

## DOS EJERCICIOS SOBRE LA GOBERNANZA EN LAS RELACIONES EXTERIORES ESTATALES

- **La Gobernanza Como Guía para la Construcción de una Política Exterior de Estado**  
Páginas 3 - 16

- *Wilson Fernández Luzuriaga* <sup>1</sup>

- **La e-Diplomacia como una Respuesta de Gobernanza**  
Páginas 17- 30

- *Wilson Fernández Luzuriaga y Marcela Vigna* <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Docente-Investigador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, y Coordinador Académico del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República).

<sup>2</sup> Docente de Ética en la Diplomacia en el Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaria Académica de la Escuela de Altos Estudios para el Desarrollo Local en el MERCOSUR – Maestría en Ciencias de la Legislación y Governance Política (Universidad de la República – Universidad de Pisa).



# La Gobernanza Como Guía para la Construcción de una Política Exterior de Estado

*Wilson Fernández Luzuriaga*

## I. Introducción

Este trabajo tiene el objetivo de profundizar en la conceptualización de la política exterior de Estado (PEE), término muy utilizado en ámbitos periodísticos y político-partidarios, pero de imprecisa definición en el terreno de las Ciencias Sociales, en general, y de las Relaciones Internacionales, en particular. Así, se analizarán los componentes configuratorios de una política exterior que aspire a convertirse en política de Estado, enmarcados en el concepto de Gobernanza. Esta disciplina se considera equipada con un sistema teórico y metodológico apto para la satisfacción de la tarea.

En los años 2001 y 2002, quien suscribe este trabajo, ensayó un primer intento de construcción de un marco analítico sobre conceptos y alcances de la PEE.<sup>3</sup> Las intenciones siguen siendo las mismas, provocar reflexiones y debates en un tema que, cuanto más enriquecido y digerido se trasmite desde el ámbito académico, mayor posibilidad tendrá de aplicación exitosa a nivel gubernamental.

El artículo, en primer lugar, se afilia a conceptos generales sobre Gobernanza, políticas de Estado y política exterior. En segundo lugar, se analiza una definición simple y comprehensiva de PEE, formulada por el internacionalista venezolano Alfredo Toro Ardi, ya elegida en el documento de trabajo del año 2002, desde donde se ahonda en el concepto. En tercer lugar, se desarrolla la distinción de Douglass C. North entre instituciones y organizaciones, como herramienta para comprender y clasificar, en cuarto lugar, los factores configuratorios de una PEE.

## II. Conceptos Iniciales

Como se adelantara, en este apartado además de adherir a un concepto sobre Gobernanza, desarrollaremos conceptos sobre políticas de Estado y política exterior. **Gobernanza** es “aquel sistema de reglas formales e informales (denominado también marco institucional) que establecen las pautas de interacción o reglas de juego entre los actores en el proceso de toma de decisiones público”. Explicando el alcance de los elementos de su definición, Prats Catalá detalla que “las reglas formales son aquellas que se encuentran escritas en una norma... y apoyadas por un sistema regulado de sanciones”. Mientras que “las reglas informales las constituyen las costumbres, hábitos o rutinas que, si bien no se encuentran escritas en ningún lugar, son socialmente aceptadas, compartidas y observadas”. Finalmente, el autor entiende por actor “aquel individuo, persona jurídica,

---

<sup>3</sup> Política Exterior de Estado. Aspectos Teóricos para su Comprensión.

organización o colectivo con recursos de poder suficientes para poder incidir en el proceso de formulación de políticas públicas”. (Prats Catalá)

Este trabajo sobre PEE, se inscribe en los conceptos de Gobernanza, en tanto medida básica de estabilidad y desempeño de una sociedad. Así es que comprende y/o involucra:

- Procesos de elección, supervisión y sustitución de la autoridad.
- Tradiciones, instituciones y prácticas mediante las cuales se ejerce la autoridad para la cosa pública.
- Mecanismos y procesos para que ciudadanos y grupos articulen intereses, medien diferencias y ejerzan tanto derechos como obligaciones, jurídicamente consagradas.
- Capacidad y habilidad de un Poder del Estado para gestionar con eficacia sus recursos e implementar políticas con calidad.
- Respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones, tanto económicas como sociales. (Elementos tomados de las definiciones de Gobernanza del Banco Mundial, Comisión Europea y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

Con relación a la instauración de **políticas de Estado**, el primer elemento que surge como indispensable para su concreción es la presencia de un sistema político competente. El punto de partida es la existencia de un respaldo jurídico (casi siempre de rango constitucional) orientado a: la flexibilización electoral; la facilitación del rol de los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad civil y el gobierno, y la consolidación de mecanismos adecuados para el relacionamiento Poder Ejecutivo–Poder Legislativo. En definitiva, todos aspectos para canalizar la voluntad de concretar acuerdos suprapartidarios.

Las debilidades en este elemento producen bloqueos políticos. El caso más típico es el de gobiernos sin mayorías parlamentarias que no pueden aplicar sus programas y tienen grandes dificultades de canalización de consensos y acuerdos. Pero también, los bloqueos pueden tener origen en partidos políticos con falencias en sus estructuras orgánicas y escasa democracia interna, lo que lleva a que no se procesen fluidamente diferencias domésticas e, indefectiblemente, se transite hacia incongruencias en definiciones programáticas.

El segundo elemento es la capacidad del Estado para asumir nuevas dimensiones estratégicas y de conducción. Esto incluye ofrecer marcos aptos para un aceitado funcionamiento de los sectores económicos privados y establecer incentivos que inciten la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, pero siempre asegurando el control primario de la gestión pública. Los actores económicos y sociales cumplen una importante tarea de articulación con el Estado, en su moderna concepción, a partir del estímulo para la conducta colectiva de la sociedad. Como consecuencia, en términos de definiciones sobre políticas de Estado, se tratará de desechar de la órbita estatal actividades irrelevantes, suprimir controles fiscales sin significación, invertir en carencias infraestructurales y tecnológicas, capacitar recursos humanos, y operar en marcos de poder descentralizados por sector de actividad y por región.

Si un Estado falla en esta labor de conducción, las políticas de Estado pueden verse obstruidas por falta de oportunidades para impulsar conductas colectivas fuera de la órbita gubernamental, a partir de ausencia o carencias de marcos regulatorios para la inserción de actores sociales y económicos.

Sin embargo, no todo pasa por la voluntad estatal. Las actuales características del Sistema Internacional imponen una profunda condicionalidad a las políticas nacionales. La misma puede derivar en tendencias a liberalizaciones irrestrictas y no selectivas; abandono del sector público de espacios tradicionales; apuestas a equilibrios macroeconómicos que suponen altos sacrificios en las sociedades nacionales; altos niveles de desempleo y subempleo; caídas permanentes de ingresos reales y su repercusión en áreas como salud, vivienda, educación y cultura; etc.

Finalmente, cabe precisar que por **política exterior**, tomaremos el concepto minimalista del analista uruguayo Romeo Pérez Antón que la define como "Gestión de las relaciones internacionales por un Estado y por el Sistema Político que lo incluye".(Perez Antón 2004: 129).Sin embargo, resulta enriquecedor para este estudio adicionar el concepto del argentino Roberto Russell que, ahondando en las materias que incluye esa actividad estatal, habla de "área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables -político-diplomática, militar-estratégica y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral". (Russell 1990: 255).

### III. Concepto de Política Exterior de Estado

Con el objetivo de precisar conceptos y extraer elementos indispensables para la configuración de una PEE, se propone partir de la definición del internacionalista Toro Hardy quien la caracterizó como "la sujeción de varias administraciones gubernamentales a un hilo conductor inalterado". (Citado por Suniaga 1999). Esta definición revela componentes objetivos y subjetivos, así como uno temporal.

- 1) Objetivos: un programa y hasta un cronograma nacional de relaciones exteriores.
- 2) Subjetivos: dirigentes del sistema político y la sociedad civil, con auténtico carácter representativo, y funcionarios claves en la estructura estatal adscriptos a un programa determinado.
- 3) Temporal: un lapso de tiempo que comprenda, al menos, más de una administración de gobierno.

La eficacia de una PEE estaría asegurada, si formara parte de una política de Estado general que abarcara las áreas neurálgicas de la administración pública. Sin embargo, actores gubernamentales y no gubernamentales –políticos, económicos y sociales- pueden haber alcanzado un consenso general en materia de relaciones exteriores y conservar importantes discrepancias en otras áreas. De todas formas, en esta última hipótesis, los postulados, los fines y aún las estrategias que se formulen para materializar una PEE, tendrán que ser compatibles con el proyecto nacional que se disponga a ejecutar el gobierno. Más allá de las pertenencias a ciertos círculos de influencia en la decisión o directamente decisorios, en materia de política exterior es indispensable la

existencia de un proyecto articulado que una generación de ciudadanos identifique como propio.

