

Burocracia y política exterior: los nuevos desafíos de la práctica diplomática

Eduardo Carreño Lara

Eduardo Carreño Lara

Profesor-investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid; Máster en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid; Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile; Licenciado en Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile
Avenida Condell 249, Providencia, Santiago, Chile
E-mail: ecarreño@uchile.cl

Burocracia y política exterior: los nuevos desafíos de la práctica diplomática*

El orden internacional se basa en gran medida en la soberanía del Estado; sin embargo, en la actualidad este principio ha experimentado transformaciones por la emergencia de regímenes internacionales que regulan el comportamiento estatal en diferentes áreas: derechos humanos, comercio internacional, degradación ambiental, tecnologías de la información, seguridad internacional, entre otras. En este contexto, ni los Gobiernos ni las organizaciones internacionales son capaces por sí solas de abordar las complejidades del sistema internacional. Ante esto, los empresarios y la sociedad civil se han transformado en importantes actores en casi todos los ámbitos de la política mundial. Su activa participación es un componente crítico, si no imprescindible, en la implementación de políticas públicas globales. Así, el objetivo de este artículo es analizar no sólo las estructuras estándar de los ministerios de relaciones exteriores, sino también cómo éstos responden a la necesidad de trabajar con otras instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales. Al hacerlo, es posible establecer cómo los Gobiernos determinan su capacidad diplomática para enfrentar los cambios globales. En suma, las dinámicas internacionales cambiaron las expectativas de los Gobiernos, exigiendo éstas una profunda profesionalización de los diplomáticos y funcionarios responsables de la política exterior. Se requieren, por lo tanto, innovaciones institucionales creativas que coordinen el trabajo de todos los actores. Asimismo, la gobernanza global exige abandonar la organización burocrática tradicional, como también desarrollar una cultura organizacional flexible y orientada a los resultados.

Palabras clave: Burocracia; Política Exterior; Gobernanza; Diplomacia; Administración Pública

Bureaucracy and Foreign Policy: the New Challenges of Diplomatic Practice

The international order is based largely on State sovereignty. However, nowadays this principle has been affected by the emergence of international regimes that rule state behavior in different areas: human rights, international trade, environmental degradation, information technology, international security, and so forth. In this context, neither governments

Recibido: 25-05-2015. Aceptado: 07-11-2015.

(*) Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el VII Congreso Chileno de Administración Pública, Puerto Montt, 29 al 31 de octubre de 2014.

nor international organizations are able by themselves to address the complexities of international system. Therefore, business and civil society have become important actors in almost all areas of world politics. Their active participation is a critical component, if not essential, in the implementation of global public policies. So, the aim of this article is to analyze not only the standard structures of the ministries of foreign affairs, but also how they respond to the necessity to interact with other public institutions and NGOs. In doing so, it is possible to establish how governments determine their diplomatic skills to tackle global changes. In sum, global governance requires a deep transformation of traditional bureaucratic organizations, as well as, the construction of a flexible and results-oriented organizational culture. In this sense, throughout professionalization of diplomats and foreign policy's staff seems to be demanded by governments whose expectations have changed.

Key words: Bureaucracy; Foreign Policy; Governance; Diplomacy; Public Administration

Introducción

En comparación con otras organizaciones, las instituciones públicas a menudo muestran mayor reticencia al cambio. En efecto, intereses burocráticos muy arraigados, rígidas culturas organizacionales, restricciones presupuestarias, carencia de programas de gestión de recursos humanos, condicionantes políticos y otros factores relacionados limitan la capacidad de adaptación a nuevos escenarios de las distintas burocracias.

En el caso de la política exterior, desde hace varios años los Gobiernos trabajan periódicamente en la modernización de su gestión, cambiando las líneas de autoridad, reasignando funciones, agrupando distintas agencias y separando otras. A pesar de estos esfuerzos, la conducción diplomática a menudo parece quedar atada a procedimientos y políticas que no responden plenamente a los desafíos que enfrentan los países en el concierto internacional. Se evidencia todavía la carencia de flexibilidad organizacional y de una mayor capacidad de innovación que permita afrontar los retos que supone una época en donde la gobernanza global ha incrementado la inestabilidad e imprevisibilidad de los acontecimientos.

