y ProChile, dependientes del Ministerio de Economía. Al respecto, una fuente ligada a esos organismos señaló que: “la fundación Eurochile funciona tan bien, que todo lo que es cooperación pyme se deja que lo haga Eurochile, o sea el resto de los actores descansa en el trabajo de la fundación” (Entrevista 11).

La Fundación, además, tuvo un papel preponderante en la firma del Acuerdo de Asociación Económica, según fuentes cercanas y fue, en sus inicios, un activo actor en las negociaciones para el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: previo a la suscripción del AAE, se abrió una oficina en Bruselas (ciudad sede de las negociaciones), para participar activamente en las tratativas. No obstante, una corriente mayoritaria de las fuentes señaló que los impactos de AI-Invest en Chile, a través de Eurochile, habrían sido indirectos: éste se manifestaría mediante el aumento del comercio que se produjo esos años.

Junto con ello, se mencionó la institucionalidad del acuerdo, como uno de los efectos de la Fundación. Al respecto, habría una falta de deslinde entre la cooperación bilateral y Eurochile, como señaló una fuente ligada a la agencia. Lo anterior, pese a que, de los informes institucionales de la Fundación, es posible deducir el reducido impacto del programa AI-Invest en las pymes y la heterogeneidad de las empresas beneficiadas por la Fundación Eurochile. Según la Memoria Eurochile (2008) de las nueve empresas beneficiadas por la agencia, cinco corresponderían a empresas transnacionales y grupos empresariales. Aquélla que podría corresponder a la mediana empresa, por informaciones de la propia empresa habrían comenzado a exportar hace diez años y aún reciben apoyo de Eurochile. Ello se condice con la información de otras fuentes, que mencionan a pymes beneficiadas por el programa, que no son tales.

4. Marco teórico

4.1. El *soft power*³ en la cooperación al desarrollo

El poder blando se relaciona con la capacidad de atracción y persuasión de un actor determinado para lograr determinados resultados (Nye 1990). El concepto se vincula a la tradición liberal y al racionalismo. También es posible asociarlo a la teoría de la Interdependencia (Masullo 2022). A su vez, en la agenda transnacional actual la ayuda al desarrollo representa un ámbito fundamental del *soft power*, junto al diálogo político. En la agenda transnacional actual, estos ámbitos usualmente se articulan con las inversiones y el comercio, áreas que tradicionalmente se han ubicado al interior del poder blando. No obstante, en las últimas décadas y a partir de las imposiciones de reglas y sanciones comerciales, una corriente de autores (con la cual se identifica el artículo) ubica el plano económico y comercial al interior del poder duro (Chitty 2017; Nye 2011; Kahraman 2017), al igual que los tratados comerciales. Sin embargo, esta ubicación, que pareciera ser la más certera, dista de ser unánime, ya que otra corriente lo ubica en el poder blando, en cuanto a las negociaciones y el consenso que estos últimos implicarían (Chitty 2017; Pisarsk 2017; Brown 2017; Nye 2011). Asimismo, la influencia de un Estado más desarrollado (o conglomerado, en este caso) sobre otro y los beneficios que tal atracción provocaría, tampoco han sido unánimes en la literatura especializada.

Una corriente de autores señala que tal influencia generaría ganancias para todas las partes involucradas (Chitty 2017; Pisarsk 2017; Bielenia-Grajewska (2017). Otros estudios, sin embargo, aluden a la hegemonía cultural de un país (podría extenderse a un espacio regional como la Unión Europea) para ejecutar, extender y perpetuar dicha dominación (Udo 2017). En ambos casos, implicaría condiciones como el crecimiento económico, la ascendencia de instituciones y de políticas (Chitty 2017; Udo 2017; Nye (2011), así como de valores como la credibilidad y la confianza (Li 2017), las que serían claves para la generación del poder blando.

En la gravitación del poder blando en la cooperación internacional, que atañe a la relación entre Chile y la Unión Europea, la diplomacia pública juega un papel fundamental, sobre la cual los centros desarrollan políticas y programas para lograr ciertos dividendos (Nye 2011). Por ende, existe una constante en la diplomacia pública, relacionada con la implementación de la cooperación para al desarrollo, desplegada hacia países pobres o hacia aquéllos que tienen una relación anterior con los centros. Este vínculo, por lo general, ha sido de carácter comercial. Al respecto, Luna y Puga (2010) mencionan el funcionamiento de las asociaciones corporativas y Luna, M. y Velasco, J. L. (2005) se refieren a redes sociales, que funcionarían como dispositivos analíticos y conceptuales que habrían transformado las relaciones sociales localizadas en el ámbito estatal, ubicándolas en la arena transnacional.

Otro rasgo importante del *soft power* es el de la participación de actores no estatales en la función de la diplomacia (paradiplomacia). En éste, sobresale las agencias público privadas/asociaciones

³ Nye, Joseph. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York. Basic Books.

macronacionales y los actores privados: “las políticas están dirigidas al bien público buscando cada vez más cooperación con los intereses del mundo empresarial” (Chitty 2017: 12). Y también a las redes y programas de cooperación formales e informales, similares en cuanto a estructuras de gobernanza. Una de las características del poder blando en estos instrumentos es la inclusión y la horizontalidad, pese al sesgo y al rol conductor de aquéllos que lo ejecutan.

En relación a los actores no estatales que intervienen en el poder blando, se menciona la utilización de redes temáticas, como un recurso de las nuevas tecnologías. Estas redes pueden ser formales o informales, con resultados afines en cuanto a estructuras de gobernanza, así como los deseos de crear nuevas formas y estructuras. De hecho, la efectividad del *soft power* está influida por el patrón de relaciones entre agentes y temas, por una parte, así como también por las percepciones de las audiencias. En relación a los potenciales impactos, las opiniones de estas últimas y la opinión pública tienen un impacto gravitante en la política institucional y en la interacción política (Li 2017; Porras 2003).

