

POLÍTICA INTERNACIONAL



**POLÍTICA EXTERIOR PERUANA:
RELACIONES BILATERALES
CON COLOMBIA**

REVISTA DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

FONDO EDITORIAL DE LA FUNDACIÓN ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

La Academia Diplomática del Perú es el Centro de Estudios Superiores y de Formación Profesional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

PLANTA ORGÁNICA

Director	:	Licenciado Estuardo Marrou Loayza
Director Adjunto	:	Ministro José Augusto Tenorio
Director de Estudios	:	Consejero Gustavo Lembcke Hoyle
Director de Planes y Programas	:	Consejero Luis Chuquihuara Chil
Editora	:	Patricia Wieland Conroy

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos señalando la fuente.

Las opiniones vertidas en los artículos publicados en esta revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Av. General Pezet N° 1905, Magdalena del Mar

Telf. 264-0175 - 264-1160

Fax: (51-1) 264-1513

Revista N° 45 Julio/Setiembre 1996

E-Mail: ADMIN@ADP.EDU.PE

Diseño	Marilú Aguilar	422-5711
Diagramación	Elka Saldarriaga	564-4003
Corrección	Rocío Moscoso	477-3130
Arte Final	Academia Diplomática	264-0175
Impresión y Fotolitos	Australis	441-2059

CONTENIDO

ENTREVISTA

Relaciones bilaterales Perú - Colombia
Luis Guillermo Grillo Olarte
Embajador de Colombia en el Perú

7

ARTÍCULOS

Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana
José Luis Gonzales Donayre

13

Plan Peruano-Colombiano para el Desarrollo Integral de la Cuenca
del Río Putumayo
Fernando Rey Tordoya

17

El impacto del narcotráfico en la política exterior de Colombia
Ricardo Soberón Garrido

40

Reconsiderando el cambio estructural en la economía política internacional:
Estados, empresas y diplomacia
Susan Strange

53

Modernización, globalización y Estado nación
Michael Smith

66

Globalización y diplomacia: ¿fin de la diplomacia o diplomacia global?
Luis Castro Joo

85

El Derecho Internacional del Medio Ambiente, el principio precautorio
y la sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre los ensayos
nucleares en el Pacífico Sur
Germán Vera Esquivel

105

CRONOLOGÍA

Política Exterior Peruana
Julio - Agosto - Setiembre

125

DOCUMENTOS

“Elenco” de actos internacionales bilaterales entre el Perú y Colombia	133
XLI Aniversario de la Academia Diplomática del Perú	182
XXXV Ciclo de Perfeccionamiento de la Academia Diplomática del Perú	192

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Tiwinza con zeta <i>de Eduardo Fournier Coronado</i> Carlos Manuel Reus	201
Temas de derecho de la Facultad de Derecho Universidad San Martín de Porres	204

Globalización y diplomacia: ¿fin de la diplomacia o diplomacia global?

Luis Castro Joo

The worth of an idea lies in what it stimulates, even
if by provocation, even while it is itself wildly wrong.

J. Baghwati

Introducción

La globalización se ha convertido en el término académico para explicar el proceso de transformación actual de fines del siglo XX. Siendo esto así, el presente artículo desea, primero, identificar los efectos que el proceso de globalización genera en la diplomacia; y, segundo, evaluar las interpretaciones que se hacen sobre la forma en que tal proceso influye en el futuro y en la vigencia de la diplomacia.

A tales fines, asumiremos que la interacción entre globalización y diplomacia pasa por el Estado. Es decir, en tanto que la naturaleza de las actividades del Estado está siendo afectada por los actuales procesos económicos y políticos, y considerando que la diplomacia constituye un elemento de las actividades del Estado, entonces podemos afirmar que la administración, el rol, así como la concepción de la diplomacia también están siendo afectados.

Una vez explicada la interacción entre globalización y diplomacia a través del Estado, analizaremos y evaluaremos las dos tesis que existen actualmente respecto al futuro de la diplomacia. La primera sostiene que la diplomacia devendrá en una institución obsoleta al no poder superar los desafíos derivados de los avances tecnológicos ni los actuales cambios que la globalización

impulsa en las relaciones internacionales; es la tesis que denominaremos "pesimista" y que vislumbra el "fin de la diplomacia". Desde esta perspectiva, se afirma implícitamente que el cambio tecnológico y el desarrollo de la *diplomacia directa en el más alto nivel* (las cumbres presidenciales) así como la *diplomacia de rápidos viajes en avión*, conducen a la diplomacia tradicional a una situación de obsolescencia, crisis e inutilidad (Der Derian 1987). Por el contrario, la segunda tesis es menos pesimista respecto al futuro de la diplomacia. Desde este punto de vista, la interrogante de si los diplomáticos deberían ser considerados como reliquias anacrónicas o no, depende de las actividades atribuidas a ellos, y esto a su vez está vinculado a la manera en que se entiende la diplomacia; es la tesis que denominaremos "condicional". Bajo esta perspectiva se ha desarrollado un enfoque multidisciplinario de la diplomacia, que busca superar el tradicional concepto de ésta y su estrecho campo de asuntos políticos (Barston 1988, Hamilton y Langhorne 1995). Esta segunda tesis da pie para vislumbrar una "diplomacia global".

La globalización y el Estado

Se dice que todo Estado persigue dos objetivos principales: la seguridad nacional y el bienestar social; ambos constituyen lo que se denomina el "interés nacional". A fin de alcanzar tales objetivos, cada gobierno nacional planifica políticas que se ponen en práctica tanto dentro de su territorio (política interna), como fuera de sus fronteras (política exterior, diplomacia). Al buscar el bienestar, las actividades del Estado se dirigen a mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos. En esta tarea, el objetivo de alcanzar el desarrollo constituye un componente fundamental.

Por otro lado, es usual que al momento de planificar una política se evalúen las características del contexto o terreno en el que se va a aplicar tal política, orientada a lograr un objetivo determinado. Esto se debe a que la evaluación no sólo ayuda a diseñar mejores estrategias, sino que también permite prever las eventuales posibilidades de éxito de esta política. En este contexto, el proceso de globalización encuentra su relevancia en el análisis del tema que abordamos.

¿Qué se entiende por globalización? Este término hace referencia a "la multiplicidad de vínculos e interconexiones entre los Estados y las sociedades que componen el sistema mundial moderno. Describe el proceso mediante el cual los sucesos, decisiones y actividades en una parte del mundo pueden llegar a tener consecuencias significativas para los individuos y comunidades que se encuentren en partes bastante distantes del globo" (A. McGrew 1993:23). Obviamente, se reconoce que la existencia de vínculos entre diferentes regiones del globo no es un fenómeno nuevo, pero sí lo es la intensidad de dichos vínculos (RIPE 1994:2).

Aunque se reconoce que la "globalización" es un proceso que afecta a casi todas las dimensiones de la vida humana, vale la pena observar que este término se ha convertido en una categoría de análisis para definir la actual era de "turbulencia y volatilidad en la cual se está reestructurando y reorganizando la *vida económica* en general, en forma rápida y fundamental" (P. Dickens 1992:1). Es decir, la globalización *en la economía mundial*, es la globalización que se enfatiza en el campo académico y, a su vez, es la que resulta relevante para nuestro trabajo. Al describir la dimensión económica del proceso de

globalización, se dice que la velocidad y el ritmo del cambio tecnológico en los últimos años han producido cambios estructurales en el entorno internacional. En ese contexto, la dinámica de la globalización está dada por la integración de mercados abiertos, flujos de capitales, comercio e información.