Estas presiones suponen nuevos desafíos para los Estados, los cuales al momento de definir una estrategia de inserción internacional no deben abocarse exclusivamente a la evaluación de la organización interna y gestión de las cancillerías. En efecto, si bien estas organizaciones ocupan un lugar central en el análisis de la política exterior, el tratamiento de un número importante de cuestiones requiere el

Si bien las cancillerías ocupan un lugar central en el análisis de la política exterior, el tratamiento de un número importante de cuestiones requiere el concurso de otras agencias gubernamentales y no gubernamentales.

concurso de otras agencias gubernamentales y no gubernamentales, ya que la globalización ha difuminado las fronteras entre asuntos internos y externos; como también ha propiciado que otras reparticiones nominalmente nacionales tengan cada vez más conocimientos especializados en la gestión de ciertos temas de la agenda internacional.

De este modo, el objetivo de este trabajo es estimar el impacto de la gobernanza global en la política interna de los Estados. Asimismo, se revisarán las principales características del proceso de toma de decisiones en política exterior, analizándose particularmente los desafíos generales que suponen estas transformaciones para los ministerios de relaciones exteriores y cuerpos diplomáticos, es decir, las burocracias especializadas en la gestión de la agenda mundial.

Burocracia y política exterior: enfoque clásico

Tradicionalmente, el ministerio de relaciones exteriores ha sido considerado el agente del Poder Ejecutivo responsable de la gestión de los asuntos internacionales en los cuales tiene interés el Estado. Su responsabilidad de coordinar la actividad del país en el extranjero parecería otorgarle el papel de liderazgo en la política exterior; sin embargo, su capacidad de influencia en la formulación, implementación y evaluación de esta se ve condicionada por el rol que asumen en esta materia otras organizaciones.

A juicio de Alberto van Klaveren (2013), las cancillerías por lo general son burocracias sumamente institucionalizadas que suelen asumir la representación de las culturas de política exterior¹, presentándose a su vez como garantes de los intereses diplomáticos permanentes de los países. Del mismo modo, mientras más profesionalizadas estén, mayor es el grado de legitimidad con que cuentan (por ejemplo, Itamaraty en Brasil, Torre Tagle en Perú).

Los ministerios de relaciones exteriores se organizan bajo el mismo patrón jerárquico de la mayoría de las grandes organizaciones, situando al ministro sobre una serie de unidades especializadas. Por lo general, el diseño organizacional del ministerio refleja la orientación del Gobierno hacia las regiones del mundo con las cuales se mantienen mayores vínculos diplomáticos, comerciales, culturales o estratégicos; como también devela la necesidad de hacer frente a problemas que trascienden las fronteras geográficas, tales como la seguridad internacional, la no proliferación, los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la cooperación para el desarrollo (Greenstock, 2013). Del mismo modo, los ministerios cuentan con

personal adicional a través de una serie de oficinas que colaboran en la relación con el Poder Legislativo, las Fuerzas Armadas y otros órganos superiores de la administración del Estado.

La conducción del proceso de toma de decisiones dentro de los ministerios de relaciones exteriores comúnmente sigue el rígido modelo jerárquico de su organigrama. Las decisiones de mayor importancia son adoptadas por el ministro, el viceministro y los directores de área de más alto rango; mientras que las decisiones de rutina a menudo son tomadas por directores adjuntos o jefes de departamento. A través de esta estructura jerárquica, el personal del ministerio debe gestionar muchos ámbitos de la política exterior de un país: primero, representa al Estado ante sus pares; segundo, transmite a sus autoridades políticas los puntos de vista y preferencias de otros Gobiernos y actores internacionales; tercero, negocia con diplomáticos extranjeros; cuarto, informa sobre el devenir de acontecimientos de relevancia que ocurran más allá de sus fronteras; y quinto, recomienda la definición de determinadas directrices políticas².

Dentro de un ministerio de relaciones exteriores, los funcionarios que ocupan un lugar preponderante son los miembros del servicio exterior o cuerpo diplomático. Esta burocracia especializada ocupa tradicionalmente las posiciones más importantes dentro de la organización, descartando los nombramientos de políticos y embajadores de alto nivel que realiza el Jefe de Estado.

El servicio exterior solía proyectar la imagen de un cuerpo homogéneo constituido por hombres de clase alta con contactos en diversos lugares del mundo. Sin embargo, el cuerpo diplomático ha tratado de abrirse a un espectro más amplio, considerándose hoy en día, en la mayoría de los países, criterios de selección más objetivos que reducen la probabilidad de ocurrencia de discriminación por razones de género, etnia o condición socioeconómica.

