

# LA FORMACIÓN DE CUADROS PARA LA INTEGRACIÓN

El surgimiento del Centro de formación  
para la integración regional (CEFIR)

---

*Dr. Jorge GRANDI*

*Director del Centro de formación para  
la integración regional*

---

## ANTECEDENTES :

### EL GRUPO DE RÍO Y EL ESTABLECIMIENTO DEL DIÁLOGO POLÍTICO CON LA COMUNIDAD EUROPEA (HOY UNION EUROPEA)

Mediante la denominada Declaración de Roma, los países del Grupo de Río y la Comunidad Europea acuerdan, en diciembre de 1990, institucionalizar su diálogo político y realizar acciones conjuntas en aras de promover la cooperación interregional. Una de las cuestiones que emerge como preeminente es la cooperación en el ámbito de la integración regional y, en particular, la puesta en marcha de programas de formación, acorde a la prioridad concedida a la potenciación de los recursos humanos, tanto del sector público como privado, de la región. La Declaración hace mención al compromiso de explorar el contenido y las modalidades de un proyecto de esta índole.

## LA CREACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL CEFIR

Acorde con estas premisas, durante la Segunda Reunión Ministerial Institucionalizada de los cancilleres de la CE y del Grupo de Río, celebrada en Santiago de Chile los días 28 y 29 de mayo de 1992, se suscribe un acuerdo mediante el cual se

conviene la puesta en marcha de un programa de formación para la integración regional destinado a la capacitación de funcionarios públicos en la formulación, gestión y ejecución de políticas públicas relativas a la integración regional. En esta decisión política se traducían los ingentes esfuerzos realizados por funcionarios y expertos de ambas regiones quienes concibieron el proyecto, examinaron su oportunidad y programaron las etapas necesarias para su materialización.

La ejecución del programa fue encomendada al prestigioso Instituto Europeo de Administración Pública (Ieap) con sede en Maastricht (Holanda). Fundado en 1981, el Ieap es el único instituto de administración pública de carácter europeo y ha desarrollado una vasta labor de apoyo y asesoramiento a las administraciones de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias en : desarrollo institucional y del proceso de integración, aplicación del Derecho comunitario, programas de formación en gestión pública para los funcionarios nacionales y formulación de políticas comunitarias, entre otros temas. En cuestiones atinentes a formación en materia de gestión pública y de integración regional, el IEAP ha venido realizando asimismo actividades de formación con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (Efta), los países de Europa Central y Oriental, los Estados pertenecientes a la Asean y con los países de América Central.

Tras la realización de dos misiones de prefactibilidad y factibilidad por todos los países de la región, en las cuales se tomó contacto con responsables gubernamentales, altos funcionarios de las áreas involucradas, agentes económicos y sociales y expertos independientes, se elaboró una propuesta de programa de formación que se presentó para su aprobación a los ministros de Relaciones o Asuntos Exteriores del Grupo de Río y de la CE.

Tras su aprobación, se decidió instalar un Centro para la instrumentación del Programa, resolviendo emplazarlo en la ciudad de Montevideo. Esta decisión se adoptó atendiendo a las facilidades ofrecidas por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, a la vez que supone un reconocimiento a la indiscutible vocación y tradición integracionista del país, plasmada en el hecho de haber sido sede desde 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) y a partir de 1980 de su institución sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

De este modo, el Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir) constituyó con celeridad su personal ejecutivo y administrativo y comenzó a operar en noviembre de 1992. Compuesto por un equipo reducido de ocho personas (cuatro de personal técnico y cuatro de carácter administrativo), el Cefir se configura como una institución flexible de pequeñas dimensiones, pero con capacidad para responder a exi-

claridad una demanda generalizada de emprender acciones conducentes a reforzar en esta etapa crítica y decisiva de la integración regional aspectos tales como :

- la gestión del cambio que la coexistencia de procesos tales como los de modernización del Estado, incorporación en esquemas de integración regional e inserción internacional lleva aparejada ;
- el perfeccionamiento de las aptitudes y de los procedimientos para la toma de decisiones ;
- la mejora de los conocimientos en técnicas de negociación multilateral en un marco de integración ;
- el incremento de las capacidades de coordinación y control de las administraciones nacionales, tendiente al refuerzo de las capacidades para la coordinación de las relaciones entre administraciones nacionales y entre éstas y las instancias subnacional, supranacional e inter-gubernamental.

## NATURALEZA DE LAS ACTIVIDADES

El CEFIR ha pretendido como meta inicial de su actividad crear un foro permanente de intercambio de ideas y experiencias sobre la integración mediante el ofrecimiento en forma regular de cursos intensivos de formación y perfeccionamiento con amplio efecto multiplicador.

