

Las Cancillerías y el manejo de la Globalización

Darío Celaya
Carlos Cherniak

Parte I: Introducción

El presente trabajo convoca a la reflexión a académicos, políticos y diplomáticos, acerca del nuevo rol que deben asumir las Cancillerías en un profundo cambio contextual.

Cuando afirmamos "profundo cambio contextual", estamos haciendo referencia a la drástica transformación del orden político internacional, al cambio en la distribución del poder mundial y a la globalización.

En cuanto al orden político internacional su transformación se identifica a partir de la desintegración del imperio soviético y la expansión de una corriente cultural hegemónica, institucionalizada en el denominado Consenso de Washington. El cambio en la distribución del poder mundial ha permitido que nuevos Estados asciendan y otros descendan en la pirámide internacional, sin provocar modificaciones en la esencia de la política internacional, pero imprimiéndole una dramática dosis de inequidad.

En cuanto a la cuestión de la globalización será tratada en el presente paper desde una perspectiva multidimensional, intentando captar la manera en que el Estado ha sido afectado por este fenómeno. Ello nos llevará a asumir las nuevas externalidades, los nuevos condicionamientos que tienen los Estados para llevar adelante políticas exteriores donde se maximice el interés nacional expresado en términos de procurar los niveles de desarrollo, y los instrumentos estratégicos con que cada Estado cuenta para desarrollar su negociación internacional.

En este punto, se marcarán algunas cuestiones vinculadas a las debilidades y fortalezas que tienen las Cancillerías para poder aggiornarse al nuevo contexto.

Finalmente, exploraremos la aptitud por parte de las Cancillerías para asumir, por una parte, el "**liderazgo coordinador**" respecto de las otras agencias públicas en la acción externa estatal, para lidiar con los nuevos actores transnacionales y con el desafío creciente de una agenda más compleja, y por la otra, pilotear las tendencias convergentes a un creciente multilateralismo a partir de la consolidación de la diplomacia bilateral.

Parte II: Globalización

Usando el término globalización.

La década del 90 fue un período de trascendentes cambios en el sistema internacional en todos los órdenes. Por ello resulta indispensable una correcta lectura de esos cambios y cómo ellos impactan en el desarrollo de las relaciones internacionales y en los escenarios nacionales. Ya que no cabe duda que esa década reafirma la percepción de que el escenario internacional condiciona de forma estructural el accionar de los Estados.

Cuando nos referimos a la globalización desde la perspectiva de las relaciones internacionales, estamos aceptando un término que nos remite a la idea de cambio y transformaciones en casi todos los planos, no solamente en la esfera económica y comercial. No nos parece que tenga sentido a los efectos del presente trabajo analizar si es un fenómeno esencialmente nuevo o si estamos atravesando una nueva fase del proceso histórico global.

El término globalización ha sido un concepto de moda que busca abarcar todo, una palabra del tipo "atrapa todo" **(1)**. Con lo cual se presta a un uso múltiple, a generalizaciones. La asociamos al cambio y la transformación, pero sin un perfil.

Podríamos decir que el término globalización puede ser considerado como una "situación" o como un "proceso". En el primer caso, el objeto de estudio será considerar los comportamientos sociales y las formas de organización en un mundo calificado de global y compararlo con períodos históricos pretéritos para extraer conclusiones. Mientras que en el segundo caso, estaremos adentrándonos en el conocimiento de las fuerzas y causas que contribuyen a ese mundo global.

De todos modos es un concepto que nace y se nutre en la década de los setenta, a partir del crecimiento de las corporaciones económicas y su expansión transnacional a escala mundial. Es decir, que la globalización desde una visión mayoritaria, remite a un proceso predominantemente económico, articulado en torno a una reestructuración productiva a escala mundial, la revolución tecno-productiva y la globalización financiera. Ello presume que el sistema internacional tiene características interdependientes y de interconexión que se retroalimenta con la revolución informática y los crecientes niveles de apertura y liberalización comercial.

En esta línea de observar el fenómeno como de carácter unidimensional, con énfasis en lo económico, implica un fuerte avance de las fuerzas del mercado global por sobre las economías locales y los Estados, quienes sufren el impacto de perder capacidad de articulación y regulación.

En un contexto de finalización de la guerra fría y de imposición de un esquema de interpretación económica y política hegemónica como es el neoliberalismo, el proceso de globalización se ve legitimado.

No obstante ello, desde una perspectiva académica han surgido diversos enfoques analíticos sobre este proceso. Siguiendo a Anthony G. McGrew (2), podemos identificar tres enfoques principales que refieren a la globalización:

1.- Globalistas (neoliberales, marxistas y post marxistas). Si bien los neoliberales liderados por Kenicki Ohmae, Guhénno y Fukuyama, ponen énfasis en que el mercado global se impone sobre los Estados-nación, y los marxistas y neo marxistas como Robert Cox y Gill, identifican la globalización como la fase culminatoria del capitalismo, todos convergen en asumir la existencia de lo inédito de este proceso.

2.- Escépticos. Economistas como Aldo Ferrer, niegan lo novedoso del fenómeno y prefieren hablar de trasnacionalización, en el sentido de profundización de la internacionalización de la economía mundial. Por su parte, los Estados-naciones más fuertes continúan hegemonizando la dinámica económica internacional a través de procesos de regionalización.

3.- Transformacionalistas. Académicos como Richard Falk, tienen una visión más compleja y multidimensional. Perciben a la globalización como un nuevo proceso con más incertidumbres que certezas. La globalización de arriba promovida por los Estados-nación y las fuerzas del mercado, da pie para el desarrollo de una "globalización desde abajo" por parte de la sociedad civil global articulada en torno a las ongs y a los movimientos sociales transnacionales.

Es decir que la sociedad civil transnacional es un actor emergente imperante en el marco de la heterogeneidad y complejidad del sistema internacional y que se caracteriza por una multiplicidad de referentes con los que interactúa tanto a nivel gubernamental como a nivel de mercado. Está constituida por redes, movimientos sociales "viejos" (movimiento obrero, etc.) y "nuevos" (mujeres, derechos humanos, ambientalistas, por la justicia y la paz internacional, narcotráfico, terrorismo, etc.), orientados por temas globales más específicos y focales, con claras estrategias de influencia en la toma de decisiones a nivel local, regional y global.

Ello supera la visión de las corrientes escépticas que en general relativizan el creciente desarrollo de la sociedad civil transnacional, como un fenómeno conspirativo del neoliberalismo. En su defecto, existen innumerables asociaciones, ongs y redes voluntarias que operan tanto a nivel subregional, regional y global, que promueven diferentes iniciativas tendientes a enfatizar las cuestiones sociales, de la transparencia, el desarrollo, intentando ponerle coto al desenfreno de las fuerzas del mercado.

Por lo cual, para algunos autores la "globalización" es situación y proceso y no tiene precedentes, es "singular"(4); mientras que para otros tal singularidad no existe y es cuestión de leer la historia pasada y comparar con el presente para concluir que lo que llamamos globalización no es fenómeno nuevo en la historia de la humanidad..

Por lo cual, tratar de dar con una definición exacta puede ser estéril, "de manera que reclamar en el ámbito de las relaciones internacionales una teoría general, o el entozamiento de un paradigma, constituye una empresa intelectual sin sentido. Por el contrario, de lo que se trata es de ensayar explicaciones y de aproximarse a una realidad mutante"**(5)**

Pero si tuvieramos que decir cuáles son algunos de los motores o causas del proceso globalización en el cual estamos inmersos, podríamos señalar:

En la economía:

a.- Una revolución tecnológica, acompañada de un desarrollo científico exponencial; una verdadera tercera revolución industrial que acelera la rapidez de difusión de la información, del conocimiento y atraviesa horizontalmente las múltiples actividades humanas, desde el desarrollo de la inteligencia artificial y la ingeniería genética hasta los mercados financieros. Esto ha supuesto una explosión de la productividad**(6)** y una reducción de los costos de producción. Cambian las condiciones de trabajo y los procesos de toma de decisiones; aumentando lo que puede producirse y dónde puede producirse.

b.- Una fuerte y profunda liberalización del comercio y de las inversiones que, en principio, favorece una política comercial más libre para las relaciones económicas (reducción de aranceles a menos de dos dígitos entre 1960 - 1990 **(7)**), liberalización generalizada de las transacciones de capital y el consecuente desarrollo de mercados financieros internacionales. A todo esto se suma la formación de bloques regionales de libre comercio y unidades de integración regional con normas intergubernamentales o supranacionales tendientes a alcanzar un mercado común en busca de economías de escala y mayor capacidad competitiva.

c.- Una creciente inter - ligación e interdependencia de los mercados físicos, gracias a lo mencionado en el punto b) y a una revolución en el transporte, acortando distancias y abaratando costos, tanto de los bienes como de los servicios. El constante incremento del comercio **(8)** y de los flujos financieros a escala planetaria fomentan la internacionalización de la actividad empresarial (empresas transnacionales) globalizando las estructuras productivas de las empresas**(9)**.

