

**PROYECTO RLA/86/002 DE APOYO
A LOS SERVICIOS EXTERIORES DE AMERICA LATINA
UNA EVALUACIÓN A MEDIANO TERMINO**

Preparado por

Enrique Ferrer-Vieyra

y

Norman Williams

Dependencia Común de Inspección



Ginebra
1988

PROYECTO RLA/86/002 DE APOYO A LOS SERVICIOS EXTERIORES
DE AMERICA LATINA - UNA EVALUACION A MEDIANO TERMINO

Preparado por
Enrique Ferrer-Vieyra
y
Norman Williams

Dependencia Común de Inspección

Contenido

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION.....	1
II. RECOMENDACIONES.....	2
III. COMENTARIOS SOBRE LA RECOMENDACION I.....	3
IV. COMENTARIOS SOBRE LA RECOMENDACION II.....	5
V. COMENTARIOS SOBRE LA RECOMENDACION III.....	6
VI. COMENTARIOS SOBRE LA RECOMENDACION IV.....	7
VII. COMENTARIOS SOBRE LA RECOMENDACION V.....	9
ANEXO: ESTIMACION SOBRE GASTOS PRESUPUESTARIOS.	

I. INTRODUCCION

1. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en su Resolución 42/218 invitar a la Dependencia Común de Inspección realizar un mayor número de evaluaciones ad-hoc de programas y actividades.
2. El programa de trabajo aprobado por la Dependencia en Enero de 1988 incluyó un tema sobre evaluación a medio término de uno de los proyectos regionales más importantes en ejecución en América Latina sobre apoyo a los Servicios Exteriores, con un aporte del PNUD de aproximadamente 1,600,000 dl (RLA/86/002).
3. Al efectuar esta evaluación a medio-término de finalizar el proyecto se tuvo en cuenta, entre otras cosas, el documento de proyecto, la forma en que esta siendo ejecutado, los motivos por los que produce los presentes resultados, y la relación "input-output" que se traduce en este caso, fundamentalmente en la inversión efectuada por Naciones Unidas en el mismo por un lado, y en la opinión u opiniones de los gobiernos participantes por el otro.
4. Los Inspectores, después de estudiar el documento de proyecto y otros documentos, realizaron una visita a la mayoría de los países que participan en el mismo, así como a la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que es el organismo que lo está ejecutando. Los países participantes en el proyecto son los siguientes: Perú (1986) Ecuador (1986) Costa Rica (1986); Honduras, México, Uruguay, Chile, Bolivia, Panamá, Nicaragua, Brasil, El Salvador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Cuba (todos desde 1987); Argentina (1988).
5. De las visitas realizadas, y las entrevistas con altos funcionarios de cancillerías por una parte, y con participantes de los seminarios por otra, para poder evaluar los efectos del proyecto en los trabajos de cancillerías, se logró relacionar el alcance de los "outputs" y los resultados de los "inputs" en el cumplimiento de los objetivos del proyecto. En este sentido, fue establecido que tal como se ejecuta el proyecto se registra sólo un impacto menor a corto, mediano o largo plazo en relación a la suma ya invertida. Si esta forma de ejecución no es corregida, puede llevar a conflictos potenciales serios. A este respecto vease los comentarios sobre la Recomendación 1, (último párrafo) y a la Recomendación 2.
6. Concluidas las labores de inspección y evaluación referidas se ha llegado a la formulación de las siguientes Recomendaciones:

II. RECOMENDACIONES

I. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y los Gobiernos deben realizar una inmediata revisión del Proyecto RLA/86/002 a fin de adaptar sus modalidades de ejecución a la competencia que les corresponde a las comisiones económicas regionales según las Resoluciones de la Asamblea General, en especial Resoluciones 32/197; 2687(XXV); 2688(XXV); 33/202 y 34/206.

II. En la revisión del proyecto RLA/86/002 debe contemplarse la posibilidad y conveniencia que los gobiernos partes del proyecto tengan la mayor participación posible en el plazo que resta para su ejecución final.

III. Los Gobiernos participantes y la CEPAL deberían convocar en el marco del Proyecto RLA/86/002, a una reunión de academias o institutos que funcionan en las respectivas Cancillerías, a fin de considerar la formación de una red (net-work) de estas instituciones, así como modalidades de ejecución directa.

IV. Estando en discusión la capacidad de las Comisiones económicas regionales para ejecutar proyectos a nivel nacional, y en especial, en cumplimiento de uno de los objetivos principales de todos los programas de desarrollo que es el de la autosuficiencia (self-reliance) todos los proyectos nacionales de apoyo a los servicios exteriores deben ser ejecutados por los respectivos Gobiernos, que pueden solicitar el back-stopping que estimen necesario. Los proyectos nacionales son apropiados en cuanto responden a las necesidades y prioridades de cada Cancillería.

