

Programa de Apoyo a las Instituciones de Servicio Exterior
de los Países de América Latina

Reunión informal de consulta sobre la organización de las
actividades del programa en el campo económico

Participaron en la reunión María Luisa Andueza, Augusto Aninat, Sergio Bitar, Jaime Estevez, María Teresa Guijarro, Patricio Leiva, Carlos Ominami y Roberto Zahler, además de Carlos Eduardo Mena y Luciano Tomassini. Por razones de fuerza mayor a última hora Andrés Bianchi se excusó de asistir.

Al comienzo de la reunión se informó que a partir de 1986 el PNUD encomendó a la CEPAL la ejecución, a través del RIAL y con base en la experiencia académica acumulada por éste, de un programa de apoyo a las instituciones de servicio exterior de los países latinoamericanos. Este programa cumplió una etapa preparatoria durante el año que termina, a lo largo de la cual se llevaron a cabo casi todas las actividades que podrían constituir un programa de más largo plazo, y se recogieron experiencias que permitirán perfeccionar la organización de las mismas. En estos momentos se encuentra en vías de aprobación un nuevo proyecto correspondiente al período 1987-1990, que incluirá actividades de capacitación, información y asesoría en este campo.

Este programa se centrará en cinco campos principales de acción: (1) planificación de la política exterior y modernización de los servicios; (2) aspectos económicos de la función de las cancillerías; (3) técnicas modernas de negociación internacional; (4) cooperación

horizontal entre los servicios exteriores, y (5) investigaciones básicas necesarias para el desarrollo del programa.

Por diversas razones, las actividades relacionadas con los aspectos económicos de la función diplomática, que se había pensado realizar con una mayor participación de la CEPAL, no pudieron llevarse a cabo este año. Al mismo tiempo, el programa pudo detectar una fuerte demanda por ese tipo de actividades en los ministerios de relaciones exteriores. Ello plantea la necesidad de prepararse de una manera especialmente activa para encarar dichas actividades, en la misma forma en que lo hemos hecho este año en otras áreas y que está prevista para el futuro en el programa, consistente en organizar grupos de trabajo que les den una base técnica y contribuyan a definir sus orientaciones.

Se informó también que últimamente el RIAL ha recibido varias proposiciones relacionadas con estas materias. Una, efectuada por Roberto Bouzas, tiende a la creación de un grupo centrado en el desarrollo de un programa de investigaciones en este campo. Otra, sugerida por Sergio Bitar, se refiere a la posibilidad de articular un sistema computarizado de información y asesoría a estos organismos. A ella se agrega la preocupación del RIAL por organizar un programa de capacitación en esta materia. También se tomaron en cuenta experiencias ya realizadas al respecto, particularmente las de ILPES. Con anterioridad a la reunión se encomendó a Jaime Estevez la elaboración de una breve síntesis de todas estas iniciativas. En la invitación se incluía la propuesta de Roberto Bouzas y en la reunión se analizó la síntesis de Jaime Estevez.

En relación con los antecedentes que se tomaron en cuenta en las discusiones, cabe destacar las diferencias y complementariedades señaladas por Estevez entre las experiencias de ILPES relacionadas con el sector externo y las necesidades de nuestro programa, a saber (1) la audiencia a la cual esté último está dirigido, compuesta principalmente de cancillerías; (2) la diversidad de los temas que interesan a estos servicios y (3) el hecho de que los cursos de ILPES sean impartidos fundamentalmente por expertos de Naciones Unidas y de que el programa busque incorporar a elementos académicos -si bien en la reunión se aclaró que lo que se buscaba era integrar académicos con expertos de organismos internacionales-.

A continuación se enumeran los principales aspectos en que se centró la discusión, con indicación de las conclusiones u opciones a que se llegó en cada uno de ellos.