Las formas de producción y de organización industrial se han visto sensiblemente alteradas en la búsqueda de aumentos de la productividad en base a **(10)**: diseño y fabricación de productos que dejaron de ser procesos separados sino integrados (ingeniería simultánea); innovación continua y paulatina; organización del trabajo en equipo y con formas flexibles; e integración de la cadena de suministro en conformidad con el principio de "justo a tiempo". La producción llamada postfordista**(11)** pone el énfasis en la eliminación de las pérdidas mediante una mejor gerencia y organización del trabajo, utilizando el conocimiento, la creatividad y los recursos humanos.

En las llamadas nuevas tecnologías (microelectrónica e informática, la biotecnología y los llamados nuevos materiales -plásticos, cerámicas y metales), encontramos el núcleo de este proceso de cambio. Nos referimos a las disciplinas científicas y técnicas generadoras de conocimiento(12) e información sobre el cual se asienta, cada vez más, el paradigma de productividad y competitividad de la economía global actual. No son "un fenómeno tradicional de cambio, sino una profunda revolución tecnológica"(13).

En la política:

La disolución de una de las dos superpotencias que integraba el binomio de un sistema bipolar mundial y que alimentaba una lógica de oposición y rivalidad, abre el espacio para la formación de un orden mundial en el cual el conflicto político - ideológico y el estratégico - militar perderá fuerza para la competencia económica. Este proceso favorecerá la aparición de nuevos actores en el escenario internacional.

El fin de la confrontación Este- Oeste se ha resuelto sin guerra. Pero dio como resultado que una de las partes se sienta con el derecho de señalar que el "capitalismo occidental" triunfó, fomentando una corriente de pensamiento donde los conceptos y valores como capitalismo, democracia liberal y derechos humanos son parte integrante del un nuevo modelo de sociedad.

Más allá de las voces que oportunamente se levantaron decretando el fin de las ideologías, es indudable que el sostenimiento del "Consenso de Washington" es un intento de hegemonización ideológica.

En la nueva agenda internacional se produce una difícil cohabitación entre "lo nuevo y lo viejo". Hay una profunda transformación pero sin que ello modifique la naturaleza anárquica del sistema internacional. Cuando decimos anárquica es en referencia a la inexistencia de una autoridad supranacional global, en contraposición al orden interno de cada Estado que es esencialmente jerárquico.

Los temas económico-comerciales y financieros adquieren mayor relevancia que los de seguridad, así como otros temas como democracia, derechos humanos, medio ambiente. Estos nuevos temas abren una dimensión para una atención más global que nacional, impactando en el papel del Estado.

En la cultura:

Como consecuencia del salto exponencial producido en materia de tecnología de las comunicaciones e información tenemos dos fenómenos de la

globalización cultural(14): a) difusión de la información (flujo informativo)(15); y b) tendencia a la aculturación versus reafirmación de las identidades culturales. En el primer caso la tecnología de la información reduce el tamaño del mundo, tanto en lo que hace a volumen de información que se puede transmitir y acceder como en la fuerte caída en los costos de transmisión, más cantidad por menor costo. Entre la década de los 40 y de los 70 el precio de la llamada telefónica cayó un 80%, pero entre los 70 y 90 la caída fue de 90%(16).

La noticia del asesinato del Presidente de los Estados Unidos Abraham Lincoln, en 1865, preciso 13 días para cruzar el Atlántico y poder conocerse en Europa. La caída de la Bolsa de Hong Kong durante la última semana de octubre de 1997, llevo sólo 13 segundos para caer como un rayo demoledor en San Pablo, Tokio, Nueva York o Buenos Aires(17).

El mundo se ha vuelto más pequeño y la industria de las telecomunicaciones han contribuido al abaratamiento y popularización de la informática, junto a una expansión sin precedentes. En ese mismo escenario tenemos una tendencia clara e irreversible a lo que se llama "convergencia" entre las industrias de informática, telefonía y medios de comunicación transformando tanto el mercado de comunicación como el de información. Se eliminarán las barreras de tiempo y de espacio. Estamos permanentemente interconectados e intercomunicados. Las modernas tecnologías de la información nos permiten asistir desde nuestras casas a la Guerra del Golfo (1991) como a los sucesos de la Plaza de Tiananmen (1989) o los atentados a las torres gemelas en Nueva York.(2001)

El ejercicio de la prensa se ha visto transformado desde el tradicional papel de una prensa escrita que da parámetros de análisis para entender los hechos, hasta llegar a la televisión, medio número uno en la jerarquía de los medios, porque la televisión "hace asistir al acontecimiento"(18) y tiene la capacidad de construir la actualidad en tiempo real. La transmisión directa e instantánea de los sucesos(19). Este sería el paradigma de trabajo de la cadena de televisión "planetaria" CNN, "imágenes y sonidos, difundida permanentemente"(20).

Pero la pregunta es: los medios son el "gran espejo que refleja lo que pasa en el mundo"?(21). La respuesta es que en parte si ya que ellos como ningún otro medio enfatizan el sentido de lo global como un término esencialmente "espacial" más que político. Ellos contribuyen a convertir en globales cuestiones como medio ambiente, derechos humanos, democracia en sociedades que estaban alejadas de las redes de comunicación. **Son los medios a nivel global y también a nivel local, los principales formadores de la agenda pública. Consecuentemente, estar más informado no es necesariamente tener más sabiduría. Ello implica que el poder del conocimiento no está representado por la cantidad de información sino por la capacidad para decodificar esa información.**

Asimismo, tenemos un fenómeno de "aculturación" por la entrada masiva de formas e identidades culturales foráneas y reinterpretadas o con formas adaptadas localmente

Parte III: Globalización y Estado

La globalización y su impacto sobre el Estado-nación.

Para realizar ese análisis es necesario trabajar en la reformulación de las categorías conceptuales tradicionales referidas al Estado "usados para describirlo, definirlo y entenderlo" (...) **(22)**. El Estado se encuentra en el medio de la intersección de fuerzas tanto nacionales como internacionales y transnacionales**(23)**. Es un Estado en etapa de transición o transformación de sus tradicionales elementos que lo han definido hasta la actualidad: territorio, población y estado.

Por otra parte, la pérdida de espacio político del Estado como actor dominante de las relaciones internacionales frente a nuevos actores trae consigo un profundo cambio en temas como soberanía, control monopólico de sus acciones internas y externas, y la autonomía de sus políticas. Este Estado, que algunos autores califican como posmoderno**(24)**, está siendo objeto de desafíos en todos los órdenes. Uno de ellos son las relaciones exteriores y la administración pública de esos actos.

El Estado moderno

El Estado es una realidad política que se ha desarrollado junto con la modernidad capitalista. Si bien será el agente y garante de la paz interna pues con su creación se pacifica la sociedad internamente, pero también se potenciará el conflicto y la guerra entre los Estados.

El Estado de tradición liberal será la abstracción de una serie de formas políticas que se generan en el seno del capitalismo entre los siglos XVI y XIX, y producto también de las sucesivas revoluciones burguesas**(25)**. Ese Estado liberal que se plasmara jurídicamente en el llamado Estado de Derecho se caracteriza por conceder la libertad personal y económica, la propiedad privada y la seguridad jurídica, con cuatro principios de organización del Estado: imperio de la ley; división de poderes; derecho y libertades fundamentales; y fiscalización de la administración.

La teoría del Estado, tanto en la visión alemana como en corrientes de pensamiento posteriores, distingue tres grandes elementos constitutivos del Estado**(26)**: la población, el territorio y el poder. Para algunos autores**(27)** deberían diferenciarse entre elementos "esenciales" como los tres que mencionamos anteriormente y los "modales" como la soberanía y el imperio de la ley. Mientras que el territorio, población y poder son esenciales para constituir la forma política que llamamos Estado, los modales están adscriptos a la organización política del Estado.

El Estado tiene un carácter soberano, potestad suprema y absoluta exenta de

toda subordinación a una potestad extranjera, independencia frente a poderes exteriores(28); y por otra parte, se eleva por encima de toda otra potestad dentro del Estado. Ambos, lo externo y lo interno se convierten en elementos requeridos para hacer eficaz y continuada la acción del Estado.