V. En caso que los gobiernos resuelvan solicitar a la terminación del proyecto la ejecución de una segunda fase deben comenzar oportunamente con el PNUD la pre-programación del mismo, teniendo en cuenta que a ellos correspondería ser los ejecutores del proyecto. Experiencia recogida a este respecto por el PNUD en otros programas regionales puede ser de suma importancia, en especial los proyectos PNUD/UNESCO RLA/75/047, RLA/76/006. RLA/78/024.

III. COMENTARIOS SOBRE LA RECOMENDACION I

7. Los Inspectores estiman que al estudiar el documento del proyecto es necesario referirse a su origen, objetivos, fuentes de financiamiento, administración, personal y relaciones institucionales, vinculadas al concepto de red de instituciones (net-work).

8. El marco institucional del proyecto está claramente definido en cuanto se encargó de su ejecución a la CEPAL. Esta Comisión Económica podrá "en los casos que fuese pertinente" utilizar la colaboración del programa RIAL (Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina).

9. Los objetivos del proyecto no están claramente enunciados en el documento de proyecto. Empero, en la parte II sobre justificación del proyecto y de sus principales orientaciones se enumeran los siguientes planos de cooperación: a) lo que constituye la formación de funcionarios para el Servicio Exterior, b) el apoyo al mejoramiento de la infraestructura de estos servicios y la instrumentación de la política exterior, y c) los aportes intra y extraregionales que puedan obtenerse al más alto nivel, por la vía de seminarios y encuentros entre diplomáticos, académicos y técnicos sobre temas de especial relevancia para América Latina.

10. Los Inspectores estiman que la expresión "temas de especial relevancia para América Latina" puede o bien referirse a temas comprendidos en la problemática de las actividades enunciadas en los puntos a) y b) citados o a temas vinculados a la política económica de Latinoamérica, campo específico de la CEPAL como agencia ejecutora.

11. En ningún caso el estudio, análisis y discusión de las relaciones políticas internacionales de los países de la región puede caer dentro de los objetivos del proyecto. Dichos estudios, análisis y discusiones son propios, o bien de instituciones académicas privadas o bien de los organismos políticos de los Gobiernos de la región.

12. La total distorsión de los objetivos del proyecto se produce cuando la CEPAL, en colaboración con el RIAL, empieza a convocar y realizar reuniones y publicar libros sobre cuestiones que no caen en la competencia de las comisiones económicas y sociales regionales, claramente delimitada por diversas resoluciones de la Asamblea General.

13. Esta desviación de la CEPAL hacia este tipo de actividades posiblemente se deba a que el proyecto RIAL, que fue financiado entre 1980 y 1986 por el PNUD, cambió fundamente los objetivos y propósitos del documento de proyecto originario. De un proyecto cuyo objetivo era "Promoción de un Programa de investigaciones sobre las relaciones económicas internacionales" (RLA/80/019 y DP/Project/3648) se transformó en un "Programa de Estudios Conjuntos sobre las relaciones internacionales de América Latina" tal como se lo denomina en el Informe Final del Proyecto. Si originariamente el proyecto caía bajo la competencia de la CEPAL, en los últimos años ésta Comisión estuvo trabajando sobre temas claramente fuera de la misma. Los Inspectores no comprenden cómo la CEPAL, como agencia ejecutora y también el PNUD como agencia proveedora de los fondos, no percibieron ese cambio fundamental.

14. No es necesario reiterar que los Gobiernos solicitaron al PNUD en 1985 de proveerles cooperación técnica para mejorar sus capacidades internacionales exclusivamente en "materia de relaciones económicas internacionales" lo que, repetimos, era de la competencia de la CEPAL.