En resumen, según la versión más difundida por los especialistas, la globalización en la economía mundial se caracteriza por el actual proceso de internacionalización de la producción y de las finanzas, alimentadas por la gran velocidad del progreso tecnológico.

Ahora bien, ¿qué efectos provoca en el Estado? Hay dos interpretaciones. La primera, afirma que las compañías transnacionales (CTN) son los principales actores que lideran la dinámica de la globalización, puesto que ellos son los únicos capaces de captar los mayores beneficios generados por el acelerado ritmo del cambio tecnológico. Así, continúa esta interpretación, la importancia de las empresas como actores principales en el sistema mundial ha aumentado sustancialmente (S. Strange 1994:110). Otros autores van más allá, para sugerir que la creciente importancia de las CTN se traduce en una disminución de la importancia del Estado, y en una amenaza tanto para la autonomía como para la soberanía nacional; y, finalmente, en una amenaza para el desarrollo de una política democrática (D. Held: 1992). Desde esta perspectiva, la reestructuración del Estado surge como una respuesta a las demandas del mecanismo de mercado (M. Debene 1993:241).

Por el contrario, la segunda interpretación afirma que el rol del Estado ha sido realizado por el proceso de globalización. En este grupo de autores, el grado de énfasis

va desde la exaltación de los rasgos nacionales particulares para el desarrollo de la competitividad global (M. Porter 1990: 19), hasta considerar que "la globalización de hoy en día es *creada por* los Estados, los que sufren actualmente un proceso básicamente de reorganización y no de marginación" (L. Panitch 1994:63). Este punto de vista enfatiza la reestructuración del Estado como una condición *sine qua non* para el surgimiento del mecanismo de mercado (M. Debene 1993:241). En efecto, debido al proceso de globalización, la mayoría de los Estados ha extendido de manera significativa la reglamentación de asuntos internos y externos, puesto que la emergencia de un sistema global implica que muchas de las tradicionales funciones del Estado (defensa, salud, bienestar social, etcétera) no pueden ser cumplidas sin algún tipo de coordinación, cooperación y colaboración internacional. Además, los Estados enfrentan presiones cada vez mayores por parte de la sociedad civil nacional para regular aquellas actividades transnacionales que repercuten directamente en sus intereses y sustento diario (A. Mc Grew 1993a:322).

Debe remarcarse que en este proceso se produjo una convergencia respecto a una nueva percepción del rol del Estado en la economía y en las políticas de desarrollo. Por un lado, los años ochenta presenciaron "la revolución transnacional neoliberal" (Overbeek 1992), iniciada en los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, fenómeno sustentado en la vigencia del monetarismo en el plano económico y en la aparición de la "nueva derecha" en el campo político. Por otro lado, la crisis de la deuda externa en los ochenta llevó a los países en desarrollo a aplicar políticas de ajuste estructural así como al desplazamiento hacia economías más abiertas y orientadas al mercado, cambio que se sintetiza en

“la consideración de las exportaciones y la inversión privada como principales motores del crecimiento, función que antes se otorgaba a la sustitución de importaciones y las inversiones públicas” (Rosenthal 1996:12).

En ese contexto, se puede afirmar que la dinámica de la globalización es creada por los Estados y las empresas en una interdependencia relativamente equitativa. Así, mientras los Estados configuran la nueva economía global tanto mediante políticas comerciales nacionales —fomentando o desalentando la inversión—, como mediante políticas explícitas para regular y controlar a las CTN, las empresas generan cambios globales en la actividad económica a través de sus estrategias, operaciones y decisiones de inversión (P. Dickens 1992:8). En este marco, el enfoque de la intervención estatal cambia, de las antiguas formas que “politizan” las actividades a las que aspira el Estado (actividades domésticas socioeconómicas organizadas fuera de las fuerzas del mercado), a formas que dejan que las anteriores actividades socioeconómicas se rijan por la oferta y la demanda del mercado (despolitización de la economía). Esta es la base del surgimiento del llamado “Estado de competencia” (P. Cerny 1990:133).

Según este modelo, las actividades estatales implican tres cambios sustantivos: i) del intervencionismo macroeconómico al intervencionismo microeconómico reflejado en la conceptualización y operacionalización de la “política industrial”; ii) del desarrollo y mantenimiento de industrias basadas en la ventaja comparativa al desarrollo de la “ventaja competitiva” a fin de producir respuestas flexibles para los mercados internacionales en rápida evolución; iii) de una maximización general de bienes-

tar social a la promoción de la empresa, la innovación y la rentabilidad (P. Cerny 1990).

Globalización y diplomacia

Concebimos la diplomacia como una extensa actividad del Estado, que lleva a cabo la política exterior y trasciende a los Estados como únicos interlocutores. Por consiguiente, la diplomacia está relacionada con el manejo de las relaciones entre los Estados y otros actores. Desde una perspectiva estatal, la diplomacia está relacionada con el planeamiento, la asesoría, la conducción, la aplicación y la evaluación de la política exterior, en busca y en defensa del “interés nacional”. Como tal, es el medio por el cual los Estados —a través de sus representantes formales y de otros—, así como otros actores, “articulan, coordinan y aseguran intereses particulares o más amplios, utilizando correspondencia, conversaciones privadas, intercambios de opiniones, promoción de determinados intereses, visitas, amenazas políticas y económicas, así como otras actividades relacionadas” (R.P. Barston 1988:1).

Ahora bien, la diplomacia surge como una actividad estatal y como una institución estatal en la medida en que el gobierno toma conciencia de que lo que otros Estados hacen fuera de sus fronteras puede causar problemas dentro de otras fronteras, y afectar también las políticas y objetivos de otros Estados. Más aún, los gobiernos son conscientes de que la tarea de lograr la seguridad y el bienestar social nacionales exige la acción y la coordinación del Estado fuera de sus propias fronteras (García Bedoya 1981). En resumen, la diplomacia y la política exterior surgen para conducir las consecuencias del hecho de que los Estados

“disfrutaban sus independencias no de manera absoluta ni aisladamente sino dentro de un marco de interdependencia” (A. Watson 1986:34). En la medida en que la globalización implica una profundización de las interdependencias, entonces es posible tratar de identificar los efectos de la globalización en la diplomacia.

Un artículo escrito por Edward Morse en 1970 afirma que el proceso de modernización ha alterado el carácter de la política exterior en tres formas distintas: i) ha acabado de manera eficaz con la distinción clásica entre política nacional y política exterior; ii) ha modificado el balance entre “política de alto nivel” y “política de bajo nivel”; y iii) ha reducido de manera significativa el grado de control que cualquier Estado puede ejercer en el escenario nacional e internacional (Morse 1994:169-181). La “globalización” en los años noventa ha intensificado estas tres tendencias.

***Tendencia hacia la convergencia
de la política nacional y la
política exterior***

Era bastante común asegurar que la política exterior difería de la política nacional en tres aspectos: fines (interés nacional frente a interés particular), medios (cualquier medio que busque el “interés nacional” frente a medios domésticamente “legítimos”), y escenario (sociedad internacional anárquica frente a orden interno centralizado). Esta distinción analítica estuvo apoyada por el hecho de que las “externalidades” –generadas ya sea por las políticas internas o externas– no alteraban de manera significativa las políticas en otros campos (E. Morse 1994:171).

La intensificación de las interdependencias entre las diferentes políticas inter-

nas y externas del Estado, provocada por el proceso de globalización, hace que tal distinción analítica sea actualmente bastante discutible.