Sin embargo, la soberanía concebida como única e indivisible, imposible de ser dividida y pluralizada, sufrirá diferentes tránsitos históricos y sobre todo el impacto de una complejidad de los actores que participan en un Estado, ampliando los centros de poder y estableciendo límites al tradicional ejercicio monopólico de la soberanía estatal.

El Estado en un mundo global.

Para entender el nuevo contexto de globalización económica, financiera y hasta la cultural, es necesario ver al Estado como desbordado en su control monopólico del territorio, la población y las políticas autónomas (económica, financieras, culturales, etc.) frente a fuerzas y actores transnacionales que plantean desafíos y limitaciones a su gestión.

Los crecientes niveles de interdependencia están produciendo un aumento de la vulnerabilidad externa de los Estados, y con la consecuente erosión de sus respectivas autonomías en la formulación de políticas nacionales. Se produce una crisis del tradicional "estado westfaliano" que no encuentra la forma de articularse con las comunidades, las regiones y la ciudadanía. Ello ha tenido y continúa teniendo importantes consecuencias políticas.

A pesar de ello, el sistema internacional continuó representado esencialmente por el Estado, confirmando su rol de "unidad constitutiva" por excelencia, compitiendo incluso con otras unidades políticas que comenzaron a desarrollarse rápidamente en un marco de creciente interdependencia y reducción relativa de la "anarquía estructural". Es decir, que si bien el Estado aún sobrevive y no parece existir ninguna entidad política que lo reemplace, las relaciones internacionales están lejos de expresarse exclusivamente como relaciones interestatales.

La crisis referida ofrece una oportunidad fantástica a los académicos y analistas para hacer enfoques prospectivos y señalar las tendencias muy apreciadas por los tomadores de decisión.

Antes de señalar algunas de las conjeturas más importantes que están en el centro del debate actual, corresponde afirmar que, salvo los miembros de las escuelas "realistas y neorealistas" de las relaciones internacionales, pocos discuten que el Estado-nación ha perdido poder relativo. Pero para algunas corrientes del pensamiento liberal llevan la situación al extremo llegando a afirmar que el Estado pasará a ser una entidad redundante, como consecuencia de la pérdida de su capacidad para ejercer la gobernabilidad del sistema internacional. Su futuro sería una suerte de autoridad local dentro del sistema global. En términos de Kenicki Ohmae los Estados pasarán a ser "municipalidades del siglo XXI...". (29)

Para aquellos que se enrolan en la corriente designada como "nuevo medievalismo", el poder estatal sufre la aspiración hacia arriba por parte de las organizaciones supranacionales y regímenes internacionales, hacia abajo por la expansión de organizaciones sociales producto de la presión de los individuos en pos de una mayor participación en los asuntos que los afectan, y por los costados como consecuencia de la proliferación de organizaciones no gubernamentales que nacen para encontrar soluciones a "nuevos problemas" que traspasan las fronteras de las naciones y requieren de una atención menos nacional y más transnacional.

El mundo del futuro, afirman, tenderá a parecerse más al escenario internacional anterior a Westfallia. La gobernabilidad del sistema recaería en una suerte de networks globales integradas por Ongs, corporaciones religiosas, empresas transnacionales y hasta las Naciones Unidas. Esta línea presupone un esquema de gobernabilidad menos jerárquico y más asociativo. Yessica Mattews, uno de los pilares intelectuales de este enfoque, afirma que la polución, las migraciones, ciertos "issues" nuevos de la agenda internacional van provocando una sensación en los individuos que su seguridad deriva cada vez menos del Estado-nación. Ello implica que en el futuro serán los actores no estatales la clave para buscar la solución a los problemas globales. **(30)**

A nuestro entender, la línea teórica que mejor explica las nuevas funciones que el Estado llevará a cabo, como consecuencia de los dramáticos cambios en el control global, es el "transgubernamentalismo". Esta postura pone distancia de las aproximaciones liberales fundamentalistas por entender que proponen un escenario quimérico que contrasta con la realidad y que ya ha demostrado su fracaso, y marcan fuertes diferencias con los neomedievalistas, por entender que éstos observan erróneamente el proceso de modificación del alcance del poder estatal como un juego de suma cero. Al decir de Anne Marie Slaughter "...la creciente obtención de poder e influencia por parte de actores no estatales no significa la pérdida del poder del Estado en forma proporcional..." **(31)**

Por ende no sería correcto insistir en la supuesta desaparición del Estado sino en la existencia de un proceso de desagregación del mismo en sus diferentes componentes y según sus funciones específicas. Esos componentes, lo representan entre otros, las Cortes de Justicia de cada uno de los Estados, las agencias regulatorias, los Poderes Ejecutivos con sus agencias especializadas, los Congresos, entre otros, y junto a sus respectivas contrapartes van conformando redes que se convertirían en una suerte de "orden transgubernamental".

Esas redes transgubernamentales, justificarían su existencia en los nuevos problemas de carácter global que se incorporan a la agenda, como el terrorismo, el crimen organizado, la degradación ambiental y el lavado de dinero, y aportarían un nuevo modo de gobernabilidad internacional, donde la soberanía estatal no desaparece sino que también se desagrega.

El transgubernamentalismo aporta un esquema suficientemente flexible como para responder a las crisis internacionales y para planificar la prevención de

conflictos futuros. Asimismo, permite incorporar a más cantidad de actores sin importar el tipo de régimen al que adscriban y aporta un mecanismo funcional a la gobernabilidad mundial sustentada sobre una base imprescindible de poder. Por otra parte brinda seguridad a los conservadores que temen que el Estado-nación pierda soberanía en beneficio de instituciones internacionales. Por otro, ofrece garantías a aquellos liberales que están preocupados por la falta de poder regulatorio en una economía globalizada.

Resulta clave, como afirmamos anteriormente, el aporte del transgubernamentalismo respecto de las nuevas funciones del Estado, pues ello se relaciona en forma directa con las políticas exteriores y las relaciones externas que llevarán a cabo las naciones en el futuro cercano.

Por otra parte, cabe señalar que a pesar de las generalizaciones lógicas que se consideran cuando se formulan marcos teóricos, no se nos escapa que el impacto que tiene la globalización sobre las distintas clases de Estados, de lo que surge que según los recursos de poder que posean y los niveles de internacionalización adquiridos será la medida de la mayor o menor afectación. También dependerá del lugar que ocupe en los distintos bloques de poder y su posición frente al sistema jurídico internacional.

Sin embargo, también cabe decir que los Estados nacionales también se han constituido en actores motorizadores del proceso de globalización., porque aunque el movimiento de los factores de producción sea global, las decisiones políticas son locales y regionales: desregular el comercio, liberalizar el mercado financiero, reformar el estado, flexibilizaciones internas y desnacionalización de las estructuras productivas industriales y de servicios. Aún manteniendo su capacidad de intervención y perfeccionamiento "de la doctrina neoclásica de que el mercado resuelve todo"**(32)** como lo reconoce el Banco Mundial.

Parte IV: Estado y Política Exterior en un contexto global.

En este nuevo escenario internacional tenemos por una parte un cuestionamiento del concepto de poder y por otra una sociedad más segmentada que tiende a la diferenciación y desestructuración de las instituciones políticas y administrativas tradicionales. Un proceso donde se potencia la multiplicación de diferentes circuitos de poder. El Estado tradicional no puede dar respuestas a las demandas provenientes de un nuevo tejido social.

En su carácter de monopolizador del poder, el Estado ha ejercido su papel de actor principal de la política exterior y en sus relaciones con terceros Estados. Sin embargo, si bien el Estado aún sobrevive y no parece existir ninguna entidad política que lo reemplace, las relaciones internacionales están lejos de expresarse exclusivamente como relaciones interestatales.

Pero la realidad actual muestra que esa entidad "canónica, intemporal y abstracta"**(33)** que es el Estado es fruto de la historia. Por lo cual, su adaptación tiene que ver con los nuevos escenarios a afrontar: tránsito de una sociedad industrial basada en la acumulación de capital a otra basada en la generación de conocimiento, la información y el consumo; mayor relevancia de los servicios, de las comunicaciones en tiempo real, de las empresas transnacionales y de los actores transgubernamentales; una globalización que afecta a la cultura, las finanzas, la economía y el comercio; una revolución científica y tecnológica con capacidad intersticial en la producción de bienes y servicios.

Hay una ampliación del elenco de actores que participan en la dinámica del sistema internacional, ya que una extensa gama de agentes e individuos pasan a tener legitimidad por su capacidad de influencia y participación, directa o indirecta, en el proceso de toma de decisiones y en los cursos de acción, creando nuevos escenarios diversificados que a diferencia de períodos anteriores tenían al Estado como actor único y dominante.