En cuanto a los resultados, las reglas o normas que emanen de ellos son actos. Por ende, portadores de una materialidad y están asociados a estrategias o medios efectivos para conseguir los fines propuestos. Lo anterior, así como las conductas operativas que pueden convertir dichas estrategias en capacidades de poder operacionales. Y que pueden actuar de forma gradual en un extenso período de tiempo (Li 2017).

Relacionado al *soft power*, ciertos actores pueden crear reglas y normas de control, conductuales o institucionales, formales o informales (Tzili Apango 2011). En esta dirección, la política global está basada en instituciones y reglas de gobernanza que incluyen la construcción e implementación de normas por parte de los actores hegemónicos, y de alianzas público-privadas para su implementación. Lo recién mencionado, junto con los autores que han abordado la cooperación al desarrollo desde el enfoque de esta capacidad, y especialmente la Unión Europea, como parte de la estrategia ofrecida por los centros a los países periféricos (en este caso, a los países latinoamericanos).

4.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)

Junto al *soft power*, la cooperación al desarrollo, por lo general, tiene lógicas que se relacionan con el desarrollo humano, el institucionalismo y el liberalismo económico. La vinculación sobre el primero consiste en que sus bases y modalidades se relacionan con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, ODS. Éste es el criterio de referencia de las diversas agencias internacionales vinculadas a la Organización de Naciones Unidas (en adelante, ONU) y a la Cooperación Internacional al Desarrollo, CID. Al respecto, existe un consenso sobre la crisis de la cooperación al desarrollo, debido al escenario adverso de los países centrales, que redundaría en las naciones periféricas (Tremolada 2013; Llistar 2015; Lo Brutto 2017). Esta crítica, por lo general, se plantea desde los montos de la cooperación de países centrales (mayormente, Estados Unidos), pero no aborda la gobernanza de la cooperación, ni la gravitación o influencia de los actores en la toma de decisiones.

Una de las perspectivas teóricas de esta investigación se inscribe en esta última línea, desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), un concepto que busca superar la lógica tradicional de la ayuda desde una perspectiva integral a escala global. Ello, dado que la relevancia de la AoD ha mostrado su falta de eficacia, al tiempo que ha ido decreciendo progresivamente, en la lucha contra la pobreza y desigualdad. Este enfoque, si bien aún ligado a organismos internacionales como la OCDE y que necesita ser enriquecido, brinda una posibilidad de plantear mayores regulaciones sobre cooperación al desarrollo: integración de la perspectiva de desarrollo en todas las fases de las políticas públicas de un país bajo el concepto de “responsabilidad compartida” de las diferentes administraciones y coherencia entre actores gubernamentales, organizaciones internacionales, sociedad civil y sector privado. Ello, teniendo como norte los “bienes públicos globales”, por medio de la cooperación (Sanahuja 2016; Tezanos 2008).

El enfoque de la CPD, con matices, critica las bases actuales de la cooperación al desarrollo y la lógica de la armonía entre países donantes y receptores de los organismos internacionales y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM (actualmente Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS). Una primera corriente de autores vinculados a la CPD cuestiona no sólo la entrega de divisas que representa la CPD (montos), sino la “eficacia de la ayuda” y la institucionalidad de los países receptores en la implementación. No obstante, no aborda el problema de la autonomía de la cooperación frente al comercio y las inversiones provenientes de dichos países, así como el conflicto entre los actores que intervienen en este sistema. Ni incluye, en relación a las asimetrías, la heterogeneidad en la capacidad e influencia de estos actores internos. Como tal, tiene una postura apriorística sobre las bondades de la cooperación per se. A juicio de los autores que se insertan en la CPD, la ayuda al desarrollo presentaría rasgos de fragmentación, así como de direccionalidad y de un mayor deslinde en las áreas de comercio y de cooperación. Lo anterior, dado que la cooperación ha sido tradicionalmente un instrumento más de los países donantes para ejercer su influencia en los receptores (Sanahuja y Tezanos 2017; Tassara 2016). Esta perspectiva busca crear mecanismos que aseguren la coherencia, no sólo en los resultados finales, sino en todas las fases del proceso, así como un análisis de los instrumentos y mecanismos.

Una segunda línea vinculada a la CPD es la anticooperación. Esta teoría incipiente que, contrariamente a sus orígenes en cuanto a la vinculación con el liberalismo (y neoliberalismo, como se ha analizado en este artículo), ha aplicado la perspectiva histórica arraigada en el realismo crítico e insta a “pensarlo todo históricamente y en todos los países” (Lemus Delgado 2018: 11) y aborda el sistema de la CID más integralmente. Esta corriente desarrolla una visión crítica de la ecuación comercio – cooperación, dado que cuestiona la cooperación actual de los países desarrollados, señalando que ésta se lleva a cabo a través del libre mercado y la democracia liberal como el único modelo a seguir: “una nueva ortodoxia en el plano del desarrollo” (Archer 1994: 8).

En síntesis, los enfoques más radicales al interior de la CPD han formulado una crítica a aquéllos que continúan adhiriendo a la ecuación “cooperación para el crecimiento”. Asimismo, señalan que este enfoque debe tener una mirada integral, terminando con la ortodoxia de las inversiones procedentes

de los países desarrollados, factor fundamental para la concesión de la ayuda. Las consecuencias de tales condicionantes habrían provocado un “crecimiento desintegrador”, a la vez de haber aumentado la desigualdad social y la “heterogeneidad estructural” de los países en desarrollo para promover el liberalismo económico como idea central.

5. Metodología

El artículo recurre al paradigma interpretativo con una metodología cualitativa, ya que busca establecer relaciones entre los temas a analizar, a la vez de comprender la función de la cooperación al desarrollo implementada por una red público-privada y la tensión entre lo declarado y lo realmente ejecutado. Lo anterior, a la luz de la percepción de diferentes actores, así como la gravitación respectiva en la toma de decisiones y en la creación de instituciones y reglas de gobernanza, entendiendo el poder blando a través del concepto de recursos de poder intangible (instituciones y políticas legitimadas, entre otros) (Chitty 2017).