En realidad, el proceso de globalización actualmente en marcha desarrolla una mayor interpenetración estructural de las economías nacionales entre sí y con las fuerzas de mercado a escala mundial. Como consecuencia, se vuelve cada vez más difícil “aislar procesos nacionales de asignación con criterios políticos”, debido a que la globalización parece dictar ciertas normas de comportamiento internacional en cuanto a la formulación de políticas macroeconómicas; estas normas implican el uso de criterios económicos y de mercado para los procesos nacionales de asignación de recursos (Rosenthal 1996:17).

Del mismo modo, la concepción histórica del Estado como el foro adecuado para la determinación de políticas en asuntos económicos, entre otros, es una concepción cambiante, porque la transnacionalización de los negocios y el comercio demandan una reglamentación internacional, que trasciende la política nacional. Así, es ya un tema común el referirse a la disminución de la autonomía de los Estados en la formulación de sus políticas nacionales, especialmente las políticas económicas. Según palabras de P. Cerny: “ni los actores estatales ni los actores no estatales pueden separar sus objetivos y sus estrategias de su propio contexto nacional, los juegos en los que ellos participan son, en un grado cada vez mayor, juegos transnacionales” (P. Cerny 1990:220). En consecuencia, “a fines del siglo XX, ya no puede entenderse la política como una actividad social puramente local o nacional, sino que debe ser concebida como una actividad social con una dimensión global” (A. McGrew 1993:3).

De otro lado, el aumento de las actividades gubernamentales conduce a un cambio en la relación entre las políticas internas y externas. La dinámica del Estado que extiende sus responsabilidades a cada vez más áreas se explica por dos razones. En primer lugar, el mejoramiento a través de la intervención estatal del bienestar material de sus ciudadanos se ha convertido en una de las funciones centrales de la actividad estatal alimentada por las crecientes demandas sociales a escala nacional. En este proceso, nuevas áreas se han unido al ámbito bajo responsabilidad estatal. En segundo lugar, el giro de los paradigmas de desarrollo y de crecimiento económico hacia la vigencia del mecanismo de mercado como el mecanismo de distribución —entre otros factores— explica la tendencia ascendente del “Estado de competencia”.

En este marco, se afirma que el libre comercio y la libre empresa son necesarios para modernizar el sistema productivo nacional; a su vez, este último es necesario para hacer frente a la competencia internacional en una economía global. Como consecuencia, se argumenta que el rol y la función del Estado están siendo internacionalizados: “la internacionalización del Estado” es el término empleado para describir este proceso. Al hacer esto, la política exterior se vincula de manera muy estrecha con la política comercial, la política industrial y la gestión macroeconómica interna.

Este proceso conduce a una nueva relación entre la política interna y la externa. ¿Por qué? Puesto que los gobiernos cuentan con las transacciones internacionales para satisfacer sus demandas nacionales, las políticas de distribución en los ámbitos nacional e internacional aparecen íntimamente relacionadas, conduciendo a una fusión de la política externa e interna en el

campo de la política distributiva del bienestar social (W. Hanrieder 1994:150). Desde este punto de vista, la distinción clásica entre política interna y externa se rompe.

La creciente importancia de la “política de bajo nivel” y el ascenso de la diplomacia Estado-empresa

Anteriormente existía una distinción tradicional en la esfera de la política, que parecía hacer coincidir los dos elementos del “interés nacional”: la seguridad y el bienestar social. Así, siendo la Guerra Fría el marco conceptual, los temas relacionados con la seguridad y el poder (verbigra-cia el balance de poder, el desarme, las zonas de influencia, la geopolítica) fueron considerados como “políticas de alto nivel”, en tanto que aquéllos relacionados con el bienestar social y la riqueza (el comercio, la producción, las inversiones, la cooperación técnica) fueron considerados como “política de bajo nivel”.

En la actualidad, esta distinción tradicional ha sido superada, puesto que el proceso de globalización y el fin de la Guerra Fría condujeron a cambios en los objetivos de la política. Estos cambios son ilustrados por la creciente importancia de la “política de bajo nivel”, merced a que hoy las expectativas de crecimiento y desarrollo se vinculan al mercado. En consecuencia, nosotros encontramos aquí un cambio fundamental en la naturaleza de la diplomacia.

¿Cómo podemos explicar este proceso? En líneas generales, existen tres factores claves que pueden explicar la dinámica de este cambio. En primer lugar, los objetivos territoriales vinculados a la seguridad y a la “política de alto nivel” se han tornado obsoletos y poco atractivos debido al de-

sarrollo de armas nucleares que han elevado cada vez más los costos de expansión territorial. En segundo lugar, el proceso de globalización —especialmente en el campo económico—, y el fin de la Guerra Fría —particularmente porque ésta desencadenó un consenso cada vez mayor en asuntos económicos alrededor de la economía de mercado—, dieron una importancia mayor a los temas económicos. En tercer lugar, una transformación general en las sociedades internas —especialmente la denominada “revolución de expectativas crecientes”— generó una intervención estatal cada vez mayor en busca del bienestar social y económico masivo como la fuente principal de legitimación del Estado.

En este marco conceptual, los objetivos de la política del Estado cambiaron de una diplomacia tradicional que trata del balance del poder y la búsqueda de la paz internacional a una diplomacia que busca el bienestar social. Por otro lado, las tendencias mundiales en la economía internacional —tales como la rapidez del desarrollo tecnológico, la creciente movilidad de capital y el abaratamiento de los costos de comunicación así como de transporte— condujeron a las empresas a planear sus actividades sobre una base global. Estos dos cambios, en los objetivos de política del Estado y en las estrategias de las empresas, explican porqué la “competencia global” es el nuevo juego tanto para los Estados como para las empresas.

Susan Strange asegura que el resultado neto de estos cambios estructurales es una competencia muy intensa entre los Estados por las participaciones mundiales del mercado: “Los Estados compiten actualmente más por los medios para crear riqueza dentro de su territorio que por poder sobre más territorios”. En este contexto, se

afirma que las compañías transnacionales tienen activos económicos muy necesarios para cualquier Estado que desee desarrollar y ganar participaciones en el mercado mundial; éstos son: a) dominio de la tecnología; b) fácil acceso a fuentes globales de capital, y c) fácil acceso a mercados importantes. Por ello, esta competencia obliga a los Estados a negociar con compañías extranjeras y nacionales “para obtener que el *valor-agregado se realice* en su territorio y no en algún otro lugar”. Esta es la base de la negociación de la “diplomacia Estado-empresa” que es la nueva dimensión de la diplomacia actual. Las otras dos dimensiones son la diplomacia Estado-Estado y la diplomacia empresa-empresa (las actuales alianzas estratégicas) (S. Strange 1994: 107-108).

La decreciente capacidad del Estado para controlar su política exterior

La decreciente capacidad del Estado para controlar su política exterior e interior es otra tendencia que da forma a la diplomacia de hoy en día. Existen muchas razones para explicar esta tendencia. Una de ellas es el número creciente de relaciones internacionales y transnacionales que tienen lugar en un contexto no gubernamental, facilitado por el desarrollo tecnológico, especialmente en las áreas de transporte y comunicaciones. Al decir “relaciones transnacionales” nos referimos a aquellas redes, asociaciones o interacciones que atraviesan sociedades nacionales, creando vínculos entre individuos, grupos, organizaciones y comunidades dentro de diferentes Estados. El hecho de que ellos marginen a los gobiernos operando en el ámbito de la sociedad y más allá del control estatal directo, constituye su principal rasgo distintivo (A. McGrew 1994:7).