15. Las actividades realizadas hasta el presente por el Proyecto RLA/86/002 tienen un contenido referido en forma preponderante al estudio de las relaciones internacionales de América Latina. En el presupuesto del proyecto, más de la mitad del mismo está dedicado a esta clase de actividades. Esta opinión de los Inspectores está basada, asimismo, en la información provista en el documento de la CEPAL intitulado "Informe de actividades de la Comisión desde abril de 1986" (LC/G.1508(ses.22/5)) de fecha 29 de Febrero de 1988, pag. 57 y 58. De los "Reuniones, seminarios y conferencias en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD denominado Apoyo a los Servicios Exteriores de los países de América Latina (ASEAL-RIAL)" (que es el título del Subprograma 16.2, ii) hay aproximadamente 15 reuniones sobre temas de relaciones internacionales y política exterior de los países latinoamericanos y 11 sobre temas referidos a recursos humanos, infraestructura y de apoyo propiamente a los Servicios Exteriores. Es de agregar que en las publicaciones financiadas en su totalidad o parcialmente por el proyecto, RIAL no menciona al mismo ni tampoco a PNUD o CEPAL. La aprobación del proyecto por parte de los Gobiernos no significa en ningún caso aprobar sus modalidades de ejecución, que es un hecho posterior y que depende de la agencia ejecutora.

IV. COMENTARIOS SOBRE LA RECOMENDACION II

16. Frente a la gran duda que tienen los Inspectores sobre si la ejecución de las actividades señaladas caen bajo la competencia de una comisión económica regional, estiman oportuno y necesario que se dé una participación decisiva a los Gobiernos adherentes al proyecto en el plazo que falta ejecutar del mismo.

17. Aun cuando el proyecto RLA/86/002 es de apoyo a los sistemas exteriores de América Latina, lleva implícito lo que todos los proyectos de desarrollo pretenden: crear o aumentar la "self-reliance" o autosuficiencia de los Estados participantes y colaborar en una efectiva cooperación horizontal entre los mismos. Además, no debemos olvidar que los países son particularmente sensibles en todo a lo que se refiera a la estructura y funcionamiento de sus Servicios Exteriores. Un aspecto de singular importancia en nuestros días son las relaciones funcionales y de trabajo entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y los otros organismos del Estado que en forma creciente intervienen en el campo internacional, tal los Ministerios de Finanzas, de Hacienda, de Comercio Exterior, Bancos Centrales etc. Es a los Gobiernos mismos a quienes corresponde el estudio y solución de dichas cuestiones, que posiblemente en cada país tenga modalidades diferentes.

18. Otro aspecto de sumo interés vinculado a la parte institucional de los Ministerios es el referido a sus bibliotecas y archivos. Es de lamentar que aun en varios de los países más adelantados de la region, estas instituciones nunca han tenido una evaluación prioritaria. Los Inspectores estiman que este tema debería constituir el fundamento del proceso formativo en materia de recursos humanos. Es, asimismo, oportunidad apropiada para una cooperación horizontal entre los países de la region.

19. La reunión tripartita de diciembre de 1987 sólo representa, a criterio de los Inspectores, una revisión parcial del proyecto ya que sólo participaron 5 países de un total de 16 y 6 representantes del PNUD y CEPAL.

20. Tampoco es necesario que los Gobiernos soliciten a la CEPAL reorientar la ejecución del proyecto con una mayor participación de los mismos, sino que ello debe ser hecho a iniciativa de la propia agencia ejecutora.

V. COMENTARIO SOBRE LA RECOMENDACION III

21. Una forma práctica que los Inspectores estiman puede utilizarse, es la convocatoria por la CEPAL y los Gobiernos participantes a una reunión de academias o institutos que funcionan en las distintas Cancillerías. El objetivo fundamental de tal reunión sería, primero, la formación de una "net-work" de estas instituciones si así lo aprueban los Gobiernos, y segundo, organizar un plan de trabajo según las necesidades regionales.

22. Los Inspectores consideran que la experiencia recogida en proyectos regionales con cierta similitud al que nos ocupa, puede ser de importancia. Tienen en mente, a este respecto, el proyecto PNUD/UNESCO/RLA.75/047 sobre entrenamiento de postgrado en ciencias biológicas en el que los gobiernos crearon un consejo directivo regional que dirigió el proyecto en la determinación de política y en la adopción de los planes anuales de trabajo. Al terminar el apoyo financiero del PNUD se decidió continuar la labor constituyendo la Red Latinoamericana de Ciencias Biológicas. La Dependencia Común de Inspección en su informe JIU/REP/80/10 se refirió a la asistencia del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones multinacionales regionales de cooperación técnica poniendo especial énfasis en el fortalecimiento de la autosuficiencia colectiva y en el incremento de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) cuya ejemplificación es la "cooperación horizontal". En la part IV de dicho informe se cubre una amplia temática que va desde los alcances y objetivos de la red de instituciones a las fuentes de financiación. Los Inspectores creen de interés que los países participantes en el proyectos estudien la posibilidad de crear, aunque sea referido a un plano de trabajo, una institución que vincule a los institutos y academias de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

