

LAS DIMENSIONES DIPLOMÁTICAS E INTERAGENCIALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Presentado en el Seminario de Salud Internacional
Sucre Bolivia Setiembre 1993.

Mirta Roses Periago

Cuando me invitaron a abordar este tema, realmente sentí un poco de temor y ganas de evadir el compromiso, pero, simultáneamente, sentí la convicción de que ya no podemos seguir postergándolo.

En numerosas oportunidades, a partir de intentar mejorar la definición de los roles de un Representante, hemos discutido dentro de la OPS que éstos comprenden un plano político, dentro del cual se incluye el diplomático, un plano administrativo y uno técnico. También es cierto, hemos reconocido, la falta de formación y el desconocimiento de cuáles son, en definitiva, aquellos aspectos de nuestro trabajo que requieren del dominio y el conocimiento de la diplomacia, y no estoy refiriéndome a los aspectos formales de protocolos y rituales, sino a la disciplina "diplomacia". Pero hasta ahora no hemos avanzado mucho en este sentido.

Seguimos considerándola como una esfera necesaria, casi imprescindible, del bagaje de habilidades de un Representante pero, hasta ahora, sólo la hemos mantenido en el romántico campo de las vocaciones necesarias, de la intuición y la experiencia forjadas en la práctica, de los deseados dones naturales que debe traer cada uno desde la cuna. O sea, nada repetible, sujeto a análisis crítico, transferible, evaluable y, por ende, pasible de ser mejorado e incluido en un programa formal de capacitación y adiestramiento.

Más aún, estamos perdiendo la posibilidad real de identificarlo como un instrumento valioso, que puede ser utilizado de una manera racional e intencional, al servicio del mejoramiento de nuestra función; una herramienta adicional y poderosa para lograr las transformaciones que aceleren el paso hacia las metas de salud para todos.

Por lo tanto, después de la angustia inicial, me dije a mi misma: he aquí un camino desconocido, pero imposible de abandonar. Quizás sea esta la oportunidad de iniciar un debate y un campo de estudio formal que nos permita entender que el área de las relaciones internacionales es un ingrediente irrenunciable en la formación de los funcionarios internacionales.

Es posible que durante mucho tiempo, demasiado tiempo tal vez, hayamos creído que la excelencia de la Organización, se refería fundamentalmente al área técnica, y por lo tanto debíamos ser "expertos". Luego, con la crisis de disponibilidad de financiamiento y el advenimiento de la movilización de recursos, se agregó la excelencia administrativa, y pasamos a ser "gerentes". Pero con la creciente globalización, universalización e interdependencia de las economías y las políticas, el área

de las relaciones internacionales aparece ahora como un campo imprescindible de la excelencia. En resumen, hemos pasado de expertos a gerentes y de gerentes a diplomáticos. O, tal vez, los Representantes y los Jefes de Misión, los responsables de proyectos, somos ahora, necesariamente, las tres cosas o ninguna.

Bueno, al menos todo eso pasó por mi cabeza, incluyendo los seis años que llevo en la función de Representante, las numerosas discusiones con mis compañeros, dentro y entre Representaciones y con la Dirección, con los propios países, con otros funcionarios diplomáticos e internacionales y finalmente, me convencí que ésta era la oportunidad para empezar a recorrer este camino.

Siguiendo el proceso de análisis que M. Rovere y U. Panisset escogieron para determinar su esquema de trabajo en cuanto a la diferenciación de la salud como asunto internacional y las dimensiones internacionales de la salud, al menos en este trabajo inicial, me adscribiré a asimilarlo, a fin de diferenciar la Cooperación como asunto internacional, de lo que llamaríamos las dimensiones diplomáticas e interagenciales de la cooperación internacional. Todavía no me siento muy cómoda con la separación o recorte que se ha intentado en ambos trabajos, sólo puedo decir que me atrae, que el título me fue dado, y confesar que estoy haciendo un gran esfuerzo para desarrollar ese título.