Sin embargo, el creciente número de actores —estatales y no estatales— no es el único fenómeno ligado al crecimiento en el volumen de los negocios internacionales. Existe otra tendencia que se presenta actualmente en el ámbito gubernamental y a la que podemos considerar como otro factor que problematiza el control del Estado sobre la política exterior. ¿Cuál es esta tendencia? Debido tanto a la creciente complejidad de la agenda de política exterior como a la ampliación del número de oficinas y organismos públicos nacionales cada vez más involucrados en asuntos internacionales, surgen problemas de coordinación nacional y de rivalidad institucional sobre la responsabilidad de la dirección de áreas no tradicionales de política exterior, que son consideradas en la actualidad como política exterior (R.P. Barston 1988:25). En consecuencia, se afirma que la influencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en el diseño de una política exterior y el establecimiento de los objetivos nacionales en el campo internacional están decayendo.

Finalmente, a causa de la intensificación de la interdependencia, no sólo los objetivos internos y externos deben ser compatibles entre sí a escala nacional, sino que también deben serlo los objetivos de cada uno de los Estados integrantes de la comunidad internacional, si es que se desea que las consecuencias del bienestar sean distribuidas de manera eficiente a escala global. Esta es una tarea exigente, puesto que la naturaleza económica de los objetivos y el número creciente de actores involucrados en este esfuerzo hacen que la consistencia y la coordinación eficiente sean un objetivo difícil de alcanzar. Y, por supuesto, el resultado final va más allá de la decisión de cualquier gobierno nacional (E. Morse 1994:179).

Dos tesis respecto al futuro de la diplomacia

Ahora bien, ¿cómo se interpretan los efectos que tiene la globalización tanto en el Estado como en la diplomacia? Hay dos tesis respecto al futuro y a la vigencia de la diplomacia. Pasemos a evaluarlas.

La tesis pesimista

Se afirma que las últimas tendencias —tales como la diplomacia cumbre, la diplomacia del *jet* y de los rápidos vuelos en avión, las delegaciones ministeriales, las misiones especiales y la diplomacia directa— son resultado tanto del progreso en los medios de comunicación como del proceso constante de las relaciones internacionales que tienden a tornarse en cada vez más complejas, requiriendo por ello diplomáticos más “especialistas” que “generalistas”. La tesis “pesimista” sostiene que la diplomacia no puede resolver el reto actual planteado tanto por los nuevos avances tecnológicos como por las crecientes demandas complejas producidas por relaciones globales e internacionales contemporáneas.

¿Cuáles son las razones propuestas para apoyar esta tesis? En primer lugar, aunque el desarrollo tecnológico en transporte y comunicación respalda la expansión de las relaciones transnacionales, éste también ha sido utilizado por algunos entendidos para cuestionar la viabilidad futura de la diplomacia (Der Derian 1988:1). Se afirma que la tecnología moderna ha vuelto obsoletas a ciertas instituciones de la diplomacia moderna, y en especial a los diplomáticos profesionales así como a las embaejadas residentes. Los problemas que enfrentan los gobiernos —se afirma— se han tornado tan técnicos en la actualidad, y al mismo tiempo las comunicaciones son tan asequi-

bles, que los "expertos" pueden y deberían ahora tratarse directamente (A. Watson 1986:133). Al mismo tiempo, los jefes de gobierno se reúnen con mucha mayor frecuencia de lo que era físicamente posible incluso hasta hace poco, y, en los intermedios, permanecen en contacto directo más estrecho a través del teléfono y de otros medios de comunicación rápidos (A. Watson 1986:121-123).

En segundo lugar, las crecientes demandas complejas originadas por las relaciones globales e internacionales contemporáneas están vinculadas a la creciente complejidad de la agenda de política exterior y a la expansión del número de organismos así como de departamentos cada vez más involucrados en negocios internacionales. Este proceso genera dos desafíos: i) problemas de rivalidad institucional y de coordinación nacional respecto a la responsabilidad de la dirección de áreas no tradicionales de política exterior que ahora son consideradas como política exterior (R.P. Barston 1988:25) y, ii) problemas en el ámbito de la formación y la capacitación del diplomático, puesto que se afirma que el "conocimiento general" debería ceder el paso al "conocimiento técnico y especializado" necesario para manejar una agenda cada vez más compleja. Tomando en cuenta que en la actualidad son los diplomáticos "especialistas" y no los "generalistas" quienes negocian los temas internacionales, se dice que incluso la función de simple coordinación es cada vez más difícil de mantener bajo la responsabilidad de los diplomáticos. En este sentido, Louis Einstein, un diplomático de carrera norteamericano retirado ya, ha sugerido que los agentes de viaje podrían "llevar a cabo la mayor parte del trabajo rutinario de la diplomacia".

En tercer lugar, puesto que las deman-

das generadas por el Estado de competencia afectan la concepción tradicional de la diplomacia, se ha afirmado que "la política exterior debería ocupar en la actualidad un segundo plano frente a la política industrial o, tal vez, frente a la gestión exitosa de la sociedad y la eficiente administración de la economía" para atraer la inversión extranjera directa (S. Strange 1994:108). En resumen, ello quiere decir que "la política industrial y la política de comercio están siendo cada vez más importantes que la política exterior y de defensa" (S. Strange 1995: 56).

En suma, unos diplomáticos reducidos a cumplir el rol de agentes viajeros, la obsolescencia de las embajadas y las misiones representativas, el conocimiento de los diplomáticos profesionales que se torna cada vez menos útil, y la política exterior que cede el paso a políticas industriales dentro de las nuevas prioridades del Estado involucrado en la competencia global, son los elementos que componen el escenario para una "diplomacia trascendida" o el "fin de la diplomacia".

Con el fin de evaluar los argumentos de la "tesis pesimista", podemos agrupar a éstos en tres planteamientos.

"Existe un rol decadente de las embajadas como resultado del impacto de las comunicaciones modernas y el rol intensificado de la diplomacia-cumbre". - El progreso tecnológico en los medios de transporte y comunicación está "encogiendo" al mundo hasta el punto en que hoy en día es común referirse a él como una "aldea global". Es más, se afirma que la "tecnología de la información" es el impulso que está detrás de los cambios estructurales en marcha. Aunque los efectos prácticos de la informática en la diplomacia im-

plican por lo general una mejora en la coordinación entre el gobierno de origen y sus misiones diplomáticas extranjeras, la tecnología de la información ha sido considerada por algunos autores como un factor que disminuye la influencia de la diplomacia y, específicamente, un factor que convertirá a los diplomáticos y a las embajadas residentes en instituciones obsoletas (Der Derian 1987:1).

Esta interpretación es poco sorprendente, puesto que la información, junto con la representación y la negociación, constituyen la esencia de las actividades diplomáticas. Por ello, la conclusión fácilmente formulada parece seguir este lineamiento: "puesto que en la actualidad es posible obtener información rápida y confiable a través de redes de información, las embajadas residentes y los diplomáticos se convierten en una fuente de información obsoleta ¿y tal vez costosa?".

Nosotros consideramos que esta conclusión lógica es incorrecta debido a que no distingue entre la información diplomática y la información general. Además, resta importancia al rol de las embajadas residentes en el marco conceptual del arte general de gobernar.

Aunque el flujo internacional de información no es nuevo, sí lo es su intensidad. Sin embargo, mucha de la información tiene una redacción similar a la de un informe periodístico. Como regla general, este tipo de información está relacionada con el efecto que puede generar en la opinión pública y la importancia de sucesos que merecen ser publicados; es escrita bajo presión de tiempo y está basada generalmente en información mucho más escasa de la que generalmente se dispone en las embajadas; además, sólo cubre países que son impor-

tantes o que hacen noticia momentáneamente. Como resultado de ello, la presentación general es "deficitaria y desigual" (A. Watson 1986:141).