El tema de los lineamientos en materia de relaciones exteriores ha sido una preocupación en los Estados nacionales al punto de que algunos están incluidas en los textos constitucionales. Sin embargo, el incluir conductas subjetivas en marcos jurídicos lleva a que esas directrices sean muy generales, concretadas, casi siempre, en principios universales del Derecho Internacional. Algunos ejemplos: renuncia y rechazo al uso indiscriminado de la fuerza; adhesión al principio de solución pacífica de controversias; defensa a la independencia política e integridad territorial del Estado; respeto y exigencias sobre autodeterminación; sujeción absoluta a las normas de Derecho Internacional; promoción de políticas para la integración económica regional; desarrollo de políticas de frontera; valoración de factores geográficos como determinantes para las relaciones externas; solidaridad y cooperación con el resto de los Estados y en especial con los vecinos regionales.

Surge la necesidad de determinar la razón por la cual dirigentes de distintos partidos políticos tienen la voluntad de sujetarse a un proyecto de política exterior, reduciendo sus márgenes de maniobra o su menú de opciones. ¿Cuál es el objetivo de una PEE? Los Estados desplegando una PEE buscan acrecentar su **credibilidad en el Sistema Internacional**. Con ello, al ofrecer garantías a los demás otros Estados y a otros actores internacionales (Organizaciones Internacionales, Organizaciones No Gubernamentales, empresas, etc.) acrecientan considerablemente la legitimidad de los negociadores nacionales.

La exhibición de credibilidad internacional, si bien es esencial para todos los Estados del mundo, resulta ineludible para los pequeños países. A partir de ella, un Estado tendrá menores o mayores dificultades para encontrar adhesión a sus posicionamientos internacionales y para ejecutar su política exterior. Aquí es importante romper la lógica del círculo vicioso. Si bien las menores o mayores dificultades tienen estrecha relación con el peso de un Estado en el Sistema Internacional, no es menos cierto que el margen de maniobra de un país no está determinado en forma absoluta por ese peso. Los componentes subjetivos, en el desempeño y habilidad de maniobra de la Diplomacia nacional, resultan claves para acrecentar ese margen, haciendo visible la credibilidad internacional en cada interrelación y negociación.

Los enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales, como disciplina, consideran que la credibilidad internacional se agencia a partir de un correcto ejercicio de las relaciones diplomáticas; el respeto absoluto a normas y principios del Derecho Internacional; la tolerancia y no injerencia en el relacionamiento con los demás actores internacionales, y el sustentamiento de un régimen democrático de gobierno, aunque con enormes variaciones sobre que comprende el mencionado estatus. Si bien estos elementos tienen una característica netamente principista, los enfoques tradicionales no se agotan en ellos, adicionando la materialización de una política exterior activa y relativamente autónoma. De hecho alineaciones estrechas con potencias dominantes, a nivel regional o universal, siempre restaron credibilidad a las políticas exteriores nacionales.

El esquema de posguerra fría y la imposición de una economía de mercado a nivel global ha establecido requisitos adicionales, y ciertamente más controvertidos, no sólo para la

credibilidad, sino para la viabilidad misma de una política exterior como: disciplina fiscal, liberalización comercial, desregularización, y sujeción a un orden establecido por los principales organismos y centros financieros internacionales. En tanto, el propio devenir de la agenda internacional de los Estados elevó a requisito pro credibilidad internacional elementos no siempre incorporados en la agenda por voluntad gubernamental, siendo muchas veces impulsados desde la sociedad civil. A saber: defensa extraterritorial de los derechos humanos, desarme universal, protección internacional del medio ambiente, etc.

#### **IV. Elementos Objetivos y Subjetivos: Instituciones y Organizaciones**

En este apartado, se resumirá la distinción de North, como herramienta para clarificar los factores que configuran los elementos objetivos y subjetivos de una PEE, que se tratarán en el apartado V. Una distinción capital para este trabajo hace a las instituciones -elementos objetivos- y organizaciones u organismos -elementos subjetivos-. “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Así, “reducen la incertidumbre por el hecho que proporcionan una estructura a la vida diaria (y) constituyen una guía para la interacción humana”. Por esto, el autor explica que “incluyen todo tipo de limitación”: las formales, en tanto normas creadas por el hombre, y las informales, en tanto acuerdos y códigos de conducta. (North 1993: 13 y 14)

La sentencia que la función de las instituciones en la sociedad sea reducir la incertidumbre, estableciendo una estructura estable en la interacción humana, no significa que generen automáticamente una estructura eficiente, como tampoco significa que no estén en cambio permanente. Códigos de conducta, normas de comportamiento, leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre particulares se encuentran siempre evolucionando, en pos de la efectividad.

Los organismos, al igual que las instituciones, “proporcionan una estructura a la interacción humana”. Incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, cámaras legislativas, agencias reguladoras), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas, universidades, centros de educación no formal). Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. (North 1993: 15).

Que los organismos cobren vida y evolucionen “son hechos determinados, fundamentalmente, por el marco institucional”. Pero, a su vez, los organismos influyen en la forma que evoluciona el marco institucional. Los organismos se crean con un propósito determinado, generalmente debido a un conjunto de limitaciones institucionales, y en el accionar dirigido a “lograr sus objetivos constituyen una fuente principal de cambio institucional”. (North 1993: 15 y 16).

Finalmente, North nos explica que “las instituciones... determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan... alteran las instituciones. Así, “la vía resultante del cambio institucional” se conforma por:

- 1) el entrelazamiento, resultado de una “relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución, como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones”; y
- 2) “el proceso de retroalimentación” por medio del cual los individuos perciben y reaccionan “a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades”. (North 1993: 18 y 19).

Finalmente, cabe una aclaración. Aún cuando en hipótesis de trabajo con las mismas reglas, los mecanismos de cumplimiento obligatorio, la forma en que se ejerce la obligatoriedad, las normas de conducta y los modelos subjetivos de los actores no los son. Por consiguiente, diferirán tanto las estructuras de incentivos reales como las consecuencias supuestas de las políticas.

## V. Factores Configuratorios <sup>4</sup>

### V1. Factores Configuratorios de los Elementos Objetivos

#### Naturaleza del Régimen Político

La democracia se concibe como un régimen basado en la elección de gobernantes nacionales, pero además como un sistema apto para participar identificando problemas y soluciones. Las políticas de Estado, en este contexto participativo, no pueden reducirse a la posibilidad de aplicar el programa del partido o sector mayoritario electo por la ciudadanía.

La política exterior, como otras políticas públicas emanadas del proceso de decisión interno de un Estado, opera en un contexto doméstico con limitaciones formales e informales que condicionan su formulación, implementación y ejecución.<sup>5</sup> El régimen político resulta una condicionante decisiva. Esta afirmación queda en mayor obviedad cuando se refiere a cambios de regímenes autoritarios a democráticos, o viceversa.

En primer lugar, un régimen autoritario restringe el número de actores participantes en el proceso de toma de decisiones y actúa sin necesidad de consultas o justificaciones de sus actos frente a la sociedad civil. Esto genera la inmediata agilización del proceso decisional,

---

<sup>4</sup> Los factores son seleccionados del trabajo de Marcelo Lasagna, "Cambio Institucional y Política Exterior: un Modelo Explicativo". El autor hace la sistematización y el análisis para estudiar si los cambios de régimen alteran la política exterior y concluye que, cuanto más profundo es el cambio del primero, más acentuada es la relación entre ambos. De todas formas advierte que la ecuación no puede formularse de forma categórica. Este trabajo analiza los contenidos que da Lasagna a cada factor y adapta su alcance a la meta de la concreción de una PEE.

<sup>5</sup> Si bien se reconoce la existencia de zonas grises y/o comunes, adherimos simplemente a las definiciones de la Real Academia Española. A saber:

- Formular: reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición, una denuncia, etc.
- Implementar: poner en funcionamiento aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo.
- Ejecutar: poner por obra una cosa.

Diccionario de la Lengua Española. (1995).

pero los resultados del mismo serán distantes de una PEE. En segundo lugar, las estructuras decisionales de un régimen autoritario son, por definición, de características centralizadas y verticales, lo que permite al gobierno mostrarse como representante de una política exterior uniforme frente al Sistema Internacional. Sin embargo, y como contrapartida, el régimen desalienta cuestionamientos y capacidad de iniciativa de los subordinados a los gobernantes. Lo antedicho no impide que al interior del régimen surjan concepciones o incluso agrupaciones opositoras en el terreno de la política exterior.