Pero qué ha cambiado en el escenario internacional para que se haga necesario revisar el concepto de Estado, sus categorías de análisis y su capacidad de ejercer el poder?

a.- El cambio es el estado normal del sistema internacional.

A diferencia de la etapa bipolar, estática y en gran medida predecible, el cambio es la coordenada que debe estar presente en el análisis del contexto internacional. Por lo cual, los Estados deben agudizar su capacidad de prevenir los cambios, evitar incertidumbres, y reflexionar sobre dónde concentrar los esfuerzos de sus políticas.

b.- Multiplicación de los actores transnacionales con capacidad de poder.

La soberanía estatal no desaparece pero se desagrega. Se deben considerar más y nuevos actores internos y externos que condicionan las políticas públicas e influyen en la toma de decisiones. Por ello, se hace más difícil hablar de una plena autonomía de la política exterior y de un ejercicio monopolístico por parte del Estado y sus Cancillerías.

c.- Mayor complejidad de la "agenda global".

Tenemos nuevos temas y nuevos problemas de carácter global en la agenda internacional: desde las migraciones, las finanzas, derechos humanos hasta terrorismo, salud, medio ambiente, etc.

d.- Un multilateralismo tendiente a "regímenes internacionales".

El ámbito multilateral se vería fortalecido por una tendencia hacia el establecimiento de "regímenes internacionales" en diferentes campos como

mecanismo colectivo de establecimiento de reglas de consenso en la conducta internacional**(34)**.

Este marco supone nuevos desafíos y trae consigo la necesidad de trabajar con visiones más integradas, modificando las funciones del Estado en política exterior, obligando al análisis de escenarios, identificación de intereses nacionales globales y segmentados; y la instrumentación de políticas acorde con esos escenarios e intereses. Por lo tanto, nuevas responsabilidades y retos para las Cancillerías y sus Servicios Exteriores.

En este contexto y teniendo en cuenta las coordenadas que antes mencionamos podemos decir que estamos ante un Estado que debe responder a cuatro cuestiones:

a.- Estamos ante un estado post - territorialista?

Un Estado "territorialista" es el que ha sido el actor dominante en la política internacional con capacidad político - militar **(35)** en el ejercicio del poder. Esta visión realista está siendo cuestionada en un contexto mundial globalizado. La aceleración del proceso de globalización, las irrupción de políticas de liberalización, privatización y desregulación en lo interno junto a la apertura de los mercados, globalización del comercio y la importancia del volumen de los flujos financieros internacionales han transformado las formas productivas clásicas. Las visiones de posesión territorial y detentación de recursos naturales estratégicos**(36)** ha dejado de tener el mismo papel que en décadas pasadas.

Es un Estado amenazado por una división internacional de la producción y del trabajo. La "lógica del mercado global no presta atención dónde el producto es hecho"**(37)** , los factores de producción especialmente capital, mano de obra y últimamente, capacidad de generación de conocimiento, hacen de la producción y el comercio un fenómeno transnacional.

El paulatino declive de la importancia del elemento espacial en las Relaciones Internacionales ha supuesto un cambio en el concepto de la geopolítica**(38)**, ya que la posición geopolítica de un país se relaciona con valores como manejo de la información y el conocimiento hasta "cuestiones como su posición en la llamada Infraestructura Global de Información (IGI)(...). Los nuevos determinantes del éxito político, económico y social se vinculan a cuestiones como educación de la población, cualidades multiculturales y multilingüísticas y tecnología de la información".**(39)**

El poder que pueda conseguir y acumular un Estado procede de elementos que podrían calificarse de post - territoriales. La emancipación de los recursos naturales se plasma en la propia re - localización de industrias y empresas y en la tercerización de funciones productivas. Es un Estado que prioriza el comercio de bienes y servicios en un mundo interdependiente dentro de una red global que supera las perspectivas nacional - territoriales.

La creación de riqueza y la ampliación del bienestar dentro de la población de un Estado proviene de tener acceso a los mercados, de su capacidad de innovación tecnológica, de relación con los mercados de capitales, y de sus recursos humanos (capital humano). Los Estados se vuelven cada vez más dependientes de estos factores y no de una variable espacial como el territorio.

A todo esto debemos sumar un nuevo desafío que se ha sumado a este Estado post territorialista, el "ciberespacio", por medio del fenómeno de Internet, comienza a definirse una nueva relación entre los ciudadanos y el territorio, un nuevo "(...) concepto espacial donde palabras, relaciones humanas, datos, riqueza y poder son manifestados por las personas que usan sus computadoras", es una "(...) interactividad entre millones de personas en todo el mundo (...)", "(...) con lo cual las formas organizativas basadas en espacio y tiempo cambiarán (...)"(40)

El ciberespacio no es controlado por nadie. No existe actualmente información acerca de las transacciones que lo recorren. Será un tema de agenda en el corto y mediano plazo la necesidad de definir por parte de los gobiernos su rol regulatorio y la reducción de su vulnerabilidad informática. Algunos autores como David Ronfeldt (sociólogo-político de la Rand Corporation) publicó un ensayo en 1992 titulado "El gobierno ciberocrático está llegando". Ronfeldt creó el concepto de la "ciberocracia" (el gobierno a través de la información), señalando que el desarrollo de la futura información electrónica podría llegar a alterar la naturaleza de la burocracia estatal. Es una suerte de llamado a la reflexión sobre los efectos políticos que está produciendo la revolución informática. (41)

b.- Cohabitar con nuevos actores?

La aparición de nuevos actores transnacionales y no territoriales, con mayor autonomía de acción y mejor capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones viene siendo considerado desde la década de los 70(42). Actores que pueden ser de dos tipos: sub - nacionales y transnacionales son aquellos grupos o individuos con peso específico en la política y economía de un país con capacidad tanto de ejercer presión sobre el Estado(43) como también de establecer alianzas o acuerdos con otros actores transnacionales con intereses comunes: medio ambiente, derechos humanos, movimientos religiosos, empresas o grupos económicos transnacionales . Muchos de esos actores, como es el caso de las ONGs ambientalistas, son críticos del Estado e impulsan "regímenes internacionales" de protección ambiental(44).

Por el otro lado una tendencia al localismo protagonizado por actores regionales en base a la defensa de identidades culturales, étnicas o lingüísticas con capacidad de influir en la políticas de desarrollo públicas nacionales o convertirse en un foco de inseguridad nacional con proyección regional/internacional debido a los conflictos etno-políticos que pueden surgir. Esto obligará a una revisión de los criterios políticos para su tratamiento como los jurídicos respecto a cuestiones como reconocimiento del "derecho de

autodeterminación"(45).

Finalmente, las empresas transnacionales son el pilar fundamental de los flujos internacionales de inversiones directas con impacto tanto nacional como regional en temas como comercio interempresarial, empleo, distribución espacial de la producción y subcontratación, etc. .Y los Actores supranacionales son aquellos actores surgidos por los propios procesos de integración regional con naturaleza supranacional como es el caso de los órganos y organizaciones en el ámbito de la Unión Europea o los supragubernamentales con menores competencias pero que dictan normas para ser internalizadas en determinados espacios regionales como es el caso de MERCOSUR.

Los organismos internacionales, especialmente financieros, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial juegan un papel clave en el diseño e implementación de las políticas económicas locales, suponiendo para algunos autores una suerte de "relocalización de la autoridad"(46) con claras consecuencias en el concepto y visión tradicional de la soberanía como elemento identificación del Estado.

A esta identificación de actores debemos sumar los actores de la sociedad civil transnacional, que ya fueron analizados anteriormente en el presente trabajo.

c.- Un cambio en el concepto de poder y soberanía?

Cabría preguntarse si el "futuro del estado nacional como el mayor detentador"(47) de poder soberano, puede mantenerse en un contexto de economía internacional abierta, con un sistema de comunicaciones que desafía las regulaciones y las fronteras. Indudablemente, el Estado nacional deberá compartir espacios de soberanía.

Tenemos los casos como la agenda sobre medio ambiente que debe ser replanteada frente a conceptos como contaminación transfronteriza, degradación de recursos naturales, cambio global(48). O el caso de los procesos de integración regional donde se cede a terceros el proceso de toma de decisiones, de aplicabilidad y cumplimiento de las normas en un escenario de interdependencia.

Desde la visión tradicional, el interés nacional ha supuesto la existencia de una nación unívoca, homogénea y monolítica que alimenta el tradicional concepto de soberanía. Pero la heterogeneidad interna como la internacional no permite sostener esa concepción de interés nacional, porque los límites del Estado son diferentes y los nuevos actores no están absolutamente subordinados a él.