Por otro lado, la información diplomática se desarrolla en dos campos. En primer lugar, los diplomáticos elaboran información buscando explicar a sus propios gobiernos las políticas del gobierno anfitrión, así como las características de la realidad nacional del país receptor, contribuyendo de este modo a la planificación de las políticas del país al que representan. Así, labores tales como: i) pronosticar los temas claves y patrones externos o internos que están emergiendo, así como sus consecuencias, con el fin de informar o advertir al gobierno emisor; ii) informar sobre las condiciones políticas, económicas y sociales en el país receptor; y iii) advertir oportunamente del desarrollo adverso a los intereses nacionales, son las que caracterizan a la información diplomática. Este tipo particular de información demanda "considerables conocimientos especializados, juicio y coraje político" (R.P. Barston 1988:2). Es, en suma, una información ad hoc para el interés nacional.

En segundo lugar, la información diplomática proporcionada por los diplomáticos ayuda a asegurar que otros actores estatales y no estatales entiendan de manera adecuada los objetivos y las políticas del gobierno que se representa. La explicación y la defensa de las políticas del gobierno representado constituyen la mayor parte de esta labor. Este es un trabajo crítico, puesto que la inadecuada comunicación puede desencadenar conflictos internacionales (B. Hughes 1994:180).

Del mismo modo, tomando en cuenta la relación suplementaria entre la política y

la diplomacia, la importancia de esta última no debería ser menospreciada fácilmente. Más bien, los procesos actuales de interdependencia intensificada, la globalización y la internacionalización del Estado, resaltan aún más la importancia de la información proporcionada por los diplomáticos desde el exterior, pues ésta es necesaria para el mantenimiento del marco conceptual del desarrollo del país, así como lo es la de los políticos, sus asesores y los teóricos dentro del país (R. Moore 1985:51).

De otro lado, la teoría pesimista parece considerar la relación entre la diplomacia cumbre –reuniones de jefes de gobierno–, y el tradicional servicio diplomático –ministerios de Relaciones Exteriores y embajadas residentes–, como un juego “de suma cero o nula”. Así, se cree que la participación cada vez más directa de los presidentes en la política exterior quiere decir que el prestigio y la importancia del servicio diplomático están decayendo (R.P. Barston 1988:119-120). Nosotros contradecimos esta interpretación afirmando que no existe necesariamente una relación “de suma cero” sino una complementariedad entre la diplomacia cumbre y aquella llevada a cabo por el servicio diplomático, ambas combinando roles de una manera recíprocamente complementaria hacia metas comunes.

¿De qué manera? Se ha afirmado que la visita de un jefe de Estado a la capital de otro Estado difícilmente constituye la esencia de una política, ni tampoco el proceso por el cual el gobierno formula una política (W. Olson 1994:163). Obviamente, este tipo de gestión política puede influir en la política exterior. Este hecho prepara el terreno para explicar e ilustrar la “relación de complementariedad” que sugerimos como una interpretación alternativa de los vínculos

entre la diplomacia cumbre y el trabajo general del servicio diplomático.

Por un lado, como resultado de la tendencia hacia la convergencia de políticas externas e internas, los presidentes se involucran cada vez más en negocios internacionales buscando consolidar la fuente de legitimación nacional: en la actualidad, el bienestar social nacional demanda una mayor coordinación, cooperación y colaboración internacional. Además, el progreso en la tecnología del transporte y las comunicaciones hacen posible la diplomacia del *jet*, favorita de presidentes y altos funcionarios. Por otro lado, las tres funciones tradicionales de la diplomacia (representación, información y negociación) pueden ser potenciadas mediante la participación directa del jefe de Estado o de gobierno. En este marco, la emergencia de la diplomacia cumbre, presidencial o directa, representa un factor de refuerzo para el trabajo del servicio diplomático y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por ello, la diplomacia presidencial tiende a apoyar y a complementar, más que a reemplazar, el rol del Ministerio de Asuntos Exteriores. Así, personajes públicos eminentes suelen llevar a cabo reuniones personales directas para negociaciones específicas sólo con el fin de iniciar líneas de acción, o cuando se ha alcanzado una etapa determinada en la negociación que requiere de su decisión. Más aún, la diplomacia cumbre se ha mostrado recientemente como un factor importante para rescatar negociaciones fallidas o para impulsar y acelerar negociaciones que estaban haciendo pocos progresos. Además, “el nivel cumbre fomenta y permite la coordinación de una política y una vinculación en las negociaciones internacionales que de otra forma podrían ser difíciles de lograr en una era de

diplomacia especializada y rivalidad burocrática" (Hamilton y Langhorne 1995:224).

No obstante, este no es un tipo de democracia libre de riesgo. Debido a que los participantes en la diplomacia cumbre son las autoridades nacionales de más alto rango, algunas de sus acciones y declaraciones pueden comprometer a sus Estados en una situación considerada como "inadecuada o desventajosa" desde la perspectiva profesional del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este caso, el servicio diplomático estará obligado a aplicar sus mejores habilidades para revertir una situación considerada desfavorable para el interés nacional. Esta es la relación simbiótica o suplementaria entre la diplomacia cumbre y la diplomacia del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Finalmente, la diplomacia cumbre y las reuniones presidenciales requieren de mucha preparación por ambas partes si se desea que tengan éxito; y esta tarea recae inevitablemente en los diplomáticos profesionales. En general, las negociaciones diplomáticas son casi siempre demasiado complicadas y especializadas, y demandan demasiado tiempo como para que sean llevadas a cabo sólo en reuniones personales de jefes de gobierno. Así, la mayor parte de la negociación debe dejarse a cargo de los diplomáticos "sólo porque ningún personaje político de alto nivel podría dedicarle el tiempo suficiente" (A. Watson 1986: 142-143).

Consideramos que los argumentos de la tesis pesimista son muy debatibles y poco sostenibles. Por el contrario, en un mundo de comunicación electrónica, la idea de establecer misiones diplomáticas que representen a Estados múltiples, compatibles, se ha propuesto en respuesta a los deseos de

los Estados nuevos y pequeños que no son capaces de financiar embajadas por su cuenta (T. Shaw 1994:142). Esta propuesta representa la importancia actual de las embajadas nacionales que, lejos de ser interpretadas como un "símbolo anticuado de soberanía", son consideradas como una parte esencial de la condición continua del Estado. Después de todo, "la influencia y poder diplomáticos, definidos a través de la reputación negociadora y organizacional a nivel internacional, están muy distantes de otros elementos de poder" (R.P. Barston 1988:5).

"La agenda en expansión de la diplomacia, así como un número creciente de agentes diplomáticos, plantean a ésta grandes problemas difíciles de solucionar, tales como la coordinación nacional y la formación de diplomáticos profesionales".- Tal como ya hemos identificado líneas arriba, como resultado del proceso denominado "internacionalización del Estado", la naturaleza de los objetivos diplomáticos está cambiando de una corriente anterior de "política de alto nivel" al surgimiento de una diplomacia en busca del bienestar social.