VI. COMENTARIOS SOBRE LA RECOMENDACION IV

23. Los Inspectores estiman que la Recomendación 4, que se refiere a los proyectos nacionales de apoyo a los servicios exteriores se explica por sí misma. Cada Cancillería tiene necesidades propias debidas a una serie de circunstancias. Es muy difícil mediante un proyecto regional, cubrir dichas necesidades. El procedimiento más adecuado - según criterio de los Inspectores - es mediante proyectos nacionales. La opinión recogida al respecto entre los funcionarios de Cancillería entrevistados es casi unánime en favor de dichos proyectos. Corresponde a los gobiernos ser los ejecutores de dichos proyectos nacionales, los que pueden solicitar el back-stopping o asesoramiento que estimen necesario. Los Inspectores no quieren discutir aquí sobre si las comisiones económicas regionales tienen competencia para ejecutar proyectos nacionales. En una oportunidad anterior esta Dependencia Común de Inspección se manifestó en un informe en forma favorable a dicha competencia. Empero, dudan que dichas comisiones tengan la experiencia y conocimiento necesario para asesorar a los gobiernos en la modernización de sus Servicios Exteriores. En definitiva, reiteran que estiman que los gobiernos deben ser sus ejecutores directos. El asesoramiento necesario pueden obtenerlo de organismos como UNITAR u otros que están desde hace años dedicados al problema de los recursos humanos en los servicios exteriores, tales la UNCTAD y el mismo GATT.

24. Es de interés señalar que todos los proyectos nacionales en ejecución están a cargo de los respectivos Gobiernos.

25. En la actualidad tienen proyectos nacionales de apoyo a sus servicios exteriores, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Guatemala, Mexico, Perú, República Dominicana y Uruguay. El proyecto de Argentina se intitula "Sistema computarizado en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto" en ejecución por el mismo Ministerio de Relaciones Exteriores a un costo compartido de alrededor de tres millones y medio de dólares; el de Bolivia es sobre "Fortalecimiento de la capacidad negociadora del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto" ejecutado por el mismo Ministerio a un costo de ciento treinta mil dólares aproximadamente y también a costos compartidos; el de Brasil se refiere al "Fortalecimiento de la Agencia de Cooperación de

Brasil", ejecutado por la misma Agencia a un costo compartido de US\$380,000 de aporte del PNUD y veinte millones de cruzados por parte del Gobierno; el de Colombia es de "Apoyo a los actividades investigativas del Ministerio de Relaciones Exteriores" a costo compartido, siendo el insumo del PNUD de 43 mil dólares aproximadamente y ejecutado por el Gobierno; el de Guatemala es de "Apoyo a la Cancillería de Guatemala" a un costo de 130 mil dólares, ejecutado por el Gobierno; el de Mexico se intitula "Especificación del sistema computarizado de información de la Secretaria de Relaciones Exteriores", ejecutado por la Secretaria de Relaciones Exteriores a un costo de 140 mil dólares; el de Perú se intitula "Maestría en relaciones internacionales con mención en gestión pública externa", ejecutado por el Ministerio a un costo compartido con insumo del PNUD por un monto de 300 mil dólares y del Gobierno peruano con aproximadamente dos millones trescientos mil intis; el de Uruguay es de "Apoyo a Cancillería del Uruguay", es ejecutado por el Ministerio a un costo de 15 mil dolares que se agregan al plan de trabajo del proyecto RLA/86/002 y el de la República Dominicana de, apoyo al Ministerio de Relaciones Exteriores, es ejecutado por el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de Naciones Unidas a un costo de 270.000 dólares aproximadamente.

26. Finalmente, los Inspectores estiman que la práctica actual seguida por la CEPAL y el PNUD sobre transferencia de fondos pertenecientes a la cifra indicativa nacional a proyectos regionales, o inversamente, de la cifra indicativa regional a proyectos nacionales puede estar en contra de disposiciones tomadas a ese efecto por el propio Consejo de Administración del PNUD. Si las regulaciones actuales no son bien claras a ese respecto, el Consejo de Administración debería tomar las decisiones necesarias a fin de evitar interpretaciones contradictorias.

VII. COMENTARIOS SOBRE LA RECOMENDACION V

27. Todas las Cancillerías consultadas se expresaron en forma positiva sobre los resultados que el proyecto puede proporcionar, y también sobre los resultados de algunas reuniones realizadas sobre tópicos de particular interés tal sobre informática. De allí la posibilidad de que los Gobiernos decidan requerir del PNUD una segunda fase del mismo. En esa posibilidad, los Inspectores creen que los gobiernos - en la forma y procedimiento que ellos estimen apropiados - deberían considerar la procedencia de iniciar, en su oportunidad, tareas de pre-programación de dicha segunda fase con el PNUD.

