

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 6

**ELEMENTOS PARA LA GESTION
DE LOS SERVICIOS EXTERIORES**

Noviembre 1989



**PNUD - CEPAL
Proyecto de Cooperación
con los Servicios Exteriores
de América Latina**

Casilla 179-D Santiago, Chile Teléfono: 485051
Télex 240079 FAX 480252

INDICE

INDICE

PROLOGO 11

I PARTE

**Consideraciones sobre los sistemas de gestión
de los ministerios de relaciones exteriores 17**

II PARTE

**Elementos para el análisis y la toma de decisiones
en los ministerios de relaciones exteriores 47**

III PARTE

**Anexo I Notas sobre programas de formación
en relaciones internacionales 71**

Anexo II	Agenda de un seminario sobre los sistemas de información de cancillerías	82
Anexo III	Programa y organización y criterios metodológicos para un seminario sobre análisis y formulación de la política exterior	91

PROLOGO

PROLOGO

Este documento de trabajo contiene una síntesis preliminar de las experiencias recogidas a través del Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores Latinoamericanos del PNUD y de la CEPAL acerca de los principales elementos que hay que tomar en cuenta, desde una perspectiva moderna, para analizar los sistemas de gestión de los servicios exteriores. Síntesis no sólo preliminar sino que esencialmente tentativa. Porque en esta materia no sólo no se ha escrito la última palabra, sino que recién se están escribiendo las primeras. Pocas dudas caben de que la magnitud de los cambios que está experimentando el escenario internacional, y el grado en que los países latinoamericanos son afectados por ellos, plantea desafíos inéditos a los servicios exteriores. Pocas dudas caben también acerca de que ya no basta con que éstos respondan en forma tradicional o intuitiva a esos desafíos. En mayor o en menor medida todos experimentan la necesidad de modernizarse. Esta necesidad no es exclusiva de dichos ministerios. Uno de los aspectos de la crisis actual del desarrollo latinoamericano que reviste mayor importancia y está rodeado de más ambigüedades se refiere al remozamiento del Estado. Las cancillerías representan un sector particularmente prioritario

de dicho proceso. Sin embargo, como comenzábamos diciendo, no hay una fórmula acabada ni única para encarar esa tarea.

Esas fórmulas deberán ser fruto de la necesidad y la experiencia. Ya se ha hecho referencia a la primera. En cuanto a la experiencia, los casos individuales y privados carecen de validez e impacto colectivo, no dejan huellas en el desarrollo de la cultura política y de sus instituciones. El proyecto del PNUD y de la CEPAL anteriormente mencionado constituye el primer intento sistemático para contribuir a la modernización de las cancillerías en forma regional y colectiva y, dentro de este enfoque, poniendo énfasis en promover el intercambio de experiencias técnicas y la cooperación horizontal entre esos organismos. Fruto de ello ha sido un conjunto de actividades regionales a través de las cuales éstos se encuentran para intercambiar ideas acerca de cómo abordar sus tareas más nuevas o complejas así como también un conjunto de proyectos nacionales encaminados al fortalecimiento y la modernización de los respectivos servicios exteriores. Aunque la percepción que inspiró éstos esfuerzos es notablemente homogénea, todos éstos han sido muy dispares, tanto desde el punto de vista del grado de desarrollo de las instituciones involucradas en los mismos como de sus características y necesidades, lo que condujo a aproximarse a cada situación nacional a través de caminos muy diversos. Sin embargo, como ocurre siempre en estos casos, el intercambio de experiencias produjo, dentro de esa natural diversidad, ciertas convergencias. Ignorarlas ahora sería volver atrás, desperdiciar el esfuerzo de aquellas instituciones que ya han iniciado esa tarea.

Esta síntesis procura captar algunos de los elementos en torno a los cuales se ha generado esa convergencia. No pretende atribuirles ni siquiera la probabilidad de ser importantes o correctos. Sólo intenta centrar inicialmente la reflexión de algunas cancillerías latinoamericanas en torno un número limitado de ideas y de opciones relacionadas con la gestión de estos servicios. La primera parte se refiere a

algunas alternativas vinculadas con la gestión de estos organismos propiamente dicha. La segunda, a los criterios y métodos que éstos pueden emplear para la formulación de la política exterior y la adopción de decisiones. La tercera parte contiene algunos antecedentes relacionados con los programas de formación en relaciones internacionales y con los sistemas de información más adecuados para los servicios exteriores, por estimarse que ambas funciones son instrumentales para la adopción de sistemas modernos de gestión de estos ministerios, y deben estar estrechamente vinculados a las características, propósitos y operaciones asignados a esos organismos. Asimismo, para mostrar el tipo de interacción que debe darse entre los diversos componentes temáticos y organizativos que intervienen en el proceso de formulación y aplicación de la política exterior, se adjunta el programa y los criterios metodológicos del III Seminario Regional sobre Análisis y Formulación de la Política Exterior, que se desarrollará a fines de este año en Brasilia. Este resumen fue preparado por Luciano Tomassini y Carlos Eduardo Mena, coordinador y experto del Proyecto de Cooperación con las Cancillerías, respectivamente.

I PARTE

**CONSIDERACIONES
SOBRE LOS SISTEMAS DE GESTION DE LOS
MINISTERIOS DE RELACIONES
EXTERIORES**

I PARTE

CONSIDERACIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE GESTION DE LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES

1. El escenario internacional contemporáneo

Hasta hace relativamente poco tiempo los países latinoamericanos vivieron en un escenario internacional jerarquizado y restrictivo pero relativamente simple y estable. Este era un escenario caracterizado desde el punto de vista político por la guerra fría, y desde la perspectiva económica por un esquema de relaciones centro periferia. Las vinculaciones externas de los países de la región se encontraban básicamente definidas por su posición como "patio trasero" dentro de la arquitectura estratégica de los Estados Unidos y por su papel como exportadores de materias primas, en un período en que no tenían ninguna expectativa de acceder a los mercados mundiales con productos no tradicionales y en que sus esfuerzos de industrialización tenían necesariamente que ser sustitutivos.

Se puede señalar que las relaciones externas de los países latinoamericanos en esa época, en mayor o menor grado estaban marcadas por dos rasgos básicos: su enclaustramiento hemisférico, o sea el hecho de que el grueso de sus vinculaciones internacionales se desarrollaran dentro del sistema

interamericano y de que no pudieran relacionarse con el resto del mundo sin la intermediación de los Estados Unidos, y una situación de dependencia o marginalidad aguda. América Latina no tenía ninguna capacidad de acceder a los dinámicos mercados de bienes industriales, de obtener créditos que no provinieran de fuentes públicas concesionales, de participar en el desarrollo tecnológico mundial y de atraer las inversiones extranjeras hacia una gama relativamente amplia y moderna de actividades productivas.

A partir de los años setenta todos estos rasgos han cambiado. El sistema internacional de la posguerra se transformó profundamente como consecuencia de un conjunto de factores políticos, económicos y socioculturales, dando lugar a un escenario internacional más complejo, fluido y dinámico, más fragmentado pero también más interdependiente y, sobre todo, más turbulento y más incierto. Al mismo tiempo los países latinoamericanos, por diversos caminos y en distintos grados, iniciaron procesos de apertura política, económica y financiera externa que los condujo a adquirir crecientes niveles de integración en el sistema internacional.

Esta situación plantea a la política exterior de los países latinoamericanos numerosos desafíos entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- La necesidad de comprender que el cambio es el estado normal de las relaciones internacionales. Tres rasgos hacen que el cambio se haya convertido en un elemento estructural del mundo actual: es permanente, no se desarrolla en un sólo sentido sino que en múltiples direcciones paralelas, y no es fruto de decisiones voluntaristas o políticas sino de la evolución de la realidad misma. En este contexto la adaptación bien informada,

inteligente y oportuna al cambio pasa a constituir la esencia misma de la política exterior de los países.

- El reconocimiento de la creciente complejidad del mundo moderno, en general, y del sistema internacional en particular. Este reconocimiento ha producido una extraordinaria diversificación de la agenda internacional de los países, agenda que es mucho más amplia y menos jerarquizada que en el pasado, en el sentido de que incluye una variedad de temas e intereses a los cuales se asigna una importancia parecida. A las consideraciones de seguridad o geopolíticas y a la promoción de los intereses económicos y comerciales de los países se ha añadido el interés por incorporarse al cambio tecnológico, por la preservación del medio ambiente, por la defensa de los derechos humanos y de los valores culturales, por los fenómenos del terrorismo y del narcotráfico, por disponer de sistemas modernos de información, etc. Los temas que integran esta nueva agenda no sólo son más numerosos sino que se presentan en forma estrechamente entrelazada. Lo anterior tiende a erosionar la vigencia de una diplomacia de "doble vía", en donde los asuntos políticos se manejaban por canales distintos de aquellos reservados a cuestiones técnicas que por entonces se consideraban subalternas, o a desdibujar la diferencia entre una "alta" y una "baja política" consagradas, respectivamente, a ambos grupos de problemas. -El hecho de que la mayor complejidad del mundo actual vaya aparejada por el surgimiento de múltiples actores que intervienen en los asuntos internacionales desde centros de poder más fragmentados que antes, en donde junto a los actores estatales de carácter clásico se admite a una serie de actores no gubernamentales que vinculan a las distintas sociedades nacionales a través de canales no convencionales, imprimiéndoles un carácter cada vez más interdependiente.

- El contrapunto que se ha desarrollado durante los últimos años en el plano de la política exterior entre el aumento de la incertidumbre y la necesidad de previsión. Esto actualiza el permanente dilema que enfrenta la administración pública y la política exterior en los países latinoamericanos: concentrarse en el corto plazo, tratando de resolver los problemas que se plantean día a día, o tratar de anticipar el mediano y largo plazo.
- El hecho de que la proliferación de problemas interrelacionados o incluso globales, como el de la deuda externa, la energía, el medio ambiente, el terrorismo o el narcotráfico, haga aconsejable perfeccionar el uso de instrumentos multilaterales en un período de paulatino descrédito de este tipo de instituciones y políticas. En efecto, la crisis del multilateralismo constituye una de las grandes contradicciones del sistema internacional contemporáneo, en la medida en que representa un intento por manejar problemas globales o estrechamente interconectados, propios de un mundo interdependiente, por vías bilaterales o unilaterales. La características del mundo actual, por lo que ya se ha señalado, exige imaginar y fortalecer nuevos mecanismos de manejo colectivo de problemas internacionales. Este desafío es tanto más importante para los países en desarrollo, como los latinoamericanos, cuanto menor sea su cuota de poder en el equilibrio político mundial y, por lo tanto, más dependan del imperio efectivo del derecho internacional y del funcionamiento real de mecanismos colectivos o multilaterales.
- La circunstancia de que cada vez sea más difícil hablar de la autonomía de la política exterior, en el sentido de que ésta se ocuparía de defender intereses tales como la soberanía nacional, la integridad territorial o la seguridad geopolítica de los estados, intereses que por lo general se juegan en el plano externo y que serían independien-

tes de aquellos que normalmente preocupan a los diversos sectores de sus respectivas sociedades nacionales. En efecto, hoy no es posible tratar las vinculaciones externas del estado sin considerar la forma en que éstas son determinadas por los intereses internos de esas sociedades, o los efectos que pueden tener las acciones respectivas sobre los grupos de interés involucrados. Al mismo tiempo es cada vez más amplia la proporción de las políticas públicas de un país que influyen en sus relaciones externas, o que pueden ser afectadas por éstas, sea en el campo económico, financiero, tecnológico, energético, de los transportes y las comunicaciones, las migraciones, los derechos humanos y otros.

- De allí la nueva importancia que han adquirido los factores externos en los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos. Ello es fruto de la creciente complejidad que presenta el escenario externo, por una parte, y de la progresiva integración internacional de esos países por la otra. De hecho los problemas más graves que enfrentan en la actualidad estos países inciden en el sector externo de sus economías y en su política exterior. Entre ellos se cuentan los problemas vinculados con el manejo de su deuda externa, su vulnerabilidad frente a las transformaciones experimentadas por el sistema de comercio internacional, su débil participación en la transformación industrial y tecnológica mundial, los problemas vinculados con el mantenimiento de la paz y la seguridad en el ámbito latinoamericano, y la necesidad de fortalecer y tornar más equilibradas sus vinculaciones con las grandes potencias, asumiendo una mayor presencia en un sistema internacional dentro del cual están profundamente marginados.

La urgencia y complejidad de estos problemas, así como la interdependencia observable entre ellos, determinan que los aspectos políticos, económicos, tecnológicos y culturales de las relaciones externas de los países latinoamericanos se presenten en forma mucho más entrelazada. Ello implica la necesidad de desarrollar una visión en que la interacción entre estos diversos factores pueda apreciarse en forma integrada. Plantea también la necesidad de que los servicios exteriores asuman una gama más amplia de responsabilidades. También plantea la conveniencia de que las cancillerías, en el manejo de los problemas anteriormente mencionados, actúen en forma mucho más coordinada con otras agencias del estado que tiene responsabilidad técnica en ellas.

Los desafíos señalados han modificado la importancia de la política exterior para el desarrollo de los países, la intensidad y complejidad de esa política, las exigencias que es necesario plantear al análisis del escenario internacional y de la política exterior de los países, los sistemas de organización y gestión de sus servicios exteriores y la articulación de los mismos con el resto del aparato del estado.

2. El análisis de la política exterior

Los cambios ocurridos en el quehacer internacional plantea nuevos requisitos para el cumplimiento de las funciones relacionadas con el análisis, la formulación y la ejecución de la política exterior.

El primero está relacionado con la decisión política de pasar de un análisis casuístico a una visión más sistemática, decisión que debe estar basada en una clara percepción de las ventajas y hasta de la necesidad de este último enfoque en el

mundo de hoy, y de la forma en que estos problemas son analizados en aquellos países que tienen una verdadera política exterior. Esto implica superar la preferencia tradicional de los servicios exteriores latinoamericanos por manejar los asuntos a su cargo caso por caso, sobre la base de sus propios méritos, y día a día, esto es, en el orden en que se van planteando, en lugar de encuadrar su labor dentro de un marco de análisis más global y sistemático, lo que por regla general parece poco factible y hasta utópico. Tradicionalmente los encargados de la formulación y de la aplicación de la política exterior han tendido a desarrollar capacidades circunstanciales y microanalíticas, que han dado lugar a todo ese anecdotario diplomático y jurídico en que se suele basar la labor de los ministerios respectivos, tan diferente de la visión global en que se basa el comportamiento externo de los grandes actores internacionales. El nuevo contexto internacional exige que los responsables de esta política desarrollen capacidades macroanalíticas, sean capaces de encuadrar e interpretar las situaciones emergentes dentro de un contexto más amplio, y de anticipar su comportamiento y consecuencias a la luz de una clara percepción de las tendencias predominantes en el mediano y largo plazo. La necesidad de tener enfoques de mediano y largo plazo se refiere tanto a la conveniencia de que éstos inspiren las decisiones que se tomen en la coyuntura, como la de que éstas sean planificadas de tal manera que contribuyan a crear situaciones deseables en el futuro, esto es, coherentes con el proyecto de sociedad nacional que se desea, en lugar de ser consideradas como respuestas a situaciones circunstanciales y, por lo tanto, como decisiones aisladas.