La investigación consideró una muestra estructural de actores ejecutivos de pymes y a representantes gremiales. El instrumento utilizado es una entrevista en profundidad semiestructurada. Además, se consideró un análisis documental participativo de centros de europeos CERALE/EU-LAC/Instituto des Ameriques (2017), que incorporaron la visión de 225 empresarios latinoamericanos. en cuanto a las entrevistas directas, fue altamente difícil acceder al listado de pequeñas y medianas empresas con las que trabajó Eurochile en el período mencionado. Ello contrastó con un documento interno de CERALE (2015) sobre 25 empresas chilenas. Gracias a esta fuente, fue posible contactar a un empresario pyme.

Junto con ello, el estudio incluye entrevistas en profundidad semiestructuradas a un empresario pymes y a dirigentes de las dos principales entidades gremiales del país, la Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile, CONAPYME y la Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile, CONUPIA.

En vista de la precaria información sobre la implementación de la cooperación europea al país, se recurre a análisis documental sobre documentos de instituciones públicas para cotejar los compromisos adquiridos, junto con documentación sobre la formulación de la ayuda, desde un enfoque fundamentalmente descriptivo de organismos internacionales y discursos públicos. El análisis de las entrevistas se ha realizado sobre la base del método comparativo constante.

Los obstáculos que se tuvieron que enfrentar consistieron en los siguientes planos: a) la escasa información de las agencias escrutadas (AI-Invest y Eurochile): ello, debido a la rotación de personal y a la escasez de registros escritos que pudieran documentar lo realizado en un período distante de tiempo. b) la falta de disposición efectiva de las funcionarias y funcionarios claves a abrir flancos de crítica a su gestión y de posibles investigaciones futuras: las y los entrevistados por lo general, no entregaron

información relevante ni tuvieron respuestas claras frente a preguntas que pudieran comprometerlos; c) los diseños de gestión que, en la práctica, no incorporaron criterios de transparencia ni de rendición de cuentas a audiencias públicas (por ejemplo, el listado de empresas beneficiarias del programa Al Invest, por los eurocentros), u operadores, que contrasta con las investigaciones realizadas del caso colombiano o mexicano; d) un criterio esencialmente cuantitativo sobre el cúmulo de actividades desplegadas y señaladas en los informes, omitiendo los impactos.

Pese a lo anterior, subsistieron interrogantes como los criterios de selección de los beneficiarios. Según un dirigente gremial de pymes: “nadie sabe en virtud de qué se elegían las empresas”. Ello, además del incremento de pymes que pudieron acceder a los mercados europeos, no existen informes de seguimiento, según un miembro del directorio de Eurochile (Entrevista 7, diplomático).

6. Resultados y conclusiones

6.1. Resultados

A partir de la década del 2000, y con la entrada en vigencia del AAE, la política de cooperación internacional al desarrollo entre Chile y la Unión Europea se llevó a cabo por la vía oficial (Estado a Estado) y la descentralizada, mediante la administración de una agencia público-privada. En el primer caso, con la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) como entidad responsable, en tanto para el segundo, se creó Eurochile, conformada por altos representantes de las sucesivas administraciones.

Pese a que ambas vías de cooperación se llevaron a cabo por representantes oficiales, entre otros actores, las relaciones fueron más bien distantes, con la autonomización de operadores, encargados de implementar el programa Al Invest. Según las informaciones de las Memorias de AGCI, tal autonomización se habría producido posterior al AAE, dado que las fuentes directas e indirectas, por lo general, no han integrado las dos vías de la cooperación en los informes respectivos. No obstante, en el caso de los informes de AGCI (1994-2013), se percibieron cambios y omisiones a través del período estudiado. En las memorias anuales de la Agencia de Cooperación de los primeros años de los 90 se mencionó reiteradamente, como una iniciativa relevante, a la vez de un logro, la creación de la Fundación Empresarial Europa-Chile. Ello, “considerando el proyecto de mayor relevancia y prioridad dentro del programa 1991 (...). Su puesta en marcha constituyó un esfuerzo central para AGCI dentro del período” (AGCI s/f: 20-21).

No obstante, la implementación de este acuerdo no apareció en las memorias anuales posteriores, así como ninguna otra referencia a Eurochile ni a Al-Invest. Y, desde el año 1997 no hubo otras iniciativas tendientes a coordinar la implementación de la cooperación europea a pymes: “cualquier cosa que haya pasado, con ese aporte inicial de la Unión Europea de 10 millones de euros (sic) a Eurochile () todo aquello ya pasó, alguien le puso una tapa encima y se cerró políticamente en el gobierno de Lagos, se llegó a un acuerdo con la Unión Europea y se cerró” (Entrevista 2).

En esta misma dirección, una fuente diplomática cuestiona la vinculación entre el programa AL-Invest y el AAE por su carácter regional, así como la verticalidad del programa AI-Invest: “a diferencia de la cooperación bilateral, en el programa regional AI Invest, ellos (la administración) programan, ellos definen las reglas del juego, ellos definen los intereses, ellos convocan y hacen un concurso, dicen, vamos a crear tres o cuatro ámbitos de trabajo, las condiciones que crean redes tiene que ser más de un país, tales características de la inclusión de contraparte” (Entrevista 15).

Además de la fragmentación, la política de cooperación entre Chile y la Unión Europea tuvo los siguientes rasgos ligados al poder blando: Además de la fragmentación entre las agencias, la política de cooperación entre Chile y la Unión Europea tuvo los siguientes rasgos ligados al poder blando:

a) Influencia: La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, como uno de los “pilares” del Acuerdo de Asociación Estratégica, ejerció una importante influencia en la etapa de negociaciones del AAE, ya que colaboró a la amplia aceptación ciudadana a la suscripción de este complejo acuerdo. Tal influencia, promovida por la Unión Europea, “fue posible gracias a la sólida presencia comercial y financiera del conglomerado en Chile” (entrevista 7) en una relación asimétrica de hegemonía de la UE, así como por el diálogo político: este acuerdo significó el “jugar en las ligas mayores”, como lo definió la entonces canciller de la época. La aprobación del AAE, de forma prácticamente unánime en el parlamento, también fue posible por una larga historia relacionada con la defensa de los derechos humanos en dictadura (los países europeos fueron el destino de numerosos exiliados durante la dictadura cívico-militar) y, también, debido al haber incluido el componente de cooperación (Entrevista 13).