Por otra parte, uno de los elementos distintivos del servicio exterior es su subcultura organizacional, la cual presenta en términos generales cinco características que reafirman una identidad (Acheson, 1971; Fuentes, 2008; Greenstock, 2013; Malone, 2013; Wittkopf y Jones, 2008). Primero, por la naturaleza de las funciones que desempeñan, habitualmente los funcionarios del cuerpo diplomático se encuentran bajo un régimen normativo diferente al que rige para la mayoría de los empleados de la administración pública. Este sistema único lleva al elitismo, generando en los diplomáticos una autopercepción de mayor profesionalismo en comparación con los demás funcionarios.

Los funcionarios diplomáticos creen que el suyo es un arte arcano. Así, no es ninguna sorpresa que los diplomáticos de carrera suelen cuestionar el trabajo interinstitucional, el cual es actualmente un eje central de la gestión de la política exterior de los Estados.

Un segundo elemento clave de la subcultura del cuerpo diplomático es su resistencia a las ideas externas. Los funcionarios diplomáticos creen que el suyo es un arte arcano que no es entendido por el resto de las personas, por lo cual rara vez están dispuestos a cambiar sus puntos de vista. Así, no es ninguna sorpresa que los diplomáticos de carrera suelen cuestionar el trabajo interinstitucional, el cual es actualmente un eje central de la gestión de la política exterior de los Estados.

En tercer lugar, los miembros del servicio exterior suelen creer que la única experiencia relevante para las actividades del ministerio de relaciones exteriores es la acumulada por ellos. Esta miope visión deriva en parte de las tareas del diplomático de carrera promedio, el cual es visto como un generalista y no como un especialista. Esto, más el elitismo y la resistencia al cambio, lleva a que el personal diplomático a menudo rechace las ideas, experiencias y conocimientos adquiridos fuera de su entorno profesional.

El énfasis en la esencia o misión central del ministerio de relaciones exteriores es otra característica de esta subcultura. La negociación, representación y presentación de informes son consideradas los pilares de la función diplomática, por lo cual todo aquello que vaya más allá es periférico a la tarea principal de la política exterior³. Así, por ejemplo, la diplomacia pública⁴ no es considerada parte de la misión tradicional y es resistida por un sector importante del servicio exterior.

Por último, la forma en que el servicio exterior gestiona su personal constituye otra característica de su subcultura: la cautela y aversión al riesgo. Generalmente, el cuerpo diplomático emplea un sistema de promoción en el cual un funcionario debe obligatoriamente ascender en un plazo determinado, por lo cual, su continuidad en el servicio está determinada en gran medida por la consecución de determinados objetivos. Esto genera un entorno muy competitivo entre los diplomáticos de carrera, como también sofoca su creatividad por cuanto evitan plantear nuevos puntos de vista, ya que pueden ser consideradas personas controvertidas o desleales a sus superiores.

Por otra parte, esta subcultura del cuerpo diplomático -más otros factores exógenos a la organización- es fundamental para explicar por qué un ministerio que se encuentra teóricamente en el centro de la gestión de la política exterior está mal preparado para desempeñar un papel de liderazgo. Dos factores adicionales perpetúan esta incapacidad de los ministerios de relaciones exteriores: primero, la

tensión entre funcionarios de carrera y los sujetos a designaciones políticas; y segundo, el ministerio de relaciones exteriores suele ser un “pigmeo” entre grandes burocracias (Wittkopf y Jones, 2008; Alden y Aran, 2011).

Funcionarios de carrera versus designaciones políticas

Frecuentemente, los primeros consideran que los políticos solo buscan obtener beneficios personales en el corto plazo. Por el contrario, aquellos que fueron nombrados por la autoridad política consideran que los diplomáticos de carrera son excesivamente prudentes y no responden a los intereses del Gobierno de turno.

Una importante manifestación de esta tensión se da en el nombramiento de políticos en jefaturas de nivel intermedio en los ministerios de relaciones exteriores, como también en las distintas embajadas. Esto no solo reduce las oportunidades disponibles para los funcionarios diplomáticos que recién inician sus carreras, sino también genera resentimiento entre los miembros de más alto rango del servicio exterior hacia las personas designadas⁵.