Estos cursos regulares aspiran, desde el punto de vista de su contenido, a :

- llevar a cabo un análisis pormenorizado de aquellos aspectos de los procesos de integración en Europa, América Latina y en otros espacios económicos susceptibles de traducirse en aportes genuinos a los esfuerzos latinoamericanos y de propiciar un intercambio creativo de técnicas de gestión en áreas específicas ;
- adecuar los temas objeto de tratamiento a las prioridades fijadas por las agendas de negociación y ejecución de los diversos esquemas de integración en América Latina, imprimiendo un carácter evolutivo constante al contenido de los cursos.

Desde el punto de vista de sus destinatarios :

- abordar la temática de la integración en sus diferentes niveles, trabajando sucesivamente con los responsables de la formulación y diseño de las políticas y con las instancias de gerencia y puesta en marcha de las mismas, desencadenando asimismo un "efecto cascada" en beneficio de los diversos órganos, agencias y actores involucrados ;
- dirigir en una primera etapa los cursos a altos funcionarios de los Gobiernos y de las

instituciones regionales involucradas pero incorporando a otros actores del proceso, provenientes de la esfera política -parlamentarios, juristas, dirigentes partidarios-, social -dirigentes sindicales, líderes de opinión- y económica -dirigentes empresariales, representantes de cámaras de comercio, etc ;

- diseñar los cursos con un carácter eminentemente práctico e intensivo, en atención a los requerimientos singulares de formación del *target group* seleccionado, su alto grado de responsabilidad y su limitado tiempo disponible.

Desde el punto de vista estratégico :

- producir un valor "agregado" como resultado de las actividades de formación y de los intercambios de experiencias e ideas que contribuya sustancialmente al desarrollo de las capacidades para la materialización de la integración ;

- consolidar el efecto multiplicador del Programa a través de la difusión selectiva de documentos, materiales escritos y audiovisuales y mediante otras acciones de sensibilización más amplias en medios de comunicación masivos ;

- participar activamente en el desarrollo de programas latinoamericanos de formación para la integración, mediante la "formación de formadores" en colaboración con instituciones de la región ;

- constituirse en centro de documentación, información y consulta especializado en temas de integración, al servicio de los especialistas y de los organismos oficiales de la región;

- servir de embrión para la constitución de una futura alta escuela regional de formación de cuadros especializados en integración.

Complementariamente, el Cefir asume dentro de sus cometidos la prestación de asistencia y cooperación técnica en materia de integración regional en beneficio de instituciones y organismos regionales y nacionales de América Latina, en los siguientes aspectos :

- evaluación técnica y diseño de proyectos ;

- asesoramiento en la elaboración de programas de actividades de formación ;

- identificación de expertos europeos y latinoamericanos en integración regional ;

- facilitación de materiales para la difusión de los temas de integración ;

- contribución a la realización de acciones de sensibilización en materia de integración.

- realización de estudios de carácter puntual.

El Cefir cuenta con financiación de la Comunidad Europea dentro del capítulo presupuestario destinado a la cooperación económica y se beneficia de contribuciones de los países miembros del Grupo de Río y, en especial, del Gobierno de Uruguay.

gentes requerimientos técnico-organizativos. Ello le permite expandir su eje de sustentación para la realización de los cursos -allegando recursos humanos adicionales (agencia de viajes, servicios de traducción y equipo de interpretación) para la movilización de profesores y participantes- y replegarse nuevamente para restaurar su equipo básico.

## OBJETIVOS DEL CEFIR

El Cefir se plantea como objetivo central contribuir a la formación y al perfeccionamiento de altos cuadros públicos y privados con responsabilidad o participación en la formulación, gestión y ejecución de políticas públicas en materia de integración en el ámbito del MERCOSUR, Pacto Andino, Grupo de los Tres y otros acuerdos de libre comercio existentes en la región.

La importancia que se adjudica al fortalecimiento y desarrollo de la capacidad latinoamericana para la puesta en práctica y la gestión de los esquemas de integración, reside en al menos cuatro aspectos :

- las múltiples y veloces transformaciones que caracterizan al mundo moderno que implican retos múltiples para los Estados en un contexto internacional de creciente interdependencia y altos niveles de incertidumbre, lo que comporta para los responsables nacionales la atención simultánea a distintos niveles de desafíos ;
- el alto grado de ambición de gran parte de los objetivos de integración programados y la extrema perentoriedad de los plazos de materialización que se derivan en compromisos, responsabilidades y exigencias muy elevados a los cuadros públicos y privados responsables de su cumplimiento y, en su caso, a las instituciones delegadas encargadas de impulsar o gerenciar el proceso ;
- la gran diversidad de los procesos de integración puestos en marcha en los últimos años que obliga a dotarlos de una mayor coherencia y solidez para evitar los riesgos de fragmentariedad y falta de direccionalidad ;
- las alteraciones bruscas que las singularidades que caracterizan los desafíos de la integración imponen al funcionamiento y organización de las administraciones públicas nacionales, muchas de las cuales se resienten de un fuerte déficit acumulado en las últimas décadas en materia de formación de cuadros y de una muy limitada disponibilidad de cuerpos profesionalizados y especializados de alto nivel.