En ese sentido, debo agradecer que me hayan empujado a un campo fascinante pero que me provoca bastante perplejidad, obviamente, producto de ser repentinamente enfrentada a una esfera del conocimiento que requiere del dominio de una disciplina que jamás fue incluida en mi plan de estudio.

Intentaré, entonces, hacer algunas precisiones conceptuales sobre lo que es diplomacia, tomando prestado a diversos autores especializados. Siguiendo a Tomassini, la diplomacia es la forma de intermediación por excelencia entre los Estados, y las relaciones entre los Estados oscilan permanentemente entre el conflicto y la cooperación.

El instrumento más utilizado entre ambas situaciones es la negociación. Hay una estrecha asociación entre diplomacia y negociación, de hecho, numerosos autores y diccionarios sobre el tema, casi identifican a la negociación como la razón de ser la diplomacia, y los estudiosos todavía encuentran dificultades conceptuales para separar a la negociación de la conducción de las relaciones internacionales.

Es indudable que debemos analizar el proceso de formación de las organizaciones supranacionales, para poder assimilar las dimensiones diplomáticas del accionar de un organismo como la OPS, desde donde estamos visualizando el tema.

Para Tomassini, el Estado moderno se caracteriza por la emergencia de una sociedad jerarquizada y el surgimiento de relaciones de autoridad encuadradas en el marco del derecho. En tal sentido, la evolución hacia el Estado autoritario recortó el campo de la negociación en el interior de las

sociedades y la desplazó hacia el dominio de las relaciones entre Estados donde no existe autoridad central.

Curiosamente, en el actual momento histórico, de crisis del Estado autoritario y centralista, de pérdida de credibilidad y legitimidad de sus instancias jerárquicas, está resurgiendo la necesidad de la negociación al interior de los Estados.

Cada día son más frecuentes los discursos acerca de la necesidad de negociación entre Estado y sociedad civil, entre Estado central y local, de redefinición del rol del Estado entre diferentes actores, de cuestionamiento a la representatividad de las autoridades, y, en definitiva, la búsqueda negociada de los mecanismos que aseguren la gobernabilidad de los complejos sistemas modernos.

Simultáneamente, las organizaciones supranacionales que se crearon como mecanismo de consagrar autoridades supremas que dirimen los conflictos, están en crisis.

Tomassini describe tres concepciones del rol de la diplomacia: el de los clásicos, que subrayan el rol de informante y negociador de los diplomáticos; el de los idealistas, que lo centran en la observancia de determinados principios jurídicos o acuerdos internacionales, y el de los post realistas, que lo entienden como la promoción de la interdependencia y la cooperación entre las sociedades.

Es evidente que cada concepción obedece a un estadio diferente de la evolución de los Estados nacionales y de su interrelación en un mundo cada día más interconectado. Es decir, refleja los cambios en la relación entre la superestructura nacional y la superestructura internacional, en cuyo marco deberíamos ser capaces de analizar las discusiones en torno al rol de la cooperación internacional y el de las Naciones Unidas, su "crisis", y el debatido "nuevo orden internacional", el cual, partiendo de replantear nuevas relaciones económicas está buscando, ansiosamente, relaciones políticas de nuevo cuño.

Aquí me viene a la mente la frase de Bustelo, "capitalismo habrá con o sin democracia". Esto resalta una idea dominante de nuestro tiempo, y es que el éxito de la diplomacia y de la política exterior, depende de gran medida de la naturaleza del contexto internacional.

La agenda internacional contemporánea se caracteriza por el creciente entrelazamiento de las sociedades nacionales, y la multiplicidad de ramas y actores nacionales y transnacionales. La diplomacia ya no se limita a dirimir conflictos sino que se extiende a la compatibilización de intereses y el aprovechamiento de oportunidades que surgen de un mundo interdependiente.