28. En esta segunda fase puede ser de suma importancia, tanto en tareas de preprogramación como de programación propiamente, la participación de los Gobiernos por medio de la red de instituciones a que se refiere la Recomendación 3 anterior.

29. En un documento presentado a la reunión de consulta con Cancillerías realizada en Montevideo en Agosto de 1986 se efectuó una sugerencia que figura en el documento de proyecto (Anexo III) en el que, a criterios de los Inspectores, se resumieron los objetivos y finalidades que puede tener un proyecto de apoyo a los Servicios Exteriores. En dicho documento se señalaron tres campos principales:

a) Estructura y funcionamiento de las Cancillerías Latinoamericanas: (i) la informática como herramienta de apoyo a la actividad diplomática; (ii) utilización más racional del personal diplomático nacional en el país de origen; (iii) técnicas modernas acerca de recopilación, análisis y procesamiento de la información; (iv) formulación y planificación de política exterior;

b) Formación y perfeccionamiento del personal diplomático nacional y regional: (i) la negociación económica y financiera internacional; (ii) los medios de comunicación y la diplomacia; (iii) manejo de situaciones críticas; (iv) aprovechamiento integral de la institución consular; (v) utilización de técnicas modernas para el aprendizaje de los idiomas extranjeros;

c) cooperación horizontal: (i) intercambio de experiencias a nivel regional en materia de reclutamiento, ingreso, formación y perfeccionamiento diplomático; (ii) elaboración de cursos de formación y perfeccionamiento profesional para diplomáticos latinoamericanos.

30. A simple título informativo cabe señalar que el GATT realiza todos los años un curso sobre negociaciones internacionales, desde 1955 hasta la fecha. El curso tiene cuatro meses de duración e incluye un "workshop" sobre técnicas de negociaciones y simulación de negociaciones. Al mismo asisten funcionarios de los Ministerios de R.R.E.E., Comercio, Banco Central, etc. Durante el presente año el curso es en idioma Español, dictándose cada dos años cursos en este idioma al que concurren funcionarios latinoamericanos. Asimismo, el GATT realiza seminarios nacionales a pedido de los gobiernos. Se presta especial atención a la labor preparatoria previa a una negociación. Los gastos del curso y en especial el costo de las becas están a cargo del PNUD. Los seminarios sobre técnica de negociación han sido en el último año patrocinados por el Gobierno Suizo. Se estima que hasta fecha 1,100 funcionarios de países en desarrollo han participado en los cursos, de los cuales 300 han provenido de Latinoamérica.

31. El PNUD está, asimismo, financiando el proyecto RLA/82/912 ejecutado por la UNCTAD el que contempla un importante seminario regional sobre técnica de negociaciones a realizar en Latinoamérica en 1988. UNITAR realizó igualmente en noviembre de 1986 un seminario altamente selectivo, con excelentes documentos de trabajo.

32. Los Inspectores consideran que puede ser de interés, asimismo, estudiar la posibilidad que se complemente la enseñanza y entrenamiento del personal diplomático - así como de otras dependencias del gobierno vinculadas a actividades en el exterior - con cursos sobre técnica de negociaciones diplomáticas propiamente. La experiencia recogida a este respecto en Naciones Unidas, las agencias especializadas, otros organismos mundiales y en los organismos regionales puede ser de suma utilidad.

ANEXO

ESTIMACION SOBRE GASTOS PRESUPUESTARIOS

Del estudio del presupuesto del proyecto, los Inspectores estiman que una suma de dólares superior a los 900,000 fue destinada a reuniones, seminarios y publicaciones que están fuera de los objetivos del proyecto y de la competencia de la CEPAL. Dichos items son los siguientes:

11.01	Experto en relaciones internacionales y cooperación internacional - (US\$ 190,000)
11.03.04	Consultores - (US\$ 60,000)
13,15,16 ..	Apoyo administrativo, viajes expertos, misiones oficiales y de evaluación - (US\$ 290,000)
21,21:01,02 05,06,08	Subcontrato para investigaciones y publicaciones (US\$ 170,000)
32:02	Curso subregional sobre relaciones América Latina/Estados Unidos (US\$ 70,000)
32:08	Reunión Anual Centro Inv. RIAL ((US\$ 148,000)
32:10	Seminarios sobre paz y desarrollo (US\$ 79,000)
32:11,12	Reunión Anual Exp. Anal. Plaif. Polit. Ext. y Seminarios (US\$ 90,000)