Los mandatarios han utilizado durante mucho tiempo los nombramientos de embajadores para recompensar a sus partidarios políticos, pero la propensión a hacer estas designaciones también refleja una profunda desconfianza hacia los funcionarios de carrera. Otra manifestación de esta tensión puede verse en la propensión presidencial a designar “enviados especiales” fuera de la estructura del ministerio, nombrándose políticos en lugar de funcionarios de carrera en la tarea de enfrentar grandes problemas globales (Fullilove, 2005; Wriston, 1960).

Carencia de un mayor “peso” burocrático

Si bien las dinámicas de grupos pequeños son importantes para comprender el proceso de formulación de la política exterior, no debe olvidarse que la mayoría de las decisiones de alto nivel se implementan a través de grandes organizaciones ejecutivas. Del mismo modo, existen múltiples actores en una burocracia nacional, por lo tanto, así como se sostiene que dentro de un grupo de individuos podría no actuarse de manera racional, también puede especularse que las acciones de múltiples actores burocráticos podría resultar de un comportamiento menos racional y coordinado (Allison, 1988).

En este sentido, tal como plantea Hudson (2007), una reacción común es antropomorfizar organizaciones y hablar en términos tales

como “*el Ministerio de Relaciones Exteriores quiere mayor autonomía en la designación de embajadores*”. Este tipo de lenguaje, más que connotar un actor racional unitario, devela una realidad mucho más compleja. En primer lugar, la organización tiene una funcionalidad limitada al propósito de su creación, es decir, desarrolla un conjunto de habilidades específicas que limita lo que es capaz de hacer; y segundo, esto da lugar a una cultura determinada, la cual se define como la identificación y compromiso que tienen los individuos con la misión y visión organizacional. Halperin (2006) denomina a esta cultura la “esencia” de la organización, la cual -una vez afianzada- es casi imposible de cambiar⁶.

La esencia de una organización permite determinar el ámbito específico del quehacer público sobre el cual la organización puede reclamar interés. Así, en algunos problemas la organización puede demandar mayor protagonismo en su resolución, mientras que en otras cuestiones puede verse a sí misma como un actor secundario en el proceso político.

Los recursos de una organización incluyen no solo su personal, capacidades y talentos, sino también un conjunto estándar de otros recursos (Hudson, 2007: 78-80). Primero, la práctica adquirida en el ámbito sobre el cual la organización clama poseer mayor experiencia e influencia en el contexto de la burocracia nacional; segundo, el presupuesto y personal, los cuales son indicadores de que en muchas ocasiones conducen a comprender el tamaño y cuota de importancia que tiene la organización en comparación con otras; tercero, la capacidad de influencia, la cual a veces no se condice con el presupuesto asignado o dotación de personal, sino con el grado de conocimiento de la materia, reputación y grado de cercanía entre los decisores políticos; cuarto, la moral, la cual es menos tangible que el presupuesto o dotación de personal, pero igualmente importante, ya que el espíritu en alto de una organización entrega mayor poder de negociación y provoca menos éxodo de funcionarios; y quinto, la autonomía, la cual permite decidir cursos de acción solamente en consideración de la propia esencia de la organización.

Por otra parte, debido a la complejidad que supone tratar la política internacional, el Gobierno asigna responsabilidades en diferentes áreas o agencias independientes, las cuales conducen tradicionalmente las relaciones diplomáticas, la gestión de la política comercial, la cooperación para el desarrollo y los vínculos con las instituciones de la defensa nacional. Sin embargo, aunque dicha

En la actualidad, la relación entre gobernanza global y diplomacia es compleja por cuanto mientras la primera encuentra su espacio como objeto de estudio en las Relaciones Internacionales, la segunda recién en los últimos años se ha instalado en el marco conceptual de la disciplina.

organización burocrática es necesaria para hacer frente a un mundo complejo, esta puede crear problemas de inconsistencia en política exterior por cuanto las diferentes reparticiones tienden a entrar en conflicto, ya que desarrollan su propio sentido de identidad o misión organizacional (George, 1991).

Finalmente, la probabilidad de ocurrencia de estos problemas es menor en ciertos escenarios: primero, un líder o partido político puede imponer una decisión a una administración en conflicto; segundo, cuando todas las agencias comparten un valor primordial que guía la política exterior, por lo que las incoherencias y conflictos son menos probables; y tercero, en situaciones de crisis los principales líderes son capaces de gestionar personalmente la política exterior, minimizando con ello los efectos de la política burocrática.