De allí que un segundo requisito consista en desarrollar una visión global y sistemática del contexto en que se desenvuelve el quehacer internacional de cada estado. Se trata aquí de escoger, internalizar y aplicar marcos teóricos adecuados a la realidad internacional contemporánea, ya sean implícitos o

explícitos, porque incluso aquellos agentes que creen tomar sus decisiones con base en la intuición o experiencia, sin inspirarse en ninguna visión teórica, suelen actuar en función de nociones o de percepciones muy fuertes y con frecuencia rígidas y que se vuelven tanto más peligrosas cuanto que, por ser implícitas, se convierten en prejuicios cerrados a la discusión o la autocrítica. Ello conduce muchas veces a visiones anticuadas acerca de la estructura del orden internacional en un momento dado, de los objetivos de la integración regional, de la naturaleza de los intereses nacionales o de la verdadera composición de los recursos que puede poner en juego un estado para adelantar sus intereses, descuidando factores económicos, financieros, tecnológicos o culturales que pueden tener una importancia creciente, pero que no se encuadran dentro de una visión tradicional de lo que constituye los recursos de poder de que disponen los países.

Otro de estos requisitos se refiere a la necesidad de considerar una gama más amplia de actores e interlocutores en el análisis de la realidad internacional y en la formulación de la política exterior. La práctica tradicional tiende a centrarlos en las agencias del estado más directamente encargadas del mantenimiento de las relaciones con terceros países. Desde hace ya algún tiempo se ha abierto paso una visión que reconoce la participación que cabe a otros agentes, gubernamentales y no gubernamentales, en la formulación y en la ejecución de esa política. La necesidad de tomar en cuenta la interacción que se produce entre distintas agencias gubernamentales en la definición de una política, y la intervención de una serie de agencias o agrupaciones no gubernamentales en el mismo plano, se está haciendo sentir con fuerza en la evolución política, económica y social de los países latinoamericanos.

Un cuarto requisito necesario para desempeñar en forma adecuada las funciones de análisis, formulación y aplicación de la política exterior consiste en manejar una información eficiente, actualizada, uniforme y pertinente a los principales intereses que configuran la agenda internacional de cada país en un momento dado, y fácilmente accesible a los responsables de esa política. Para ello esa información debe estar encuadrada dentro de mapas cognitivos que correspondan pormenorizadamente a los intereses nacionales; debe estar también claramente organizada, y debe ser recuperable en forma acuciosa y expedita por quienes deben usarla para analizar y resolver en una situación determinada. En muchos casos esto implicará la necesidad de mejorar los sistemas de información de las instituciones respectivas.

Un requisito más consistente es la necesidad de tener una visión integrada de las relaciones externas. Desde un punto de vista geográfico, las relaciones de un país con los grandes centros de poder mundial, con las principales regiones en que se desagrega el escenario internacional y con su propio entorno, están estrechamente interconectadas. Desde un ángulo temático, el tratamiento de situaciones que tienen que ver con problemas políticos (desde las relaciones bilaterales hasta el narcotráfico), económicos (desde los comerciales hasta los financieros), tecnológicos (desde la modernización productiva hasta la defensa de la ecología), debe efectuarse en forma coordinada. En un mundo cada vez más interdependiente, la promoción de los intereses nacionales depende de que se desarrolle dentro de una visión de conjunto. En tal sentido los responsables de la política internacional deben pasar de una visión compartimentalizada de los intereses externos del país hacia una visión integrada de los mismos.

Un sexto requisito se refiere a la formación del personal de los servicios exteriores y, en general, de todo el que tiene

que ver con la gestión externa del estado. En la mayor parte de los países de América Latina es mucho lo que falta por hacer para profesionalizar más la carrera diplomática y, sobre todo, para asegurar que ésta acceda a niveles profesionales modernos, de excelencia, adecuados a los requerimientos de la política exterior en el mundo de hoy. Con frecuencia los servicios exteriores se ven obligados a abordar una vasta gama de temas no tradicionales con funcionarios que, cualquiera que sea su dedicación y calidad personal, han sido formados de acuerdo a concepciones anticuadas. Al mismo tiempo, así como el nivel y la orientación de la formación que recibe el personal que ingresa a la carrera diplomática constituyen en muchos casos problemas no resueltos, así también la capacitación en servicio o formación a un nivel superior de los funcionarios que ya se encuentran adelantados en la carrera diplomática, tal vez como un requisito para acceder a los niveles superiores, constituye una necesidad aún más postergada. Un tema aún más complejo que pocas veces ha encontrado solución o al cual se han dado soluciones encontradas es el de coordinar la formación del personal diplomático con la que reciben los demás agentes vinculados con la gestión externa del estado.

3. El papel de los servicios exteriores

Las consideraciones precedentes deberían llevar a considerar los ministerios de relaciones exteriores como mecanismos de apoyo a los procesos de desarrollo de sus respectivos países, a través de la formulación y aplicación de política exteriores que tiendan a maximizar la articulación externa del estado y de los diversos sectores de sus sociedades nacionales, en un período en que el proceso de desarrollo depende cada vez más de la calidad de la articulación externa de los países.

Esto supone modificar la visión que tradicionalmente se tiene en nuestros países acerca de sus servicios exteriores. Históricamente éstos han sido visualizados como los organismos encargados de velar por la defensa de la soberanía nacional, la integridad territorial, el mantenimiento de la paz, la solución de los conflictos que pudieran emerger con otros estados, el mantenimiento de las relaciones diplomáticas normales con terceros países, y el cumplimiento de las normas vigentes y de los compromisos contraídos dentro del marco del derecho internacional. De hecho, a lo largo de los últimos decenios estas funciones se han ido alejando de los temas por los cuales pasa fundamentalmente el proceso de desarrollo de nuestros países, incluso en aquellos aspectos, cada vez más numerosos, que dependen de sus vinculaciones externas. Entre ellos se cuenta la modernización de sus aparatos productivos; la negociación de la deuda externa; la expansión y diversificación de sus exportaciones; el acceso a nuevos mercados; la adquisición de tecnologías externas; el proceso de desarrollo científico y tecnológico; la articulación económica y física con otros países, particularmente los vecinos; las relaciones culturales con el resto del mundo; la participación en los avances en materia de educación y formación de recursos humanos, los derechos humanos, etc. Es necesario reconocer que el proceso de desarrollo de nuestros países depende cada vez más fundamentalmente de la articulación externa del país y que ésta, a su vez, es la responsabilidad principal de los servicios exteriores.

Esta visión exige abordar una serie de problemas institucionales no resueltos. En la mayoría de los países latinoamericanos, de tradición constitucional presidencialista, la política exterior es fundamentalmente del resorte del poder ejecutivo, cayendo bajo la directa responsabilidad del Presidente de la República. Esto plantea la necesidad de establecer una fluida vinculación entre la presidencia y los servicios

exteriores al más alto nivel posible. Sin embargo, sobre la presidencia recaen responsabilidades amplísimas y muy diversificadas, lo cual hace aconsejable fortalecer el papel de los servicios exteriores como el punto focal para el análisis y la formulación de la política exterior, por más que la última instancia en que se adoptan las grandes decisiones correspondan a la presidencia. Ello a su vez implica un considerable esfuerzo para fortalecer, modernizar y profesionalizar estos servicios. Al mismo tiempo, en un mundo caracterizado tanto por la interdependencia entre los distintos países como entre los diversos aspectos que presenta el proceso de desarrollo, cada vez son más numerosos los temas que dependen de las vinculaciones externas del estado y, por lo tanto, cada vez es mayor el número de agencias estatales y no gubernamentales que intervienen en el manejo de los mismos. Un completo abandono del manejo de las vinculaciones externas de un país en el campo financiero, comercial, de los transportes, del medio ambiente o de la cultura en manos de otras tantas agencias especializadas, sin una coordinación central y sin una visión integrada de política exterior que presida las decisiones que se adoptan en cada una de ellas, debilitaría la política externa del estado. De allí también el desafío institucional de articular mejor los servicios exteriores con otras reparticiones del estado.

Al interior de estos servicios, con frecuencia por falta de recursos, es mucho lo que falta por hacer para lograr una relación más sistemática y más fluida entre los ministerios y las misiones diplomáticas en el exterior; entre el manejo de los asuntos a su cargo en las distintas áreas geográficas con las cuales el país mantiene relaciones y el de los problemas de carácter sectorial o temático; entre los aspectos políticos y económicos de sus relaciones exteriores o entre la política bilateral y multilateral. Además, un servicio exterior no sólo necesita integrar mejor el manejo de estas distintas áreas o

niveles desde un punto de vista sustantivo, sino también distinguir y luego integrar dentro de cada una de ellas, desde un punto de vista operativo, las funciones de información, análisis, decisión, programación y ejecución de las acciones programadas.

De allí que la incorporación o el desarrollo de sistemas modernos de análisis y formulación de la política exterior sean inseparables o lleven como lógica contrapartida la adopción de sistemas modernos de gestión de estos servicios. De allí también que estos sistemas deban contemplar como elementos de apoyo indispensables la modernización de los mecanismos de información de estos ministerios y de aquellos destinados a la formación del personal diplomático. Una de las razones por las cuales estas dos funciones a veces se encuentren rezagadas, se deben precisamente, a que no están concebidas como un elemento de apoyo a la gestión del ministerio en sus más altos niveles y a la formulación misma de la política exterior, sino que son consideradas como tareas relativamente separadas. Los sistemas de información de un ministerio y los mecanismos adoptados para la formación del personal diplomático deben ser concebidos como parte integral de la gestión de un ministerio y, por lo tanto, responder por completo a la concepción que inspira la organización de ese servicio en función de la política que se desea promover.

La organización de un servicio exterior moderno supone, además, otras condiciones que dependen de las características del sistema político en que se encuentra inserto y que escapan tanto a su propia acción como, en alguna medida, a la del ejecutivo y el gobierno. Estas consisten en una cierta coincidencia entre la realidad nacional y los intereses que persigue explícitamente la política exterior, la percepción social de esa coincidencia y de la importancia de la política exterior para el desarrollo del país, y la posibilidad de que esta última tenga

un carácter consensual, no responde a determinadas ideologías o partidos, sino que sea verdaderamente nacional y multipartidaria. Pese a lo dicho en un comienzo, dentro de los parámetros trazados por el respectivo régimen político, el ejecutivo puede hacer mucho a este respecto manteniendo consultas con el poder legislativo, los partidos políticos y otros sectores de opinión; en tal sentido resulta particularmente importante mantener canales de comunicación institucionalizados con las comisiones de relaciones exteriores de las cámaras del congreso nacional. La propia cancillería puede desarrollar actitudes y prácticas que faciliten el consenso anteriormente mencionado manteniendo contactos regulares con los departamentos internacionales de los partidos políticos, los representantes de los sectores empresariales, sindicales y otros similares, las universidades y los centros de estudios internacionales. En algunas partes funcionan unas comisiones asesoras, sobre bases más o menos formales o informales, integradas por personalidades con experiencia en el quehacer internacional como los ex cancilleres o ciertos representantes sectoriales. Por una razón anotada más arriba es conveniente que la cancillería mantenga relaciones de coordinación y de trabajo más o menos estrechas con los demás ministerios u otros organismos vinculados con el sector externo del estado. Sin embargo, cabe reiterar aquí la conveniencia de que la toma de decisiones en materia de política internacional se centralice en la cancillería. Sobre estos últimos aspectos se volverá más adelante.

4. Los sistemas de gestión de estos servicios

Ya se ha anticipado la necesidad de que los servicios exteriores cuenten con un sistema de gestión moderno e integrado que incorpore los sistemas de información y de capacitación del personal diplomático, como otros tantos elementos de apoyo, adecuándolos a la concepción global del

ministerio. En esta sección se analizan estos aspectos más detalladamente.

La estructura actual de las cancillerías contempla normalmente determinados órganos o departamentos, a cada uno de los cuales se asigna un ámbito de competencia, para ejercer la cual cuenta con una organización interna y se le asignan determinadas funciones específicas. En la medida en que la carrera diplomática esté reglamentada, su estructura debe ser funcional al esquema anteriormente mencionado. Naturalmente, este esquema puede ser modificado mediante una ley o un acto administrativo que establezca un nuevo organigrama, modificando los departamentos en que se divide el ministerio y alterando su esfera de competencia, su organización interna y sus funciones específicas.

Sin embargo, con frecuencia el diseño de un ministerio de relaciones exteriores en los diversos niveles señalados suele estar anticuado, lo que le impide cumplir las responsabilidades que actualmente tienen estos ministerios o por lo menos hacerlo eficientemente. Las cancillerías parecieran ser más propensas a este peligro, o más reacias al cambio, en razón de la propia importancia y delicadeza de las tareas que tradicionalmente han estado a cargo de ellas. Para adecuar la estructura de una cancillería a sus actuales responsabilidades, y para basarla en una visión moderna de las organizaciones, puede ser útil emplear el marco conceptual que a continuación se sugiere.

Ante todo es conveniente analizar esa estructura desde tres ángulos, aunque con frecuencia se superpongan en la práctica:

1. El ángulo **institucional** a nivel macro.
 2. El ángulo **organizativo** vinculado a su estructura u organigrama.
 3. El ángulo **temático** vinculado a los intereses que debe manejar el ministerio.
-
1. El primero de estos ángulos se refiere a la básica distinción entre el ministerio de relaciones exteriores y las misiones diplomáticas establecidas en el exterior. Estas últimas son consustanciales a estos ministerios. Históricamente, en los comienzos de la edad moderna, constituyeron el origen mismo de las cancillerías: sólo después de haber mantenido durante cierto tiempo embajadores en los lugares prioritarios los nuevos estados dieron el paso de crear el servicio exterior centralizado. Aparte de la obvia importancia de las misiones diplomáticas para las cancillerías, debe tenerse presente que éstas constituyen el único organismo del estado que posee una red de representaciones en el exterior, red que debería servir para fortalecer la articulación externa del país en todos los planos. De allí la importancia de perfeccionar la vinculación orgánica entre el ministerio y las misiones diplomáticas haciendo que estas últimas respondan muy directamente a la concepción global del ministerio, estableciendo vías formales de comunicación adecuadas, y manteniendo un activo flujo de información entre ambos polos. Con respecto a este último punto debe tenerse en cuenta que de las tres funciones básicas de las misiones diplomáticas -información, representación y negociación- la primera es la más importante pues constituye la base para el cumplimiento de las otras. Además los servicios exteriores procesan la información en que se basan sus decisiones de política dentro de un circuito integrado en que los flujos que se originan en las misiones diplomáticas son analizados en los ministerios y devueltos a éstas

en forma de conclusiones o instrucciones. De allí la importancia no sólo de que la calidad de la información sea adecuada sino de que ésta sea coherente, es decir de que ambos polos dispongan de una información similar debidamente organizada. Dentro de esta visión, el ministerio analiza las informaciones recibidas, formula las políticas, elabora programas, imparte instrucciones, negocia o encuadra las negociaciones, hace el seguimiento de la ejecución de los programas y evalúa los resultados de la aplicación de una política. Las misiones diplomáticas informan al ministerio acerca de los acontecimientos más importantes ocurridos en el país donde están acreditados, representan sus intereses nacionales frente al gobierno u otros sectores de ese mismo país, negocian asuntos políticos, jurídicos, comerciales o financieros, cumplen las instrucciones de su cancillería y formulan programas para llevarlas a cabo.