Junto a lo anterior, el hecho que las pymes también aparecieran como sujeto de cooperación al interior del acuerdo (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales 2017), contribuyó a ampliar las audiencias a favor del AAE, a la hora de las negociaciones. En cuanto a las posibles ganancias por la persuasión ejercida, de los informes de las agencias de cooperación (AI-Invest 2007 y AI-Invest 2013), junto a la memoria de Eurochile -la memoria de EuroChile (2008) y los documentos oficiales éstas fueron claramente desiguales, siendo el sector de la gran empresa el más dinámico, frente a las pymes, produciéndose una tensión entre los propósitos declarados y los resultados del AAE. A la vez, el caso devela que el pilar de la cooperación (sobre todo a pyme), uno de los propósitos fundamentales de la sección de cooperación decreció progresivamente, frente al intercambio comercial y financiero (Entrevista 2).

b) Diplomacia: Tanto Chile como la Unión Europea desarrollaron una activa política diplomática y paradiplomática, que se reflejó, sobre todo, en la creación de instituciones público-privadas como Eurochile y la vinculación con el programa y asociación europea AI-Invest. “A nivel oficial, hubo una efectiva participación en Eurochile, sobre todo en la etapa de negociaciones del AAE. De hecho, el primero fue un actor relevante y con capacidad de instalarse en Bruselas para influir en las negociaciones de los actores decisivos europeos.” (entrevista 1) A la vez, como señala un miembro ligado a AI-Invest, “Eurochile ha sido hasta ahora el organismo que desarrolla la mayor cooperación

de la Unión Europea, apreciación reafirmada por parte de instancias oficiales ligadas a ProChile y miembro del Directorio de Eurochile” (Entrevista 4).

Sin embargo, para la mayoría de los entrevistados, tal participación no habría redundado en una política de gobernanza: las escasas fuentes que conocen el programa AI-Invest señalan que éste ha presentado significativas omisiones en materia de accountability desde su creación. En un marco de discrecionalidad y de opacidad importante en la información, la participación de las pymes “careció de estándares elementales de una política pública” (Entrevista 3, ex ejecutiva de AI-Invest).

En un marco de discrecionalidad y de opacidad importante en la información, la participación de las pymes careció de estándares elementales de una política pública, según la CPD. De acuerdo al representante de las pymes consultado, “tengo una muy buena opinión de las ferias de negocios de programas como éste, me han servido para conocer empresarios del rubro que yo trabajo y asociarnos. No obstante, en todos estos años no he podido acceder a convenios con empresarios de países europeos. Además, no les tengo confianza a esos programas “porque son muy burocráticos y sólo trabajan con empresas 2.0)” (Entrevista 16). Esta apreciación es compartida con los empresarios pyme latinoamericanos que aparecen en el documento CERALE-EULAC-Institut de Amerique Latine (2017). La falta de transparencia y de información de uno de los operadores del programa en Chile, Eurochile, fue también un déficit mencionado por una fuente vinculada al programa interregional a pymes (Entrevista 8) y por una académica que había trabajado en Pro Chile, con cien exportadores pymes, “y ahí aparecía que la gente no utilizaba los instrumentos, porque los desconocía, ese fue un resultado interesante, a pesar de que Prochile igual difunde mucho, tiene oficinas incluso en todo el país, eso no llegaba a las pymes como información” (Entrevista 14).

Los dirigentes de las dos organizaciones gremiales de las pymes a nivel nacional junto con el referente de la asociación de manufacturas, declararon no conocer ninguna pyme que hubiera participado en actividades de AI-Invest ni de la cooperación europea. En la misma dirección, según las fuentes consultadas, las organizaciones gremiales del sector no fueron informadas de las actividades que la Fundación Eurochile ha realizado con el apoyo del programa AI-Invest: “el 90% de las empresas que Eurochile invita, no son pymes según la definición chilena de estas unidades, ni en facturación (hasta UF100.000 anuales) ni en número de trabajadores” (Entrevista 5). Esta información es respaldada por el representante de CONAPYME: “yo creo que Eurochile recurre a la Cámara de Comercio de Santiago para las actividades de cooperación. Y ellos, por lo general, benefician a empresas como... En general, a las grandes” (Entrevista 6).

c) Asociaciones público-privadas supranacionales: el programa AI-Invest representa una red de “eurocentros” (contrapartes europeas) y “coopecos” (chilenas y latinoamericanas), vinculadas a las Cámaras de Comercio de sus países respectivos. En el período que cubre este artículo, la agencia Eurochile como contraparte de Cámaras de Comercio de Santiago y regiones fue la única asociación público-privada que figura como miembro de AI-Invest. Según un informe interno, se habría presentado una asimetría entre los eurocentros y sus pares latinoamericanos, lo cual podría implicar un mayor

interés en las segundas. Lo anterior ha sido señalado por la misma agencia. Y ello tendría su correlato en las asimetrías que, nuevamente, significa el intercambio comercial, entre los países europeos y los latinoamericanos. Ello implicó que los programas respectivos prescindieran de las organizaciones de pymes, a la vez que actuaban en nombre de ellas. Consultados respecto de su manejo de información sobre el programa AL - Invest, la mayoría de los representantes de las pymes y de los expertos en estas unidades coincidieron también en declarar que directamente, “no lo conocen o les suena muy lejano” (Entrevista 5).