Por definición, en un régimen democrático, las organizaciones políticas tienen asignado un rol especializado, diferenciado y respetado; las burocracias son provistas de importantes grados de autonomía. Esta funcionalidad trae consigo tensiones, desencuentros y hasta superposiciones propias del sistema político. En política exterior, el problema tiende a agravarse a partir de las lógicas funcionales propias del cuerpo diplomático y consular nacional, quien además actúa en un espacio geográfico distante al gobierno central. Por otra parte, la multiplicidad de actores gubernamentales y no gubernamentales intervinientes en el proceso de toma de decisiones y su capacidad de incluir o jerarquizar temáticas en las agendas oficiales, hace aún más difusa la línea de separación entre lo interno y lo externo. Las cuestiones a resolver terminan siempre transformándose, simultáneamente, en temáticas internas y externas

En cuanto al sistema de partidos, si bien un gobierno ejercido por un solo partido político tendrá un mayor margen de maniobra para diseñar sus políticas que una coalición, no resulta sencillo estructurar una PEE prescindiendo de coaliciones. Si no se configura una coalición propiamente dicha, y el consenso sólo refiere a política exterior, el acuerdo tendrá que ser aún más explícito.

Cabe aquí agregar reflexiones adicionales sobre cambios de orientación en las relaciones exteriores motivados por un cambio de régimen. Si bien investigaciones hacen concluir sobre la imposibilidad de respuestas categóricas, partiendo de la base que la política exterior es una política pública más, no pueden concebirse quiebres o cambios en las estructuras y mecanismos político–institucionales, sin repercusión en las relaciones exteriores. Las transiciones a la democracia en la década de 1980 en Argentina, Brasil y Uruguay demostraron muy diferentes niveles de transformación de las respectivas políticas exteriores con elementos de continuidad y elementos de cambio. (Russell 1990).

En conclusión, se suele atribuir la materialización de las PEE a regímenes democráticos. Esta atribución tiene su fundamento en la base consensual de su formulación, involucrando actores de diversa índole, muchos de ellos ajenos a las alternancias de gobernantes. Sin embargo, se debe tener en cuenta otras particularidades de cada proceso y otras variables intervinientes, generalmente externas, que ocupan un lugar destacado en las orientaciones y decisiones que se adoptan. Las grandes variaciones en las estructuras de poder, incluido el cambio de régimen, determinan, únicamente, mayores márgenes de innovación.

#### Relaciones Estado / Sociedad Civil

La materialización de una PEE nunca está ajena a este factor. La medición de este factor puede basarse en dos variables: el grado de autonomía del Estado respecto a la opinión

pública y las elites sociales, y el grado de control estatal sobre los recursos de política exterior.

Un régimen autoritario tiende a actuar con autonomía de la influencia societal, pero sus decisiones resultan más dependientes de acuerdos con elites económicas y militares. En los regímenes democráticos, la ecuación debería ser inversa: menor autonomía con relación a la sociedad civil en la búsqueda de consensos, pero mayor con relación a cualquier elite. Obviamente, estas ecuaciones son relativas. De todas formas, la capacidad de un gobierno para instaurar un PEE siempre requiere búsquedas de consensos, apoyos y recursos en una interacción que incluye elites y sociedad civil como un todo. La interacción tenderá a poner énfasis en los interlocutores mencionados, según el régimen de gobierno.

Con relación a la segunda variable, es indispensable que el sistema político acceda al control sobre actividades económicas y sociales, así como sobre medios de comunicación. Pero el control sobre los recursos estatales para implantar una PEE debe conllevar un amplio consenso, única forma de obtener legitimidad y de fortalecer la centralidad de las relaciones exteriores nacionales, sin violentar las libertades individuales de la sociedad.

#### Estilo Diplomático

Este factor es, en realidad, un atributo extraído, en el tiempo, del propio sistema de toma de decisiones. Los procesos de toma de decisiones han sido analizados desde diferentes aproximaciones y disciplinas, ya sea poniendo énfasis en los aspectos psicológicos de los decisores o en estudios organizacionales.

La expresión concreta, estilo diplomático, hace referencia, específicamente, a la forma de conducción de la política exterior. La política exterior no es el simple resultado de un conjunto de condiciones internas y objetivas. En todas sus etapas e instancias influyen elementos subjetivos como principios y valores, tradiciones nacionales, y normas escritas y no escritas de comportamiento externo. Pero estos elementos subjetivos no son atributos individuales. Los actores políticos centrales del sistema y el cuerpo diplomático y consular configuran el estilo diplomático de un Estado, pero sujetos a condicionamientos y tradiciones que se tienden a conservar.

El estilo diplomático se aprecia claramente en la dicotomía continuidad / cambio aplicada a la política exterior y define la imputación de PEE a la acción externa de un país. El peso de los jefes en la decisión y sus actitudes en la implementación y ejecución de una política externa resultan fundamentales, tanto para medir el liderazgo político como por las visiones subjetivas del Sistema Internacional. Nuevos jefes pueden desempeñarse con actitudes conservadoras y estructuras y reglas existentes, o innovar en actitudes, estructuras y reglas. La opción por una PEE reduce el margen de maniobra e innovación, en pos del consenso y, supuestamente, de la eficacia.

Si bien este tipo de trabajo no ingresa en consideraciones personales sobre quienes ejercen el gobierno y la Diplomacia, no hay duda que en el estilo tiene un peso ineludible la personalidad de los jefes, jefe de Estado y/o de gobierno y Canciller, así como la coherencia de un Servicio Exterior nacional en perpetrar ciertas formas.

## Principios y Valores de Política Exterior

Tanto objetivos como instrumentos quedan marcados por principios y valores que condicionan las estructuras de autoridad y las reglas de juego en cualquier política pública. La política exterior halla su base en principios y valores de un Estado hacia el Sistema Internacional. Este factor axiológico al tener, a priori, una base consensual y una aceptación universal resulta un atributo propio de una PEE.

Los principios y valores reflejan las creencias de un Estado -en su concepción más amplia- acerca de los intereses externos de la comunidad y de la agenda del país. Su existencia, al convertirse en fundamento de la orientación externa más allá de la alternancia de los gobiernos, es una base ineludible y facilitadora de la instrumentación de una PEE.

La política exterior presenta, en cualquier país y momento histórico, particularidades que la hacen propender hacia la continuidad. Sin embargo, como cualquier política pública, puede ser objeto de revisión o readaptación ante un cambio de gobierno. La PEE dependerá de la ecuación continuidad / cambio, pero sin duda principios y valores se presentan como los atributos más difíciles de variar. Esta última afirmación es incluso válida en hipótesis de abandono explícito de políticas de Estado para encarar las relaciones exteriores.

## Intereses, Objetivos y Estrategias en Política Exterior

Los intereses se refieren a valores, materiales o inmateriales, que se trata de promover por medio de procesos políticos. A partir de aquí, el concepto de objetivo está contenido en el de interés; el interés hace referencia a un fin inmediato, mientras que el objetivo es un fin mediato que guía la selección del interés. Las estrategias son el conjunto de metas e instrumentos seleccionados entre un universo de posibilidades para promover intereses o enfrentar problemas y amenazas.

A partir de estas precisiones y aplicando estos conceptos al campo de la política exterior, se puede verificar, en términos generales, una situación inversa a la descrita en el factor principios y valores. Una PEE puede experimentar, con la alternancia de gobernantes, revisiones o readaptaciones en intereses, objetivos y estrategias. Esto, en general, tiene relación a cambios de contexto en el Sistema Internacional que obligan a redefinirlos, incluso sin cambio de gobernantes mediante, pero siempre desde bases consensuadas y respetando factores axiológicos e históricos que definan la conducta internacional de un Estado, estilo diplomático incluido.

Cabe mencionar aquí el clásico concepto en Relaciones Internacionales de interés nacional. Este focaliza objetivos estatales y favorece a la consolidación de instituciones y organizaciones en las relaciones exteriores. Sin embargo puede constituirse en excusa para generar un agudo inmovilismo en el sistema político. El interés nacional tiene esa característica dual de factor motivador de la acción externa y justificante de una política exterior.

### Capacidad de Incorporación de Condicionantes Externas

Cualquiera sea la posición de poder que ostente un Estado en el Sistema Internacional, los factores que hemos descrito son sólo amortiguadores de condicionantes externas que se deben soportar. Los factores reseñados anteriormente se transforman en facilitadores de la elaboración de una PEE que enfrente las oscilaciones del escenario internacional. Para ello, la naturaleza de la acción exterior tiene que ser calibrada como de alcance estatal, en el sentido más amplio del término, involucrando a la comunidad como un todo.