2. Desde un ángulo organizativo, la estructura u organigrama que en definitiva adopte un ministerio deberá encuadrarse dentro del esquema institucional propio de una cancillería señalado en un comienzo (ministerio y misiones diplomáticas), y basarse de alguna manera en la descripción de las tareas encomendadas a la cancillería desde un punto de vista temático y de sus requerimientos técnicos y operativos. Ya se han sugerido las principales opciones existentes en este plano, subrayándose que la elección de una u otra depende de cada ministerio, a condición de que en el diseño de las respectivas soluciones se aplique rigurosamente la metodología mencionada.
3. Además de esta básica diferenciación a nivel macro, el sistema de gestión, información y capacitación de una cancillería debe reflejar en la forma más explícita posible el espectro temático en que pueden clasificarse las

responsabilidades a su cargo, a fin de poder cumplirlas adecuadamente y/o brindar apoyo a las unidades o funcionarios directamente encargados de su cumplimiento. Generalmente esta función se cumple a nivel de las distintas direcciones del ministerio de relaciones exteriores. Esto se refleja con frecuencia en la existencia de una dirección de política exterior y otra de asuntos económicos. En algún sentido la distinción entre asuntos bilaterales y multilaterales también refleja la diferencia existente entre la naturaleza de los respectivos temas. Tradicionalmente estos ministerios han enfrentado la opción de organizarse sobre bases geográficas o temáticas. Algunas veces las responsabilidades emergentes, por lo general de naturaleza más técnica o especializada, son asignadas a una dirección de asuntos especiales donde se acumula un conjunto de tareas cuyo principal o común denominador es su mayor complejidad técnica, como ocurre en el caso del desarme, el medio ambiente, la transferencia de tecnología, el derecho del mar o el problema antártico.

La elección de un enfoque geográfico o temático en la estructuración de una cancillería dependerá de las conclusiones a que se llegue después de analizar las fórmulas institucionales más adecuadas para que ésta pueda cumplir sus responsabilidades basado en una clara definición de la naturaleza de las mismas desde un punto de vista sustantivo. Esto no implica que por regla general sea preferible una aproximación temática, ya que existen otras consideraciones basadas en la tradición y en las tareas que deben cumplir estos ministerios que pueden hacer aconsejable otras soluciones, pero lo que si debe estar claro en todo momento es el contenido temático de las tareas mencionadas y de los requerimientos que plantea su manejo tanto desde un punto de vista técnico como operativo. Sea que la organización de una cancillería responda preponde-

rantemente a un criterio geográfico o temático, esto último debe estar perfectamente claro para definir sus principales órganos, trazar la esfera de competencia de cada uno de ellos, fijar su organización interna y precisar sus funciones.

Cualquiera que sea la solución que se adopte hay que asegurar que los distintos órganos de la cancillería estén en condiciones de manejar los temas a su cargo desde un punto de vista sustantivo, por complejos que sean, recibiendo y procesando la información pertinente, consultando con las unidades técnicas del caso, analizando el problema a la luz de las informaciones mencionadas, elaborando los informes que fueren procedentes, formulando recomendaciones de política y elaborando programas de trabajo para implementarlas en su caso. Por otra parte es al emplear esta perspectiva -la temática- en donde más claramente surge la necesidad de que los órganos o funcionarios responsables del manejo de un problema determinado interactúen con otras unidades del servicio y de que éste cuente con mecanismos de coordinación, consulta, información que facilite ese trabajo colectivo. El adecuado manejo de los distintos temas entregados a estos ministerios desde un punto de vista técnico pone de relieve la importancia de contar con sistemas de información eficientes y con mecanismos modernos de formación del personal diplomático. Esto requiere que el funcionamiento del ministerio de relaciones exteriores se base en una estructura de información, análisis y operación coherente e integrada la cual, en líneas generales, debería organizarse de acuerdo con las siguientes variables.

Areas temático-funcionales

<i>Punto de referencia</i>	<i>Contenido temático</i>
El contexto internacional	Aspectos políticos
Los intereses nacionales	Aspectos económicos
Las regiones, países u organizaciones de referencia	Aspectos científico-tecnológicos Aspectos culturales

Sea que al analizar u organizar el sistema de gestión de una cancillería se esté adoptando el punto de vista global, temático u organizativo, dependiendo de las cuestiones que se desea resolver, en todos los casos hay que tener presente que en el desempeño de sus diversas funciones, la cancillería y sus distintos órganos deben efectuar, en proporciones variables según los casos, operaciones de tipo analítico-programático, de tipo relacional y de carácter administrativo.

Las primeras tienen que ver con el procesamiento y análisis de la información, con la elaboración de comentarios, conclusiones y recomendaciones basadas en la misma, con la presentación de sugerencias para la formulación de una política con la elaboración de programas de trabajo encaminadas a ponerla en práctica, con el diseño y la transmisión de directivas, y con el seguimiento y la evaluación de sus resultados.

Las funciones de tipo relacional tienen que ver con los procesos de coordinación, consulta e información a que da lugar el manejo de los distintos problemas entre el ministerio y las misiones diplomáticas, así como también entre distintas unidades de la cancillería; con los contactos y consultas que deben desarrollarse entre ésta y otros ministerios o dependencias del estado; con los contactos y negociaciones que debe

desarrollar la cancillería o sus misiones diplomáticas con sus interlocutores en el exterior, trátase de gobiernos, entidades no gubernamentales y organizaciones internacionales, según el caso, etc.

Las operaciones de tipo administrativo incluyen todas las actividades usuales en este plano, adaptadas al quehacer de una cancillería, tales como las de manejar el flujo de comunicaciones, organizar y distribuir la información, mantener los archivos, velar por la aplicación de los procedimientos establecidos para la actuación de estos ministerios y realizar o controlar los trámites respectivos, cuidar de los aspectos presupuestarios de las actividades de la cancillería, los que tienen que ver con la administración del personal, etc.

Sea que una actuación corresponda al ministerio o a sus misiones diplomáticas (desde un punto de vista global) cualquiera que sea su contenido sustantivo (desde un punto de vista temático) y cualquiera que sea el órgano encargado de ejecutarla dentro del ministro, lo normal es que en cada caso se deban desarrollar estas diversas operaciones. Por ello, en la definición de la esfera de competencia, la organización interna y las funciones de los distintos órganos o dependencias de un ministerio de relaciones exteriores, hay que tomar en cuenta la clasificación anteriormente mencionada. La falta de una adecuada diferenciación entre estos distintos tipos de operaciones en la descripción de las funciones correspondientes a los diversos órganos de un ministerio, o la excesiva separación entre ellas, perjudican el funcionamiento armonioso y eficiente de estos servicios. La adecuada definición y diferenciación de estas distintas operaciones, y su articulación dentro de una organización integrada, son esenciales para la estructuración racional de un ministerio de relaciones exteriores.

La tendencia a mantener separadas estas operaciones, o a no integrarlas adecuadamente en el funcionamiento ordinario de una cancillería tanto desde el punto de vista temático como organizativo, es particularmente común tratándose de las funciones de análisis y programación de la política exterior, por una parte, y de las funciones relacionales y de ejecución (incluyendo las administrativas) por la otra. Muchas veces las primeras tienden a concentrarse excesivamente en los niveles directivos del ministerio, delegándose poco en los niveles medios y en las misiones diplomáticas, dando lugar a una sobrecarga de trabajo en los niveles superiores anteriormente mencionados y a una participación insuficiente en las responsabilidades del ministerio en los demás niveles. Esto, a su vez, se traduce en uno de los defectos más corrientes que presentan estos ministerios: concentración y lentitud en el proceso decisorio; escasa intervención en las decisiones de las unidades y/o funcionarios que están más cerca del problema o trabajan directamente en el terreno; insuficiencia en el proceso de coordinación, consulta e información interno de estos ministerios; necesidad de tomar las decisiones sobre una base de información insuficiente o de dar un peso excesivo a los precedentes históricos en lugar de basarse en análisis más actualizados; tendencia a concentrar la atención, los recursos y el tiempo de los ministerios en una gama de temas tradicionales y consiguiente dificultad para incorporar temas nuevos, etc.

5. Algunas conclusiones

De las reflexiones anteriores se desprenden varias conclusiones centrales que deberían ser tomadas en cuenta en la estructuración de los ministerios de relaciones exteriores.

1. En el mundo de hoy y en la actual etapa de la evolución de los países latinoamericanos la política exterior constituye un elemento de apoyo fundamental para sus respectivos procesos de desarrollo, en la medida en que su tarea central consiste en maximizar la articulación externa del estado, en un periodo en que el desarrollo depende tan fundamentalmente de estas vinculaciones.
2. Los servicios exteriores deben constituir el punto focal del proceso de formulación y aplicación de la política exterior de los países, en estrecha vinculación con la presidencia, y a través de una coordinación muy estrecha con otras agencias vinculadas con el sector externo del estado.
3. Para poder proyectar una política exterior moderna, activa y eficiente los servicios exteriores deben contar con un sistema de gestión igualmente actualizado; el hecho de que las cancillerías latinoamericanas sean generalmente pobres constituye un incentivo adicional para maximizar el uso de los recursos disponibles a través de sistemas de gestión adecuados.
4. En la estructuración de estos servicios es necesario distinguir y articular cuidadosamente, a la vez, los desafíos institucionales planteados a nivel global, temático y organizacional. Si bien es posible aquí llegar a distintas soluciones, dependiendo de la tradición y las necesidades de cada ministerio, en el diseño de la solución que se escoja deben tomarse cuidadosamente en cuenta estos niveles.
5. Por regla general cada uno de los órganos de estos ministerios deben realizar operaciones analítico-programáticas, relacionales y administrativas, en distintas proporciones, siendo necesario tomar en cuenta esta diferenciación al definir la esfera de competencia, organización interna y funciones de estas unidades.

6. Tanto la calidad de la decisiones que adopte un ministerio como la posibilidad de que sus diversos niveles y unidades funcionen en forma coordinada depende de que cuenten con una base de información suficiente, moderna y uniforme, razón por la cual los sistemas de información de estos ministerios, y su organización temática y operativa, deben considerarse como un elemento auxiliar de sus mecanismos de gestión.
7. Lo mismo ocurre con los sistemas de formación del personal diplomático, los cuales deben estar diseñados para formar el tipo de personal que requiere el ministerio en función de la estructura adoptada y de las operaciones mediante la aplicación de los criterios anteriormente mencionados, tanto en el nivel de ingreso a la carrera diplomática como en las instancias que escoja cada ministerio para proporcionar una formación complementaria o superior al personal que se encuentra en servicio.

La modernización de los ministerios de relaciones exteriores depende muy fundamentalmente de que se adopte una visión sistémica e integrada de los mismos, inspirada en los lineamientos generales señalados más arriba o en otros similares, en lugar de abordar el mejoramiento de sus distintas unidades en forma separada y sin que estas acciones respondan a una visión en conjunto. Otro elemento que conviene combinar armoniosamente es el aporte proveniente de la experiencia internacional, que puede obtenerse a través de la participación de expertos o consultores internacionales. Con una firme dirección nacional de las acciones que se emprendan, unida a la designación de contrapartidas adecuadas en los distintos sectores del ministerio a que esas acciones se refieren, y sobre todo de una clara decisión a nivel ministerial.

Para ilustrar la naturaleza de las distintas variables mencionadas más arriba, y la interacción que debe haber entre ellas, se han preparado los tres gráficos adjuntos. Estos son puramente ilustrativos, y no pretenden privilegiar opción alguna, ya que en estas materias existen innumerables alternativas.