¿Por qué se requiere un cambio? Sobre gobernanza global, diplomacia y administración pública

En la actualidad, la relación entre gobernanza global⁷ y diplomacia es compleja por cuanto mientras la primera encuentra su espacio como objeto de estudio en las Relaciones Internacionales, la segunda recién en los últimos años se ha instalado en el marco conceptual de la disciplina.

Del mismo modo, a primera vista parece que ambos conceptos existen en mundos separados, constatándose incluso en trabajos recientes sobre ambas temáticas un silencio sustancial sobre la importancia de la otra. En efecto, en términos prácticos, la diplomacia y la gobernanza global pueden retratarse como algo distinto y en oposición entre sí: la primera es vista simplemente como una actividad gremial con información privilegiada, mientras que la gobernanza global, por el contrario, es una forma abierta de navegar en el mundo, con un alto grado de integración entre los decisores y una agenda política comprensiva (Scholte, 2008).

Además, los partidarios de la gobernanza global se enfocan en el ámbito de aplicación de las normas a nivel mundial. Su carácter normativo es mucho más ambicioso, tanto en términos de criterios para el quehacer internacional como en alcance de aplicabilidad. Así, la preferencia diplomática por el orden y la estabilidad es sustituida por una preocupación por la equidad y la justicia.

Por otra parte, cualquier análisis de la relación entre diplomacia y gobernanza global debe ahondar tanto en su origen como en el significado de tales desconexiones. En este sentido, comprender la

presencia o ausencia de diálogo entre ambas supone primero entender la naturaleza de la política mundial contemporánea, en particular, el impacto de la globalización y el papel del Estado en el siglo XXI. En otras palabras, la desconexión entre diplomacia y gobernanza global se basa en diferencias de estilo, por cuanto la imagen de fuerte jerarquía, mando y control se cierne sobre el mundo de la diplomacia, como también el pragmatismo y reconocimiento de los límites de acción.

La gobernanza global, por el contrario, coloca un énfasis en la multiplicidad y diversidad de actores internacionales. El sentido de inmediatez es la esencia de la dinámica en el sistema internacional, como también las ilimitadas posibilidades de reconfiguración de la agenda mundial; por lo cual, el secretismo de toda negociación es vista como una excusa para restringir la participación y evitar la apertura de los parámetros de las discusiones.

En este sentido, las diferencias entre diplomacia y gobernanza global se extienden a otro ámbito que las desconecta: la diplomacia se mantiene generalmente centrada en el Estado. En efecto, si bien se reconoce comúnmente que los diplomáticos ya no tienen el monopolio de las negociaciones de la agenda global, sí continúan trabajando para mantener su dominio bajo el supuesto de que solo ellos tienen la credibilidad y capacidad de hablar y actuar en representación de sus países.

Del mismo modo, la definición, implementación y evaluación de la política exterior responden a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido democráticamente, en el que participa el Estado y sus instituciones, el sector privado y la sociedad civil. Al respecto, una política pública enuncia un proceso y el resultado esperado de este, sin embargo, habitualmente se corre el riesgo de caer en la mera retórica o en un dogmatismo tecnocrático, por lo cual es necesario que las políticas nazcan desde la concertación social (Lahera, 2002).

Para lo anterior, es necesario impulsar profundas transformaciones al interior del sistema político, las cuales van desde una modernización de la gestión pública a cambios en la cultura política de las sociedades, en el entendido de que estas están llamadas a ser agentes de cambio, a participar en la adopción de decisiones y a ejercer un laborioso rol en el control del ejercicio del poder. En relación con el papel de las instituciones diplomáticas, se requiere abandonar el tradicional paradigma burocrático, lo cual supone crear una misión enaltecedora, preocuparse de la cultura organizacional, incentivar

un compromiso con la eficiencia y establecer canales de participación para los ciudadanos que permitan, desde una perspectiva sistémica, recabar sus impresiones y dinamizar así tanto los procesos políticos y administrativos como sus resultados (Barzelay, 1998).