## **V2. Factor Configuratorio de los Elementos Subjetivos**

### Sistema Político y de Toma de Decisiones

En política exterior, estructuras políticas diferenciadas y complejas, con un proceso político doméstico de actores múltiples y relaciones fluidas y enlazadas, dan como resultado una menor vulnerabilidad al contexto internacional. Los sistemas políticos menos desarrollados e incluso inestables, por el contrario, encontrarán sus políticas exteriores más claramente determinadas desde y por el Sistema Internacional. La debilidad de un sistema político puede expresarse, incluso, en relaciones exteriores precarias, con procesos decisionales basados en lineamientos y percepciones de elites gobernantes que descartan intervenciones de un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales: contexto desfavorable para imaginar una PEE.

A partir de aquí, se deben tener en cuenta los elementos estructurales en el sistema de toma de decisiones que repercuten en la materialización de una PEE. Si se procesan cambios formales y/o informales en la estructura decisional, se afecta notablemente a la política exterior. En un golpe de Estado, al ser alterados los mecanismos de acceso al gobierno, se alteran concadenadamente la participación y la competencia política. En un régimen democrático, la existencia de oposición política y control social pueden significar un incremento en el debate sobre temas internacionales, lo que da lugar a estrategias de poder y negociaciones más abiertas.

En este proceso, adquieren un peso ineludible los ministerios de Relaciones Exteriores de alta profesionalización con roles decisivos en las etapas de formulación. La Cancillería posee una dimensión externa ineludible, aunque no exclusiva, desarrollando procedimientos organizacionales propios y diferenciados.

Hay dos indicadores relevantes para caracterizar un sistema de toma de decisiones: el nivel de responsabilidad del gobierno y su grado de fragmentación. El primero encontrará su base en los procedimientos jurídicos y de hecho, aceptados en la adopción de políticas, así como en el respeto a los deberes internacionales del Estado. O sea que inciden en el indicador un amplio conjunto de actores y sus alternativas para manejar el disenso. Esto procede en una sociedad habilitada para participar y desafiar a las autoridades, siempre en el marco de mecanismos institucionales. Sin embargo, el margen de maniobra queda también limitado por la máxima aceptada por la comunidad internacional: un Estado es responsable por las obligaciones asumidas, cualquiera sean el régimen, sistema de gobierno o jerarcas que adopte para su conducción. Esta continuidad es basamental en la

convivencia en el Sistema Internacional, es una obligación estatal y debe ser resuelta por cualquier gobierno, más allá de que se considere continuador o interruptor de una PEE.

El grado de fragmentación se presenta como indicador de: liderazgos en el gobierno; competencia entre sectores burocráticos; rol de líderes, fracciones y partidos políticos en competencia. Una PEE es concebida a partir de la capacidad de enfrentar y superar fraccionamientos, con el armado de coaliciones. La fragmentación puede darse en regímenes autoritarios por la convivencia de corrientes divergentes entre decisores y la existencia de partidos de oposición, habilitados o clandestinos, relativamente fuertes. Pero la misma tenderá siempre a ser menos profunda y visible que la operada por la gran división de cuotas de poder entre organizaciones de los regímenes democráticos. Esto tiene una consecuencia directa en relación a la libertad de acción del gobierno: cuanto más participativo sea el sistema político, menor libertad tendrán sus operadores en formular, implementar y ejecutar la política exterior. La paradoja más democracia menor libertad de acción, es uno de los grandes motivos para articular una PEE.

Como reflexión final, cabe hacer referencia a la dinámica política del proceso de formulación de la política exterior, con elementos que la distinguen del resto de las políticas gubernamentales. Así, el papel del parlamento es relativamente limitado, si lo comparamos con su intervención en otras políticas públicas. Por lo general, se ciñe a la aprobación para la ratificación de tratados y regulaciones internacionales, y el control sobre funcionarios del ministerio de Relaciones Exteriores. De todas formas, el peso de los Poderes Legislativos en este nuevo siglo es creciente, sobre todo a instancias de comisiones de asuntos internacionales y, en recientes desarrollos, de esquemas regionales o transnacionales.

La tendencia exclusivista del Poder Ejecutivo en política exterior, se revierte en instancias de construcción de una PEE. En primer lugar por la intervención de múltiples actores políticos y sociales y, en segundo lugar, por el compromiso que genera a futuros gobiernos: legisladores de partidos opositores pueden, en próximas administraciones, hallarse al frente del Poder Ejecutivo.

## **VI. Reflexiones Finales**

No se trata, en este apartado, de seguir introduciendo o profundizando conceptos sobre la configuración de una PEE. Sin embargo, resulta aclaratorio comprender que la Gobernanza, en tanto disciplina que observa las reglas y los actores, como nos indica en su definición Joan Prats Catalá, comprende instituciones y organizaciones como distingue Douglass North para explicar los roles en el desempeño económico, así como programas-cronogramas y dirigentes representativos, como requiere Alfredo Toro Ardí para la configuración de una PEE. En definitiva involucrar lo objetivo y lo subjetivo, de una sociedad determinada, en un contexto temporal determinado.

En este artículo, se reseñaron, analizaron y clasificaron elementos y factores para la configuración de una PEE. La Gobernanza no es una fórmula infalible que facilite su concreción. Es interacción sociopolítica y organizacional para diseñar, implementar y

ejecutar políticas; es la contemplación de las condiciones institucionales para incrementar la eficacia y la legitimidad de la decisión.

## VII. Cuadro Final

POLITICA EXTERIOR DE ESTADO	DESCRIPCION DE LOS ELEMENTOS	ELEMENTOS EN LA TIPOLOGIA DE NORTH	FACTORES CONFIGURATORIOS DE CADA ELEMENTO
Elementos objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Programa y cronograma nacional de relaciones exteriores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Instituciones:</li> </ul> <p>Reglas de juego en una sociedad, limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Naturaleza del régimen político</li> <li>➤ Relaciones Estado / sociedad civil</li> <li>➤ Estilo diplomático</li> <li>➤ Principios y valores de política exterior</li> <li>➤ Intereses, objetivos y estrategias en política exterior</li> <li>➤ Capacidad de incorporación de condicionantes externas</li> </ul>
Elementos subjetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dirigentes representativos del sistema político y la sociedad civil</li> <li>➤ Funcionarios claves en la estructura estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Organizaciones:</li> </ul> <p>Grupos de individuos enlazados por cierta identidad común hacia ciertos objetivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sistema político y de toma de decisiones</li> </ul>
Elemento temporal	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Período que comprenda, al menos, más de una administración de gobierno</li> </ul>		

## VIII. Bibliografía

BANCO MUNDIAL

<http://www.worldbank.org/wbi/governance>

COMISIÓN EUROPEA

<http://www.gobernancia.com/gobbernanza.drt>

FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson

Política Exterior de Estado. Aspectos Teóricos para su Comprensión. Montevideo. Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales. Serie Documentos de Trabajo N° 61. 2002.

LASAGNA, Marcelo.

"Cambio Institucional y Política Exterior: un Modelo Explicativo". En Afers Internacionals, 32/1996. Barcelona. Fundació CIDOB. 1996.

NORTH, Douglass

Instituciones, Cambio Social y Desempeño Económico. México. Fondo de Cultura Económica. 1993. Capítulos I y XI.

PEREZ ANTÓN, Romeo

"Un siglo de Política Exterior". En: El Uruguay del Siglo XX. La Política. Instituto de Ciencia Política (autor institucional). Montevideo. Banda Oriental. 2004.

PRATS CATALÁ, Joan.

"¿Qué es la Gobernanza?" En Govern Asia. Sistema de Información sobre Gobernanza en Asia.

<http://www.governansia.com/gobernanza.drt>

PREZEWORSKI, Adam y Otros

"Las Condiciones Económicas e Institucionales de la Durabilidad de la Democracia". En La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad N° 2. Barcelona. Paidós. 2006.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.

<http://www.unpd.org/governance>

RUSSELL, Roberto

"Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas". En: Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. R. Russell y otros. Buenos Aires. Programa RIAL. 1990.

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE GOBERNANZA EN ASIA.

<http://www.governansia.com>

SUNIAGA, Francisco

"Política Exterior de Estado". El Universal. Caracas. 8 de febrero, 1999 (artículo de prensa).

TORO HARDY, Alfredo

"La Credibilidad Internacional en Nuestros Días". El Universal. Caracas. 26 de julio, 2001 (artículo de prensa).

VAN KLAVEREN, Alberto

"Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar". En: Revista de Estudios Internacionales N° 98. Santiago. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 1992.

# La e-Diplomacia como una Respuesta de Gobernanza

*Wilson Fernández Luzuriaga y Marcela Vigna*

## I. Introducción

El objetivo de este trabajo es aportar reflexiones sobre el impacto de las nuevas tecnologías en la actividad de los ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados, siempre desde la perspectiva de inscribirlo en conceptos de Gobernanza y en el desafío contemporáneo que significa el e-Gobierno (e-Government en su término original en idioma inglés, o sea Gobierno Electrónico).