Gráfico 1
La Cancillería

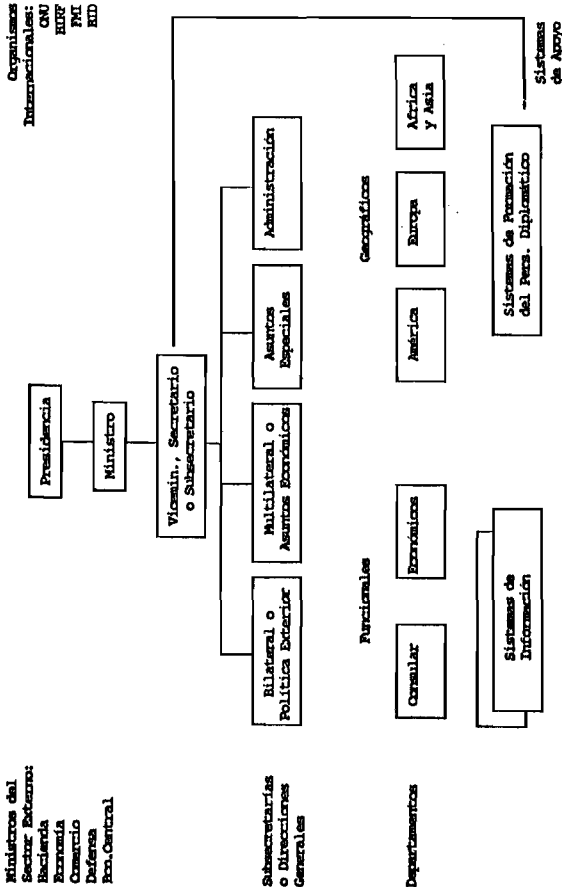


Gráfico 2
Cancillería y misiones diplomáticas

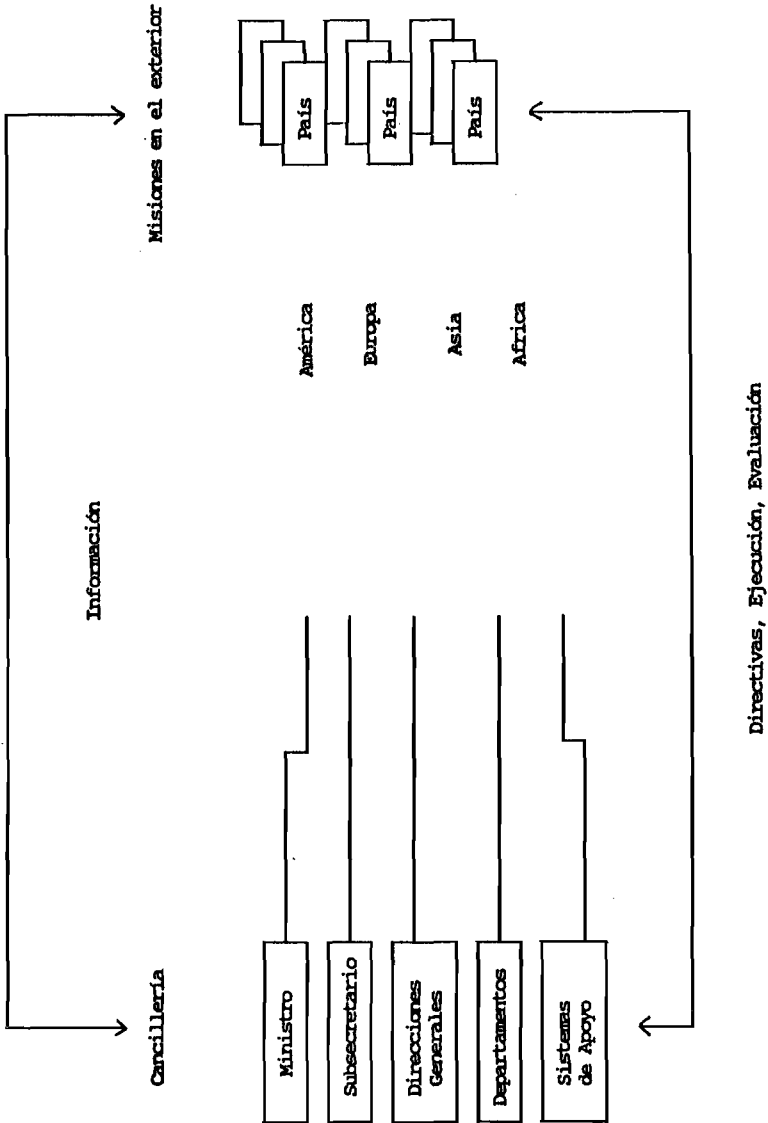
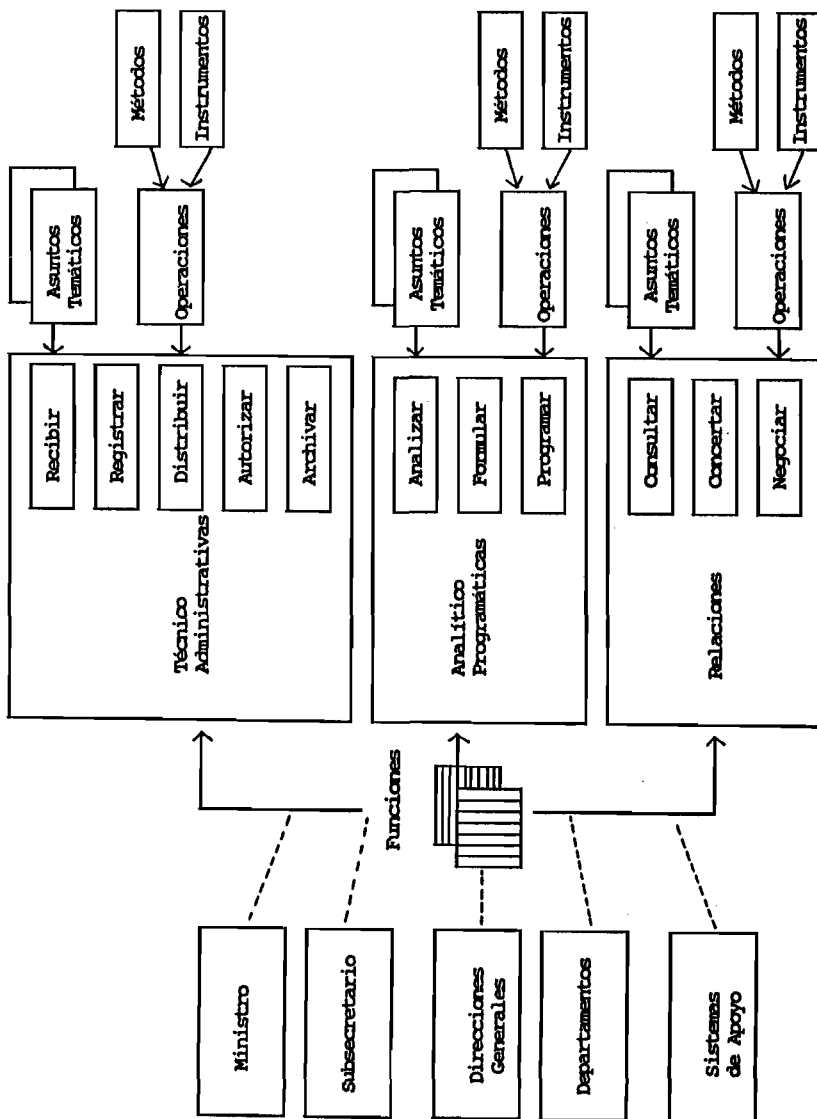


Gráfico 3
Ministerio



II PARTE

**ELEMENTOS
PARA EL ANALISIS
Y LA TOMA DE DECISIONES EN LOS
MINISTERIOS DE RELACIONES
EXTERIORES**

II PARTE

ELEMENTOS PARA EL ANALISIS Y LA TOMA DE DECISIONES EN LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES

1. Identificación de problemas de política exterior

Los ministerios de relaciones exteriores deben tener una capacidad para identificar problemas u oportunidades de política exterior de una manera más integral y articulada, que visualice los mismos dentro de un contexto de interdependencia entre ellos.

Esto requiere que los ministerios de relaciones exteriores desarrollen un conjunto de técnicas e instrumentos que les otorguen una capacidad para cumplir al menos dos funciones analíticas básicas:

- 1) La primera se refiere al reconocimiento o identificación del problema de política internacional de que se trate, función, que debe ser realizada tanto por el ministerio de relaciones exteriores a nivel central, como por las misiones diplomáticas en el exterior. Se precisan meca-

nismos para que la identificación del problema, desafío u oportunidad de política externa que realice la misión diplomática en el exterior, sea congruente con la del ministerio a nivel central.

En consecuencia, el analista a nivel de la misión en el exterior necesita una orientación respecto a qué pensar o a qué mirar, y a cómo proceder. Esta es una función que está también directamente relacionada con la información que recibe y con la habilidad del ministerio para interpretarla. Es importante señalar que aunque una misión diplomática en el exterior puede tratar de manera muy racional y objetiva la información respecto a un problema, es probable que ésta se encuentre influida por valores y fuertes emociones que muchas veces son conscientes y muchas veces inconscientes y que afectan la percepción del problema. Asimismo, puede que la misión en el exterior perciba una situación conflictiva, pero que la rechaze, reprima o restrinja la información hasta el punto de que llegue a considerar que el conflicto no existe. Ello producto de que puede existir una tendencia a rechazar aquellos datos que puedan dar origen a conflictos.

Pueden existir varias razones para esto: una primera, es que muchas veces se actúa para suprimir información que se supone produciría daño si acaso se percibiera en su totalidad. Otra dice relación con los límites de información que la misión es capaz de procesar, y finalmente, muchas veces se prefieren mantener sin alteraciones las políticas ya que habrían costos muy grandes si se acepta la información que implique un rechazo de las de políticas hasta ese momento vigentes y la formación de otras nuevas.

- 2) La segunda función se refiere a la identificación del contexto del problema. Esto implicará el análisis de al menos tres componentes básicos: (a) los criterios usados para definir el problema; (b) los modelos relevantes y contextuales relativos al entorno o al ambiente, y (c) las limitaciones de tiempo.

La identificación de estos tres componentes permiten al analista de política exterior, determinar la pertinencia y la extensión del problema, su inminencia, sus posibles efectos si acaso no es abordado y, en suma, las prioridades que debe otorgárseles dentro de los diversos problemas.

2. Selección de criterios

Aunque estos componentes tienen una gran interacción entre ellos, resulta conveniente tratarlos en forma separada.

La selección de los criterios adecuados, en virtud de los cuales se identifican los problemas de política exterior, resultan de fundamental importancia. Es indispensable que estos criterios sean compartidos entre la misión en el exterior y el ministerio. Un error común en la selección de criterios es la definición de problemas sobre la base de información inadecuada o sobre la base solamente de las condiciones actuales, es decir, sin tomar suficientemente en cuenta las condiciones futuras.

Otro peligro, consiste en basar los criterios más en los síntomas que en las causas profundas de los problemas. Existen algunas reglas para la selección de criterios que pueden servir

como orientación a las misiones diplomáticas. La primera es que el conjunto de criterios debe estar en concordancia con el ámbito del problema. Mientras mayor es este último, más general es el criterio. En cambio si el problema es de un ámbito más estrecho, se deben formular preguntas más específicas orientadas hacia la definición de políticas o programas más restringidos.

En este nivel, el criterio de selección estará orientado básicamente a lo que es posible, ya que no existe el tiempo suficiente para buscar los canales de comunicación óptimos y obtener la información más completa. En este caso, se formularán preguntas respecto a qué actores internacionales específicos resultarán afectados, de qué manera y en qué magnitud por la política específica que se adopte.

En la selección de criterios para la identificación de problemas que requieren alternativas de políticas exteriores, debe considerarse no solamente el contexto internacional o los problemas que derivan del escenario internacional, sino que también aquellos problemas más bien internos de cada país, cuya resolución puede ser abordada a través de políticas externas. En este sentido, será importante por lo tanto, determinar el contexto en el cual surgen los problemas internos que tienen una proyección externa, y desde el punto de vista internacional, de qué manera el ministerio de relaciones exteriores actúa como punto focal para la identificación de esos problemas internos y cómo se articula ese ministerio con otros agentes del Estado, públicos y privados, y otros actores internos del país con este propósito. El principal obstáculo para establecer criterios que permitan seleccionar la alternativa de política más adecuada deriva del hecho de que el formulador de las políticas se enfrenta a un contexto caracterizado por una complejidad de valores e intereses. Esta complejidad se refiere fundamentalmente a la existencia de

múltiples y competitivos valores e intereses que están envueltos en un determinado problema de política exterior. Ello plantea el desafío de establecer una política que comprenda y agregue todos los valores y problemas competitivos. Si no existe, es indispensable por lo tanto establecer un "criterio de utilidad", pues de otra manera al formulador de política y al que toma decisiones le será muy difícil juzgar cuál curso de acción es mejor en un contexto general. La ausencia de estos "criterios de utilidad" lleva a los decisores de políticas a formular alternativas a través de la compensación de valores o intereses cuyo manejo entraña enormes dificultades. Los problemas de política exterior comprenden típicamente una multiplicidad de valores e intereses competitivos, lo que hace que los decisores de política tropiecen con grandes dificultades para la definición de un sólo "criterio de utilidad", por el cual juzgar el "mejor" curso de acción.

3. El criterio del interés nacional

En principio, el criterio del interés nacional debería ayudar a los decisores a manejar de una manera adecuada la complejidad de valores y a mejorar los juicios acerca de cuáles son los mejores fines y metas de una política exterior. En la práctica, sin embargo, el interés nacional se ha convertido en un concepto elástico y ambiguo, por lo que su rol en cuanto a orientador de la política externa resulta muchas veces problemático y controversial. En efecto, con el proceso de transición desde el "*laissez faire*" hacia el estado social después de 1914, el carácter del interés nacional cambió significativamente.

Los intereses de un mayor número de grupos empezaron a ser afectados por las políticas externas, ya que ésta se expandió mucho más profundamente y entró en forma explícita en campos diversos, tales como el económico, el tecnológico,

el del medio ambiente, etc. Comenzaron a ser tomados en cuenta también los intereses de un número mayor de individuos y grupos, los que pasaron a ejercer influencia en las demandas de política externa. Empezó a ser cada vez más convincente el intento de atribuir al Estado un interés superior por sí mismo independiente y por encima de los intereses de grupos y ciudadanos. Por lo tanto, el ámbito del interés nacional se amplió en contraste con las situaciones prevalecientes durante el Siglo XIX. Más aún, aquella distinción tradicional entre las políticas internas y externas, ha empezado a diluirse durante las décadas recientes. Se transforma en un lugar común la observación de que los problemas más importantes de las políticas nacionales, como los que tienen que ver con la energía, la alimentación, la inflación, el comercio, el medio ambiente, el espacio exterior y aún la seguridad interna, tienen tanto implicaciones internas como externas. Por consiguiente, si a este concepto se lo continúa utilizando para la determinación de una política externa, es necesario que el concepto de interés nacional abarque los aspectos externos e internos del tema de política pertinentes. En consecuencia, el cálculo del "interés nacional" se ha convertido en un asunto mucho más complicado y más impredecible que cuando este era usado en los sistemas de la diplomacia clásica.

Algunos analistas modernos han llegado a concluir incluso que no es útil pensar en términos del interés nacional y que el significado del concepto se reduce a lo que simplemente surge de la formulación de la política específica. Otros han tratado de delimitar más precisamente lo que se entiende por el interés nacional, y le han llamado a éste el "interés nacional irreductible", que sería básicamente la sobrevivencia física del país y de los ciudadanos, la libertad que tiene un país para escoger sus propias formas de gobierno, y la subsistencia económica.

Sin embargo, las implicaciones de estos "intereses nacionales irreductibles" para la política exterior no resultan evidentes por sí mismo. En primer lugar, una compensación de valores o dilemas entre estos intereses irreductibles no es frecuente en la política externa. Una opción forzada entre estos tres tipos de intereses resulta sin duda difícil, y normalmente los decisores de política exterior sostienen que ninguno de estos intereses irreductibles debe quedar subordinado a otro. Otra dificultad para abordar estas compensaciones entre estos tres intereses irreductibles, deriva del hecho de que el interés nacional es una meta no operacional que no provee los mecanismos para medir y comparar políticas alternativas. Por lo tanto, el peso que se le dé a estos tres intereses irreductibles permanece más bien en el juicio de los decisores de alto nivel de la política exterior. También, el hecho de que el interés nacional constituya una meta no-operacional genera una tendencia hacia la consideración de las metas particulares de la política externa con la que se identifican los distintos organismos o agencias que participan en ellas, tendiéndose a producir un reemplazo de concepciones más amplias y más balanceadas de lo que el interés nacional implica. En consecuencia, los diferentes actores tienden a ver los problemas desde su propia perspectiva que está dada por su propio organismo o agencia. Aún con esta definición más delimitada pueden surgir muchas importantes situaciones de política externa en las cuales este interés nacional irreductible esté presente. El concepto de interés irreductible pasa a ser un instrumento útil si expresamente se le adopta como un criterio para la política externa, pero sin olvidar que resulta ser incompleto. Por lo tanto, es necesario establecer procedimientos y estándares consistentes para delimitar qué intereses se van a perseguir y a través de qué medios con el objeto de que las ideologías no ejerzan una influencia indebida. Además del factor ideológico, es preciso tomar en consideración otros elementos que entran en juego. Entre ellos hay que destacar la

imagen que el formulador de política tiene de su oponente, su visión respecto a la naturaleza del conflicto con el oponente, y sus creencias acerca del sistema internacional. Estas creencias e imágenes influyen directamente en la percepción que el formulador de políticas externas tiene acerca de las amenazas al interés nacional y en la evaluación que hace de los riesgos en diferentes situaciones en las cuales se requieren acciones para salvaguardar el interés nacional. Es preciso señalar, que una vez formadas estas creencias tienden a ser estables. No son fácilmente falsificadas o alteradas por nuevas informaciones que desafían su validez. Por lo tanto, las creencias respecto al oponente y a la naturaleza del sistema internacional asumen normalmente la forma de axiomas que guían y limitan el diseño de política. Su rol en el procesamiento y en la evaluación de la información puede ser particularmente importante, aunque también cuestionable cuando los decisores de políticas enfrentan situaciones caracterizadas por una gran complejidad de valores y por la incertidumbre de la información.