Entre los consensos de los diversos informantes, figura el carácter poco realista del programa, en particular a su actividad principal: participación en ferias internacionales y el escaso impacto de dichas actividades y la internacionalización de las pymes a mercados europeos. Sobre todo, sin una debida preparación, facilitación de canales y contactos y financiamiento, entre otros recursos, que no han sido contemplados en el diseño del programa. Al respecto, sobre la falta de conectividad de las pymes chilenas y las europeas, señalado por dirigentes y expertos de las pymes chilenas, ha sido la heterogeneidad entre ambas. En este marco, las fuentes cuestionan el impacto del programa: “conozco hartas empresas pequeñas de Chile. Y puedo decir que no hay ninguna que mantenga relaciones y siga exportando. Fueron despachos de primeros paquetes, de primeras cargas y después de eso como que llegó hasta ahí nomás” (Entrevista 8).

Por otra parte, la relación entre la instancia oficial de cooperación, AGCI, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores) y el programa Eurochile no quedó dilucidada: por una parte, un alto ejecutivo de la agencia señaló que en su extensa trayectoria en la agencia “nunca se produjo una instancia de coordinación con los ejecutivos de Eurochile, ni siquiera una reunión” (Entrevista 4). No obstante, documentos institucionales de Cancillería dieron cuenta de una expectativa importante de Cancillería en la asociación público-privada y la relación con Eurochile a comienzos de 1990. Ello, en cuanto a la preparación para la coordinación con esta instancia y los fondos comprometidos para ello. Sin embargo, en los siguientes informes de la agencia de cooperación no aparece más información.

Sobre la implementación del Acuerdo, las diferentes fuentes consultadas concordaron en la falta de ejecución del AAE. En general, los representantes de estos sectores concuerdan en que no se ha llevado a cabo una política de seguimiento de los compromisos contenidos en el AAE. Al respecto, existe un consenso en los representantes de pymes, expertos y una parte de autoridades del Estado sobre este tipo de empresas relacionado a que las estrategias hacia las pymes han omitido aspectos centrales de una política de desarrollo, que fomente un desarrollo productivo, tecnológico, con intercambio en políticas públicas. Ello, debido fundamentalmente a la falta de financiamiento y de contactos para que las pymes puedan avanzar en una internacionalización efectiva, lo que corrobora la relación hegemónica entre Chile y la Unión Europea y la asimetría en la capacidad de los actores, que se señaló como rasgo del *soft power*.

Tanto los representantes de las pymes como aquéllos ligados a la administración y los vinculados a la asociación trasnacional Al-Invest y Eurochile concordaron en que las políticas de Pro Chile y del

Ministerio de Economía, entre ellas la de cooperación, tendieron a reforzar un patrón de exportación de las grandes empresas vinculadas a los recursos naturales (vino, fruta). Más allá de este consenso, los informantes relevantes difirieron en su valoración al modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico: para algunas autoridades encuestadas, lo anterior implicó beneficios indirectos, a través de las cadenas de exportación. En cambio, para aquéllos relacionados con las pymes, junto a los expertos, y un dirigente del sector empresarial vinculado a la industria nacional, tal política no significó beneficios para estas unidades, dado que las llamadas “cadenas de valor” serían marginales.

6.2. Conclusiones

De acuerdo a los resultados alcanzados, se concluye que, pese a la inclusión de la cooperación a pymes en el Acuerdo de Asociación y a las “nuevas formas de cooperación” implementadas, éstas distaron de los propósitos de la ayuda a pymes que se prometieron durante las negociaciones entre Chile y la Unión Europea. Más bien, fueron parte de los recursos diplomáticos tendientes a influir en la ciudadanía que desarrolló el conglomerado europeo hacia Chile, en una relación de hegemonía política y cultural de los actores gravitantes (las grandes empresas transnacionales de origen europeo y los gobiernos de la UE). Así, el aporte real a la cooperación al desarrollo efectivamente fue menor, dado que las estrategias e instrumentos implementados (incluyendo los informes oficiales, incluyendo los europeos) presentan falencias que atentaron contra su coherencia y efectividad.

Pese a los esfuerzos realizados en materia de cooperación a pymes, las debilidades detectadas en el estudio comprometen tanto al plano de la formulación de las estrategias como al de su implementación. A la vez, pese a que los programas de cooperación funcionaron como redes, éstas adolecieron de falta de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, mostraron rasgos de discrecionalidad y burocratización del programa. Al-Invest ha tendido (o, al menos, contribuido) a que los impactos de la cooperación europea en la internacionalización de las pymes, en los hechos, hayan sido casi irrelevantes.

La falta de información sobre el total de los montos recibidos en el período que cubre la investigación, así como a qué fin éstos se destinaron, lleva a plantear que la cooperación entre privados se realizó a través de un instrumento burocrático que tendió a auto reproducirse (más allá de su carácter de red). Ello, en cuanto al financiamiento y a las instancias de decisión, en desmedro de los beneficiarios declarados (las pymes). Lo anterior reafirma las falencias de las políticas públicas pro pymes, que se han implementado a nivel nacional desde inicio de la década de 1990, a consecuencia de no haber construido una política efectivamente diferenciada para pymes, tal como lo recomiendan organismos internacionales (OIT, CEPAL).

Contrariamente a las expectativas creadas, la inclusión del pilar de cooperación en el Acuerdo estuvo lejos de implicar una mayor institucionalización de la cooperación, o una política que tuviera un criterio de permanencia y sustentabilidad. Más bien, se constata una incongruencia en la supuesta relación de horizontalidad y de “socios para el desarrollo” con los hechos antes mencionados, que sitúan esta

relación como de “cooperación subordinada”. En términos de *soft power* se reafirman las visiones críticas a la supuesta autonomía de los agentes políticos y sociales, en una clara situación de asimetría de los actores gravitantes frente a aquéllos que estuvieron, prácticamente, ausentes en las decisiones.