En forma muy general, sin desmedro de los conceptos que se desarrollarán, se puede convenir que el Gobierno Electrónico refiere al uso materializado por las agencias gubernamentales de las nuevas tecnologías que transforman las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras agencias gubernamentales, tanto en el ámbito nacional como internacional.

El impacto de toda esa tecnología aplicada a las relaciones exteriores de los gobiernos ha dado lugar al fenómeno conocido como e-Diplomacia (e-Diplomacy en su término original en idioma inglés, o sea Diplomacia Electrónica) es decir “el uso de las tecnologías para el desempeño de las funciones diplomáticas”. (Iquino Lafuente 2005:165).

La e-Diplomacia, en tanto métodos de trabajo, aplicados al interior de un marco institucional, que modifican pautas de interacción o reglas de juego entre los actores de un proceso de toma de decisiones al interior de una estructura gubernamental, se erige como una respuesta de Gobernanza a los nuevos desafíos de los Estado.

En un primer apartado, se elaborará un pequeño marco teórico estableciendo los conceptos de Diplomacia, Gobernanza y Gobierno Electrónico. En el segundo apartado, se trabajará sobre el concepto y las funciones tradicionales de un ministerio de Relaciones Exteriores. En el tercer apartado, se reseñará la aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito de la Diplomacia del siglo XXI. Finalmente, se ensayarán reflexiones finales sobre las funciones imprescindibles de una Cancillería del siglo XXI que enfrenta el desafío de incorporar nuevas tecnologías para interactuar con éxito en el Sistema Internacional contemporáneo.

## II. Marco Conceptual

### II.1 Diplomacia

La expresión Diplomacia tiene diversos significados <sup>6</sup>. Inclusive, al relevarlos, el profesor uruguayo de Derecho Internacional Público Heber Arbuet Vignali, califica a algunos de ellos como “equivocos”. Entre esos significados equivocados, imputados al lenguaje no especializado, el jurista señala ideas que refieren a la Diplomacia como sinónimo de: política exterior de un Estado; Servicio Exterior (o sea cuerpo diplomático e inclusive consular) de un determinado país; procedimientos y mecanismos adecuados para concebir adecuadamente una negociación. (Arbuet 1992: 27).

Para Arbuet la Diplomacia “es una práctica, un quehacer, un arte si se quiere, de entablar relaciones y, fundamentalmente de encauzar negociaciones, de poner en contacto y de alcanzar algún tipo de acuerdo entre los distintos sujetos de Derecho Internacional”. Sin embargo, en el texto cita otras dos definiciones netamente jurídicas. La primera pertenece al autor francés Philippe Cahier que define a la Diplomacia como “... la manera de conducir las relaciones internacionales de los sujetos de Derecho Internacional por medios pacíficos, especialmente la negociación”. La otra es producción del jurista uruguayo Alfredo Eisenberg quien entiende que es “... el canal de conducción de las relaciones internacionales”, en referencia a los órganos de expresión de las relaciones diplomáticas. (Ídem).

Como se observará, algunos autores ponen énfasis en las acciones, o sea en la negociación y el acuerdo internacionales, mientras que otros lo hacen en el órgano que canaliza la negociación y el acuerdo. El Derecho Diplomático y Consular regula a todos los órganos que utilizan los países para negociar y acordar: el jefe de Estado y/o Gobierno; el ministro de Relaciones Exteriores; las misiones diplomáticas permanentes ante otros Estados o ante organismos internacionales; las misiones especiales ante otros Estados o ante organismo internacionales (estas últimas también llamadas delegaciones), y las oficinas consulares ya sean encabezadas por jefes de misión de carrera u honorarios.

En atención a estos contrastes, para el presente trabajo se adoptará la definición del Glosario Diplomático elaborado por la Secretaría de Asuntos Exteriores de México que aúna las dos corrientes de pensamiento presentes en la doctrina internacional. A saber: “La Diplomacia es el método para establecer, mantener y estrechar las relaciones oficiales entre los Estados, mediante negociaciones efectuadas por Jefes de Estado o de Gobierno, Ministros de Relaciones Exteriores y agentes Diplomáticos”. (Secretaría de Relaciones Exteriores de México).

La elección, además de considerar tanto a la acción como al órgano que la materializa, está basada, en primer lugar, en la referencia a las relaciones interestatales y, en segundo lugar, en la limitación del objeto de estudio a la interacción oficial, a la interacción en la

---

<sup>6</sup> Desde el punto de vista semántico, debemos considerarlo un término ambiguo, por poseer más de un significado. Debemos en todo caso recurrir al contexto de uso para saber cuál es el sentido que se le atribuye en cada uno de los casos en que aparece.

que funcionarios que representan a un Estado negocian con representantes de otros actores internacionales, sean Estados, Organismos Internacionales o actores no gubernamentales.

Sin embargo, la palabra método avala una vieja concepción que explicaba el doctrino francés René Foignet, ya en 1920: la Diplomacia es ciencia, en tanto conjunto de reglas relativas a las relaciones entre Estados, pero es arte en cuanto a la aplicación de esas mismas reglas. (Depetre 1974).

## **II.2 Gobernanza**

La idea de “Governance” supone la presencia de “...un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre los gobiernos y Administraciones Públicas y actores no gubernamentales articulando redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado para la definición, implementación y evaluación de los servicios y políticas públicas” (Definición de Rodees, citado por Capanegra Vallé 2002: 6).

Este concepto introduce en la gestión del gobierno, junto a nuevos actores, ideas o principios rectores de la conducción de “lo político” que pasan fundamentalmente por la consideración de criterios de eficiencia y eficacia. Dentro de los roles que quedan reservados al gestor público, interesa aquel que hace a la implementación y efectivización de las políticas públicas, terreno en el que juegan un papel cada vez más importante los procesos de innovación.

En esta misma línea, se destaca que la capacidad de gobernar de un sistema quedará notoriamente conectada a sus procesos de Gobernanza y a la acción de gobierno. Esto supone un ajuste entre necesidades y capacidades que surgen y se desarrollan dentro del marco institucional. Es este nivel institucional, el que cobra un nuevo impulso a la luz de estas nuevas teorizaciones, ocupando las instituciones un rol central en el desenvolvimiento de las relaciones del Estado, tanto a nivel interno como internacional.

En la dimensión del Gobierno Electrónico que aborda este trabajo, se potencia, a la luz de estas categorías, los aspectos que hacen al llamado “G2G”, o sea, la relación Gobierno-Gobierno. En esta perspectiva quedan comprendidas las relaciones intragubernamentales (intrainstitucionales) e intergubernamentales, sean nacionales, entre distintos niveles de gobierno, o sean internacionales, entre diversos Estados (Capanegra Vallé 2002: 21). En definitiva, la reforma o transformación del gobierno, ejercida como e-Gobierno implica un ejercicio notable de Gobernanza.

## **II.3 Gobierno Electrónico**

La cuestión del Gobierno Electrónico ha reabierto un viejo debate sobre la democracia - entendida como una especie de sistema político ideal- y, especialmente, entre la democracia directa y la representativa (Harto de Vera 2006: 32). Nos encontramos con

autores que se ocupan de hacer análisis de este tipo construyendo interesantes tipologías, dentro de las que incluyen a la llamada “ciberdemocracia”<sup>7</sup>.

En la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico<sup>8</sup>, se define a éste como sinónimo de Administración Electrónica, entendiéndolo como: “el uso de las TIC<sup>9</sup> en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”. El mismo documento elenca una serie de principios rectores del Gobierno Electrónico: igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad y adecuación tecnológica.

Criado, Ramilo y Serna explican que mientras algunos autores definen el e-Gobierno como el uso de tecnología para facilitar intercambio de información y provisión de servicios, otros, van más allá e incluyen además una estructura orgánica y funcional. Finalmente, un tercer grupo considera que esto no sería suficiente sin una política gerencial y normativa que asegure una mayor coordinación e integración de actividades de TIC. (Criado, Ramilo, Serna 2002 a y b)

Consensualmente, quienes abordan la temática están acordes en que no cualquier nivel de recursos electrónicos en poder y/o al servicio del gobierno permite hablar de e-Gobierno. El modelo supone no sólo la posesión de recursos tecnológicos, sino además la presencia de instituciones que coordinen las diversas fases del desarrollo, que se lleve adelante a través de una actividad planificada y sistemática y que permita además del

---

<sup>7</sup> “... La ciberdemocracia surge como una reacción a la extensión de las redes telemáticas: el icono de la ciberdemocracia es Internet. El contexto sociocultural en el que surge la ciberdemocracia es el de la cultura hippie / yuppie del oeste norteamericano, representado por escenarios como la Universidad de Stanford y Silicon Valley. De estos orígenes, se nutren dos de las ideas-fuerzas presentes en el concepto de ciberdemocracia: 1) la búsqueda de la verdadera democracia, entendida como democracia directa, como el gobierno de una ciudadanía cuyo poder y fortaleza depende de sí misma, y 2) la búsqueda del bienestar material, la búsqueda de la felicidad individual entendida como el disfrute de un alto poder adquisitivo.”