En este marco, no sólo es el alcance de la diplomacia lo que se extiende, sino también la gama de actores que participan en asuntos diplomáticos. La tesis pesimista pronostica que la diplomacia será trascendida puesto que considera que ésta no puede solucionar en forma adecuada ni el desafío de una coordinación nacional en política exterior, ni el reto de manejar una agenda en expansión y cada vez más compleja, que demanda "especialistas". Por el contrario, nosotros identificamos dos tendencias que respaldan la idea de que la diplomacia, a su manera, hará frente a estos grandes desafíos: una coordinación conducida por el

Ministerio de Asuntos Exteriores, y la profesionalización del servicio diplomático.

En relación con el desafío de una coordinación nacional, el dilema actual puede ser planteado en los siguientes términos: "si el Ministerio de Relaciones Exteriores regula el trabajo externo de otros ministerios, se le considera demasiado poderoso. Pero si no tuviera ni voz ni voto respecto a lo que otros ministerios hacen fuera del país, entonces surgirían contradicciones en la política exterior del país" (R. Moore 1985: 51). Parece que el dilema se está resolviendo a favor de la coordinación conducida por el Ministerio de Asuntos Exteriores como un medio para disminuir o evitar contradicciones críticas en asuntos de política exterior. Esta tendencia se basa en el conocimiento renovado del rol tradicional desempeñado por el Ministerio de Asuntos Exteriores dentro del sistema gubernamental, así como del rol particular de los diplomáticos.

Así, en Estados Unidos, la centralización en el Departamento de Estado de la responsabilidad de asuntos no militares ha sido considerada una solución (R. Pranger 1979:77). En Brasil, un dispositivo legal ordena que cualquier delegación brasileña que salga al extranjero por transacciones internacionales debe estar compuesta—sino presidida—por miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por consiguiente, desde esta perspectiva, no se trata de que la influencia del Ministerio de Asuntos Exteriores en el diseño de políticas exteriores y el establecimiento de los objetivos nacionales en el ámbito internacional esté decaendo, sino de que otros departamentos y entidades oficiales participan ahora en esta labor. Sin embargo, la responsabilidad para coordinar

la política exterior todavía es del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta decisión reconoce que los diplomáticos desempeñan un papel importante puesto que introducen perspectivas de la situación local logradas por la objetividad de la distancia. Esto es lo que R. Moore denomina "intimidad a distancia". Al hacer eso, los diplomáticos son capaces de analizar los efectos contradictorios de las acciones ministeriales en las sociedades a las cuales ellos son destinados (R. Moore 1985:51). Además, la idea de que la formación interdisciplinaria y holística que reciben los diplomáticos profesionales les permite desarrollar amplias perspectivas en las que el trabajo de toda oficina gubernamental encuentra su racionalidad, también sirve de base a esta decisión.

En resumen, la tendencia de una coordinación conducida por el Ministerio de Asuntos Exteriores difícilmente sorprende como una respuesta al desafío actual planteado tanto por la creciente complejidad de las relaciones globales como por la participación cada vez mayor en negocios internacionales y transnacionales de aquellos ministerios que eran considerados como "internos" tradicionales. Ambos factores, tanto la "intimidad a distancia" como la formación holística de diplomáticos profesionales, surgen como los pilares que mantienen y fomentan esta tendencia hacia una coordinación de la política exterior a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

No obstante, esta tendencia no se encuentra libre de desafíos. Si los asuntos especializados y técnicos de varias entidades pasan a ser competencia de los diplomáticos, los métodos tradicionales para capacitar a futuros enviados tendrán que adaptarse a estos nuevos desafíos (Pranger 1979:77). En este punto pasamos a debatir

el otro argumento propuesto por la tesis pesimista.

¿Debería el aprendizaje técnico y especializado reemplazar al conocimiento general que caracteriza a la sabiduría diplomática promedio? En resumen, ¿un diplomático debería ser “generalista” o “experto”? Puesto que el conocimiento “generalista” es una necesidad fundamental para desempeñar el papel de coordinación nacional, nosotros secundamos la opinión de Pranger: “aunque la diplomacia se torne más tecnocrática, el rol del generalista seguirá siendo esencial, y en realidad, puede adquirir un nuevo significado” (Pranger 1979: 83). La redefinición de conocimiento “generalista” plantea un nuevo desafío a la manera actual en que se capacita a un diplomático. En este sentido, ya se ha afirmado que la “integridad” es la clase de sabiduría que los diplomáticos actuales necesitan: “integridad significa ser lo suficientemente generalista para hablar con autoridad y lo suficientemente especialista para ser un instrumento de efectividad particular” (R. Moore 1985:172).

Esta tendencia es graficada por el reciente aumento de la atención brindada a la capacitación de diplomáticos y otros funcionarios relacionados con la política exterior. Así, hacia fines de los años ochenta, más de 50 Estados tenían alguna modalidad de academia de capacitación del servicio diplomático nacional (R.P. Barston 1988:251). Entre éstas se encuentran establecidas academias europeas continentales tales como la de Viena, o academias prestigiosas en América Latina como el Instituto Río Branco en Brasil y la Academia Diplomática en el Perú.

“La política industrial se convierte en una prioridad para aquellos gobier-

nos involucrados en la ‘competencia global’ con una consiguiente importancia cada vez menor de la política exterior”.-

El punto de partida de este argumento se encuentra en la naturaleza cambiante de la competencia entre Estados. Se dice que en la actualidad los Estados compiten cada vez más por participaciones de mercado en la economía mundial; que la naturaleza de la competencia entre Estados ha cambiado, como también lo han hecho su forma y el comportamiento que mantienen entre sí. En este sentido, “la política industrial y la política comercial están siendo más importantes que la política exterior y de defensa” (S. Strange 1995:56). Por consiguiente, se afirma que en relación con la toma de decisiones de políticas exteriores, esto implica que “su escenario se ha alejado de las funciones presidenciales y de los ministerios de asuntos exteriores y se ha trasladado hacia los bancos centrales y ministerios técnicos” (T. Shaw 1994:141).

Creemos que este argumento representa una interpretación particular de la tendencia que hemos identificado como “la creciente importancia de la política de bajo nivel y el ascenso de la diplomacia Estado-empresa”. Implícitamente, la tesis pesimista sostiene que existe una relación jerárquica entre la política industrial y la política exterior, una relación de subordinación en la que la última está subordinada a los dictados de la primera, lo que daría pie a sostener que la diplomacia es ahora simplemente una diplomacia económica o una política económica internacional.

Por el contrario, nosotros pensamos que, dados los desafíos y las necesidades que enfrenta el Estado en el actual proceso de globalización, es posible sostener la existencia de una relación de complementarie-

dad entre la política industrial y la política exterior, relación que anuncia una "diplomacia global". Desarrollaremos esta idea dentro de la tesis condicional.

La tesis condicional

La "tesis condicional" sugiere que el futuro y la viabilidad de la diplomacia están vinculados a la manera en que se entiende la diplomacia y al tipo de actividades así como de responsabilidades atribuidas a ella. La idea de una diplomacia que experimenta procesos de cambio desencadenados por las interacciones de agentes y estructuras es el fundamento para esta tesis.

Dentro de este enfoque, existe una tendencia hacia la elaboración de una amplia concepción de la diplomacia tomando en cuenta los cambios estructurales que tienen lugar en el ámbito internacional. Así, se afirma que aquello que constituye la diplomacia en la actualidad va más allá de la restringida concepción político-estratégica dada tradicionalmente al término (R.P. Barston 1988:1). Es más, se dice que los actuales diplomáticos deben estar preparados para tratar temas que abarquen casi todos los aspectos de la vida humana, puesto que virtualmente cada hecho de la existencia contemporánea refleja alguna dimensión internacional (Plischke 1979:61). Más aún, se argumenta que debido al proceso de globalización y a la intensificación de interdependencias, el mundo, como un todo, nunca ha estado tan estrechamente unido. Por consiguiente: "en la actualidad existe más diplomacia, y es más compleja que nunca" (A. Watson 1986:34). Entonces, bajo esta óptica puede sostenerse que la diplomacia en tiempos de globalización no desaparecerá, sino que se transformará en una diplomacia global.