En un escenario globalizado más transnacional, interdependiente y complejo donde proliferan actores supranacionales como subnacionales, el concepto "interés nacional"(49) en su sentido global y abarcativo no es operativo para poder definir y jerarquizar políticas. Por el contrario, deberían entenderse los "intereses nacionales" como sectorializados, desagregados y específicos para que el Estado pueda convertirlos en una agenda de referencia para planificar

su política exterior.

Las nuevas fuentes del poder "se están apartando del énfasis en las fuerzas armadas y la conquista que caracterizaban las anteriores edades"(50), de las expresiones cuantitativas como peso demográfico, producto nacional, capacidad militar y estratégica por una tendencia a considerar otros indicadores como crecimiento económico con mayor valor agregado, desarrollo científico e innovación tecnológica, educación y recursos humanos. La generación de conocimiento será el recurso estratégico que definirá la posición de un Estado y sus atributos de poder en el sistema internacional. La "política mundial se vuelve más compleja, el poder de todos los Estados para lograr sus propósitos se verá disminuido"(51).

d.- El Estado deberá ser un actor coordinador y "mediatizador"?

El Estado del siglo XX ha visto incrementado su papel de mediatizador(52) o intermediario entre lo interno y lo externo como un Estado con capacidad catalítica(53). Por una parte el papel del Estado mediatizando los procesos externos y adecuarlos a las realidades nacionales y la de ser coordinador de los actores sub - nacionales frente a actores supranacionales y otros actores estatales.

El proceso de "desgubernamentalización"(54) de las relaciones internacionales por la pérdida del monopolio exclusivo del manejo de las relaciones exteriores fomenta un Estado permeable a las corrientes externas y a las tendencias del proceso globalizador. Cabe afirmar que la visión "transgubernamentalista" (55) ofrece un enfoque más flexible para prevenir y responder a las crisis internacionales, una mayor capacidad para incorporar nuevos actores y trabajar sobre mecanismos más funcionales a la gobernabilidad mundial.

Ello implica que cada una de las agencias gubernamentales e incluso estados provinciales, están tomando contacto directo con otras agencias gubernamentales de otros Estados, así como con actores de carácter no estatal, para socializar información específica, debatir acerca de problemas que los involucran o para fomentar acuerdos para la acción dentro de sus respectivos territorios o aún fuera de ellos.

La cuestión no es intentar frenar un proceso irreversible sino poder encontrar los mecanismos dentro del Estado que aporte a la internacionalización de las agencias gubernamentales, un sentido de coherencia y de maximización del poder de negociación y consecuentemente de los beneficios para el Estado y la sociedad en su conjunto.

Parte V: La Diplomacia y las Cancillerías en un contexto global

El Estado como actor dominante de las relaciones internacionales ha tenido en la diplomacia la herramienta necesaria para que puedan convivir y comunicarse con varios actores. Ese "diálogo entre Estados independientes, la maquinaria por la cual los gobiernos se conducen, las redes de compromisos, promesas, instituciones y códigos de conductas que los promueven, es la

sustancia de la diplomacia"(56). En otros términos ha sido la forma de "intermediación por excelencia entre los Estados y la ejecutora de su política exterior"(57).

La diplomacia está ligada a los conflictos y a la negociación. La inexistencia de una autoridad superior con capacidad para dirimir conflictos, fijar normas e imponer sanciones, tiene en la diplomacia el instrumento de negociación necesario y de dilucidar enfrentamientos. El fracaso de éste proceso trae aparejado el uso de la fuerza.

Hasta la Primera Guerra Mundial sus prácticas y reservas son las de una vieja diplomacia "aristocrática de preguerra"(58) que se verá transformada por dos causas: primero, tras la Primera Guerra Mundial se defenderán los postulados de una "nueva diplomacia abierta", no de pactos secretos y reservados(59); y segundo las transformaciones políticas internas, donde la participación democrática de los ciudadanos es mayor y el ejercicio de la soberanía recae en el pueblo. Se abre paso a una "a sociedad de masas" según Nicolson(60).

La diplomacia encontrará en el siglo XX un escenario diferente al de períodos anteriores: contraponiéndose a la diplomacia secreta, una diplomacia pública o abierta por la cual elevará a la categoría de deber y necesidad la de informar sobre los actos de gobierno en materia de política exterior a los ciudadanos (aparece la opinión pública); la proliferación de foros multilaterales de diferente naturaleza; la aparición de más actores estatales (nuevos Estados) en el concierto internacional que entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la década del 80 estará signado por un sistema bipolar.

A partir de la década del '70 con la aparición de actores transnacionales, tras la desaparición de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín, la plena jerarquización de los temas de la agenda económica (antes "baja política") por sobre los de seguridad (antes "alta política"), obliga a cambiar tanto los perfiles de las políticas exteriores como el estilo y contenido de la diplomacia, de los servicios exteriores.

El desafío que enfrenta la diplomacia de posguerra fría no es tanto cómo responder a la erosión de su preminencia como en períodos anteriores, sino reubicarla para que la misma siga siendo operativa. Siendo que la representatividad y su contribución al diseño de la política exterior son dos de los espacios en que se puede fracasar sino reevalúa su operatividad.

El oficio diplomático a diferencia de otros del Estado se caracteriza por representar, por informar y por negociar(61). La representación es una función vital y tiene la carga simbólica de la soberanía del Estado; informar y procesar contenidos informativos es clave para la toma de decisiones; y negociación es el principal instrumento para llegar a acuerdos y consensos.

Tanto la actividad diplomática como las Cancillerías antes que diseñadores y ejecutores de la política exterior "son los intérpretes de los gobiernos en el mundo de la interdependencia y pueden indicar los límites impuestos por las obligaciones internacionales y las consecuencias de ignorarlos"(62).

Esa labor de adaptación se une a la necesidad de revitalización del papel de Estado en el orden interno e internacional, adecuando las administraciones públicas para tener cuadros de gerencadores de políticas exteriores articuladas con los diferentes actores estatales y no estatales con capacidad de adaptación al cambio permanente.

Esa adaptación incumbe muy directamente a las administraciones públicas como a la formación y capacitación de los servidores públicos. Nuevas funciones y capacidad para emprender nuevos proyectos en una sociedad cada vez más compleja y globalizada son desafíos ineludibles. Siendo necesario impulsar transformaciones cualitativas en los propios métodos de trabajo de la función pública.

Pero no se trata de copiar técnicas provenientes de la gestión privada, pues todos sabemos que lo público y lo privado obedecen a principios y objetivos distintos, pero si es cierto que deben introducirse nuevas formas de gestión en las que se debe estar preparado.

La tendencia es pasar de un Estado omnipresente y omnipotente a uno reducido, pero más activo e influyente. No es sólo restringir sus funciones sino transformar la naturaleza de su relación con la sociedad, centrando el cambio en la calidad de las prestaciones y en los servicios que se brindan, la información que se suministra y la capacidad de visión de largo plazo.

Algunas de las principales transformaciones son**(63)**: simplicidad de las estructuras y procedimientos como respuesta a la creciente complejidad de las interacciones humanas; mayor autonomía de las unidades operacionales o relocalización de la autoridad**(64)**, y mejor participación, educación y capacitación de sus cuadros gubernamentales, e información de los ciudadanos.

a.- Estrechar la distancia entre las políticas nacionales e los imperativos externos

La globalización y sus imperativos no se entienden y no se integran a las opiniones de la gran mayoría de los ciudadanos y de los funcionarios de gobierno. Los procesos de cambio son muy complejos haciendo necesario analizarlos en términos de esa complejidad, de la incertidumbre y la sofisticación de su naturaleza. Por lo cual, es desde el Estado que se puede construir los "mapas cognitivos" esenciales que permitan un adecuado proceso de toma de decisiones.

b.- Necesidad de entender la diferencia entre los tiempos políticos y de acción

Los procesos cambiantes requieren una perspectiva a largo plazo, mientras que las realidades de la política dictan marcos a corto plazo que son

inadecuados para manejar los problemas emergentes. Las reacciones de la opinión pública son difíciles de superar con lo cual se pueden llegar a respuestas simples, de corta efectividad y nula eficacia, o a dar la imagen de retirarse de los problemas públicos.

c. Superar las rigideces; reestructurar la anatomía y fisiología del Estado.

El cambio para adecuarse a un escenario interno e internacional nuevo requiere transformaciones de largo alcance que se enfrentan con las reacciones psicológicas, las presiones de la política en el corto plazo, la escasez de recursos humanos calificados y las rigideces burocráticas que retrasan la reestructuración necesaria .