Podemos distinguir dos enfoques: uno más conservador que adhiere a las ideas del mercado libre y del capitalismo libre de trabas y otro más progresista y comunitario que apunta hacia los valores de la comunidad.

El desarrollo de las redes telemáticas no sólo propicia el procesamiento de grandes cantidades de información, sino también comunicaciones horizontales no jerarquizadas, que contribuyen al fortalecimiento de esas comunidades.

“(…) La creación de un espacio de producción virtual tiene consecuencias para las instituciones políticas: el poder ya no tiene una base material, sino que el poder es «poder de comunicación». Así, la organización democrática del espacio virtual es una de las prioridades de la ciberdemocracia. Tanto los ciberdemócratas progresistas como los conservadores están de acuerdo en que el principal enemigo es el centralismo, tanto en las estructuras políticas como en las de comunicación. Los ciberdemócratas son partidarios de mecanismos directos de gobierno. El activismo político y la discusión, como formas de participación política, son elementos centrales en su discurso. Su principal preocupación es (re)crear comunidades (virtuales y no virtuales) como estructuras desde las que enfrentarse a las formas centralizadas del gobierno. (Harto de Vera 2006: 35).

<sup>8</sup> Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Pucón, Chile, el 31 de mayo y 1° de junio de 2007.

<sup>9</sup> Tecnologías de la información y la comunicación.

intercambio fluido de informaciones, la generación de una instancia de interoperabilidad. Esto supone la existencia de políticas públicas orientadas en ese sentido.

El resultado no será otro que la creación de un espacio virtual con una dirección única. En ella todos los beneficiarios -gobierno, sociedad civil, academia y sector privado- convergerán con el objetivo de intercambiar información proveniente de diferentes lugares físicos. Indudablemente, en este espacio podrán integrarse también otros Estados y Organizaciones Internacionales, en una materialización bastante simple del punto de vista tecnológico, pero con complejidades diversas desde el punto de vista político.

Algunos autores han señalado que este proceso puede resultar sumamente útil para regiones del mundo “menos desarrolladas” –como América Latina-, si bien no hay duda que, pragmáticamente, es muy complejo de llevar de concretar. “El gobierno electrónico o gobierno digital supone un cruce entre tecnologías y cambios en las estructuras del Estado que consiste —en su aspecto más visible y operativo— en la creación de portales gubernamentales en Internet donde se puede acceder a servicios de información, comunicación, tramitación y transacción online” (Kaufman 2003: 1). En el mismo sentido, se señala que un proceso de este tipo puede presentarse como exitoso o no, independientemente del gobierno “no electrónico”.

Analizando los distintos modelos posibles, Ester Kaufman considera uno, al que llama “intermedio global”, donde aparecen los gobiernos extranjeros y las organizaciones no nacionales. Indudablemente, este nivel de desarrollo contribuirá a viabilizar la existencia de una e-Diplomacia en todas sus dimensiones posibles.

Un abordaje integral de este tema debería abordar distintas dimensiones del fenómeno: prestación de servicios (e-Administración); fomento de la consulta y ensanchamiento de los procesos democráticos (e-Democracia), y dinamización de los procesos de elaboración de las políticas públicas (e-Gobernanza). (Criado, Ramilo, Serna 2002 b: 31).

### III. Funciones Tradicionales de un Ministerio de Relaciones Exteriores <sup>10</sup>

Alfredo Eisenberg elaboraba en la década de los años sesenta una definición minimalista de un ministerio de Relaciones Exteriores al determinarlo como “órgano por medio del cual el Estado conduce sus relaciones externas”. En párrafos seguidos, el jurista explicaba la gran peculiaridad de este órgano: sus funciones se materializan en una doble faz, según el espacio geográfico de actuación. En una faz externa, conduciendo las relaciones exteriores a través de representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero. En una faz interna, como órgano a través del cual las representaciones extranjeras acreditadas en su país deberán actuar obligatoriamente para entrar en comunicación con el Estado y sus

---

<sup>10</sup> Si bien, en este trabajo, se adoptará la denominación ministerio de Relaciones Exteriores, siguiendo el nombre oficial del órgano en Uruguay, las denominaciones de esta repartición del Estado varían según los países. Como ejemplos se puede citar, ministerio de Relaciones Exteriores o de Asuntos Exteriores, adoptadas –en general- en los latinoamericanos, España, Italia y Francia; Secretaría de Estado en el Vaticano; Departamento de Estado en Estados Unidos de América; Secretaría de Estado para Asuntos Exteriores y de la Commonwealth en el Reino Unido de Gran Bretaña, entre otros.

diversos órganos y organismos, y como órgano, en sí mismo administrativo, por el cual se conducen todos estos órganos y organismos. (Eisenberg 1964: 168).

Sobre la naturaleza del órgano, el internacionalista uruguayo adhiere y explica los conceptos tradicionales de su colega brasileño Rubens Ferreira de Mello, quien reafirmaba la calidad político-administrativa de todo ministerio de Relaciones Exteriores.<sup>11</sup> Eisenberg comenta que, en efecto, es una entidad política porque su soporte es nombrado políticamente de acuerdo a los mecanismos internos, y porque encauza las reglas o directivas generales de la política exterior del Estado que se van a traducir en acciones diplomáticas en el interior y en el exterior del país. Es además una entidad administrativa como canal múltiple que hacia afuera se proyecta como canal único. En otras palabras: "Hacia afuera es el órgano 'todo ministerio', pero hacia el órgano ministerio está subdividido, fraccionado, formado por diversas piezas o engranajes (que le dan) voluntad y expresión para determinadas circunstancias y para determinados casos". (Eisenberg 1964: 169).

El ministerio de Relaciones Exteriores comprende servicios administrativos centrales, radicados normalmente en la capital política del Estado, y misiones diplomáticas y consulares acreditadas ante gobiernos extranjeros y ante organismos internacionales. Está regido por un ministro o secretario de Estado y, dependiendo de él se encuentran un subsecretario y un director general. Seguidamente, el órgano está dividido en secciones o direcciones generales, llamadas normalmente servicios administrativos centrales.

Cabe entonces reseñar las funciones tradicionales específicas de un ministerio de Relaciones Exteriores, siempre partiendo de la base que su función esencial, en todos los tiempos, es el mantenimiento de las relaciones exteriores de su Estado:

- 1) Analizar notas, memorandos e informes recibidos de misiones diplomáticas y oficinas consulares en el exterior, inscriptos en el cuadro general de relaciones exteriores del país.
- 2) Analizar las comunicaciones con las misiones diplomáticas extranjeras acreditadas en el país, también inscriptas en el cuadro general de relaciones exteriores.
- 3) Traducir y expresar, en textos diversos, el pensamiento y la voluntad de los dirigentes políticos y sociales, y funcionarios del Estado, ajenos al ministerio, pero de gravitación en la política exterior nacional.
- 4) Elaborar informes internos dirigidos al ministro basados en los análisis y textos diversos (de los puntos 1, 2 y 3), con el fin que el jerarca oriente la política exterior nacional, y lleve adelante los lineamientos trazados por el jefe de Estado y/o gobierno.
- 5) Negociar en base a los análisis, textos diversos e informes (de los puntos 1, 2, 3 y 4).
- 6) Redactar los acuerdos obtenidos en la negociación.
- 7) Transmitir desde la Cancillería a las misiones diplomáticas del país en el extranjero instrucciones, memorandos, notas, proyectos y toda otra información en general para materializar relaciones con Estados, organizaciones internacionales y otros actores nacionales e internacionales.

---

<sup>11</sup> Eisenberg cita la obra de Ferreira de Mello: Tratado de Direito Diplomático. Dos volúmenes. Río de Janeiro. Livraria Classica Brasileira. 1949.

- 8) Ordenar y conservar toda la documentación adquirida, base de la historia diplomática interna e internacional, e insumo para la información de gobernantes y dirigentes políticos y sociales, así como para la formación de funcionarios de la Cancillería.