1. La necesidad de incluir en forma destacada actividades de capacitación, información y asesoría en materias económicas dentro del programa de apoyo a las cancillerías se debe a que, por una parte, recientemente estas últimas han asumido una mayor responsabilidad en este campo y, por la otra, los aspectos políticos y económicos de las relaciones externas de los países latinoamericanos se han planteado en forma crecientemente entrelazadas. Se debe también a la conveniencia de atenuar o compatibilizar el paralelismo y la brecha que se observan entre la responsabilidad de las cancillerías y la gravitación

de los organismos del sector económico en el manejo de las relaciones económicas externas de los distintos países, tomando en cuenta las contradicciones e inconvenientes que representa esta diplomacia de "doble vía".

2. En todo programa de cooperación con funcionarios diplomáticos en materias económicas habrá que tomar en cuenta el factor adverso que representan las inestabilidades y rezagos que caracterizan la labor de dicho sector en este campo. La formación económica del personal diplomático es tradicionalmente menor que la de los técnicos de otras reparticiones del estado vinculadas al sector económico. Además, tanto la formación generalista como la elevada tasa de rotación que es de la esencia de las funciones diplomáticas conspira contra la posibilidad de dar estabilidad a los funcionarios con formación económica en el manejo de estos problemas.

3. Un aspecto que, dentro de este contexto, habría que remediar con cierta urgencia se refiere a la desarticulación que se observa muchas veces con respecto al manejo de los problemas planteados por las relaciones económicas externas de los países tanto (1) dentro de las cancillerías, como (2) entre éstas y el sector económico y (3) entre los propios países latinoamericanos en los foros multilaterales -esto último con grave detrimento de la capacidad de negociación de esos países.

4. En cuanto a la orientación que deberían tener estas actividades se discutió la opción de colocarlas en un terreno más bien académico frente a la de utilizar un enfoque aplicado. También se discutió la posibilidad de organizar dos líneas de trabajo separadas en ambas direcciones. Se llegó a la conclusión de que esto último no sería conveniente y de que habría que pensar en un programa de actividades integrado, con una orientación aplicada, pero incluyendo las actividades de investigación necesarias para sustentarlas.

5. En cuanto a las funciones que debería incluir este programa, hubo consenso en que éstas deberían armonizar actividades de capacitación, información e investigación, desarrollandolas posiblemente en esta misma secuencia, esto es, utilizando las actividades de capacitación para formar una masa crítica de expertos y generar unas demandas que permitiesen utilizar servicios de información y asignar prioridades a los investigadores.

6. Con respecto al temario en que deberían centrarse estas actividades, hubo numerosas contribuciones cuyos valiosos detalles desbordan el propósito de estas notas, no obstante lo cual convendría rescatar aquí las principales recomendaciones: la evolución de otras regiones del mundo relativamente menos conocidas (como China, el Sudeste Asiático, etc.) ; la cooperación regional y la

cooperación Sur Sur; la aproximación a "temas nuevos" como el comercio de servicios, la tecnología y las inversiones; los mecanismos de transmisión de lo que sucede en los países del norte, sus interrelaciones y su impacto en el Sur, y la organización del sector económico de las instituciones de servicio exterior, entre otros.

7. El grupo también se refirió a los problemas que podría plantear la heterogeneidad de la audiencia de estas actividades. En efecto, éstas tendrán que ser diseñadas en forma tal que puedan saldar déficits y compensar desniveles previos. Ello, a su vez, plantea difíciles opciones en cuanto a imprimirles un grado de generalidad apto para un público heterogéneo o una especialización que nos permita contentarnos con dar formación en determinados temas.

8. Debido a la orientación eminentemente práctica de la gestión diplomática, se discutió cuál podría ser el balance óptimo entre los aspectos formales y sustantivos de estas actividades. Por una parte, ellas podrían contribuir a mejorar los sistemas de decisiones o a entregar técnicas de negociación sobre cuestiones económicas internacionales. Por la otra, podrían suministrar conocimientos actualizados sobre los mismos problemas. Probablemente haya que llegar a una cierta combinación entre ambos énfasis. En la búsqueda de este equilibrio debe tomarse en cuenta que el programa de apoyo

a cancillerías, en su conjunto contempla un área destinada al mejoramiento institucional de los servicios, incluyendo sus procesos de toma de decisiones, y otras dedicadas a transmitir técnicas modernas de negociación internacional.