Así, se caracteriza a la diplomacia necesaria en esta etapa, o, a la también llamada nueva cultura diplomática, como "cooperativa, flexible, sectorializada, y de estilo abierto, público y profesionalizado". En este punto ya podemos ir percibiendo cómo, crecientemente, uno de esos sectores

especializados de la diplomacia será el de la salud, y, además, cómo el campo de la salud internacional deberá ir profesionalizando su instrumental diplomático.

Al respecto, hemos encontrado una cita de Francois de Callières (siglo XVII) abogando por la profesionalización del diplomático, aunque H. Nicholson, analista de la primera mitad del siglo XX, consideraba que el sentido común era el principal ingrediente de desarrollo de la teoría diplomática.

Sin embargo, el sentido común, no es una expresión individual, sino de la cultura tanto profesional como institucional. Avanzando sobre esto, Hedley Bull expresó que la cultura diplomática es el conjunto colectivo de ideas y valores compartidos por los representantes oficiales de los Estados.

En tal caso, las metas, programas y estrategias acordadas colectivamente por los Estados en el seno de las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas resultan ser la expresión sectorial de la diplomacia en el campo de la salud, y por lo tanto, una de las posibles formas de dirimir conflictos entre países. Como tal, la diplomacia ejercida desde la función de Representación en un país determinado, se incorpora a las dimensiones internacionales de la salud, analizadas por M. Rovere.

Es evidente que las relaciones internacionales han sido dominadas por las razones de los Estados, mucho más que por los intereses de la sociedad civil y de sus partes integrantes, o de los individuos.

Consecuentemente, "la política exterior de los principales actores fue una política de poder, y su diplomacia se orientó unilateralmente a imponer a los demás actores sus ideales e intereses y ejerció una función de dominación y de control más que de entendimiento, comunicación y coordinación".

En efecto, esas fueron las características de la política exterior de las grandes potencias de la posguerra. Así puede analizarse el papel de los Estados Unidos en la reconstrucción de Europa, para asegurarse su futura expansión y hegemonía; la política de contención de la Unión Soviética y la alineación. Y, finalmente, la actitud frente a los países en desarrollo, combinando ayuda externa con penetración, para homogeneizarlos, estimulando una supuesta modernización, a fin de favorecer la uniformidad del mercado.

Así, también, se fueron creando, sucesivamente, las ares de conflicto este-oeste y norte-sur, la alianza atlántica y la trilateral. Por eso, la escuela realista sostiene que lo que caracteriza al sistema internacional es el conflicto y no la cooperación. Pero, aunque la diplomacia se asocie a la prevención o solución de la guerra y el conflicto, también tiene vinculación con el bienestar y la cooperación.

La búsqueda de una autoridad suprema para dirimir los conflictos e impulsar la cooperación fue el espíritu que guió la creación de las Naciones Unidas en 1947. las sucesivas etapas de dominio y hegemonías por las que

ha transcurrido esta segunda mitad del siglo, han determinado los ciclos de reforzamiento o debilitamiento de los sistemas multilaterales frente a los bilaterales de cooperación, cuya expresión más concreta puede descubrirse estudiando los presupuestos de los diferentes organismos especializados de las Naciones Unidas; la diferente proporción de su presupuesto que dedican los países donantes al sostenimiento de estos mecanismos, y el peso relativo diferenciado que tienen los países desarrollados en las múltiples agencias de desarrollo y cooperación que existen en el mundo.

Se ha dicho que la diplomacia tiene tres funciones principales: la primera es la representación de los intereses de sus respectivos Estados, o sea, la explicación y defensa de sus políticas para adecuarse a las tendencias universales descritas; esta función debe reflejar cada vez más amplios sectores de sus sociedades, y no sólo los gobiernos, y, así mismo, tratar con un creciente número de interlocutores en el país donde se está acreditando.