Este caso, también muestra asimetrías relacionadas con los tipos de empresas: pese a que se declaró que la ayuda favorecería a las pymes, las grandes empresas europeas tuvieron una mayor gravitación tanto en el diseño como en la implementación de la cooperación entre privados en el caso europeo. A la vez, la desigualdad se reprodujo entre las pymes europeas y latinoamericanas, debido a las diferencias de las definiciones legales de este tipo de empresas entre Chile y la Unión Europea. La falta de coherencia en este ámbito refuerza el cuestionamiento de la estrategia de comercio y cooperación para el desarrollo llevada a cabo desde comienzos de 1990, y la priorización por establecer acuerdos de tipo norte-sur, seguida por Chile. A la vez, al analizar las interferencias producidas por las estrategias desarrolladas, es posible señalar que el caso analizado muestra rasgos de anticooperación.

Tales reflexiones se enmarcan en una perspectiva más holística e integral, al considerar la falta de coherencia del sistema internacional de Naciones Unidas y las grandes falencias existentes en una Agenda y en objetivos (los ODS). Éstos se limitan a realizar evaluaciones y orientaciones periódicas con una misma lógica de procesos anteriores, pese a reconocer la falta de efectividad de los mismos. En particular, la cooperación está signada por un carácter voluntario, desregulado y discrecional, que continúa valorando significativamente los aportes de los sectores privados, sin mayores consideraciones.

Así pues, la cooperación al desarrollo de la Unión Europea a pymes, en relación al Acuerdo de Asociación Estratégica demuestra la falta de autonomía real de la cooperación al desarrollo. Las estrategias implementadas, asociadas al *soft power*, fueron llevadas a cabo para incrementar el comercio y las inversiones procedentes del conglomerado europeo, más que para una mayor competitividad e internacionalización de las pymes, las grandes ausentes en este caso de cooperación subordinada.

Por último, es necesario agregar la relevancia de incentivar una mayor participación en espacios regionales más horizontales. Y de impulsar, desde estos conglomerados, políticas de carácter multidimensional que incluyan cooperación, armonización y homologación de estándares en áreas fundamentales de desarrollo, como es el apoyo a la internacionalización de las pymes.

A modo de proyección del estudio, se sugiere revisar los programas de AI-Invest de los siguientes periodos a nuestro estudio, así como otros programas europeos de cooperación descentralizada, y los mega proyectos bilaterales, con un componente de participación social (Araucanía Tierra Viva y Coquimbo Más Región). Lo anterior, tanto desde el caso de Chile, como desde una perspectiva comparada a nivel regional. Y también realizar el seguimiento de proyectos de desarrollo e integración sectorial como el de “Mercosur para las pymes”, que contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la primera década de los 2000 y que se centró en la integración productiva y armonización de legislaciones del Cono Sur (Zurita 2011).

7. Discusión

Los dos conceptos abordados en el presente artículo, el “poder blando” y la “coherencia de políticas para el desarrollo”, en relación a cooperación han estado lejos de tener una valoración unánime por parte de los autores que los han abordado: mientras una corriente de autores sitúa el plano económico y comercial al interior del poder duro (Chitty 2017; Nye 2011; Kahraman 2017), al igual que los acuerdos comerciales, otros estudios ubican estos ámbitos en el poder blando, en cuanto a las negociaciones y el consenso que estos últimos implicarían (Chitty 2017; Pisarsk 2017; Brown 2017; Nye 2009). Y ello es relevante, ya que la primera implicaría una relación de jerarquía entre ambos, en tanto que la segunda afirmaría la tesis hegemónica de comercio y cooperación como ámbitos separados y ubicados en carriles autónomos. Lo anterior, a la vez, se vincula al concepto de “influencia” y de diplomacia comercial (Chitty 2017; Pisarsk 2017; Bielenia-Grajewska (2017) en una concepción de armonía de intereses o de hegemonía de una nación (o conglomerado, en nuestro caso) hacia otra, y, por ende, de una relación asimétrica, en base al prestigio de los centros a países periféricos (Chitty 2017; Udo 2017; Nye 2011).

Una segunda constatación es la paradiplomacia por parte de agencias público-privadas y la hegemonía de la gran empresa en las políticas de cooperación y la relevancia de este actor, ya sea desde una mirada de “bien público” y de armonía de intereses (Chitty 2017: 12) utilizando la creación de redes temáticas, gracias a las nuevas tecnologías, versus aquéllos que ponen el acento en los actores con capacidad de establecer determinadas reglas de gobernanza en su propio beneficio (Ji 2017), en los que está presente, en forma explícita o implícita, el concepto de hegemonía cultural. Relacionado con la discusión anterior, y desde un consenso crítico de la falta de eficacia de la cooperación al desarrollo y la excesiva injerencia de las instituciones financieras multilaterales (Tremolada 2013; Sanahuja et al. 2011; Sanahuja y Tezanos 2017; Tassara (2016), reconocen, desde una visión sistémica de la cooperación, la ayuda como una práctica funcional y subsidiaria del comercio y las inversiones procedentes de países desarrollados. Y ponen el acento en los objetivos políticos y económicos tendientes a mejorar la capacidad institucional. No obstante, una segunda línea desarrolla una visión crítica de la ecuación comercio – cooperación (Archer 1994: 8 y Llistar 2015) y propone desarrollar una mirada integral de los resultados, para terminar con la ortodoxia de las inversiones procedentes de los países desarrollados, factor fundamental para la concesión de la ayuda, según el término de estas fuentes.