Los conceptos clásicos del Estado pueden ser obsoletos, pero lo que resulta más preocupante es que "su influencia, aún considerable, nos impide encontrar soluciones aceptables para problemas que no llegamos ni siquiera a aprehender, faltos de categorías mentales adaptadas a la nueva realidad". **(65)**

Junto a las necesidades, desafíos y dificultades para emprender los cambios de la administración pública, se encuentran los sistemas de control y evaluación de resultados como un instrumento primordial para mejorar la conducción y orientación de la administración, para aumentar la transparencia de la actividad estatal ante la ciudadanía, de complementar el cumplimiento de las funciones legales de control por los órganos competentes y para los propios fines específicos de las reparticiones y del desempeño del personal administrativo.

Un aspecto clave es el uso de los resultados de la evaluación como compromiso que dichos resultados tengan impacto y faciliten la aplicación de ulteriores cambios y mejoras en la gestión. Tradicionalmente, la evaluación ha tenido en cuenta el estricto cumplimiento de normas hasta llegar en la actualidad a la valoración de la creatividad y la respuesta a las demandas de los ciudadanos. Dentro de lo que se caracteriza como "orientación hacia el cliente", se asigna creciente importancia a la medición de la satisfacción del usuario o destinatario directo del servicio, pues la definición subjetiva de la calidad de los servicios se refiere a la conformidad del usuario.

La implantación de sistemas de evaluación puede enfrentarse con la cultura burocrática tradicional centrada en el cumplimiento de las reglas y procedimientos antes que en los objetivos y resultados de la gestión. Con lo cual los organismos administrativos deben afrontar el desafío de incorporar una "cultura de evaluación", que puede considerarse como una parte primordial de una nueva "cultura del gerenciamiento público".

Las Cancillerías, como actores centrales de la política exterior, no pueden estar ajenas a estas consideraciones porque por una parte "está(n) y estará(n) para responder por los intereses de la Nación" **(66)** y porque además tiene un papel clave entre la agenda interna y externa, ya que es también una prestadora de

servicios(67) y tiene una gran responsabilidad al contribuir en la inserción internacional y a la visión prospectiva del país.

En este punto diríamos, que cuando hablamos de globalización y administración pública, desde la perspectiva de las Cancillerías, estamos diciendo dos cosas: capacidad de adaptación interna (organizacional y metodológica) y uso de su principal recurso, el servicio exterior, como eje principal sobre el cual deben girar las respuestas a los desafíos actuales y futuros.

Parte VI: Primeras Conclusiones.

Hemos caracterizado lo dramático del cambio contextual, haciendo especial énfasis en la globalización y en los lineamientos teóricos que intentan interpretarla.

Planteamos la necesidad de observar la cuestión de la globalización como de carácter multidimensional, y la manera en que los Estados tratan de captar este fenómeno. Particularmente, el nuevo rol que las Cancillerías deben asumir en este momento histórico, que pasa por identificar los intereses de la Nación y su especificidad, diferenciándolos de los de los otros actores que operan en la vida internacional.

Es como afirmara oportunamente Celso Lafer, que la tarea de la política exterior es en esencia traducir las necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el poder de control de una sociedad sobre su destino.

Pero esa tarea resulta muy compleja. Por una parte, la ampliación del proceso democrático multiplica la cantidad de actores sociales que en representación de la heterogeneidad de la sociedad civil demandan mayor participación en el proceso decisorio. Ello implica que el Estado en su conjunto y en particular las Cancillerías deben tener canales abiertos con los actores de la sociedad civil a los efectos de poder incorporar sus aportes en la formulación del interés nacional.

Asimismo, la dilución de la diferencia entre lo "interno" y lo "externo" (interméstica), pone en jaque la tradicional segmentación entre política interna y política exterior. Es justamente el fenómeno de la globalización, el que impuso una dinámica distinta a las relaciones internacionales, dando un fuerte espacio a las relaciones transnacionales y transgubernamentales.

De todo ello podemos señalar algunos términos de referencia que permitirían ubicar a las Cancillerías en esta nueva etapa:

a.- Coordinación y liderazgo.

De una manera paulatina, las Cancillerías han visto erosionada su tradicional función de instrumento exclusivo de la política exterior del Estado. La propia exclusividad del Estado como sujeto de derecho internacional se ha visto

superada por la realidad. La emergencia de actores subnacionales y transnacionales junto a la complejidad temática de la agenda internacional, han obligado a recrear el juego de poderes e intereses que debe enfrentar un país en sus relaciones externas.

A pesar de ello las Cancillerías pueden jugar un clave en el sistema internacional actual, si su papel es de "mediatizador" o "catalítizador" entre las presiones internas y externas, poniéndolas en el contexto apropiado, y permitiéndose ser "la torre de control de la actividad internacional del país"**(68)**.

Su función como coordinadora y árbitro entre los diferentes actores que intervienen en la construcción de una política exterior, gracias a dos factores: por una parte, la cada vez más amplia participación de agencias con funciones técnicas y con agendas propias obliga revalorizar el papel de catalizador de toda esa información y cruce de intereses dando una perspectiva global nacional; y por otra parte, en los foros multilaterales se converge, por medio de las Cancillerías, en la conformación de un actor representativo de los intereses nacionales.

En el caso argentino podemos señalar como el acelerado proceso de reforma estructural y la asunción del desafío del fenómeno de la globalización produjo cambios en la organización económica nacional (apertura económica, reforma del Estado, privatizaciones y desregulaciones, etc).

A eso debemos considerar que el proceso de desjerarquización de la agenda internacional, el ascenso de la importancia de las cuestiones económicas, la multiplicación de los actores o el proceso de las cuestiones económicas, multiplicación de actores, etc requiere adecuaciones en las Cancillerías en lo organizativo como en la preparación de sus recursos humanos.

En los propios procesos de integración como la Unión Europea o el MEROCOSUR, las decisiones adoptadas tienen consecuencias domésticas y las domésticas trascienden desde lo bilateral a lo regional. Esa propia interdependencia juega a favor de las Cancillerías capaz de mediatizar, coordinar y arbitrar, presentando escenarios amplios y elaborados desde "una visión global nacional" . De esa forma se crea un espacio de coordinación inter- sectorial efectiva y ofreciendo un liderazgo y visión global que permita optimizar la actividad internacional del país. Siendo "los únicos que podemos formar los consensos entre distintos grupos"

Las Cancillerías cumplen un papel de dar coherencia al accionar externo del país y maximizar la productividad de la política exterior y poder construir consensos internos que puedan convertirse en políticas de Estado. **Volviendo al caso argentino merece destacarse las nuevas facultades que le otorgó la nueva Constitución Nacional a las provincias en cuanto al mayor margen de relacionamiento externo, y como consecuencia de ello la necesidad de evitar una anarquización de la relación externa del país.**

Estamos convencidos, que en función del nuevo contexto arriba descrito, es necesario más que nunca que nuestra Cancillería ponga en funcionamiento

una suerte de Dirección de Previsión, Análisis y Coordinación, que lleve adelante su labor en dos dimensiones complementarias: a) estratégica y b) coordinación.

La dimensión estratégica le permitirá al Gobierno Nacional tener la iniciativa política (proactive) y una mayor capacidad de respuesta ante crisis internacionales que puedan afectar los intereses nacionales. La dimensión de coordinación es la que permitirá que las partes que componen la relación externa del Estado lo hagan más eficientemente, y más armoniosamente. La coordinación impide el caos, la incoherencia, la superposición de tareas y recursos, y la fragmentación del accionar.

En este sentido, podrán ser coordinadas las diplomacias subestatal (accionar externo de las provincias, municipios y ciudades), estatal (accionar externo de las agencias o ministerios del Estado, Poder Judicial, Congreso Nacional) y transnacional (actores privados, Ongs, etc).

Sería muy funcional para este objetivo que se creara una network de funcionarios de cada una de las agencias del Estado que tengan como misión la relación con el exterior. Dicha red tendría instancias periódicas donde se socializaría la información, se instrumentarían mecanismos de cooperación haciendo operativa la función coordinadora de esta Dirección.