Imaginemos, entonces la complejidad del ejercicio de esta función cuando se está representando los intereses colectivos expresados por el consenso en el seno de un organismo internacional intergubernamental. Para ello, es evidente la necesidad de vincularse con los representantes de los gobiernos acreditados en un determinado país a fin de mantener un fluido intercambio de información, que garantice la retroalimentación y consolidación del consenso sobre la orientación de la cooperación, al cual es ofrecida por mandato de la decisión común.

La segunda función es la de información, ya que los diplomáticos son puntos externos de observación y análisis del acontecer interno. Esta ha sido la función más fácilmente identificada en el rol del Representante, ya que pareciera no generar conflicto de intereses, aunque requiere de una formación sistemática en el análisis político y una capacidad de alienación, es decir, de visión desde afuera, que no ha sido abordada de manera sistemática.

La tercera, tiene que ver con las negociaciones, producto de la representación y defensa de intereses. Esta, también ha sido reconocida crecientemente entre las funciones de la cooperación de las políticas nacionales de un Gobierno determinado y los compromisos universales asumidos por ese mismo Estado a través de su historia de participación en los foros internacionales.

Todas estas funciones pueden ser puestas al servicio de la cooperación o del conflicto.

Es evidente que cada vez más la diplomacia exige dedicarse al desempeño de las funciones de comprensión, análisis, información, comunicación y coordinación entre las partes y confiar menos en la fuerza de las instrucciones, la imposición de ideas o la imposición de una negociación. Este es quizás, el punto de contacto más estrecho entre la cooperación internacional y la diplomacia.

¿Y qué podemos identificar de las dimensiones interagenciales de la cooperación? El impacto de las telecomunicaciones y de los sistemas de información modernos ha puesto en discusión la distribución de roles de las misiones diplomáticas en los países, los servicios centrales radicados en los centros y el surgimiento de la diplomacia directa entre personas desarrolladas por los Jefes de Estado, Directores Generales o enviados especiales.

En realidad, la ampliación acelerada de la agenda internacional, es la responsable de estos impactos sobre la diplomacia. Esa tendencia a la especialización y a la sectorialización de los temas de interés internacional, ha generado la participación creciente del número de agencias gubernamentales involucradas. En definitiva, la política externa de un país ha dejado de ser exclusividad de sus servicios exteriores. Esta característica de la diplomacia contemporánea está planteando el desafío de la coordinación interagencial al interior del Estado, y entre éstas y el sector privado empresarial y las diversas expresiones de la sociedad civil, en el manejo y promoción de los intereses y relaciones externas.

En la evolución de las concepciones de la diplomacia y en la creación de un mundo crecientemente interrelacionado podemos intuir los siguientes procesos:

- 1) la consolidación de los Estados nacionales hizo predominar la relación entre Estados a través de la negociación de los conflictos;
- 2) la expansión de los mercados de diferente signo ideológico generó mecanismos supranacionales, ya fuesen regionales o globales, tanto económicos como políticos, y los conflictos se transformaron de nacionales en conflictos entre bloques (este-oeste/norte-sur)
- 3) los modelos de ajuste impuestos en la búsqueda del escurridizo crecimiento económico y la ampliación de los mercados, han provocado una polarización de la riqueza sin precedentes en la etapa contemporánea sin crecimiento del empleo, trasladando los conflictos al interior de los países, provocando el surgimiento de los nacionalismos, los fanatismos religiosos y raciales, y la potencial fragmentación de los Estados nacionales. En este proceso hay que destacar el efecto de la expansión de las comunicaciones.

De allí la urgente convocatoria del Secretario General de las Naciones Unidas en su "Agenda para la Paz", y la necesidad de desarrollar prioritariamente el establecimiento de la paz (peace making) frente al mantenimiento de la paz (peace keeping). Pero ya sabemos que en las etapas de transición, el pensamiento opera en el mediano plazo, y las acciones, en el corto plazo.