A pesar de las necesidades y requerimientos disímiles en materia de formación y de los objetivos dispares de los distintos países y subregiones, puede apreciarse con

## ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL CEFIR EN 1993 : ORIENTACIÓN Y METODOLOGÍA

El Cefir ha diseñado sus actividades correspondientes a 1993 en base a una laboriosa identificación de las prioridades de las diversas agendas regionales de integración, mediante un minucioso seguimiento de su desarrollo y continuas consultas con altos funcionarios de los Gobiernos de la región y expertos de ambas regiones.

Los tres temas seleccionados para esta fase piloto fueron :

- las capacidades de respuesta frente a los desafíos de la integración (que recoge uno de los objetivos nucleares y permanentes de las actividades de formación del Cefir en materia de refuerzo de las capacidades de formulación, gestión y ejecución de las políticas públicas de integración) ;
- cuestiones de carácter comercial y aduanero ;
- condiciones de competencia, ajuste y estabilidad.

Atendiendo a estas prioridades, se han desarrollado durante 1993 los siguientes cinco módulos de formación :

- "La integración regional en América Latina y Europa : Objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta" (Montevideo-9/12 de marzo)
- "La integración comercial y su dimensión aduanera : Opciones de políticas públicas y requerimientos de gestión" (Montevideo- 26/30 de abril)
- "Condiciones de competencia, ajuste y estabilidad en el marco de la integración regional" (Montevideo - 5/9 de julio)
- "Los desafíos de la integración : capacidades de respuesta a nivel gerencial, legal e institucional" (Montevideo - 13/18 de septiembre)
- "La modernización de la gestión aduanera en los procesos de integración regional" (Piriápolis - 8/13 de noviembre)

Estos cursos han supuesto la movilización de en torno a 300 altos funcionarios de los países del Grupo de Río y representantes de instituciones regionales, 39 expertos europeos de alto nivel y 37 destacados especialistas latinoamericanos.

El procedimiento de selección de los participantes se adecuaba a los términos de referencia oportunamente acordados por los responsables del Programa con los Gobiernos de los Estados Miembros del Grupo de Río. El Cefir elabora un perfil de participantes en forma previa a cada reunión, acorde a la temática específica de cada evento. En todos los casos, el perfil de participantes de cada país es enviado a las contrapartes nacionales, máximos responsables gubernamentales de integración, quienes asumen la tarea

de indicarnos los nombres y cargos de los participantes. El Cefir evalúa la adecuación de los candidatos propuestos y remite las invitaciones correspondientes.

Los organismos y reparticiones de procedencia de los funcionarios participantes han sido, dependiendo siempre de la temática bajo tratamiento en cada uno de los cursos, principalmente los siguientes : Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Planificación ; Institutos u organismos responsables de Comercio Exterior, Bancos Centrales ; autoridades de los servicios aduaneros ; agencias encargadas de la Modernización y/o Reforma del Estado ; organismos responsables de la descentralización del Estado y de relación con las regiones, provincias o departamentos ; e institutos nacionales de administración pública o equivalentes, entre otros.

Por su parte, los expertos se han seleccionado por su reconocido prestigio y solvencia profesional pero teniendo en cuenta también su trayectoria, privilegiando en particular su experiencia práctica tanto en el sector público como en el privado y el conocimiento directo y no meramente académico de los temas abordados.

Desde el punto de vista de la metodología, estos cursos han pretendido rebasar la dinámica de los Seminarios corrientes. Mediante la constitución de Subgrupos de Trabajo divididos según su adscripción subregional (Mercosur y Chile, por un lado ; Grupo Andino y Grupo de los Tres, por el otro), se logra crear un ámbito propicio para la discusión pormenorizada de las problemáticas y de las prioridades subregionales al tiempo que se promueve un trabajo fecundo de los funcionarios participantes que se ha volcado en la elaboración de conclusiones, las cuales suponen tanto una reflexión en común sobre los temas de la integración como una útil herramienta para la orientación de los trabajos del Cefir.

La coexistencia de un doble formato en la organización de las sesiones de trabajo y su secuencia (juntos-separados-juntos) refuerza el conocimiento recíproco entre las subregiones, permite detectar las disparidades y el grado de convergencia de los distintos procesos, y conlleva ventajas de economía de escala en relación a lo que supondría la organización de actividades por separado.

Los últimos dos módulos de formación han introducido dos novedades respecto a los anteriores.