#### IV. La e-Diplomacia

El supuesto del que se partirá para desarrollar este tema es que en un contexto histórico en el que las relaciones internacionales experimentan una creciente complejidad con la incorporación de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones y de nuevos temas, producto del fenómeno de la globalización, la información diplomática, lejos de perder vigencia por los avances tecnológicos y de las comunicaciones, es hoy más necesaria que nunca. Esto implica seleccionar la información relevante, verificarla e interpretarla, siempre desde una perspectiva pragmática: la producción de insumos para la toma de decisiones en la política exterior.

El hecho es que las TIC han afectado las relaciones diplomáticas. Simultáneamente, se comprueba una competencia entre los ministerios de Relaciones Exteriores por el liderazgo tecnológico. En ese panorama, se distingue claramente a los Estados desarrollados que con intereses globales trabajan para ser más eficientes, respaldados en generosos presupuestos asignados a ese objetivo, de los Estados menos desarrollados que tratan de acceder a la sociedad internacional con presupuestos y personal limitados. Para los segundos, la herramienta adicional será planificar exhaustivamente el uso racional, sistemático y estratégico del personal y el presupuesto.

La e-Diplomacia consiste en emplear todas y cada una de las oportunidades que ofrecen las TIC para formular, implementar y ejecutar la política exterior de un Estado.<sup>12</sup> La idea es maximizar con instrumentos tecnológicos las relaciones entre: la Cancillería y su Servicio Exterior; las distintas misiones diplomáticas y consulares que forman el Servicio Exterior; la Cancillería con otros órganos de la administración; la Cancillería con gobiernos extranjeros, incluyendo las misiones diplomáticas y consulares acreditadas en su Estado; las distintas misiones diplomáticas y consulares con gobiernos extranjeros y con misiones diplomáticas y consulares extranjeras.

Esta e-Diplomacia también conocida como ciber-Diplomacia<sup>13</sup> incluye tres dimensiones que se explicarán en este apartado: la Diplomacia Virtual, la Diplomacia Pública y la Diplomacia en Red. Las dimensiones, en ocasiones, han sido confundidas con el universo

---

<sup>12</sup> Si bien se reconoce la existencia de zonas grises y/o comunes, adherimos simplemente a las definiciones de la Real Academia Española. A saber:

- Formular: reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición, una denuncia, etc.
- Implementar: poner en funcionamiento aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo.
- Ejecutar: poner por obra una cosa.

Diccionario de la Lengua Española. (1995).

<sup>13</sup> Tener presente la caracterización de la ciberdemocracia realizada en el apartado II.3 de este trabajo sobre Gobierno Electrónico.

de la e-Diplomacia, debido a lo nuevo del campo disciplinar y lo ambiguo de su terminología.

La **Diplomacia Virtual** “se trata de la sustitución de la representación en el exterior (sea misión diplomática, oficina consultor o representación permanente) por una página web interactiva con un encargado que recibe el nombre de ‘embajador virtual’. No es la página web de una representación”. (Iquino Lafuente 2005: 178). En esta nueva modalidad, el embajador virtual no tiene porqué residir en el Estado donde cumple funciones. Existe la posibilidad de que mantenga contactos personales con el gobierno y los actores políticos y sociales, y luego continúe relacionándose por medios virtuales. La figura del funcionario diplomático sigue siendo insustituible. La utilidad tiene que ver con el ahorro presupuestal (para Estados menos desarrollados) y para materializar negociaciones muy prolongadas en el tiempo (con intercambios de propuestas e información).

La **Diplomacia Pública** consiste en “involucrar, informar e influenciar a audiencias claves para promover los intereses y la seguridad” del Estado. (D. B. Grant, citado por Iquino Lafuente 2005: 179). Se trata de generar una imagen del país en el Sistema Internacional, una “marca país” a partir de la emisión, pero también de la recepción de mensajes. La tarea central de esta actividad está en el seguimiento de los medios de comunicación. Esto presenta un gran desafío, en esta época de desarrollo de las TIC, ya que si bien se verifica un fácil acceso, el análisis y la selección de la información relevante es un trabajo indispensable. La segunda tarea es influir en la opinión pública. Para esto, los contactos con la población extranjera, con sus actores sociales, económicos y culturales representativos, y con ONGs resulta de una gran facilitación. Para ambas tareas, y tal como se concluía en el tema de la Diplomacia Virtual, el capital humano es indispensable.

La dimensión de la **Diplomacia en Red** se podría definir como “sets de individuos interconectados que ocupan posiciones análogas en estructuras institucionales o sociales y crean unas nuevas relaciones de comunidad que se basan en democratizar y aumentar los marcos sociales existentes” (J. F. Metal, citado por Iquino Lafuente 2005: 180). Los ministerios de Relaciones Exteriores no necesitan materializar todas las tareas en cuanto a las relaciones exteriores de un país, pero si deberían realizar un control y una coordinación sobre las mismas. Esta red puede coordinarse desde la Cancillería, por temas, con un funcionario al frente que auspicie de “nodo”, desde una categoría y un conocimiento del tema que inspire confianza en los demás integrantes de la red. También se puede materializar en el Servicio Exterior a nivel regional: el embajador de un Estado auspiciando de coordinador y guía de un grupo de embajadores, con menor peso institucional, residentes en capitales de la región.

Tanto en la Diplomacia tradicional como en estas tres dimensiones de la e-Diplomacia, las TIC se constituyen en un elemento de facilitación y maximización de esfuerzos en el marco de las actividades regulares que suponen la ejecución de las funciones específicas de un ministerio de Relaciones Exteriores. Se resaltan aquí **cuatro instrumentos que las Cancillerías han incorporado**, revolucionando su trabajo: el correo electrónico; el acceso a Internet; las programas informáticos de trabajo para textos, cifras, gráficas, cuadros e imágenes para la elaboración de informes y documentos, y la formación a distancia.

El correo electrónico (e-mail) permite iniciar, continuar o completar una comunicación en forma inmediata, sin esperar la llegada de la tradicional valija diplomática<sup>14</sup>. En segundo lugar, produce un ahorro presupuestal para cualquier Cancillería, sobre todo en rubros correo físico y telefonía. En tercer lugar, permite adjuntar documentos, algunos de ellos previa modificación sin necesidad de una reelaboración. En cuarto lugar, admite reenviar mensajes y/o documentos a grupos de funcionarios involucrados, demostrando un enorme potencial de difusión. El volumen de correo físico o tradicional que recibe un ministerio de Relaciones Exteriores es cada vez menor, aunque no está destinado a desaparecer, sino a convivir en un sistema mixto con el electrónico.

El acceso a Internet se ha convertido a todo nivel, y los ministerios de Relaciones Exteriores no son la excepción, en una fuente extraordinaria de información. Por medio de Internet se obtiene gran cantidad de documentos e informaciones generales de otros Estados y de organizaciones internacionales. Muchas veces, los propios Estados u organizaciones internacionales facilitan esa información “subiéndola” a páginas web oficiales. Otras veces, la información proviene de campos académicos o periodísticos. Todo este flujo de información y conocimiento es enormemente más económico que viajes de comitivas o remuneraciones a informantes, aunque ni los traslados para ciertas tratativas ni la información brindada por especialistas y/o funcionarios de confianza pueden ser sustituidas por medios virtuales.

Los programas informáticos de trabajo en textos, cifras, gráficas, cuadros e imágenes, aplicados a la elaboración de informes y documentos se constituyen en enormes facilitadores de las tareas diplomáticas, con ventajas que no es materia de este trabajo señalar. Sin embargo es básico destacar que los programas permiten corregir sobre la marcha, agregar comentarios sin rehacer la labor, transferir datos desde otros documentos, etc. La facilitación se traduce en ahorro de tiempo y esfuerzos que pueden ser utilizados en otras tareas.

Finalmente, cabe consignar la llamada formación a distancia, aplicada tanto a funcionarios recién incorporados como a funcionarios que tomen cursos de especialización, profundización o actualización para satisfacer su necesaria educación continua. La formación a distancia mediante Internet (e-Learning) permite tomar cursos con gran independencia de horarios y ubicación, lo que representa una enorme facilitación a un cuerpo de funcionarios compuesto por personas radicadas en el país de origen y con personas radicadas, o mejor dicho acreditadas, ante gobiernos extranjeros. La formación a distancia beneficia tanto a funcionarios diplomáticos como profesionales, técnicos y administrativos.

Cabe agregar una herramienta que si bien no es nueva en el ámbito de los ministerios de Relaciones Exteriores, ha sido absorbida por las Ciencias de la Informática. En efecto, los mensajes en clave o cifra, utilizados tradicionalmente en ámbitos diplomáticos y militares, si bien no han variado en cuanto al concepto que significa la redacción encriptada, su confección se ve facilitada por programas informáticos que aceleran el trabajo de los

---

<sup>14</sup> “Conjunto de bultos que deben ir provistos de signos exteriores visibles, indicativos de su carácter (rótulo de valija diplomática, nombre del Estado que envía, símbolos del mismo, etc) que sólo podrá contener documentos diplomáticos u objetos de uso oficial”. (Arbuet 1992 : 94).

funcionarios. La tarea es, generalmente, delegada a los programadores o analistas en sistemas de la Cancillería.