Bibliografía

- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. s. f.. *Memoria 1991*. https://www.agcid.gob.cl/images/centro_documentacion/DOCS_DIGITALIZADOS/memoria_1991.pdf (AgCID)
- Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. 2019, 23 de mayo. *Memorias 1994-2013*. https://www.agcid.gob.cl/images/centro_documentacion/DOCS_DIGITALIZADOS/memoria_1996.pdf
- _____. 2010. *Balance Agencia de Cooperación Internacional de Chile Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010*. https://www.agcid.gob.cl/images/centro_documentacion/bgi/balance_agci_2006_2010.pdf (AgCID)

- Agudelo Taborda, Jairo (2016) Fundamento ético de la cooperación internacional como política pública mundial. <https://shs.cairn.info/revista-araucaria-2021-3-page-141?lang=es>
- Alonso, José Antonio. 2012. "La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo". *Presupuesto y Gasto Público*, (68): 239-255.
- Archer, Robert. 1994. *Markets and Good Government: Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGOs?*, 37-49. Oxford: INTRAC.
- Brown, Robert. 2017. "Alternatives to soft power: Influence in French and German external cultural action." En *The Routledge Handbook of Soft power*, 93-103. Nueva York. <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315671185/routledge-handbook-soft-power-naren-chitty-li-ji-gary-rawnsley-craig-hayden>
- Béjar Casilda, Ramón. 2005. *Internacionalización e inversiones directas de las empresas españolas en América Latina 2000-2004: situación y perspectivas* (Serie América Latina, 5). Barcelona: CIDOB. <https://intranet.eulacfoundation.org/es/system/files/Internacionalizaci%C3%B3n%20e%20inversiones%20directas%20de%20las%20empresas%20espa%C3%B1olas%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%202000-2004%20Situaci%C3%B3n%20y%20Perspectivas.pdf>
- Bielenia-Grąjewska, Magdalena (2017) *Good health is above wealth: Eurozone as a patient in eur crisis Discourse*. En *The Routledge handbook of soft power*. (pp. 272-283). London. Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315671185/routledge-handbook-soft-power-naren-chitty-li-ji-gary-rawnsley-craig-hayden?refId=626609d0-c44b-48cd-a556-5cd25d08e977&context=ubx>
- Chitty, Naren. 2017. "Soft power, civic virtue and world politics". *The Routledge Handbook of Soft power*. 9-26.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Al-Invest. 2013. *Cómo mejorar la competitividad de las pymes en América Latina y el Caribe. Propuestas de política del sector privado*. Santiago, Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3094/1/S2013021_es.pdf
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). 2017. *Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea*. Última modificación 3 de octubre de 2019. <https://direcon.gob.cl/2017/06/acuerdo-de-asociacion-chile-union-europea-2/>
- Domínguez, Rafael & Lucatello, Simone. 2018. "Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (120): 7-27. <https://www.redalyc.org/pdf/6957/695776938001.pdf>
- Eurochile. 2008. *Eurochile: 15 años de trayectoria*. Santiago, Chile.
- Fundación EU-LAC / CERALE / Institut des Amériques. 2017. *La internacionalización de las pymes latinoamericanas y su proyección en Europa*. Hamburgo, Alemania.
- González Alvarado, Tania Elena & González Fernández, Sara. 2018. "Al-Invest en el marco de la cooperación europea. Una retrospectiva". *Revista Universitaria Europea*, (13): 33-50. https://www.researchgate.net/profile/Tania-Gonzalez-Alvarado/publication/266386506_Al-Invest_en_el_marco_de_la_cooperacion_europea_una_retrospectiva/links/553ec6c20cf294deef717838/Al-invest-en-el-marco-de-la-cooperacion-europea-una-retrospectiva.pdf
- González Alvarado, Tania Elena. 2003. "Al-Invest y los intereses proteccionistas de la Unión Europea hacia Argentina, Brasil y México." *Contaduría y Administración*, (210): 47-70. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39521005>
- Granell, Francesc. 2006. "La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea". *Revista de Economía ICE*, (831): 129-150.
- Hernández, Beatriz. 2016. "Veinte años de cooperación europea en América Latina: hacia nuevas estrategias regionales". En *América Latina y Chile en el sistema de cooperación del siglo XXI*, 99-129. Santiago, Chile: RIL.
- Ji, Li. 2017. "Measuring soft power (section overview)". En N. Chitty et al. (Eds.), *The Routledge Handbook of Soft power*, 75-92. Nueva York: Routledge.
- Kahraman, Elif. 2017. "A methodological approach to nation branding: measurement and issues". En N. Chitty et al. (Eds.), *The Routledge Handbook of Soft power*, 93-103. Nueva York: Routledge.
- Lemus Delgado, Daniel. 2018. "La Ayuda Oficial al Desarrollo como una práctica hegemónica (1945-2000)." *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (120): 29-50. https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-07/29-50_DANIEL%20LEMUS%20DELGADO.pdf
- Lo Brutto, Giuseppe. 2017. "A propósito de la Cooperación Internacional y del desarrollo: Una visión más realista". En R. Domínguez & G. Rodríguez Albor (Eds.), *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva Crítica*. Barranquilla: Col. Sello Editorial Uniautónoma.
- Luna, Matilde & Puga, Cristina (Coords.). 2010. *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*. Rubí / Anthropos / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Luna, Matilde & Velasco, José Luis. 2005. "Confianza y desempeño en las redes sociales". *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (1): 127-162. <https://www.redalyc.org/pdf/321/32105104.pdf>
- Listar, David. 2015. "Anticooperación Norte-Sur. Cuando la coherencia es más importante que la ayuda. El caso de Ecuador y la 'cooperación' española". <https://upcommons.upc.edu/server/api/core/bitstreams/75ac81ea-9238-4ab6-ae76-4abc483fdd7f/content>
- Masullo, Juan. 2022. *Sobre el poder blando y el biopoder: evaluando el potencial impacto y limitaciones de M. Foucault en las relaciones internacionales*. Barcelona: Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).
- Millán, Natalia et al. 2015. *La coherencia de políticas para el desarrollo en España: mecanismos, actores y procesos*. https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-113042/Estudio_CPD%5B1%5D.pdf (Universidad Complutense de Madrid)