La diplomacia global

¿Cuál es la base para la aparición de una diplomacia global?

En primer lugar, debido al proceso de globalización, los Estados y los actores no estatales no pueden aislar sus estrategias y aspirar a ellas sólo en contextos nacionales, sino que la relevancia de la dimensión internacional es cada vez mayor. En este marco contextual, se fortalece el rol de la diplomacia como el sector gubernamental tradicionalmente relacionado con temas internacionales.

En segundo lugar, la transformación general en las sociedades domésticas —especialmente la denominada "revolución de expectativas crecientes"— genera un aumento de la intervención estatal que busca un beneficio económico y social masivo como una fuente principal de la legitimación del Estado. Así, el mejoramiento a través de la intervención del Estado del bienestar material de sus ciudadanos se ha convertido en una de las funciones centrales del Estado. Lo que caracteriza a la época actual es que esa acción del Estado se produce en un contexto de "creciente importancia de la política de bajo nivel y la aparición de la diplomacia Estado-empresa", lo que permite una convergencia de la política interna y externa en el campo de la distribución del bienestar social. En ese sentido, en tanto que la diplomacia y la política exterior constituyen la acción externa del Estado en busca de la realización del interés nacional, su importancia se acrecienta, a la vez que su ámbito de acción se amplía a nuevas áreas; así mismo, otras agencias nacionales —tradicionalmente domésticas—, se incorporan a la gestión internacional. La agenda diplomática actual presenta —en un mismo grado de importancia— los llamados "temas globa-

les" (verbigracia el medio ambiente), "temas sociales" (verbigracia la protección de los derechos humanos, el alivio de la pobreza, los asuntos humanitarios), nuevos temas que impactan en "la seguridad" (verbigracia la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, contra la corrupción), así como los temas económicos.

En tercer lugar, sucesos tales como a) el fin de la Guerra Fría, especialmente porque provocó un consenso alrededor de la economía de mercado como el principio ordenador del ámbito económico; b) el proceso de globalización en su campo económico, alimentado por el progreso tecnológico y la competencia por la participación en el mercado mundial; y c) la revolución transnacional neoliberal, explican estos dos puntos: i) el giro del paradigma del desarrollo que se aleja del mecanismo político para asignar recursos hacia el mecanismo de mercado; y ii) la emergencia del "Estado de competencia". Esto conduce a una redefinición de las actividades estatales y, por consiguiente, a una redefinición de la diplomacia. En ese marco, la política exterior interactúa con la política industrial, la política comercial y el manejo macroeconómico interno.

En síntesis, los objetivos de política del Estado cambian de una diplomacia tradicional que enfrentaba prioritariamente el equilibrio de poder y la búsqueda de la paz internacional a una diplomacia que incorpora decididamente entre sus objetivos la búsqueda del bienestar social. Esto es lo que denominamos "diplomacia global". La diplomacia global encapsula la idea de una diplomacia en donde los elementos y las acciones en busca de la seguridad nacional así como del bienestar colectivo están balanceados. En el escenario internacional caracterizado por la globalización y el fin de

la Guerra Fría, ya no caben las distinciones entre alta y baja política en la diplomacia.

Teniendo en cuenta la cantidad de bibliografía y de trabajos académicos existentes sobre la "alta diplomacia" y el realismo a partir de Morgenthau, sería redundante explayarse en ella. Preferimos aquí esbozar ciertas ideas respecto al otro gran componente de la diplomacia global. En fin, ¿cuáles son los objetivos y las actividades que caracterizan a la "diplomacia en busca del bienestar"? Puesto que la diplomacia es una actividad del Estado, la "diplomacia en busca de bienestar" está afectada lógicamente por la manera en que el Estado aspira ahora a la creación del bienestar social. Debido a la redefinición del rol del Estado en esta esfera, es posible reconocer dos tendencias: la participación cada vez mayor del Estado al alentar la competitividad de compañías nacionales, y el modelo de un Estado de competencia que incita a la inversión extranjera directa.

Hoy en día, los gobiernos convierten los intereses privados en intereses nacionales, fomentando y apoyando a las industrias nacionales a fin de asegurar el éxito de éstas en la competencia global. Al hacerlo, la política exterior se vincula estrechamente a la política de comercio, la política industrial y la administración macroeconómica nacional. En este marco conceptual, la diplomacia puede mantener su importancia en la maquinaria del Estado en la medida en que incluya las tareas internacionales que abarca toda política industrial, política comercial, o administración macroeconómica nacional actual que se oriente a superar los problemas domésticos de pobreza, desigualdad y desempleo.

En este caso, tareas como la promoción de comercio, la promoción de la in-

versión extranjera directa, la negociación de reglamentos internacionales para facilitar y proteger los intereses económicos, la transferencia tecnológica, la cooperación internacional para el desarrollo, las negociaciones orientadas hacia la solución de la deuda externa, y así sucesivamente, se vuelven parte esencial de la diplomacia.

¿Existe alguna viabilidad para la diplomacia en busca del bienestar? Por supuesto que sí. Hablemos, por ejemplo, de la política industrial. ¿Qué es una "política industrial activa"? Puede ser definida de manera general como un intento consciente por parte del gobierno de influir en el tamaño, la composición y las actividades del sector industrial. Las áreas generales más importantes al diseñar una política industrial son: i) comercio exterior; ii) inversión industrial; iii) estructura y comportamiento de la industria; iv) tecnología; v) tratamiento con inversionistas extranjeros; (J. Weiss 1988:307).

Tres de estas áreas de política industrial ofrecen espacio suficiente de manera directa para una adecuada relación de complementariedad entre la diplomacia y la política industrial, a saber: comercio exterior, tecnología y trato con inversionistas extranjeros. En la actualidad, la diplomacia desarrolla cada vez más estas tareas. Esto está bien ilustrado no sólo en el plano de la diplomacia tradicional Estado-Estado con ocasión de la "regulación internacional" del comercio en la Ronda Uruguay que creó la Organización Mundial del Comercio (OMC), sobre temas tales como medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIM, *trade-related investment measures*) y derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIP, *trade-related intellectual property rights*), y la creación en la Conferencia Ministerial de Singapur

de los Grupos de Trabajo sobre Comercio e Inversión, así como Comercio y Política de Competencia en diciembre de 1996, sino también en el plano de la diplomacia Estado-empresa, a escala "transnacional", por el rol que las misiones diplomáticas de los países en vías de desarrollo desempeñan en el proceso de privatización y promoción de la inversión extranjera así como del comercio.

En ese sentido, se ha sugerido que las cancillerías deben considerarse como mecanismos de apoyo "a los procesos de desarrollo de sus respectivos países a través de la aplicación y formulación de políticas que tiendan a maximizar la articulación externa del Estado y de los diversos sectores de sus sociedades nacionales. Esto es especialmente importante en un período en que el proceso de desarrollo depende cada vez más de la calidad de la articulación externa de los países" (CEPAL 1996:4).

A modo de conclusión

El proceso de globalización afecta la naturaleza y el contenido de la diplomacia entendida como una actividad estatal. En este contexto, los argumentos para sostener "el fin de la diplomacia" son bastante discutibles. Por el contrario, si bien se reconocen los desafíos generados por el proceso de globalización, es posible avizorar la vigencia de la diplomacia, entendida como una diplomacia global que busca la seguridad y el bienestar.