Por un lado, como actividad complementaria a los módulos se han celebrado talleres de trabajo consagrados a "La Formación de funcionarios públicos para la integración" (18 de septiembre) -con la presencia de representantes de los institutos nacionales de administración pública o equivalentes de los países de la región- y a "La formación de funcionarios aduaneros para la integración" (13 de noviembre) -con la

asistencia de directores nacionales de aduana y responsables de las escuelas de capacitación aduanera. Los trabajos de ambos talleres han suministrado una muy valiosa información sobre el estado de los programas de formación en los ámbitos respectivos y han contribuido a perfilar las actividades del Cefir en ambas materias para el bienio 1994-95.

Por otra parte, se ha resuelto ampliar el *target group* de nuestros cursos bajo la premisa de no limitar excluyentemente su audiencia a los altos funcionarios de las administraciones. Consiguientemente, hemos comenzado a asociar a nuestras actividades a otros actores y agentes relevantes que inciden sobre los procesos de integración. En el módulo "Los desafíos de la integración : capacidades de respuesta a nivel gerencial, legal e institucional", se invitó por primera vez a participar a legisladores de todos los países del Grupo de Río. En el módulo "La modernización de la gestión aduanera en los procesos de integración regional" se hizo lo propio con representantes de los usuarios de aduanas procedentes del sector privado. Esta experiencia se ha evidenciado muy fecunda como factor de estímulo al intercambio y para la naturaleza y el alcance de los debates.

### ACTIVIDADES PREVISTAS POR EL CEFIR PARA 1994

Por lo que se refiere a nuestras actividades del año entrante, el Cefir prevé duplicar sus actividades de formación durante el año 1994. Esta expansión responde al propósito de diversificar el carácter de nuestras actividades al tiempo de continuar desarrollando módulos de formación de ámbito regional.

Los módulos de formación previstos son los siguientes :

- la coordinación de políticas macroeconómicas
- instituciones en un marco de integración regional : distribución de competencias y capacidades de coordinación y control
- las exigencias de la integración en materia de formación de los altos cuadros públicos y privados
- la eliminación de las barreras técnicas : capacidades de implementación
- la modernización de la gestión aduanera en el contexto de la integración
- instituciones en un marco de integración regional : capacidades de coordinación y control (taller de trabajo)
- regímenes de competencia en el marco de la integración

Por otro lado, se tiene previsto organizar actividades complementarias.

En primer lugar, se contempla la realización de actividades de carácter subregional, a fin de satisfacer la creciente demanda de realización de actividades específicas presentadas por grupos de países y subregiones, para las cuales no es operativo la realización de cursos regulares de ámbito regional.

Por tanto, se han diseñado cuatro cursos de ámbito subregional sobre los siguientes temas :

- Dimensión institucional y sistemas de gestión en un mercado común : opciones para el Mercosur
- curso de negociación en el contexto de la integración del Mercosur
- la integración fronteriza y la política regional en el Grupo andino : El caso colombo-venezolano.
- curso de negociación en el contexto de la integración del Grupo andino

Para atender también al requerimiento de acciones de formación a nivel nacional y dar respuesta a demandas formuladas por las administraciones nacionales en el desarrollo de actividades de formación de recursos humanos, se realizarán las siguientes acciones especiales :

- curso de negociación en el contexto de la integración (curso especial de una semana para altos funcionarios de Paraguay)
- curso de negociación en el contexto de la integración (curso especial de una semana para altos funcionarios de Ecuador)

A fin de ahorrar recursos derivados del costo de desplazamiento de los expertos europeos, estos cursos de negociación tendrán un carácter itinerante.

Asimismo, se pretende potenciar las actividades de efecto multiplicador que tienen por objeto de expandir la difusión del contenido de los módulos de formación, mediante :

- promoción de actividades de formación y perfeccionamiento de formadores ;
- extensión de las misiones de los profesores visitantes, aprovechando su presencia en la región, en favor de gobiernos, instituciones y programas vinculados a la integración regional ;
- constitución de una red interactiva de participantes y ponentes al servicio de los mecanismos de integración de la región ;
- creación en el ámbito del Centro de documentación de una videoteca con imágenes grabadas de todos los cursos del Cefir, puesta al servicio de los organismos oficiales y entidades privadas de la región ;

- distribución selectiva de materiales escritos y audiovisuales ;
- cesión de imágenes de los cursos a un programa especializado del canal oficial de la televisión uruguaya ;
- producción conjunta con la Televisión Educativa Iberoamericana de un programa de TV de alcance regional, vía satélite, especializado en temas de integración regional ;
- realización de once estudios nacionales para evaluar las capacidades de respuesta de las administraciones públicas para afrontar los desafíos de la integración.

En suma, las actividades del Cefir, que por su propia naturaleza tienen la aspiración de responder a las necesidades de los países del Grupo de Río en materia de integración, adquieren un carácter cada más amoldado, *taylor-made* a la medida de los distintos requerimientos de la región.