En términos prácticos, podemos afirmar que la creación de dicha Dirección no requeriría de un staff numeroso, deberá estar facultada para requerirle a cualquier funcionario de la carrera diplomática que se encuentre en el país o en el exterior, según su experiencia y/o especialización, documentos de trabajo sobre temas que la Dirección determine, acreditándose dicho esfuerzo en las instancias internas de calificación de la performance de cada funcionario. Asimismo, la Dirección podrá contar con todo el respaldo académico del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, como así requerir a cualquier otra institución aportes específicos.

b.- Nuevos actores transnacionales

Los nuevos actores transnacionales tienen verdaderas alianzas de intereses sectorializados, presentando escenarios de conflicto, pero también de cooperación y complementación. Se debe tener sensibilidad política antes estos actores debido a la capacidad de movilización de la opinión pública y de otros actores con capacidad de presión.

c.- Complejidad de la agenda.

Los temas de agenda que las Cancillerías enfrentan con una mayor cantidad de temas y de mayor complejidad tanto en su tratamiento substancial como en la necesidad de ejercer de "catalizador" entre diferentes actores. Nuevos temas globales, unos de naturaleza "interdependiente" (comercio, finanzas, medio ambiente, narcotráfico, migraciones) con causas y soluciones que dependen de actores y factores nacionales e internacionales; y otros de "corte humanista" (derechos humanos, injerencia humanitaria, democracia) que son debatidos en foros multilaterales abriendo un espacio a la defensa de derechos universales.

El surgimiento de estos temas se relaciona directamente con los mencionado en el punto b) al considerar la expansión del papel de la sociedad civil, ONGs, empresas, etc., obligando a una metodología de trabajo diferenciada para cada caso por parte de las Cancillerías tanto por los recursos materiales como humanos que deben ver involucrados. Sirva de consideración la labor que realiza la Cancillería francesa al mantener un activo contacto y debate con la ONGs francesas y la cooperación en determinadas regiones o conferencias internacionales(71).

d.- Lo multilateral más lo bilateral

El siglo XX fue testigo del surgimiento de una diplomacia multilateral, pero que no desplazó a la bilateral. La propia tendencia a querer establecer los denominados "regímenes internacionales" no son más que el resultado de esa diplomacia multilateral. Pero el propio papel de las relaciones bilaterales y las pautas sobre las cuales se apoyan tenderán a verse reformuladas, "no a desaparecer"(72), ya que su ejercicio se renovará. La diplomacia bilateral es plataforma esencial para la diplomacia multilateral(73). Los acuerdos efectivos en éste marco necesitan una labor previa en aquel primero.

En este contexto dinámico y complejo, una de las tareas centrales de la Cancillería y de la diplomacia será la "previsión y administración del cambio"(74)., obliga al tratamiento permanente de los dos planos, bilateral y multilateral.

Pero también las Cancillerías son visualizadas como prestadoras de servicios(75) a diferentes destinatarios: internos y externos. Desde el poder político, las empresas y los diferentes segmentos de la sociedad. Eso provoca dos tipos de debates: el primero que se refiere a la funciones imprescindibles que las Cancillerías continuarán profundizando; y segundo sobre las estructuras y métodos de trabajo y la gestión de sus recursos humanos.

Las Cancillerías realizan política públicas, que en la era de la globalización requiere conocimientos e instrumentos diferentes, pero tiene un polo orientador que es ser prestador de servicios, mediatizador entre lo externo y las necesidades propias de la agenda interna, innovador permanente de acciones y estrategias; y privilegiar el capital humano propio capaz de atender eficaz y eficientemente a los retos que suponen la defensa del conjunto de los intereses nacionales.

Tanto las Cancillerías como sus Servicios Exteriores son testigos y actores sistemáticos de las transformaciones internacionales en un vínculo directo con el mantenimiento por parte del Estado de su función privilegiada como actor destacado, posiblemente no dominante, de la escena internacional. La legitimidad de los Estados y de sus espacios de soberanía tienen que ver con la capacidad de desarrollar adecuadas adaptaciones en la "administración" de un mundo post-territorialista.

Eso obliga a reformular la cultura institucional planteando, una recuperación de la visión de servicio público en un Estado diferente en funciones y calidades; atender a formas organizativas innovadoras y que no respondan a formas de trabajo tradicionales sino a funciones, proyectos y objetivos a ser alcanzados dentro de las particularidades propias de una Cancillería; y finalmente enfatizar el trabajo de transformación en base a la optimización de los recursos humanos.

Los cambios que están y los que vienen tienen que ver directamente con la sociedad del conocimiento, por lo tanto el eje central es generar conocimiento en todas sus formas y estilos y para ello el capital humano es el único pilar posible. Es en este punto donde la Cancillería tiene una diferencia cualitativa clara con relación a otros actores de la escena pública.

Son esos recursos humanos los que permitirán entender y procesar el protagonismo adquirido por la sociedad en sus múltiples formas (ONGs, empresas, movimientos sociales, etc.) gracias a la consolidación del sistema democrático y por ende el fortalecimiento de la sociedad civil; la irrupción de la sociedad de la información; ser actor participe de los desafíos estratégicos de inserción del país en el contexto internacional.

Podemos decir que: por una parte, en la medida en que se asuma que el cambio es la variable recurrente y que se trata de un camino natural dentro de la evolución del mundo moderno; y que por otra parte la adaptación al nuevo papel (Cancillerías y Servicios Exteriores) que les impone las circunstancias internacionales, le dará un liderazgo y una visión global que permita optimizar la inserción y presencia internacional del país.

REFERENCIAS.-

- (1)** Russell, Roberto: La globalización: situación y proceso.- "Revista Ciclos"- Año VIII, Vol., VIII.- Número especial 14-15, Primer Semestre 1998.- pág. 39.
- (2)** McGREW, Anthony, G.; "The Globalization Debate: Putting the Advanced Capitalist State in its place", Global Society (vol.12 N°3), 1998.
- (3)** FALK, Richard; On Human Governance. Toward a new Global politics. A report to the world order Models Project. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- (4)** Ohmae, Kenichi: Mundo sem fronteiras. Poder e estrategia em uma economia global.- Makron Books, Sao Paulo, 1991.- pág. 184.
- (5)** Fukuyama, Francis: The End of History.- "The National Interest".- Nro 16.- Summer 1989.
- (6)** Ohmae, Kenichi: Idem.
- (7)** Dos santos, Theotonio: The Structure of Dependence en en Roe Goddard, C (ed): "International Political Economy".- Lynne Rienner.- London, 1996.- pág 165.
- (8)** OMC: Idem.- pág. 42. El crecimiento de la productividad en el sector de tecnología de la información es de casi 5% anual durante el período 1973-93 en los países de la OCDE, ha sido cinco veces superior al crecimiento total de

la productividad.

(9) OMC: Idem.- pág. 42

(10) The World Bank: Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000.- Washington, 1998.pág 33. El comercio de bienes y servicios se multiplica por dos con relación al crecimiento de la producción mundial en la década de los 90

(11) OMC: Idem .-pág. 43. La producción de las filiales transnacionales suponen el 7,5% del PIB mundial y el 20% de la producción manufacturera y el 30% del comercio de productos manufacturados.

(12) Oman, Charles: Globalización: La nueva competencia en Moneta, carlos: Idem pág. 25

(13) Oman, Charles: Idem. pág. 28

(14) "La materia prima estratégica de la industria ya no es el carbón, el petróleo, o algún metal raro, sino la materia gris" .Portnoff, André Yves- Gaudin, Thierry:La Revolución de la Inteligencia.- Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).- Buenos Aires, 1986.- pág 22

(15) Tangelson, Oscar: Revolución tecnológica y Empleo.- Cuadernos del Instituto Provincial de Empleo.- Nro.4 .' Provincia de Buenos Aires.- Buenos Aires, 1989.- pág. 17.

(16) Carmargo, Sonia de: Idem. pág. 25

(17) Sólo cabe mencionar que si tomamos en cuenta las principales agencias de noticias del mundo (ANSA, AFP, Efe, AP, Reuters, y las económicas financieras como Dow Jones y Bloomberg despachan diariamente en media entre 100 mil y 150 noticias por día, más de 1500 imágenes fotográficas, 100 infografías, y están presentes en casi todos los países. En Internet se encuentran más de 2500 diarios y el año 2000 el 20% de las actividades de una empresa de medios tendrá soporte electrónico.

(18) Naciones Unidas: Informe del Desarrollo Humano .- NN.UU.- Nueva York, 1997

(19) Rossi, Clovis: Globalizacao diminui as distancias e lanca o mundo na era da incerteza, "Folha de Sao Paulo" (Sao Paulo), Especial , Domingo 2 de novembro de 1997, pág. 2

(19)bis Ramonet, Ignacio: La tiranía de la comunicación.- Colección Temas Debate.- Madrid, 1998 .- pág. 22

(20) Sartori, Giovanni: Homo Videns. La sociedad teledirigida.- Editorial Taurus, Madrid, 1998.- pág.60

(21) Ramonet, Ignacio: Idem.- pág. 57

(22) Smith, Michael-Little Richard,White Brian: Issues in World Politics.- MacMillan, 1997.- pág 10

(23) Camilleri, Joseph A. - Jarvis, Anthony P. - Paolini, Albert J. :The State in Transition: Reimagining Political Space.- Lynne Rienner Publishers, 1995.-pág. vii.