- Mogollón Bernal, Angie. 2006. "El programa Al-Invest de la Unión Europea para América Latina: una estrategia para Colombia.". Editorial Universidad del Rosario. <https://centrodeconocimiento.ccb.org.co/buscador/Record/ir-10336-1240>
- Muñoz Gálvez, Elena. 2011. "La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa." España: Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), Fundación Alternativas. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2028613
- Naciones Unidas. 1948. "La Declaración Universal de Derechos Humanos". <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Nye, Joseph. 2011. *Soft power: The Means to Success in World Politics*. Hachette UK. <https://books.google.cl/books?id=x5Q5DgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es>
- _____. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Nueva York: Basic Books.
- Pedrol, Xavier. 2009. "Derechos sociales y Unión Europea. Historia de un desencuentro. Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis". Observatori DESC.
- Pey, Coral. 2021. *El programa de cooperación de la Unión Europea Al-Invest y pymes chilenas entre 1990 y 2013. Tensiones en el plano de la formulación y la implementación de la ayuda*. Tesis de Doctorado en Estudios Americanos, Instituto IDEA / Universidad de Santiago de Chile.
- _____. 2020. "Luces y sombras de la cooperación europea a pymes latinoamericanas. Caso Chile 1995-2010". *Revista de Estudios Hemisféricos y Polares*, II (2): 55-72.
- Pisarka, Kataryna. 2017. "Americas and Europe (section overview)". En *The Routledge Handbook of Soft power*, 93-103. Nueva York: Routledge.
- Porras, José Ignacio. 2003. "La estrategia de acuerdos comerciales: un análisis político". Serie Comercio Internacional, núm. 36. Santiago, Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4376/S2003723_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rodríguez Vázquez, Horacio. 2013. *Cooperación con micro, pequeñas y medianas empresas agroalimentarias en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile 2002-2013: balance y perspectivas*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Ruiz, Laura. 2016. "América Latina ante los donantes tradicionales: de receptor a articuladora de alianzas para la promoción del desarrollo". En *América Latina y Chile en el sistema de cooperación del siglo XXI*, 63-98. Santiago, Chile: RIL.
- Sanahuja, José Antonio & Tezanos Vázquez, Sergio. 2017. "Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible". *Política y Sociedad*, 54 (2): 533-555. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/51926/51689>
- Sanahuja, José Antonio. 2016. "Nuevas geografías, agendas y políticas: la gobernanza global del desarrollo en el escenario post-2015". En L. Ruiz Jiménez & B. Hernández (Comps.), *América Latina y Chile en el sistema de cooperación del siglo XXI*, 19-61. Santiago, Chile: RIL.
- Sanahuja, José Antonio et al. 2011. *Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Bruselas, Bélgica: Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Europea.
- Silva, María Cristina. 2014. *La relación con los países de Europa Central y Oriental como elemento de dinamización del intercambio birregional*. EU-LAC Foundation. <https://eulacfoundation.org/es/la-relacion-con-los-paises-europa-central-y-oriental-como-elemento-dinamizacion-del-intercambio>
- Sogge, David. 2009. "Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico?". *Relaciones Internacionales*, 12: 11-31. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2009.12.001>
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. 2023. "Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por la otra" (CE/CL/es 4 (2002)). Bruselas, Bélgica. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/uni%C3%B3n-europea>
- _____. 2023. "Acuerdo Marco Avanzado entre Chile y la Unión Europea". <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/modernizacion-ue-chile>
- Tassara, Carlo. 2016. *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Bogotá: Ediciones Unisalle. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/6936/6470> (Revistas Urosario)
- Tezanos, Sergio. 2008. *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tremolada Álvarez, Eric. 2013. "¿Los pilares que soportan la relación de la Unión Europea con América Latina contribuyen a su desarrollo?". En *Después de Santiago: integración regional y relaciones Unión Europea - América Latina*, 193-208. Miami, Florida: European Union Center, University of Miami.
- Tzili Apango, Eduardo. 2011. "De la estrategia del encanto a la potencia civil: el poder suave de China y la Unión Europea". *Estudios Internacionales*, 44 (170): 55-79. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.19426>
- Udo, Jacob. 2017. "Cultural approaches to soft power (section overview)". En *The Routledge Handbook of Soft power*, 137-143. Nueva York: Routledge.
- Zurita, Alfonso. 2011. "El rol de las pymes en el Mercosur." *Revista Española de Relaciones Internacionales*, (3): 50-129.

Anexo

A continuación, las entrevistas realizadas, con sus referencias y las fechas en que fueron realizadas por la autoría del estudio.

| N° de entrevista | Cargo | Fecha |
|------------------|---|------------|
| 1 | Ex Jefe y Director del Departamento de América Latina e Integración de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON (actualmente SUBREI). | 9-08-2019 |
| 2 | Ejecutivo Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AGCI (actualmente AGCID). | 4-08-2020 |
| 3 | Ejecutiva de Proyectos de Eurochile y AI-Invest | 3-04-2021 |
| 4 | Ex Jefe del Departamento de Cooperación en la Embajada de Chile ante la Unión Europea | 11-07-2019 |
| 5 | Encargado del Departamento de Estudios de la Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile CONAPYME | 3-02-2021 |
| 6 | Ex presidente de la Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile CONAPYME | 5-02-2021 |
| 7 | Miembro del Directorio de Eurochile y Embajador de Chile ante la Unión Europea | 4-08-2020 |
| 8 | Ex presidente de la Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile | 3-08-2020 |
| 9 | Economista, experto en pymes y mipymes | 10-03-2021 |
| 10 | Asesor División de Empresas de Menor Tamaño. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. | 12-08-2019 |
| 11 | Ex subdirector Internacional de ProChile y Ministro Consejero Económico ante la Unión Europea en Bruselas, Bélgica. | 6-10-2019 |
| 12 | Ex presidente de la Asociación de Exportadores Manufactura Asexma Chile A.G. | 3-08-2020 |
| 13 | Ex asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON | 2-05-2019 |
| 14 | Coordinadora por Chile del Informe de Fundación EU-LAC/CERALE/Institut des Ameriques | 11-07-2019 |
| 15 | Agregado Científico y de Cooperación en la Embajada de Chile ante la Unión Europea, el Reino de Bélgica y Luxemburgo | 15-1- 2020 |
| 16 | Empresario pyme | 20-02-2025 |