Para comprobarlo, las Naciones Unidas están gastando este año (1993) en operaciones de paz 3.000 millones de dólares, y

asignando al presupuesto del PNUD menos de mil millones. Son los efectos indeseados del ajuste, o mejor dicho, los efectos previsibles de un desarrollo insuficiente e inequitativo que pareciera no beneficiar a nadie, o a demasiados pocos.

Según *The Economist*, ha llegado la hora de que los ricos reconsideren la forma de enfocar la ayuda que les dan a los pobres, y es curioso ver lo poco que ha cambiado este enfoque desde el final de la guerra fría. La cooperación sigue siendo una de las formas de canalización de ideologías y de realización de la política exterior.

Para el común de la gente, la ayuda es sinónimo de caridad, "aliviar la pobreza en el exterior y el sentimiento de culpa en el interior". Pero la motivación principal ha sido servir a los intereses del donante, reforzar sus objetivos estratégicos o promover sus exportaciones... el final de la guerra fría no ha hecho a estos objetivos menos políticos.

Las cifras más recientes de la OCDE (1992) muestran que el gasto de los países miembros en ayuda oficial se mantuvo estable en un 0.33 por ciento del PNB de los países ricos, aunque esto es la mitad del objetivo fijado por las Naciones Unidas a principio de los 80. Cuando la guerra fría daba las directrices para la ayuda, los donantes hicieron muchas veces caso omiso de la venalidad, corrupción o ausencia de democracia del receptor.

Los países que gastan más en armas y soldados reciben más ayuda que aquellos que gastan más en educación y salud y cerca de la mitad de la ayuda continúa condicionada a la compra de bienes y servicios del país donante.

Luego de un largo período negativo, los capitales privados comienzan a aparecer en el tercer mundo. Parece que los países en desarrollo comienzan a poder ayudarse a sí mismo. Pero debemos advertir que esto sólo es válido para los países que se encuentran en mejores condiciones. Los casos más desesperados, tienen pocas probabilidades de atraer capitales privados por largo tiempo. Para ellos, la ayuda oficial, incluyendo la negociación más favorable de la deuda externa, seguirá siendo la única posibilidad de salvación.

Si estas tendencias de la cooperación internacional se mantienen, es probable que regresemos a una etapa de la movilización de recursos para el desarrollo analizado país por país muy estrechamente por el donante. En tal caso, la cooperación será cada vez más una expresión de intereses multiagenciales en conflicto dentro de un mismo país, ya que no son sólo los estados los que se relacionan entre sí, sino, que hay múltiples individuos e instituciones que acceden y establecen los contactos internacionales de manera directa.

Cómo pueden los donantes aprovechar de los errores del pasado y del fin de la guerra fría? Primero, al establecer prioridades,

diferenciar la ayuda caritativa, humanitaria de la ayuda que se liga con la política exterior. Segundo, no condicionar la ayuda sólo a los buenos resultados de la reforma económica sino a las reformas políticas en términos de avances en la democracia, la equidad y la garantía de los derechos humanos, y finalmente, no utilizar la ayuda como compensación del proteccionismo, del dumping, del embargo. Si los ricos abolieran todas sus barreras a los productos de los países del tercer mundo, el aumento de las exportaciones de las naciones en desarrollo sería el doble de lo que éstos reciben en ayuda.

El estrecho monitoreo de estas peculiaridades de las relaciones entre los países (incluyendo naciones y estados), constituyen, en resumen, algunas de las dimensiones diplomáticas e interagenciales de la cooperación. Si queremos hacer más eficiente nuestro aporte al mejoramiento de la salud de nuestro continente, deberemos desarrollar aceleradamente nuestra capacidad de comprender y utilizar estas dimensiones, y por añadidura, estaremos contribuyendo "desde adentro" a la revalorización y al logro de su genuino destino a favor del respeto, la solidaridad y el entendimiento entre los pueblos, y por lo tanto, a la promoción de la paz.