4. Parámetros contextuales relevantes

Luego de la determinación de los criterios para definir el problema o los problemas de política exterior, el analista está en condiciones de identificar los parámetros contextuales y ambientales relevantes. Esto significa, en términos específicos, que tanto la misión diplomática como el ministerio a nivel central, determinarán los actores afectados por la política específica, definiendo no solamente los que son afectados sino también los que no lo son, y la forma en que probablemente estos van a interactuar. La misión diplomática hará una evaluación preliminar de los eventuales beneficiarios y eventuales perdedores, ya que esto permite hacer una estimación

general acerca de la importancia del problema. Otro propósito al determinar los actores relevantes que resultarán afectados es establecer cómo estos interactuarán con el problema. El analista debe procurar entender cabalmente en esta fase qué fuerzas o causas motivan las diferentes coaliciones que se formarán con respecto al problema mismo de política exterior. A nivel de la misión diplomática en el exterior, es importante que se delimite el problema mismo, es decir, delinear los límites que lo distinguen respecto al ambiente circundante. Para ello, es preciso tomar en consideración que los analistas o el ministerio de relaciones exteriores, sólo puede procesar una limitada capacidad de información, lo que exige que el tamaño del problema sea acotado hasta que resulte manejable. Un mecanismo para este efecto, consiste en definir el problema tan delimitadamente que pueda ser analizado como un todo. Sin embargo, con determinados problemas más significativos, ello resulta difícil. La otra forma es desagregar el problema entre un número más pequeño y manejable número de subprogramas. De lo que se trata acá es de solucionar cada uno de los subprogramas, con la esperanza que las soluciones tomadas o todas las alternativas consigan una solución para el problema más amplio. Sin embargo, hay que destacar que esto resulta bastante más complicado en la realidad, debido fundamentalmente a los problemas de coordinación entre las distintas unidades o partes del ministerio, que muchas veces tienen objetivos diferentes.

5. El factor tiempo

El otro factor que el analista debe tomar en consideración para abocarse a un determinado problema de política exterior, se refiere a la determinación de las limitaciones de tiempo. La pregunta fundamental que el analista a nivel

especialmente de la misión diplomática debe hacerse, y posteriormente a nivel del ministerio centralmente es la siguiente: ¿de cuánto tiempo se dispone para estudiar el problema antes de que éste empiece a suscitar efectos adversos?

Resulta evidente que frente a dos problemas de política exterior de igual magnitud, aquel que podría tener un impacto más adverso recibirá una prioridad y una atención más alta. En cambio, aquel que aún no está presionando de una manera muy intensa tenderá a ser relegado a un segundo plano. En definitiva, la mayor o menor urgencia de un problema plantea mayores o menores restricciones de tiempo para abocarse a su solución. Por otra parte, hay que señalar que cuando el que tiene que tomar la decisión respecto a la política específica, trabaja presionado por el tiempo, este está más expuesto a cometer errores. Esto no significa necesariamente que la presión del tiempo sea el único factor determinante que induzca a errores en la resolución de problemas de política exterior. También el paso del tiempo puede constituir un factor crítico capaz de inducirá una alternación en la totalidad del contexto, haciéndose necesaria entonces una completa reformulación del problema y de sus soluciones alternativas. No cabe subestimar el cambio del contexto, ya que el mundo estático no existe para quienes tienen que tomar decisiones de políticas. Por esta razón, el tiempo es un factor gerencial clave, y no cabe duda que los problemas de política externa están muy a menudo estrechamente ligados al tiempo disponible para adoptar una resolución oportuna.

6. La generación de alternativas de políticas externas

La otra tarea fundamental de análisis de política, que requiere un fortalecimiento de las capacidades para llevarla a cabo tanto en el ministerio como en las misiones diplomáticas, está constituida por la generación de alternativas políticas y de opciones.

Tradicionalmente, la selección de las alternativas adecuadas ha estado en manos de los decisores (ministerio de relaciones exteriores a nivel central) y la ejecución de las políticas en manos fundamentalmente de las misiones en el exterior. Aunque tal vez esta división del trabajo resulte conveniente, el aislamiento entre ambos procesos o las carencias de comunicación pueden llevar a un desempeño inadecuado de las políticas. Una característica importante que debe estar presente en el proceso de generación de alternativas de políticas externas, sobre todo cuando surgen problemas emergentes o nuevos, es la necesidad de que se actúe o se tenga un enfoque o una perspectiva de carácter creativo.

Uno de los propósitos fundamentales al introducir la creatividad y la innovación en el proceso político y especialmente en la generación de alternativas a nivel de la misión diplomática es permitir que la misión piense más allá de los límites de los intereses del país en el cual desarrolla su función.

Por otra parte, muchas veces en los ministerios de relaciones exteriores se tiende a reprimir la creatividad en la solución de problemas de política exterior, debido a un conjunto de características organizacionales que se atribuyen a las grandes burocracias. Estas dicen relación con la preferencia que ellas tienen por procedimientos operativos

estandarizados, la escasez de tiempo, y también la carencia de incentivos adecuados para operar con creatividad.

En el proceso de generación de alternativas, corresponde a la misión diplomática:

- (a) preparar un "menú" de alternativas de políticas que comprendan un rango apropiado de soluciones viables; este rango puede incluir la inacción o la acción radical y debe ser suficientemente amplio, de modo de permitir al ministerio a nivel central escoger entre las diferentes capacidades, recursos y niveles de política con el objeto de que pueda decidir y hacer las compensaciones entre alternativas diferentes.
- (b) en las propuestas iniciales de alternativas, la misión diplomática debe evitar propuestas de planes aplicables a diferentes conjuntos de requerimientos o alternativas no factibles como aquellas cuya viabilidad es nula por falta de tiempo o de recursos.
- (c) resulta conveniente que en este proceso inicial de generación de alternativas la misión proceda a delinear las estrategias de ejecución de la política, y provea una completa documentación para que su trabajo sea entendido, de tal manera de que pueda en caso necesario reconstruirse el ejercicio.

Luego de que se ha concluido el proceso de generación de alternativas, el ministerio a nivel central debería avanzar a una segunda etapa de vital importancia. Ella se refiere a la necesidad de efectuar una estimación de los costos y beneficios predecibles de las consecuencias de las opciones que se deben tomar. El objetivo central de este esfuerzo es reducir las incertidumbres asociadas a las posibles opciones frente a las alternativas tomando en consideración distinto tipo de

restricciones, tales como el tiempo, restricciones intelectuales, de recursos, etc.

En definitiva, aquí se tratará de pasar del reconocimiento inicial del problema de política externa y de sus soluciones tentativas, a una etapa en la que se exploren las dimensiones totales del problema, con el propósito de refinar las opciones para la resolución del mismo y de calcular los costos y beneficios asociados a las posibles estrategias de acción que se adopten.

Al hacer este proceso de selección, el ministerio debería tomar en consideración un conjunto de factores:

- (a) El primer factor se refiere al contexto del problema de política exterior, y a las alternativas propuestas para solucionarlo. El ministerio debe determinar qué valores y metas se persiguen y qué interacciones con otros actores internos del país se requieren para conseguir estos fines. Es decir, al abordar el contexto del problema, resultan fundamentales las funciones de coordinación, tanto al interior del ministerio mismo con las distintas unidades que intervienen en el tratamiento del problema, así como también con los otros actores internos dentro del país.

Dentro del ámbito contextual, la cultura política ocupa un lugar central. Los aspectos culturales del entorno o del ambiente gravitan en forma muy significativa en las opciones de política exterior, ya que éstas muchas veces son adoptadas en función de culturas diferentes. No resulta muy adecuado entonces, medir los impactos de una determinada política externa, en términos solamente de los criterios culturales del ministerio de relaciones exteriores que la adopta, ya que esta puede

ser diferente a las perspectivas del otro país respecto al cual la política exterior se supone que va a operar.

- (b) Otro factor que debe considerar el ministerio de relaciones exteriores a nivel central es el factor de influencia. Es decir, todo lo que se refiere a las variables susceptibles de ser manipuladas por el ministerio, ya que una decisión de política externa debe reflejar el poder o los puntos de influencia necesarios para abordar y corregir los problemas específicos o poner en ejecución las alternativas propuestas. Asimismo es importante señalar, que el nivel de influencia varía de acuerdo a la oportunidad en que se adopte la política específica y a la situación misma. Otro factor se refiere a que el ministerio debe tomar en consideración cuán importante es el problema específico de política exterior que se pretende abordar y cuáles son los costos de las distintas soluciones. Ello, porque sin una determinación de la importancia relativa del problema, es muy difícil asignar recursos de manera efectiva. La importancia del problema de política exterior determina la prioridad que se le otorga entre los diferentes problemas. Si no se determinan prioridades, se corre el riesgo de que los recursos sean gastados en un problema que no es importante en comparación con otras materias que están presionando, y todo esto puede redundar en una inadecuada asignación de recursos. Asimismo, habrá que considerar que en tiempos de crisis, las prioridades resultan muchas veces abandonadas.
- (c) El ministerio a nivel central, en el proceso de selección de políticas debe confiar en información o datos para tomar decisiones. En este sentido, al menos hay dos preguntas cruciales que deben formularse para colocar esto en evidencia: ¿qué información se encuentra disponible o falta? ¿cuál información puede ser confiable?

- (d) Un factor que resulta difícil de determinar en términos específicos, pero que tiene una importancia relevante para la selección de las alternativas de políticas externas, se refiere a la personalidad de aquellos que están envueltos en los programas y políticas, incluyendo la del decisor, y en especial considere de qué manera a la personalidad de aquellos que están envueltos en los programas y políticas incluyendo la del decisor en el nivel más alto, tales como el ministro o el presidente de la república. Es importante que el ministerio a nivel central, en la selección de las alternativas de políticas tome en consideración la personalidad del decisor, y en especial considere de qué manera le afectará determinada política externa, con el fin de poder considerar sus eventuales reacciones. Esto es particularmente importante en los contextos de "crisis" ya que es en estas situaciones donde la personalidad de los decisores adquiere particular relevancia.

Será preciso preguntarse, en consecuencia, si se posee la información necesaria para tomar una decisión, si esta es correcta y si es adecuada la forma en que ésta está estructurada. El ministerio debe también considerar el hecho de que ninguna información es neutral. La mayoría está procesada, interpretada y evaluada de acuerdo a un conjunto de objetivos y nadie puede garantizar su absoluta neutralidad. Esto ocurre incluso con la información que supuestamente es muy técnica. Otro aspecto que es necesario considerar es que el ministerio de relaciones muchas veces necesita validar su decisión, razón por la cual busca establecer múltiples canales de información con el objeto de calibrar la confiabilidad de la información recibida a través de los canales formales o establecidos.

7. La capacidad de pronóstico en las políticas externas

Luego de la determinación de las diferentes alternativas para resolver un problema o un conjunto de problemas de política exterior, que requieren de determinadas políticas para abordarlos es indispensable que el ministerio de relaciones exteriores, en un proceso conjunto en el nivel central y el nivel de las misiones diplomáticas, pueda pronosticar las consecuencias de las diferentes alternativas de políticas. Sin una adecuada capacidad de pronóstico, el proceso de formulación de políticas exteriores, sería una actividad estéril. Tomando en consideración los cambios que están ocurriendo en el escenario internacional, su velocidad y magnitud es indispensable que las cancillerías desarrollen una cierta capacidad para comprender el futuro. La capacidad de pronóstico debería ser un proceso desarrollado de manera conjunta entre el ministerio a nivel central, y las misiones diplomáticas, y puede revestir muchas maneras y formas, entre las cuales al menos tres de ellas deberían considerarse proyecciones, predicciones y conjeturas.

La proyección constituye un pronóstico basado en la extrapolación de las tendencias actuales o históricas que han existido en las relaciones con un determinado país o frente a una situación internacional determinada. Las proyecciones están normalmente basadas en argumentos de casos paralelos, como por ejemplo, las similitudes entre determinadas situaciones o casos que se han producido en la relación con un determinado país.

La predicción es un pronóstico basado en presunciones teóricas explícitas. Ellas pueden tomar diversas formas, entre las cuales para los efectos de la política exterior las más relevantes, constituyen por ejemplo, las analógicas. Es decir,

la similitud de determinados hechos que ocurren en la relación con un determinado país, podría ser aplicable a otro país en ciertas circunstancias y manteniendo variables más o menos similares. Las características principales de las predicciones es que permiten especificar los poderes generadores o las causas y las consecuencias (efectos), o los procesos paralelos o analogías que supuestamente subyacen en una determinada relación con un determinado país.

La conjetura es un pronóstico basado en juicios subjetivos respecto al futuro de las relaciones entre un país y otro o de una situación importante. Estos juicios pueden tomar por ejemplo, la forma de argumentos intuitivos, en donde las presunciones acerca de los supuestos subyacentes de una determinada relación externa o respecto a los que eventualmente serán afectados por una determinada política externa, son usados para apoyar o sostener las formulaciones que se hacen acerca de lo que ocurrirá en el futuro.

Cualquiera sea la forma que el pronóstico adopte, ya sea como proyección, predicción o conjetura, su funciones analíticas tanto en el ministerio a nivel central como en las misiones diplomáticas serían las siguientes:

- (a) determinar las consecuencias de las políticas exteriores existentes, es decir, los pronósticos son usados para hacer estimaciones de cambios eventuales en las relaciones con un determinado país, si no son adoptadas nuevas acciones de política exterior en determinados casos.
- (b) estimar los cambios que se pueden producir en las relaciones con un determinado país, es decir, cuáles son las transformaciones que son capaces de sobrevenir si se adoptan nuevas políticas externas; en este sentido, los

pronósticos ayudan a especificar las nuevas políticas exteriores.

- (c) anticipar cambios en los contenidos de las nuevas políticas externas.
- (d) estimar el apoyo probable (u oposición) que recibirán las distintas alternativas de políticas externas que se pretendan ejecutar tanto en las relaciones con un determinado país, como en las de un conjunto de ellos, es decir, estimar el comportamiento de aquellos que resultarán afectados en el caso que se ejecute una determinada política externa.

Estas cuatro funciones analíticas deben ser desarrolladas, a través de una estrecha interacción e información entre el ministerio de relaciones exteriores a nivel central y las misiones diplomáticas.

8. Ejecución de Políticas Exteriores

Luego de la selección de alternativas de políticas, el ministerio de relaciones exteriores, a nivel central, debe desempeñar la función de ejecución de las mismas. Para ello, debería utilizar el método analítico de recomendación, lo que implica la transformación de la información acerca de las políticas alternativas en información acerca de las acciones de políticas que puedan significar la obtención de determinados resultados. En consecuencia, para recomendar una acción en política exterior, se requiere información previa acerca de las consecuencias de las actuaciones basadas en diferentes alternativas.

El ministerio para ejecutar las políticas, debe tomar decisiones, deben cumplir ciertas condiciones analíticas:

- (a) identificar el problema de política;
- (b) definir un cierto rango consistente de metas y objetivos, cuya consecución puede representar la solución del problema de política exterior;
- (c) identificar las alternativas de políticas susceptibles de contribuir al logro de cada una de las metas y objetivos;
- (d) pronosticar, en la medida de lo posible, las consecuencias que puedan resultar de la selección de cada una de las alternativas;
- (e) comparar cada alternativa en términos de sus consecuencias para la obtención de cada una de las metas y objetivos; y
- (f) elegir aquella alternativa que maximiza la obtención de los objetivos.

Si se parte del supuesto de que la política exterior debe estructurarse institucionalmente con una perspectiva sistémica, y por lo tanto el ministerio de relaciones exteriores es considerado como el *punto focal central* de este sistema, en esta etapa de implementación de políticas es cuando surge más claramente la necesidad de que el ministerio coordine sus acciones de implementación con los distintos actores que participan en la política exterior, tanto públicos como privados. Por tanto, el ministerio de relaciones exteriores debe ser capaz de desempeñar y ejecutar acciones que permitan una precisa coordinación de la conducta de muchos actores públicos y privados. Para garantizar un desempeño eficaz de estas acciones, se requieren conjuntos encadenados de procedimientos operativos estandarizados que generen acciones específicas.