La diplomacia global surge a partir del nuevo escenario internacional posterior al fin de la Guerra Fría. Aparece como respuesta a las necesidades del modelo del "Estado de competencia" en el campo internacional, de apoyo a la competitividad

de las empresas nacionales y de búsqueda de la inversión extranjera. Se sustenta en la nueva concepción del Estado respecto al rol en la economía y su nueva acción en búsqueda del bienestar social como fuente de legitimación política interna.

Aquí vale la pena enfatizar que estamos hablando del *contenido* de la diplomacia orientada al bienestar, como elemento de la diplomacia global. Es decir, sobre la base de la invitación que formula la tesis condicional, hemos establecido los términos en que el concepto de diplomacia es redefinido por el proceso de globalización, redefinición que permite avizorar la vigencia de la diplomacia como actividad estatal y parte fundamental de la maquinaria del Estado.

Después de todo, la diplomacia no puede separarse del Estado, sus instituciones, responsabilidades y dogmas sociales, económicos y políticos. Tal como aseguran Hamilton y Langhorne, el contexto, el contenido y las formas de la diplomacia "han cambiado y con toda seguridad segui-

rán cambiando". Pero a falta de un gobierno mundial o de revoluciones mundiales, es difícil concebir cualquier forma de orden sin intermediarios entre las entidades políticas, sean éstas Estados, organismos internacionales e incluso actores no estatales (K. Hamilton y R. Langhorne 1995: 245).

Nosotros secundamos esta aseveración en la medida en que conserva la idea de la diplomacia como una institución estatal permanente, cuyo contenido va más allá de los temas económicos, tal como algunos autores parecerían reclamar como la naturaleza de la diplomacia actual. Es cierto que, en la actualidad, los temas económicos son enfatizados, pero ello no debe llevar a decir que ahora la "política de bajo nivel está por encima de la diplomacia de alto nivel". Si hay un reto generado por la globalización para el futuro y la vigencia de la diplomacia, éste es el de hacer de la diplomacia una diplomacia global, dentro de la cual los elementos de seguridad y de bienestar encuentran finalmente una relación equilibrada.

REFERENCIAS

- ANDERSON, M.S.
1993 *The rise of modern diplomacy 1450-1919*. Londres y Nueva York: Longman.
- BARSTON, R.P.
1988 *Modern diplomacy*. Londres y Nueva York: Longman.
- BHAGWATI, Jagdish
1995 *Globalization, sovereignty, and democracy*. Discussion Papers Series N° 723. Columbia University, Department of Economics. Nueva York, marzo de 1995.
- CASTRO JOO, Luis
1995 *Diplomacy transcended or diplomacy transformed? A study of globalisation, development, and diplomacy*. University of Newcastle-upon-Tyne.

GLOBALIZACIÓN Y DIPLOMACIA: ¿FIN DE LA DIPLOMACIA O DIPLOMACIA GLOBAL?

CEPAL

1996 "El papel de los servicios exteriores". En *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 597, noviembre 1996, p. 4.

CERNY, Philip G.

1990 *The changing architecture of politics. Structure, agency and the future of the state*. Londres: Sage publications.

COLCLOUGH, Christopher & MANOR, James, eds.

1993 *¿States or markets? Neoliberalism and the development policy debate*. Oxford: Oxford University Press.

DEBENE, Marc

1993 "Etat et marche dans le pays en vole de developpement". En Francois Gay (ed.) 1993. *L'economic de marche et le Tiers Monde*. Actes du colloque du XXV e anniversaire de l'Université de Rouen. Publications de l'Université de Rouen N° 188.

DER DERIAN, James

1987 *On diplomacy. A genealogy of western estrangement*. Oxford y Nueva York: Blackwell.

DICKENS, Peter

1992 *Global shift. The internationalization of economic activity*. Londres: Paul Chapman Publishing Ltd.

GARCÍA BEDOYA, Carlos

1981 *Política exterior peruana. Teoría y práctica*, Lima: Mosca Azul.

HAMILTON, Keith & LANGHORNE, Richard

1995 *The practice of diplomacy. Its evolution, theory and administration*. Londres y Nueva York: Routledge.

HANRIEDER, Wolfram F.

1994 "Dissolving international politics: reflections on the nation-state". En: Richard Little y Michael Smith (eds). 1994. *Perspectives on world politics*. Londres y Nueva York: Routledge.

JESSOP, Bob

1994 "Post-fordism and the state". En: Ash Amin (ed.) 1994. *Post-fordism: a reader*. Oxford y Cambridge MA: Blackwell, pp. 251-279.

JONES, R.J. Barry

1995 *Globalisation and interdependences in the international political economy. Rhetoric and reality*. Londres y Nueva York: Printer Publishers.

LIPIETZ, Alan

1993 *Towards a new economic order. Postfordism, ecology and democracy*. Cambridge: Polity Press.

McGREW, Anthony & LEVIS, Paul. (eds).

1993 *Global politics*. Cambridge: Polity Press.

MORSE, E.

1970 "The transformation of foreign policies". En Richard Little y Michael Smith (eds.) 1994. *Perspectives on world politics*. Londres y Nueva York: Routledge.

NICHOLSON, Harold

1963 *Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.

GLOBALIZACIÓN Y DIPLOMACIA: ¿FIN DE LA DIPLOMACIA O DIPLOMACIA GLOBAL?

OLSON, William Clinton

- 1994 "The method: the evolution of diplomatic theory". En William Clinton Olson y James R. Lee (eds.) 1994. *The theory and practice of international relations*. Prentice Hall International editions.

OVERBEEK, Henk (ed.)

- 1992 *Restructuring hegemony in the global political economy: the rise of transnational neo-liberalism in the 1980s*. Londres y Nueva York: Routledge.

PANITCH, Leo

- 1994 "Globalisation and the state". En: *The Socialist Register*, 1994, pp. 60-93.

PLISCHKE, Elmer (ed.)

- 1979 *Modern diplomacy: The art and the artisans*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research..

PORTER, Michael

- 1990 *The competitive advantage of nations*. Londres y Besingstoke: The Macmillan Press Ltd.

PRANGE, Robert

- 1979 "Contemporary diplomacy at work". En: Elmer Plischke 1979. *Modern diplomacy: The art and the artisans*. Washington D.S.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

RIPE

- 1994 "Forum for heterodox international political economy". En: *Review of International Political Economy*. Vol. 1 N°1. Londres: Routledge. Primavera 1994, pp. 1-12.

ROSENTHAL, Gert

- 1996 "La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo". En: *Revista de la CEPAL*, N° 60, diciembre de 1996, pp. 7-20.

SHAW, Timothy

- 1994 "Beyond and new world order: The South in the 21st century". En: *Third World Quarterly*, Vol. 15, 1994.

STOPFOR, John & STRANGE, Susan

- 1991 *Rival States, rival firms*, Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

STRANGE, Susan

- 1994 *States and markets*. Londres: Printer Publishers. 2da edición.

- 1994a "Rethinking structural change in the international political economy: States, firms, and diplomacy". En: Richard Stubbs y Geoffrey Underhill (eds.) 1994. *Political economy and the changing global order*. Londres: Macmillan.

WATSON, Adam

- 1986 *Diplomacy: the dialogue between states*. Philadelphia: Ishi Publications.

WEISS, J.

- 1988 *Industry in developing countries: theory, policy, and evidence*. Londres, Nueva York y Sidney: Croom Helm.