## V. Reflexiones Finales

Los ministerios de Relaciones Exteriores tienen su principal insumo en la información. Por tanto, el e-Government, en general, y la e-Diplomacia, en particular, si bien se insertan en el Sistema Internacional del siglo XXI como herramientas de maximización de las funciones diplomáticas, todo indica que en un futuro cercano se consolidarán como imprescindibles para contactos y negociaciones entre Estados y otros actores internacionales, ya sea en el ámbito bilateral como multilateral.

En la esfera estrictamente interna de los Estados nacionales, en una dimensión que no aborda este trabajo, el modelo de servicio público se está transformando. La tendencia apunta, inequívocamente, a desvanecer las fronteras entre las administraciones y los ciudadanos. Los ministerios de Relaciones Exteriores no pueden quedar al margen de estas innovaciones, sobre todo en lo que hace a las funciones consulares de un país: protección de ciudadanos que viajen o residan en el extranjero, visados, legalizaciones, certificaciones, negociaciones comerciales, etc.

El desafío de adicionar herramientas de la e-Diplomacia es doblemente necesario para Cancillerías de países subdesarrollados o de países en vías de desarrollo, ya que representa una oportunidad de reducir costos. La inversión inicial en tecnología debería verse holgadamente recompensada con el ahorro en una serie de actividades que suponen traslados desde y hacia el extranjero.

Sin embargo debe quedar claro que la inversión en recursos tecnológicos, si bien es imprescindible para desarrollar un modelo de e-Diplomacia, no es suficiente. La exigencia también recaerá en los recursos humanos, en todos y cada uno de los estamentos del ministerio de Relaciones Exteriores. A saber:

- 1) Jerarcas: ministro, subsecretario, director general de secretaría y directores generales que conforman el gabinete del Canciller.
- 2) Asesores de los jerarcas.
- 3) Funcionarios profesionales y técnicos que cumplen funciones en la Cancillería.
- 4) Funcionarios diplomáticos.
- 5) Funcionarios consulares.
- 6) Directores, coordinadores, docentes, archivistas históricos y bibliotecólogos que formen parte las respectivas escuelas diplomáticas.
- 7) Funcionarios administrativos que trabajen en forma directa con alguno de los funcionarios mencionados.
- 8) Funcionarios administrativos que tengan asignadas tareas de servicio directo al ciudadano.

Las investigaciones académicas sobre la e-Diplomacia, dirigidas a un ministerio de Relaciones Exteriores determinado, deberán, además, contemplar el estudio de la información diplomática: la recibida, la procesada y la emitida. Lo verdaderamente útil de este abordaje radicará en determinar la influencia de la información en la toma de

decisiones de la Cancillería, en particular, pero de la política exterior de un Estado, en general.

El sistema de toma de decisiones en política exterior en los Estados nacionales se ha modernizado y devenido más complejo. En una primera instancia, un creciente número de ministerios, agencias, comisiones con carácter permanente y "ad hoc", y otras entidades pasaron a incursionar en el terreno internacional, en coexistencia con los ministerios de Relaciones Exteriores. Desde esa realidad, ministerios de Economía y bancos centrales han adquirido un rol tan trascendente en las negociaciones que se habla de diplomacias paralelas en el plano económico-comercial. Por su parte, los Poderes Legislativos retienen sus facultades de decisión, fiscalización y supervisión en política exterior, en buena medida amparados por normas constitucionales. Fuera de los Poderes clásicos, que en su interacción viabilizan un sistema político, se destaca como actor de las relaciones exteriores las Fuerzas Armadas, en tareas esenciales de defensa y seguridad nacional. (Fernández Luzuriaga 2006).

Asimismo, los actores no estatales también están aumentando su influencia y participación en la toma de decisiones exteriores de los Estados: partidos políticos, asociaciones empresariales y sindicales, medios de prensa, y, más recientemente, las ONGs. Esto es verificable ya no sólo en temas sensibles como reivindicaciones territoriales, alineamientos ideológicos o en coyunturas de fuertes conflictos internacionales, sino en temas que atañen a sus intereses particulares, en espacios subregionales, regionales o universales. (Ídem).

Todo este proceso se inscribe indudablemente dentro de los desarrollos de la Gobernanza, de la que no escapan ni aún áreas tan particulares como las relaciones exteriores de los Estados. Los órganos que tienen la representación exterior son también alcanzados por este fenómeno de redefinición de los roles institucionales, obligándolos a un nuevo relacionamiento con los viejos sujetos y con los que se incorporan.

En este marco complejo de relaciones intragubernamentales e intergubernamentales, la aplicación de las herramientas de la e-Diplomacia es indicada para eliminar disfuncionalidades y generar instancias coordinadas de política exterior, sobre todo cuando se está ante la formulación, implementación o ejecución de una estrategia nacional de inserción internacional, ya se trate de planes a corto, mediano o largo plazo.

Es a este nivel donde la idea de Gobierno Electrónico tiene su correlato y especificación. Ese fenómeno de e-Government puede alcanzar –como se señalara en este trabajo- a todas las funciones clásicas del Estado, debiendo en cada caso evaluarse cómo es que estos cambios se incorporan e institucionalizan en el ámbito de la Diplomacia, pasando de la Diplomacia tradicional a una e-Diplomacia.

En definitiva, se trata de tres herramientas: recursos tecnológicos; capacitación y voluntad de involucramiento de recursos humanos, y manejo asertivo de la información. Las herramientas dedicadas a viabilizar la e-Diplomacia, y la e-Diplomacia auxiliando a la viabilización de una política exterior nacional, coordinada desde el ministerio de Relaciones Exteriores.

## VI. Bibliografía

ARBUET VIGNALI, Heber

Lecciones de Derecho Diplomático. Tomo I. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1992

CAPANEGRA VALLÉ, Horacio Andrés

“El Gobierno Electrónico: Hacia una Verdadera Reforma del Estado”. En XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Gobierno Electrónico. Caracas. CLAD. 2002.

<http://www.clad.org.ve/fulltext/0043101.pdf>

Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico (Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007).

<http://www.clad.org.ve/cartagobelec.pdf>

CRIADO GRANDE; José Ignacio.; RAMILO ARAÚJO, María Carmen, y SERNA, Miquel Salvador.

“¿Administración Electrónica o Administración Relacional? Hacia un Nuevo Modelo de Relaciones Interadministrativas y Externas en el Sector Público”. En VII Jornadas sobre Tecnología de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas. La Coruña. 2002 a.

<http://www.csi.map.es/csi/tecniap/tecniap2002/pdfs/c4.4-113.pdf>

CRIADO GRANDE; José Ignacio.; RAMILO ARAÚJO, María Carmen, y SERNA, Miquel Salvador.

“La necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora”. En XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Gobierno Electrónico. Caracas. CLAD. 2002 b.

<http://www.clad.org.ve/fulltext/0043103.pdf>

DEPETRE, José Lion

Derecho Diplomático. México DF. Textos Universitarios S.A. 1974.

EISENBERG, Alfredo

Curso de Derecho Diplomático Tomo I

Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria. 1964

FERNANDEZ LUZURIGA, Wilson

“Primeros Pasos de la Política Exterior Progresista” En la revista electrónica La Onda Digital, N° 328. Marzo 2007.

<http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/328/A1.htm>.

HARTO DE VERA, Fernando.

“Tipología y Modelos de Democracia Electrónica”. En Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política. Barcelona. Universitá Oberta de Catalunya. IDP,2. 2006. ISSN 1699-8154.

<http://www.uoc.edu/idp/2/dt/esp/harto.pdf>

IQUINO LAFUENTE, Juan Ignacio

“Nuevas Tecnologías en la Diplomacia: la Gestión del Conocimiento” en Cuadernos de la Escuela Diplomática, España, N° 29. Madrid. Escuela Diplomática. 2005.

KAUFMAN, Ester

“Panorama Latinoamericano de Gobiernos Electrónicos. Modelos existentes”. En Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Córdoba. 2003.

[www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Kaufman Ester.pdf](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Kaufman_Ester.pdf)

LAU, Edwin

“Construyendo una Nueva Gobernación a través del e-Gobierno: una Visión de la OCDE”. En Revista del CLAD - Reforma y Democracia N° 31. Caracas. CLAD. 2005

<http://www.clad.org.ve/fulltext/0050419.pdf>

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO

Glosario Diplomático.

<http://www.sre.gob.mx/acerca/glosario/d.htm>