Por otro lado, es indispensable considerar que los análisis y las predicciones deben incluir como una dimensión importante para que ellas sean adecuadas, la factibilidad administrativa. Es decir, muchas veces hay una significativa brecha entre lo que los decisores de políticas a nivel del Ministro eligen o habrían elegido, y lo que el ministerio es capaz de ejecutar en la práctica. Esto mismo ocurre con aquellas políticas que requieren la coordinación entre diversos actores.

Existen muchos factores que influyen en el éxito o en las fallas en materia de ejecución de las políticas externas. Un primer factor tiene que ver con las fuentes de políticas externas o el origen de ellas. En una sociedad democrática la política externa puede provenir desde distintos ámbitos de poder, por la naturaleza específica de la política existe un cierto consenso entre estos distintos ámbitos de poder, no hay que desconocer que cada ámbito de poder tiene distintos roles y distintas funciones en el gobierno, lo que de alguna manera determina su capacidad para ejecutar una política exterior determinada. Por otro lado, no siempre las distintas fuentes originarias de una política externa se complementan para la materialización de las políticas. Por lo tanto, en algunos casos, suelen haber oposiciones entre ellas, lo que naturalmente afectará a su ejecución aún cuando las opciones estén claramente definidas. Así por ejemplo, puede ocurrir, en una determinada política exterior, que no haya una suficiente coordinación y colaboración entre un ministerio en el área económica y el ministerio de relaciones exteriores.

Un segundo factor se refiere a la claridad con que se articula formal o informalmente el propósito subyacente a una determinada política exterior. Mientras más precisa sea la definición del propósito de la política, resultara más probable que la materialización de ésta se haga en armonía con su

intención original y mayor la posibilidad, por ende, de que sea ejecutada, como un todo.

Esta precisión muchas veces falla en las instancias superiores de decisión de los ministerios de relaciones exteriores, o de las presidencias de las repúblicas, cuando hay confusión respecto al propósito de la política externa específica de que se trate o cuando hay distintos sostenedores de ésta, cuyo apoyo obedece a razones diferentes.

El propósito de la intención alude a los resultados deseados frente a los problemas de política exterior entre individuos, mientras que la política externa comprende programas diseñados para producir u obtener estos resultados. El ministerio de relaciones exteriores en sus niveles superiores debe tener concepciones generales y abstractas en sus propósitos debido a que muchas veces le resulta difícil, e incluso imposible visualizar todos los contextos de materialización de las políticas externas específicas. En la práctica el exceso de especificación la administración "micro" pueden afectar la ejecución de un determinado programa. Una política puede ser especificada de manera tan limitada que su ejecución se haga muy difícil. También, una falla similar puede derivarse de la falta de especificación, lo que sucede si acaso las operaciones para implementar una determinada política externa son definidas prematuramente. Sin embargo, más que de las minucias relativas a las estrategias de ejecución, el ministerio de relaciones exteriores debe concentrarse en el requisito de tener objetivos claros a través de una cuidadosa especificación de intenciones o propósitos, y un plan adecuado para medir los efectos o hacer una evaluación de los resultados e impactos de las políticas exteriores.

Para que una determinada política exterior funcione eficazmente, en el sentido de que pueda ejecutarse sin mayo-

res restricciones, es preciso que el ministerio de relaciones exteriores se coordine con todas las instituciones o actores públicos y privados envueltas o que tienen intereses en la política exterior de que se trate.

El otro factor que influye de manera muy determinante en la ejecución de las políticas exteriores se refiere a los recursos con que cuenta el ministerio de relaciones exteriores para la ejecución de las políticas. Entre éstos, los más importantes se refieren a los recursos económicos al tiempo y los recursos humanos. El ministerio de relaciones exteriores debe tomar suficientes precauciones y con suficiente anticipación respecto a las consecuencias no previstas en materia de costos que pudieran derivarse de la asignación de recursos, así como del efecto probable de éstas sobre la ejecución de las políticas externas. Asimismo, el tiempo constituye otro factor importante. Los ministerios de relaciones exteriores muchas veces están forzados a cumplir determinados plazos que pueden restringir su capacidad para ejecutar políticas externas de manera eficiente. Esto ocurre fundamentalmente en períodos de crisis, en donde se tienen que tomar decisiones de política externa con mucha rapidez.

La capacidad y las habilidades de los recursos humanos del Ministerio, constituyen un factor imprescindible para una eficiente ejecución de las políticas exteriores.

III PARTE

ANEXOS

ANEXO I

NOTAS SOBRE PROGRAMAS DE FORMACION EN RELACIONES INTERNACIONALES

El estudio de las relaciones internacionales es relativamente nuevo en América Latina. Hace diez o doce años, cuando se fundó el RIAL, era muy escasa la investigación en este campo y muy pocas las publicaciones sobre la materia. Hasta entonces muy pocos centros habían desarrollado algún interés o especialización en estos temas. Del mismo modo, la docencia en materia de relaciones internacionales se limitaba a unas cuantas instituciones y su expansión suponía, como requisito, el mejoramiento de la investigación, la acumulación de antecedentes y la formación de académicos en relación con estos temas.

La transformación que por aquel entonces estaba comenzando a experimentar el escenario internacional y la creciente complejidad e interdependencia entre los distintos temas, el incremento de la integración internacional de los países latinoamericanos y la progresiva politización de ciertos problemas que antiguamente habían sido reservados a la esfera militar, comercial o financiera, determinaron que en los últimos años se asignara una importancia considerablemente

mayor que en el pasado a la política internacional y a los servicios exteriores de esos países. Ello estimuló la investigación sobre estos temas y elevó las exigencias relacionadas con la calidad de la misma, enfrentándola con criterios de relevancia y excelencia académica comúnmente aceptados, y promoviendo un equilibrio adecuado entre el tratamiento de los distintos temas. La puesta en marcha de programas de docentes a nivel de postgrado en esta disciplina enfrentará probablemente similares desafíos. Ellos se traducirán en la necesidad de combinar cursos básicos sobre temas fundamentales de relaciones internacionales con actividades que pongan énfasis en los particulares intereses y problemas de cada subregión o cada país. La enseñanza de las ciencias sociales en América Latina, e incluso las limitadas experiencias docentes en el campo de las relaciones internacionales, señala la posibilidad de adoptar varias opciones equivocadas: (1) programas en que los temas y enfoques tradicionales ocupan un lugar excesivo creando un marco que dificulta la incorporación de elementos modernos a su gravitación en el conjunto; (2) programas que ofrecen un mosaico de cursos sobre áreas de problemas en los cuales cuenta, con especialistas sin proporcionar una formación básica suficiente ni tampoco una perspectiva latinoamericana; (3) programas académicamente coherentes con los standarts internacionales pero con escasa raigambre latinoamericana, y (4) programas centrados en la problemática regional o subregional que ofrecen una enseñanza insuficiente o desequilibrada sobre los aspectos básicos de la disciplina

Para superar estos problemas se necesitaría, por una parte, asegurar que estos programas tengan acceso a un núcleo básico de cursos y actividades formativas relacionados con los aspectos centrales de la disciplina y respaldados por una masa crítica de académicos con gran competencia en los respectivos temas. Por la otra, combinar cursos sobre relaciones internacionales propiamente dichas con otros vinculados con la

política exterior y la función de los servicios diplomáticos, (incluyendo los cursos de carácter instrumental que se estimaran pertinentes para la formación de los profesionales respectivos), dos aspectos que en América Latina suelen estar considerablemente separados.

Además de las consideraciones relacionadas con la necesidad de que un programa moderno de formación en relaciones internacionales y en política exterior posea un equilibrio académico compatible con el estado actual de la disciplina, y una amplitud de temática que atraiga a las instituciones interesadas en estas cuestiones, al formular estas reflexiones hemos consultado los programas de licenciatura de El Colegio de México y la Universidad de Brasilia, los cursos de la Escuela Diplomática de Madrid, los de magister de la Universidad de Chile, Católica de Chile, Belgrano de Buenos Aires y FLACSO (Buenos Aires), y el Programa Centroamericano de FLACSO-San José, entre otros.

Se sugieren siete cursos básicos que, con base en las consultas anteriormente mencionadas, parecerían ser lo fundamental en un programa moderno de enseñanza a nivel de postgrado en relaciones internacionales.

1. Teoría de las Relaciones Internacionales

- **Justificación.** El desarrollo de la disciplina está profundamente marcado por el contrapunto o choque entre distintas escuelas, no sólo en los países avanzados, sino también en América Latina. Sin embargo, en este último caso se presenta el peligro de que las opciones teóricas sean adoptadas en forma inconsciente, o el de utilizar traducciones literales de enfoques provenientes de otras realidades. Cuestiones tales como el nivel de análisis, la

preferencia por determinados temas o la incapacidad de integrar dentro de una visión de conjunto los distintos aspectos que presentan las relaciones internacionales, dependen fundamentalmente de que se cuente o no con una sólida formación teórica.

- **Contenido.** Papel de la teoría de las ciencias sociales. El desarrollo de la teoría en las relaciones internacionales. Principales debates teóricos durante el presente siglo: realistas versus idealistas; tradicionalistas y científicos; los neoclásicos y sus críticos. Principales escuelas globales: realismo y neorealismo; el marxismo y los enfoques de la dependencia; el enfoque de la interdependencia. Escuelas de alcance medio: teorías de las decisiones, etc.

2. **Política internacional contemporánea**

- **Justificación.** El énfasis en determinadas áreas o cuestiones de la vida internacional de particular relevancia para América Latina, como los problemas planteados por sus relaciones con Estados Unidos, la seguridad regional o la cooperación intrarregional, pueden limitar o distorsionar la comprensión de estos problemas si se los analiza en forma aislada, sin insertarlos dentro de las grandes corrientes de la política mundial. Esta se caracteriza cada vez más por la interdependencia entre los diversos países y los distintos temas. A lo largo del último período las perspectivas de la economía mundial han dependido de la interacción entre los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón. La posibilidad de morigerar los programas de seguridad de las grandes potencias dependerán estrechamente de los cambios políticos que ocurran en los Estados Unidos y del avances de las reformas

emprendidas en la Unión Soviética. Las perspectivas internacionales de América Latina dependerán, a su vez, de las tendencias globales que se registren en el plano económico y de la seguridad. Por eso estimamos que en un postgrado moderno en relaciones internacionales no podría faltar un curso sobre política internacional.

- **Contenido.** Evolución del sistema internacional contemporáneo. Características del mundo bipolar de la postguerra. El conflicto Este/Oeste: su evolución y estado actual. Las tendencias multipolares: avances y retrocesos. Competencia económica y operación política al interior del sistema trilateral. Emergencia y evolución del Tercer Mundo en el sistema internacional: el conflicto Norte-Sur. Principales actores del sistema internacional contemporáneo: actores gubernamentales y no gubernamentales. Evolución de las organizaciones multilaterales.

3. Relaciones estratégicas mundiales

- **Justificación.** Un ingrediente fundamental de la política mundial, algunas veces dominante, es el que tiene que ver con la seguridad internacional. El debate en torno a si esta variable mantiene o no la indiscutida primacía que ocupó en el mundo de postguerra constituye un punto central en el diálogo que actualmente mantienen las distintas escuelas teóricas en el campo de las relaciones internacionales. Las relaciones estratégicas entre las grandes potencias y sus intereses de seguridad en América Latina, continúan siendo elementos centrales dentro de los acontecimientos que tienen lugar en ambos planos. Tanto los problemas vinculados con cuestiones estratégicas como el espectro de instituciones y personas profesionalmente involucrados en estos temas poseen especifi-

cidad propia. No por ello, conviene abordar en forma aislada estos problemas. Hay que integrar su análisis dentro de una visión de conjunto del sistema internacional en su conjunto.

- **Contenido.** El concepto de seguridad internacional: teoría y práctica. Los problemas de la seguridad internacional en el siglo XX: visión histórica. La seguridad internacional en las postguerra: evolución del conflicto Este-Oeste. Las organizaciones de seguridad durante ese período: evolución, situación actual y perspectivas. El fenómeno armamentista: el gasto mundial en armamentos. La industria militar y el comercio de armas. Desarrollos tecnológicos en el campo estratégico. Armamentismo y desarrollo. Dimensiones de la seguridad internacional en América Latina. El fenómeno militar en América Latina: presencia de las potencias extrarregionales, principales conflictos y acuerdos, el gasto en armamentos. Medidas para promover la confianza mutua entre los países latinoamericanos. Cooperación para la paz: perspectivas regionales y ámbitos específicos (cooperación nuclear y convencional; cooperación marítima, el tratado antártico, etc.).

4. Relaciones Económicas Internacionales

- **Justificación.** Los problemas económicos han tenido siempre una gran importancia en las relaciones internacionales. Esta importancia ha aumentado considerablemente durante el último período debido a la intensificación de la interdependencia entre las distintas economías nacionales y al incremento de la competencia industrial y tecnológica entre los países avanzados. Al mismo tiempo, a partir de la postguerra, el pensamiento internacional

latinoamericano ha girado mayormente en torno a estos problemas. La visión de las relaciones centro periferia, con su énfasis inicial en el comercio mundial, con su ulterior preocupación acerca de las finanzas internacionales y con su fuerte interés actual en la transformación productiva y tecnológica que se está produciendo a nivel mundial, continúa inspirando gran parte de ese pensamiento. Se han realizado muchos esfuerzos y existe una larga literatura sobre esta problemática. Sin embargo, el tratamiento de estos problemas en forma desvinculada del resto de la política internacional, imprimió un sesgo estático a la escuela estructuralista o permitió que fuera reemplazada por enfoques neo clásicos igualmente desconectados de la realidad latinoamericana. El propósito de este curso consistiría en presentar una visión de las relaciones económicas internacionales teórica y prácticamente muy sólida utilizando, en la medida de lo posible, una visión interdisciplinaria y una perspectiva latinoamericana.

- **Contenido.** Interacción entre las variables políticas y económicas en el sistema internacional. Economía internacional: conceptos básicos. Principales aspectos del comercio internacional, los movimientos de capital, las finanzas internacionales, las inversiones extranjeras directas y la transferencia de tecnología. Las organizaciones económicas internacionales de la postguerra: su evolución posterior. Crisis o transición en los años setenta: energía y recursos naturales; financiamiento y tecnología. Influencia de las políticas económicas de los países desarrollados en el plano de las relaciones económicas internacionales. El diálogo Norte-Sur: evolución y perspectivas. Relaciones económicas externas de América Latina: estructura, prioridades y políticas.