(24) Camargo, Sonia de: Idem. pág. 29

(25) Tomassini, Luciano: La política internacional en un mundo postmoderno.- RIAL - Grupo Editor Latinoamericano.- Buenos Aires, 1991.

(26) Fayt, Carlos: Derecho Político.- Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993.- pág. 157

(27) García Cotarelo, Ramón: Introducción a la Teoría del Estado.- Editorial Teide.- Barcelona, 1981.- pág. 75

(28) Fayt, Carlos: Idem.- pág. 195

- (29) Lucas Verdú, Pablo: Curso de Derecho Político.- Editorial Tecnos, Madrid , 1977
- (30) OHMAE, Kenichi; El fin del Estado Nación: el ascenso de las economías regionales. Santiago de Chile. Andrés Bello, 1997.)
- (31) MATHEWS, Jesica T; Power Shift, en Foreign Affairs, Vol.76, No 1, January/february 1997)
- (32) SLAUGHTER, Anne Marie; The real new world, en Foreign Affairs, Vol.76, No5, 1997.)
- (33) Hirsh, Michael: A volta do Estado.- "Politica Externa".-Vol. 3.- Nro 1.- Junio/Agosto 1994.- Editora Paz e Terra - pág. 5
- (34) ibid
- (35) En este caso se utiliza el concepto dado por Robert Keohane y Joseph Nye para regímenes internacionales como reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos (Poder a Interdependencia.- GEL.- pág. 35)
- (36) Rosecrance, Richard: The Rise of the Trading State.- Basic Books.- new York, 1986.- pág. 23
- (37) Coolsaet, Rik: The transformation of diplomacy at the threshold of the New Millenium.- Diplomatic Studies programme - Discussion Papers, nro 48, - Leicester University.- Leicester, December 1998.- pág 4
- (38) Kennedy, Paul: Preparing for the Twenty - First Century.- Random House.- New York,- 1993.- pág 128
- (39) Tuathail, Gearoid: Critical Geopolitics.The Politics of Writing Global Space.- Routledge.- London, 1996.- pág. 249
- (40) Kurbalija, Jovan: Diplomacy in the Age of Information Technology en Melissen, Jan (ed) "Innovation in Diplomatic Practice".- Studies in Diplomacy.- 1996.- pág. 176
- (41) Loader, Brian: The Governance of Cyberspace.- "Politics, Technology and Global Restructuring".- Routledge.- London, 1997.- pág. 3
- (41) Helbling, Carlos Conrado; en "El mundo digital se aproxima", en Archivos del Presente. Año 4. Número 15. Enero/febrero/marzo 1999. pag.177)
- (42) Keohane, Robert - Nye, Joseph: Poder e Interdependencia. La política mundial en transición.- Grupo Editor Latinoamericano.- Colección de Estudios Internacionales.- Buenos Aires, 1988
- (43) Haney, Patrick - Vanderbush: The Role of Ethnic Interest Groups in U.S. Foreign Policy: The case of the Cuban American National Foundation.- "International Studies Quarterly".- Vol. 43.- Nro. 2 .- June 1999.- En el artículo se expone como la Administración Reagan utilizó a la Fundación Nacional Cubano Americana para presionar a los legisladores demócratas respecto a política republicana con Cuba.
- (44) Raustiala, Kal: States, NGOs, and International Environmental Institutions.- "International Studies Quarterly".- Vol.41.- Nro 4.- Diciembre, 1997.- pág. 736
- (45) Gurr, Ted Robert: Peoples against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System.- "International Studies Quarterly" .- Vol. 39 .- Nro 3.- September, 1994.- pág. 347-377. Artículo en el cual se hace repaso del incremento de los conflictos étnicos entre 1945 -1949 con relación a 1993-1994 siendo que aumentaron cerca 150% (pág. 350) y la necesidad de revisar las estrategias políticas de análisis y prevención como las jurídicas de tratamiento de los grupos afectados y su relación con el Estado(pág.367)
- (46) Kennedy, Paul: Idem. -pág. 131

- (47) Camargo, Sonia de: Idem. pág 31
- (48) Litfin, Karen T: Sovereignty in World Politics.- "Mershon International Studies Review".- Vol. 41 Supplement 2 November, 1997.- pág. 179
- (49) Tomassini, Luciano: Teoría y Práctica de la Política Internacional.- Ediciones Universidad Católica de Chile.- Santiago, 1989.- pág. 173
- (50) Nye, Joseph: La naturaleza cambiante del poder norteamericano.- Grupo Editor latinoamericano.- Colección de Estudios Internacionales.- Buenos Aires, 1991.-pág. 38
- (51) Nye, Joseph: Idem.- pág. 173
- (52) Rosecrance, Richard: Idem. pág. 40. Se utiliza este concepto para ilustrar su nueva función.
- (53) Melissen, Jan (Ed): Innovation in Diplomatic Practice.- Studies in Diplomacy
- (54) Kurbalya, Jovan: Modern Diplomacy.- Mediterranean Academy of Diplomatic Studies. University of Malta.- Malta 1998.
- (55) Slaughter, Anne Mari: The real new world.- Foreign Affairs, Vol. 76 No 5.- 1997
- (56) Watson, Adam: Diplomacy. The dialogue between states.- Mc Graw Hill Book Company.- New York, 1983.- pág 14
- (57) Tomassini, Luciano: La política internacional en un mundo postmoderno.- pág. 269
- (58) Otte, T.G.: Harold Nicolson and Diplomatic Theory: between old diplomacy and new.- Diplomatic Studies Program.- No 44.- University of Leicester.- Leicester, 1998.- pág 9.
- (59) La Conferencia de Paz de Paris de 1919 sería el ejemplo de un hito histórico que inaugura esta nueva diplomacia
- (60) Otte, T.G.: Idem. pág 11
- (61) Otte. T.G.: Idem .- pág. 10 y Tomassini, Luciano: Idem.- pág. 277
- (62) Gómez, Albino: Interdependencia, diplomacia y política.- "Archivos del Presente".- Año 3 Nro 10 Buenos Aires, octubre/diciembre 1997.- pág. 148
- (63) Crozier, Michel: "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad", Documento del Centre de Sociologie des Organizations, Paris, CNRS.
- (64) Kennedy, Paul: Idem.- pág. 131
- (65) Crozier, Michel: "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad".- Documento del Centre de Sociologie des Organizations.- Paris, Centre Nationale de la Recherche Scientifique (CNRS).- pág 16
- (66) Espeche Gil, Vicente: Las Cancillerías en el 2015. Aspectos Institucionales.- "Documento APCPSEN".- Agosto, 1995.-pág. 3
- (67) Miller, Julio: Las Cancillerías en el 2015. Aspectos Institucionales.- "Documento APCPSEN".- Agosto, 1995.-pág.7
- (68)
- (69)
- (70) Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales: La organización del Servicio Exterior frente a los desafíos del Siglo XXI.- Buenos Aires, 9 noviembre 1999.- pág. 117 frase pronunciada por el Embajador Francois Laumonier (Cancillería Francesa) citando al Canciller de Francia H. Vedrine
- (71) Espeche Gil, Vicente: Idem.- pág. 4
- (72) Strugal, Curtis: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

Internacional y Culto - Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.-
Idem.- pág. 18. Frase pronunciada con motivo de defender el papel de
coordinador del Departamento de Estado de los Estados Unidos frente a las
otras agencias federales. En los mismos términos se pronunció el Embajador
chileno Berguño, Jorge: La Cancillería desde una visión interna .-
"Diplomacia"Nro 63 .- Marzo 1994.- pág 31

(73)Ministère des Affaires Etrangères: Relations du Ministère des Affaires
étrangères avec les Organisations Non Gouvernementales.- Dossiers
d'actualité.- paris 1999.

(74)Coolsaet, Rik: Idem.- pág. 20

(75) Petrovsky, Vladimir: Diplomacy as an instrument of Good Governance en
Kurbalija, Jovan: Idem.- pág. 30

(76) Watson, Adam, Idem. pág 223

(77) Miller, Julio: Las Cancillerías en el 2015. Aspectos Institucionales.-
"Documento APCPSEN".- Agosto, 1995.-pág.7