9. Se tocó también un tema muy relacionado con el anterior: el del perfil de los participantes y del producto que se desea lograr. Se deberían adoptar diversas medidas para reducir el grado de heterogeneidad del auditorio. Algunas podrían tener que ver con los requisitos para participar en el programa. Otras, con la dinámica que se imprima a estas actividades las que (siguiendo la experiencia del RIAL este año) podrían basarse en una estrecha interacción entre los participantes y los expertos durante el período previsto para los seminarios o asesoría.

10. Insistiendo en las dificultades que podrían presentarse para mejorar la capacidad de análisis de los participantes, se señaló que este resultado podría esperarse a corto plazo (como producto directo de las actividades de capacitación, información o asesorías previstas por el programa), o a mediano y largo plazo, a través de la toma de conciencia de los ministerios de sus deficiencias en estas materias y de la adopción de medidas en el plano de la asignación de sus recursos y la formación del personal diplomático para mejorar su capacidad en este campo. A este respecto se señalaron varias

opciones: perfeccionar la formación del personal tradicional o incorporar economistas; entregar cada vez más esa responsabilidad a los equipos competitivos provenientes de otros ministerios; fortalecer el sector económico dentro de los ministerios con base en el perfeccionamiento del personal existente en el corto plazo, su ulterior formación en programas de buena calidad a mediano plazo, y la incorporación de economistas entre el personal que ingresa.

11. También se discutió la opción de organizar actividades regionales o de subregionalizarlas, con el objeto de abordar un conjunto de temas de interés más directo para un menor número de países en cuyo caso el temario de estas actividades debería ser más especializado. Se explicó que el programa contempla ambos tipos de actividades.

12. En diversas partes del debate se insistió en que estos programas, debido a su fuerte componente de cooperación horizontal, no deberían limitarse a la transmisión de conocimientos sino al intercambio de experiencias en el triple nivel de (a) la interacción entre funcionarios y expertos dentro de cada actividad, (b) el diálogo entre los propios funcionarios en torno a temas de interés común y (c) la retroalimentación de los ministerios a través de la proyección que los participantes en estas actividades puedan dar a sus experiencias y conclusiones dentro de sus reparticiones.

13. Se discutió específicamente la posibilidad de incorporar a esta línea de trabajos un programa de información y asesoría vía los electronic mails de que disponen o pueden disponer los ministerios de relaciones exteriores y los centros latinoamericanos de investigación que permita responder consultas, ya sea entregando información o informes en que se analicen determinadas determinadas situaciones, en forma extremadamente oportuna. Esto permitiría fortalecer el conocimiento que las cancillerías tienen de la coyuntura económica internacional a través de informaciones y análisis (1) basados en las mejores fuentes, (2) elaborados en forma integrada y (3) con un buen nivel de análisis.

14. En el mediano plazo, se sugirió que esta línea de acción podría contribuir a la elaboración de un conjunto de ideas y prioridades para la diplomacia económica latinoamericana equivalente a la coherencia con que los países del Norte jerarquizan los temas que les interesan en los debates y negociaciones internacionales, coherencia que se refleja tanto en la literatura más relevante como el último libro de ODC por Balassa y otros, como en la función que a este respecto cumplen el Banco y el Fondo y sus estaciones de transmisión en América Latina. Ello contribuiría también al fomento de la concertación de posiciones entre países latinoamericanos basada en la previa identificación de intereses comunes.

El RIAL propuso que, en vista de que Roberto Bouzas no podría venir a Santiago en esa fecha, se cancelara la segunda reunión prevista para el 17 del corriente, reemplazandola por una reunión más reducida, destinada a preparar la formación de un grupo de trabajo que sesionaría en Lima con ocasión de la VIII Reunión de Centros Miembros del RIAL, con la participación de directores e investigadores de varios centros latinoamericanos de investigación.

Se acordó circular un resumen de los temas tratados en la reunión entre todos los participantes, y mantener contacto con todos ellos, particularmente con los representantes de los diversos centros de investigación que participaron en este encuentro. El RIAL agradeció muy especialmente la participación de todas las personas que concurrieron a la reunión.