5. Análisis y Planificación de la Política Exterior

- **Justificación.** El estudio de las relaciones internacionales no se identifica ni necesariamente contribuye al análisis y formulación de la política exterior. Tradicionalmente se ha tratado de dos esferas académicamente separadas dentro del desarrollo de los estudios internacionales. En la práctica, particularmente en América Latina, esta separación ha sido aún mayor: los académicos tenido escasa influencia en la diplomacia y ésta se ha vinculado muy poco a los primeros. El fenómeno de los "in and outers" que se dio en los Estados Unidos y otros países avanzados, consistente en una fructífera rotación entre el personal perteneciente a ambas esferas, se ha dado poco en América Latina. Una parte importante de la misión de los estudios internacionales en los países de la región consiste en ayudarles a formular su política exterior y en poner sus resultados al servicio de la formación del personal diplomático y mejoramiento de sus servicios exteriores. Para lograrlo, un postgrado debe incluir cursos orientados a esos problemas.
- **Contenido.** El concepto de política exterior. El contexto externo e interno de la política exterior. Principales categorías y métodos de análisis y planificación de esa política. La escuela clásica y sus principales supuestos: el actor racional unitario. El énfasis en el proceso de adopción de decisiones: Snyder y otros. El énfasis en el rol de de las organizaciones: Allison y otros. Modelos, incertidumbres y previsión. Posibles formas de organización de los servicios exteriores para la formulación de la política internacional. Relaciones entre los servicios exteriores y otras dependencias del estado vinculados con el sector externo. Actores gubernamentales y no-gubernamentales en la política exterior. El papel de la opinión

pública y de los medios de comunicación.

6. Política internacional latinoamericana

- **Justificación.** El propósito del módulo propuesto y de todos los cursos que lo integran es el de presentar una visión equilibrada e integradora de las relaciones internacionales que, sin desalentar la especialización o el énfasis en problemas de interés especial para cada subregión o país, asegure que esos problemas se estudien dentro de una visión global del sistema internacional. Este propósito no es incompatible con un sesgo inicial en favor de una perspectiva latinoamericana sino que, por el contrario, lo supone. Se trata de que la visión global acerca del estado de la disciplina y de la estructura del sistema internacional contemporáneo que proporcionaría este módulo sea impartida desde un ángulo latinoamericano. Paradojalmente, muchas veces los cursos especializados sobre los temas más relevantes o candentes desde el punto de vista de cada ámbito geográfico no proporcionan esa visión de conjunto acerca de los problemas y la política internacional de los países latinoamericanos. Tal ocurre con cursos sobre relaciones con los Estados Unidos, el proceso de paz en Centroamérica, problemas estratégicos de América del Sur, integración económica regional y muchos otros. Este curso básico tiene por objeto proporcionar una visión integrada de la estructura de las relaciones externas de América Latina, sus principales problemas y las políticas que a lo largo del tiempo se han desarrollado para enfrentarlo, incluyendo un importante componente relativo al análisis de las políticas exteriores de algunos países latinoamericanos efectuados desde el punto de vista comparativo.

- **Contenido.** Relaciones externas de América Latina: principales aspectos teóricos. Evolución histórica: el período de postguerra, el decenio de la Alianza para el Progreso y la etapa posterior de diversificación de las relaciones externas de los países latinoamericanos. Problemas económicos actuales: crisis de la deuda y manejo del problema. Problemas en el campo de la seguridad: el proceso de paz en Centroamérica y conflictos en América del Sur. Relaciones de América Latina con los Estados Unidos, la Comunidad Europea, la Unión Soviética y los países del Sudeste Asiático: una visión introductoria. Políticas exteriores de los países latinoamericanos comparadas: Argentina, Brasil, México y algunos países de Centroamérica y el Grupo Andino. Procesos de formación de la política exterior y de adopción de decisiones en algunos de los países latinoamericanos.

7. Teoría y práctica de la negociación internacional

- **Justificación.** La negociación es una práctica central de toda diplomacia y el instrumento a través del cual normalmente se implementa la política exterior. En América Latina existe poca experiencia en lo relativo a las formas modernas de la negociación internacional. En este campo han cambiado los temas y también las técnicas. Es importante explicitar los modelos conflictivo y cooperativo que puede adoptar una negociación y evaluar sus ventajas respectivas. También es importante familiarizar a los profesionales de la diplomacia con estudios de casos, ejercicio de simulación y otros antecedentes que los ayuden a negociar mejor. Este tema está generalmente ausente en los programas de orientación más académica.

Sin embargo, despierta gran interés en los gobiernos, y por consiguiente lo está despertando cada vez más en los propios sectores académicos. Este curso tendría por objeto llenar este vacío.

- **Contenido.** La negociación internacional: conceptos básicos. Antecedentes históricos. Estructuras formales de la negociación: negociaciones entre dos o más partes y sobre uno o varios temas. Actitudes en juego: negociaciones conflictivas y cooperativas. Evaluación de la aplicación de estos modelos a la experiencia latinoamericana. Algunos estudios de casos: el GATT, el Tratado Antártico, la Convención del Mar, Centroamérica. Empleo de modelos de simulación.

Estos cursos, con las adaptaciones del caso, constituirían un módulo que podría ser distribuido a lo largo del programa. No sería indispensable, aunque sí recomendable, incluir todos los cursos anteriormente mencionados.

Los cursos podrían ser impartidos por los profesores estables y profesores visitantes. Habría que formar programas especiales para profundizar la formación de los primeros. En una primera etapa la solución óptima sería logra en algunas materias una adecuada combinación entre un profesor visitante y un profesor ordinario. La participación de profesores visitantes podría adoptar la modalidad experimentada en Centroamérica: dictarían su materia durante un período de dos semanas en promedio durante el cual, en la medida de lo posible, se suspenderían los cursos desarrollados por los profesores ordinarios.

ANEXO II

SEMINARIO SOBRE LOS SISTEMAS DE INFORMACION DE LAS CANCELLERIAS*

Agenda anotada

1. El marco conceptual

Aquí se examinaría el papel de los servicios exteriores en el desarrollo nacional, la función de la información en las cancillerías y en la política exterior, y su contribución al proceso de adopción de decisiones.

(a) *Papel de los servicios exteriores en el desarrollo nacional*

Los ministerios de relaciones exteriores como un mecanismo de apoyo al desarrollo del país a través de la formulación y aplicación de la política exterior. Creciente importancia de la articulación externa para el desarrollo nacional. Las

* Seminario regional realizado en Santiago de Chile, entre el 26 y el 29 de julio de 1988.

cancillerías como punto focal de esa articulación externa.

(b) Los ministerios de relaciones exteriores considerados como un sistema de información

Importancia de la obtención, procesamiento y distribución de información para la articulación externa de un país. Papel central de esa función en los ministerios de relaciones exteriores. Visión de las cancillerías como organismos carentes de responsabilidades sectoriales demasiado específicas y restringidas y como instancias de intermediación o "bisagras" entre los distintos sectores de la vida política y económica nacional y el sistema internacional con que se articulan. Concepción de los servicios exteriores como verdaderos "sistemas de información", lo que implica considerar a las cancillerías como organismos armonizadores de los intereses del país en aquellos sectores que tienen una proyección externa y canalizadores de los intereses externos hacia el país, lo que significa esclarecerlos y activar los flujos de información externos e internos.

(c) El papel de la información en la política exterior y en el proceso de adopción de decisiones

Importancia de la información en la formulación de la política exterior y la adopción de decisiones. Conocimiento de las fuentes de información existentes en las cancillerías y accesibles a ellas en el resto del país y en el exterior. Tipificación de la información necesaria para apoyo del proceso de adopción de decisiones. Características cualitativas de la información relevante para la adopción de decisiones. Planificación de los sistemas de información de las cancillerías:

diversas alternativas (centralización y/o descentralización).

2. Los servicios exteriores

En este punto se analizarían los principales problemas que enfrentan los ministerios de relaciones exteriores en el campo de la información.

(a) La información como decisión política

Experiencias y desafíos en materia de informatización de los servicios exteriores. Distintos niveles que puede alcanzar este proceso. Necesidad de un análisis riguroso y de una decisión política para emprender esos procesos: algunas experiencias.

(b) Información y estructura de los servicios exteriores

Necesidad de compatibilizar los sistemas de información con que cuentan las cancillerías con su estructura organizativa. Diferencias en los requerimientos que plantean, por ejemplo, una estructura sectorial o regional. Implicancias de que determinadas áreas como comercio internacional o integración dependan en mayor o menor medida de esos ministerios desde el punto de vista de la información que éstos deben procesar.

(c) Principales problemas que enfrentan

*los servicios exteriores en el campo
de la información*

Incoherencia o falta de coordinación de su labor interna y de éstas con las de sus misiones en el exterior y dispersión de fuentes de información existentes en las cancillerías y sus misiones exteriores. Dificultad para aprovechar la asistencia técnica externa por falta de objetivos claros o de contrapartidas capacitadas. Importancia de conocer la experiencia de otras cancillerías. Dificultad de recuperación de antecedentes e información histórica relevante.

3. La información

En esta sección se analizarían las principales áreas temáticas que desea enfatizar un ministerio, los tipos generales de información que es aconsejable procesar y el grado o la extensión hasta donde se desea recuperarla y conservarla.

(a) Principales áreas de interés informático

Aquí habría que discutir la prioridad asignada a la información política (bilateral y multilateral), económica y consular o correspondiente a otras áreas más especializadas-
-sin olvidar áreas como presupuesto, personal, protocolo, etc. Los principales tipos de información que habría que analizar serían, entre otros, los siguientes:

- información: administrativa (presupuesto, personal, etc.), que es la más uniforme y generalmente se encuentra más pautada.
- información sustantiva (política, económica u otras áreas

anteriormente sugeridas).

- información de uso general, sectorial o específico, así como también sobre temas de interés permanente o transitorio.

(b) Flujos de comunicaciones o mensajes

Flujos de comunicaciones o mensajes, considerados como un tipo específico de información, que se constituye como un factor relevante en la dinámica interna del ministerio. Principales tipos de información:

- de apoyo administrativo o de apoyo político
- de uso general o de uso específico
- de interés permanente o de interés transitorio
- principales flujos de información: canales formales o canales informales
- principales fuentes de información: fuentes internas o fuentes externas.

(c) Recuperación de la información

Aquí también habría que considerar diversos aspectos:

- qué información se desea recuperar, en qué lapso y con qué frecuencia
- qué estructura deberán tener los sistemas de información para lograr esta recuperación y con qué deberá contarse
- prioridad de los equipos para implementar los sistemas de información
- perspectivas y obstáculos que se presentan para avanzar

retrospectivamente y lateralmente desde los datos recientes hacia sus antecedentes históricos y la información actual relacionada con ellos.

- expectativas y limitaciones vinculadas a la conexión de los servicios exteriores con fondos o redes de datos externos; posible prioridad a las bases en comparación con los fondos de datos.

4. Los sistemas de información

Aquí se discutirán las características, componentes y amplitud del sistema de información requerido por los distintos ministerios de relaciones exteriores de acuerdo con sus necesidades, con base en las definiciones alcanzadas en las secciones precedentes, particularmente la que se refiere a los tipos de información que interesa procesar en cada ministerio. En este plano, la discusión debería descender a un nivel más microanalítico que procure determinar quién necesita qué tipo de información para cumplir qué tareas.

(a) Etapas o niveles en el proceso de informatización de una cancillería

Podrían distinguirse tres áreas de dicho proceso: (a) la clasificación y recuperación de la información a partir de determinados criterios; (b) la elección de tecnologías adecuadas para ello y (c) la capacitación del personal de la cancillería para cumplir estas funciones. El primero de estos niveles es el más importante.

(b) Sistemas de información sobre temáticas específicas versus sistemas integrados de información

Conveniencia de establecer sistemas de información integrados en los ministerios de relaciones exteriores en comparación con la posibilidad de avanzar hacia esa meta a partir del procesamiento de la información relativa a sectores o actividades específicas (presupuestaria, protocolar, etc.). Aunque la necesidad de introducir y manejar recursos técnicos para cumplir estas tareas hace indispensable, en principio, contar con unidades especializadas de almacenamiento, procesamiento y distribución de información, no conviene esperar que esas unidades realicen todas las tareas de análisis e información del ministerio. Esta unidad más bien debe desarrollar el sistema dentro del ministerio, pautar su funcionamiento y capacitar al personal diplomático para utilizarlo. Importancia del nivel jerárquico en que se coloque. Conveniencia de evitar el gigantismo, sobre todo en un comienzo y de introducir avances graduales, simples y en pequeña escala. Conveniencia de señalar, al mismo tiempo, la necesidad de tener una visión completa acerca del proyecto de informatización de la cancelería antes de introducir las primeras técnicas. Necesidad de subordinar rigurosamente las tecnologías escogidas a una correcta identificación de las necesidades de cada ministerio.

5. La formación del personal

En esta sección se discutiría la importancia de emplear métodos de formación del personal diplomático que aseguren que éste utilice efectivamente el sistema de información que se adopte y los mejores métodos para lograrlos. Se tomará como punto de partida la necesidad de que, junto con analizar las

necesidades de los servicios exteriores en materia de información y las principales alternativas tecnológicas para satisfacerlas, se introduzcan programas que estimulen la activa participación del personal diplomático en dichos sistemas.

(a) Programas para asegurar la utilización de los sistemas de información por parte del personal diplomático

Importancia de subrayar la vinculación entre las alternativas tecnológicas que es posible escoger, por una parte y la disposición del personal diplomático a utilizarlas, por la otra.

(b) Diferencias y similitudes en la capacitación del personal

Posibilidad de contemplar dos niveles de formación del personal diplomático en la utilización de los sistemas: el nivel cultural (que no sólo debe implicar la comprensión de la importancia de la informática en los servicios exteriores sino entre sus alcances, usos e instrumentos) y a nivel operativo. Inconveniencia a proporcionar una capacitación dividida en dos niveles muy diferentes a mediano y largo plazo.

(c) Internacionalización de los sistemas de información por parte de los funcionarios diplomáticos

Conveniencia de compatibilizar las visiones individuales que los funcionarios diplomáticos pueden tener acerca del uso del computador con la visión, necesidades y sistemas adoptados

por la cancillería. Necesidad de que los funcionarios comprendan que lo más importante no es la elección del sistema sino el uso que el personal hace de él.

*(d) Responsabilidad del personal diplomático
en este campo*

Necesidad de que el personal diplomático (a) conozca exhaustivamente los sistemas de información existentes en las cancillerías, y (b) esté capacitado para defender, ingresar y utilizar la información a la que tiene acceso.

*(e) Importancia de dominar los sistemas de información
en los niveles jerárquicos*

Inconveniencia de que los superiores jerárquicos no dominen los sistemas de información y tengan que depender para alimentarlos y manejarlos sus subordinados.

**6. Tecnología de apoyo a la informática
y las comunicaciones**

- (a) La tecnología computacional en el procesamiento, almacenamiento, transmisión y recuperación de la información.
- (b) Acceso a fuentes de información externas, bancos de datos y redes públicas de transmisión de datos.

ANEXO III

PROGRAMA PARA EL III SEMINARIO REGIONAL SOBRE ANALISIS Y FORMULACION DE LA POLITICA EXTERIOR

1. Política exterior y desarrollo

Los ministerios de relaciones exteriores como mecanismos de apoyo al desarrollo de sus respectivos países, a través de la formulación y aplicación de políticas exteriores que tiendan a maximizar la articulación externa del Estado y de los distintos sectores de las correspondientes sociedades nacionales, en una época en que el proceso de desarrollo depende cada vez más de la calidad de la articulación externa del país respectivo.

2. Visión sistémica del proceso de formulación de las políticas

El proceso de análisis, formulación y ejecución de la política exterior como un flujo continuo y retroalimentador cuyo estudio obliga a pasar del plano conceptual al de capacidad de gestión y los sistemas de información con que cuenta un ministerio para llevarlo a cabo. Necesidad de considerar los sistemas de información de estos ministerios como elemento de apoyo al proceso de formulación y de aplicación de la política al igual que los mecanismos de formación del personal diplomático.

3. Principales áreas de la política exterior

Posibilidad de identificar las principales áreas temático-funcionales en que desarrollan esta función los servicios exteriores: el contexto internacional, la política bilateral, la política multilateral, las relaciones económicas internacionales, etc. Necesidad de incluir en cada una de ellas operaciones de información, análisis, decisión, programación y ejecución de la política.

4. Formato del seminario y sistema de trabajo

Conveniencia de desarrollar un seminario activo, en que los diversos conceptos y operaciones involucrados en estos procesos se pongan en juego en un sector determinado, en forma simulada, con la intervención de los participantes. Para ellos se escogerá la política bilateral como campo de análisis, distinguiendo entre los países desarrollados y los latinoamericanos, y tratando de combinar situaciones de rutina y situaciones excepcionales.

Primer día:

Mañana: El marco de análisis

1. El contexto y los agentes de la política exterior o sus fuentes externas o internas

Importancia de un análisis actualizado del cambiante y complejo escenario internacional contemporáneo sin limitar las fuentes de la política exterior a sus "imperativos contextuales". Examen de los nuevos desafíos de la política exterior en el primero de estos planos. En el segundo de ellos superación del

concepto del Estado racional unitario, y énfasis consiguiente en el papel de otros actores.

2. El nuevo énfasis en el proceso decisorio.

Orígenes e impactos de este enfoque en el análisis de la política exterior. Factores individuales y colectivos en el proceso decisorio. La superación del enfoque clásico y los tres modelos de Allison.

3. El interés nacional y la agenda internacional.

Análisis del interés nacional como guía para la formulación de la política exterior y su ulterior desagregación en una agenda más diversificada y más compleja. Elaboración de la agenda internacional y operacionalización de los intereses incluidos en ella. Articulación de esos intereses con el contexto externo: papel de los servicios exteriores en este proceso. Modelos, incertidumbre y previsión.

Tarde: El contexto internacional

1. La agenda internacional

Características y tendencias actuales del escenario internacional. Pluralidad de intereses: temas tradicionales y emergentes. Diversidad y complejidad de la nueva agenda internacional. Desafíos planteados por ella a la política exterior.

2. Los agentes internacionales.

Papel del Estado en la política internacional. La política burocrática y la crítica al concepto del actor nacional unitario. Actores no tradicionales en la política mundial. Principales sectores. Fuentes de información y contacto.

3. Modalidades recientes de la política exterior.

Mayor acercamiento entre la "alta" y la "baja" política internacional así como entre las cuestiones internas y externas que intervienen en ella. Vinculación entre distintos temas (*linkage politics*). Manejo colectivo de problemas internacionales y diplomacia multilateral. Comisiones mixtas, etc.

Segundo día: Formulación y ejecución de la política bilateral

Mañana: Esquema organizativo

1. Definición de un esquema organizativo: niveles (a) misión; (b) desk, y (c) decisorio.
2. Tipología de las funciones distinguiendo entre técnicas (a) administrativas (registrar, recibir, clasificar); (b) analíticas (preparación de informes); (c) decisionales; (d) programáticas, y (e) relacionales (internas y externas).

Tarde: Los intereses involucrados en la relación bilateral

1. Los intereses en juego en el país respectivo.

Elementos relevantes para la política bilateral. Intereses políticos, económicos, culturales y otros: destacar los intereses emergentes. Ponderación de esos intereses: establecer un rango entre ellos. Su proyección cronológica: intereses de corto, mediano y largo plazo. Responsabilidad del ministerio y las misiones diplomáticas. Principales sectores nacionales --gubernamentales y no gubernamentales-- involucrados en esos intereses. Fuentes de contacto, información y análisis relacionados con esos sectores.

2. Aspectos de interés en el país de referencia.

Principales aspectos de interés para la política bilateral: políticos, económicos, culturales y otros. Jerarquización y proyección temporal de esos aspectos. Sectores involucrados. Fuentes de contacto y de información con ellos. Responsabilidad del ministerio y de las misiones en este campo.

3. La articulación de intereses.

Forma de articular los intereses nacionales con los del país de referencia.

Tercer día: Las relaciones bilaterales: continuación

Mañana: Organización y funciones: continuación

1. Definición de métodos y técnicas de: (a) análisis de la información; (b) elaboración y presentación de informes; (c) toma de decisiones; (d) formulación de programas de trabajo y directivas de ejecución, y (e) identificación de temas relacionados: internos (coordinación), y externos (concertación y negociación).
2. Trabajo de coordinación entre los grupos con el fin de armonizar esquemas organizativos, funciones y procedimientos, y poder preparar los relatorios a ser presentados al día siguiente.

Tarde: Presentación general de las conclusiones de los grupos:

Discusión general.

Cuarto día:

Mañana: Preparación de recomendaciones sobre futuras acciones y requerimientos que se deduzcan de las acciones centrales no sólo para el área bilateral sino incluyendo sus implicaciones para otras áreas, como la multilateral, y para elementos infraestructurales como las academias diplomáticas, los sistemas de información, los niveles superiores de decisión y otras áreas de

estos ministerios. Requerimientos desde el punto de vista de las vinculaciones del ministerio con el medio externo, nacional e internacional.

Tarde: Evaluación del seminario.

**ORGANIZACION Y CRITERIOS METODOLOGICOS
PARA EL III SEMINARIO REGIONAL SOBRE ANALISIS
Y FORMULACION DE LA POLITICA EXTERIOR**

Brasilia 27 de noviembre al 1 de diciembre

Segundo día: De 8:30 a las 16:30 hs.

Objetivos

1. Especificar contenidos temáticos de los principales asuntos nacionales que forman parte de relaciones bilaterales:
 - a) Institucionales
 - b) Socio-Políticos
 - c) Económicos
 - d) Relaciones Internacionales: Directas Indirectas.

2. Establecer los elementos centrales de la articulación, interacción e interdependencia entre los contenidos de los asuntos temáticos anteriormente especificados.

- 2.1 Elementos centrales de la articulación entre contenidos temáticos nacionales; tanto del país sede de Misión (País "A") como para el país sede del Ministerio (País "B").
- 2.2 Elementos centrales de la articulación entre contenidos temáticos del mismo orden de realidad entre países:
 - Asuntos de Gobierno País "A" con Asuntos de Gobierno País "B".
 - Asuntos Económicos País "A" con Asuntos Económicos País "B".
 - Asuntos de Articulación Externa País "A" con Asuntos de Articulación Externa País "B".
 - Asuntos de la Agenda Nacional e Internacional del País "A" con la Agenda Nacional e Internacional del País "B".
- 2.3 Establecer elementos de articulación Global entre el País "A" y "B" que determinan la articulación a nivel de asuntos específicos.

Organización

Primera fase: Objetivo 1.

Al inicio de la mañana, los participantes se organizarán en cuatro grupos de trabajo:

Grupo N°1: Asuntos Institucionales

Grupo N°2: Asuntos Socio-Políticos

Grupo N°3: Asuntos Económicos

Grupo N°4: Asuntos Principales de la Articulación externa

Cada uno de ellos deberá determinar los contenidos temáticos del asunto asignado.

Segunda fase: Objetivo 2.1

Cada grupo recibirá los contenidos temáticos elaborados por los otros y establecerá los elementos de articulación o interdependencia del asunto asignado con los demás asuntos.

Tercera fase: Objetivo 2.2

Cada grupo establecerá elementos de articulación binacional del asunto asignado.

Cuarta fase: Objetivo 2.3

En una reunión general de los grupos y en base al producto del trabajo de las fases anteriores se establecerán elementos de articulación global de los asuntos entre el País "A" y "B".

Criterios Metodológicos:

Dado que se parte del supuesto de que tanto las realidades nacionales como la realidad de las relaciones bilaterales implican una combinación de enfoques conocimientos y gestión de asuntos específicos con enfoques tratamientos y gestión global, los cuatro asuntos temáticos deberán articularse tanto a nivel nacional para cada uno de los Países "A" y "B" como a nivel de las relaciones bilaterales.

El resultado deberán ser presentados como Documento Técnico el que deberá contener:

- Una tipología de los asuntos temáticos.
- Elementos de articulación de asuntos a nivel nacional.
- Elementos de articulación de asuntos a nivel bilateral.

Segundo día: 17 a 19:30 hs. y Tercer día de 9 a 19 hs.

Objetivos:

Objetivo N°1:

Análisis comparativo de esquemas organizativos existentes y formulación de una propuesta de un esquema organizativo básico de y para:

- a) Una embajada
- b) El Ministerio:
 - b.1) Un "Escritorio" responsable operativo de la relación bilateral.
 - b.2) Un nivel decisorio de la relación bilateral. En este nivel se excluye los ámbitos decisionales correspondientes a Ministro, Secretario General y/o Subsecretarios.
 - b.3) Un nivel correspondiente a los servicios de apoyo técnico. Incluye: Servicios de información, servicios de comunicación y servicios documentales.

Objetivo N°2

En función de los esquemas organizativos correspondientes a Embajada, Escritorio y nivel Decisorio producto del Objetivo N°1, y para cada uno de los asuntos institucionales, socio-políticos, económicos y de articulación externa, deberán identificarse y describirse las funciones principales de acuerdo a la siguiente tipología:

- a) funciones técnico-administrativas.
- b) funciones analíticas
- c) funciones programáticas
- d) funciones relacionales

Una vez identificadas y descritas estas funciones se deberá establecer para cada una de ellas las articulaciones entre niveles.

En función del esquema organizativos establecido para los servicios de apoyo técnico deberán identificarse y describirse el tipo de servicio de apoyo que este nivel debe brindar a los otros tres.

Objetivo N°3

Análisis comparativo de estructuras de informes y estructuras de programas operativos actualmente utilizados a nivel de embajada y "escritorio" y formulación de propuestas básicas para estos dos niveles.

Organización

Primera fase:

Para el desarrollo de los objetivos Nos. 1,2 y 3, los participantes se organizarán en tres grupos de trabajo:

Grupo N°1: Nivel de Embajada.

Grupo N°2: Nivel de "Escritorio".

Grupo N°3: Nivel Decisorio.

Segunda fase:

Una vez terminado el trabajo de grupos, se hará una presentación y discusión colectiva de los resultados con la participación de todos los participantes con el fin de establecer los mecanismos de coordinación entre las distintas funciones y las diferentes estructuras de informes y de programas.

Tercera fase:

Al final de la reunión general se constituirá un grupo de ajuste y armonización final de todos los documentos técnicos producidos en el taller.

Criterios Metodológicos

Criterios para la elaboración de la Estructura Organizativa

Para cada uno de los tres ámbitos organizativos:

- a) Embajada
- b) "Escritorio"
- c) Nivel decisorio

se deberá:

1. Presentar y analizar los fundamentos y criterios técnico-institucionales que están en la base de los Organigramas actualmente utilizados en alguno de los servicios exteriores.
2. Elaborar los fundamentos y los criterios técnicos e institucionales para los esquemas organizativo alternativos que se propongan.
3. Diseñar los organigramas alternativos.

Criterio para la elaboración de funciones

Para tipificar las funciones se deberá tener en cuenta los siguientes criterios de la siguiente naturaleza:

- Funciones Técnico-administrativas:
 - recibir una nota
 - registrar su ingreso
 - archivarla
 - distribuirla

- solicitar a archivo los antecedentes
 - búsqueda de antecedentes en archivo
 - revisar y analizar los antecedentes
 - elaborar un esquema de respuesta
 - formalizar la respuesta: notas, memorandum, circulares, etc.
 - autorizar su envío
 - transmitirla
 - registrar una copia en archivo
-
- **Funciones Analíticas:**
 - recopilar y seleccionar información sobre el asunto
 - delimitar el asunto
 - analizar la información bajo diferentes perspectivas
 - elaborar conclusiones
 - formular recomendaciones, propuestas políticas, etc.
 - redactar informe
-
- **Funciones Programáticas:**
 - extraer conclusiones operativas del análisis
 - diseñar propuestas de programa
 - objetivos
 - metas
 - proyectos
 - actividades
 - resultados
 - establecer cronogramas:
 - actividades-tiempo
 - actividades-recursos (humanos, técnicos, etc.)

- establecer presupuesto
- asignar responsabilidades institucionales para la ejecución.
- elaborar instrucciones operacionales para la ejecución

Funciones Relacionales:

Existen dos tipos de funciones relacionales:

internas: entre niveles de un mismo ámbito organizativo

externas: entre diferentes ámbitos organizativos

Además de identificar y tipificar las funciones Técnico-administrativas, analíticas, programáticas para cada uno de los niveles que participan de un ámbito organizativo, se deberá poner particular énfasis en identificar y tipificar las funciones relacionales al interior de cada ámbito y entre ámbitos.

- a) Relaciones internas: entre niveles de un mismo ámbito organizativo.

Ambito/Embajada

- Niveles a relacionar funcionalmente entre sí:

Embajador
Ministro Consejero
Consejero 1
Consejero 2
Servicios Técnicos

Dado que cada uno de los niveles desempeña fun-

ciones técnico-administrativas, analíticas y programáticas, se trata de establecer las relaciones que para cada una de las funciones se dan entre niveles. Por ejemplo, entre el Embajador y el Ministerio existen tres tipos de relaciones funcionales:

- relaciones técnico-administrativas
- relaciones analíticas
- relaciones programáticas

Para cada una de las funciones se deberá tipificar las actividades, operaciones y los productos o resultados.

Ambito/Ministerio

- Niveles a relacionar funcionalmente:

Decisorio
Escritorio
Servicios Técnicos

- b) Relaciones externas: entre diferentes ámbitos organizativos.

Relaciones entre sí:

b.1 "Escritorio" y Embajada

1. Relaciones a nivel técnico-administrativo
2. Relaciones analíticas
3. Relaciones programáticas

b.2 Nivel decisorio y embajada

1. Relaciones a nivel técnico-administrativo
2. Relaciones analíticas
3. Relaciones programáticas

Criterios para la elaboración de la Estructura de Informes

Se deberán establecer criterios para cada uno de los cuatro asuntos temáticos:

- a) Institucionales
- b) Socio-políticos
- c) Económicos
- d) Relaciones Internacionales

y para el informe global que articula los cuatro informes sectoriales.

Se entenderá por "Estructura de Informes":

1. Tipología de los informes:
 - por asuntos
 - coyunturales o estructurales
 - regulares o irregulares
 - por perspectiva temporal: de situación o de prospectiva
 - por tipo de decisión o acción que desencadena: tácticas, operacionales, administrativas y/o estratégicas.
 - por tipo de destinatario, etc.

2. Estructura formal del informe:

- contenidos básicos
- formatos de acuerdo a tipología

Criterios para la elaboración de la Estructuras de Programa

Se entenderá por "Estructura de Programa"

1. Tipología de Programas:

- Programa de acción a nivel institucional.
- Programa de acción a nivel socio-político.
- Programa de acción global.

2. Estructura formal de los programas:

- contenidos
- formatos de acuerdo a tipología