Las políticas públicas se orientan esencialmente a obtener los resultados que demanda la ciudadanía y recoger sus sensibilidades valóricas, por lo cual, un proceso de toma de decisiones supone importantes grados de democratización del Estado y la activa participación de distintos grupos e individuos, ya sea para responder a la agenda pública como también para asegurar en el mediano plazo la calidad y eficacia política (Tomassini y Armijo, 2002). En otras palabras, los ciudadanos deben ser considerados titulares de derechos y personas que pueden y deben exigir una relación con los agentes públicos mucho más simétrica, jugando un rol demandante, reivindicativo y crítico (Flisfisch, 1995).

Así, en el caso de la política exterior se requiere de un nuevo paradigma diplomático, por cuanto en términos organizativos se reconoce que los desafíos globales necesitan de respuestas nacionales por parte del Estado y sus agentes, ya que uno de los efectos de la globalización ha sido precisamente el carácter interméstico⁸ y transnacional que ha adoptado la agenda política, evidenciándose una menor diferenciación entre el quehacer local e internacional. Tal como sostiene Pérez Gil (2012), la presencia de un sistema internacional basado en la estrecha interdependencia de las unidades que lo componen, así como la red de conexiones transnacionales y la sociedad de la información han cambiado el concepto de frontera hasta el punto de concebirla como algo absolutamente permeable a la acción de los individuos, empresas y organizaciones no gubernamentales.

En efecto, aun cuando siempre ha existido una vinculación y retroalimentación recíproca entre política interna y política exterior, la articulación entre ambas se ha tornado cada vez más compleja, tanto por una tendencia a la democratización de los Estados, lo que genera una mayor participación e involucramiento de la sociedad civil en los temas y problemas diplomáticos, como por una conciencia generalizada en muchos países en cuanto a que sus procesos de desarrollo se encuentran estrechamente vinculados a las modalidades en que ellos se insertan en el contexto internacional (Mena, 1990). En otras palabras, los alcances de las políticas públicas globales⁹, en particular, la administración de la soberanía interna y externa en la implementación de estas, demandan en el marco de los Estados un

liderazgo político, responsabilidades compartidas y cooperación entre actores gubernamentales y actores no gubernamentales.

Asimismo, en la actualidad la gestión de la soberanía ya no se define en términos territoriales, sino más bien sectoriales. Como sostiene Parsons (2013), los temas y problemas internacionales interactúan con los temas y problemas nacionales, así como estos interactúan con lo que sucede a nivel local. A su juicio, en el mundo democrático liberal se dan tres fenómenos: primero, aparecen coetáneamente en diferentes sociedades las mismas problemáticas; segundo, emerge una amplia gama de soluciones a estas, las cuales suelen ser difundidas en conferencias internacionales; y tercero, los decisores políticos de un Estado tratan de emular los éxitos de sus pares en el extranjero.

Sin embargo, el desarrollo de políticas públicas globales no implica el establecimiento de un Gobierno mundial, por cuanto este requeriría contar con Estados decididos a renunciar a su soberanía interna y externa. Si se quiere tener éxito, estas políticas deben, primero, adaptarse continuamente a la cambiante geografía económica de la globalización, como también a las exigencias funcionales; segundo, responder a un proceso de aprendizaje mutuo entre los Estados; tercero, tolerar cierta diversidad en la formulación de políticas públicas en el ámbito nacional; y cuarto, garantizar una cierta cohesión entre las partes a fin de asumir responsabilidades compartidas en un contexto global (Reinicke, 1998).

En este sentido, la política pública global implica desvincular ciertos elementos operativos de la soberanía interna (gobernanza) de su fundación territorial (Estado-nación), como también de su entorno institucional y jurídico (el Gobierno), para luego aplicarlos en una nueva base sectorial más funcional (Agnew, 2004; Reinicke, 1997). Esta divisibilidad de la soberanía está incrustada en el principio de subsidiariedad, el cual se utiliza en un sentido funcional e implica considerar a cualquier actor o institución que esté mejor posicionado para apoyar la puesta en práctica de la soberanía interna en el contexto global.

De este modo, a fin de articular la idea de que gobernanza no implica necesariamente el Gobierno, es pertinente distinguir entre “subsidiariedad vertical” y “subsidiariedad horizontal” (Reinicke, 1998). Una subsidiariedad vertical supone incorporar las instituciones internacionales en la formulación de las políticas públicas, lo cual no significa que los actores locales no puedan jugar un papel importante en la aplicación y seguimiento de las normas y estándares acordados

La gobernanza global implica, primero, la formación de nuevas esferas de autoridad, es decir, regímenes e instituciones que trasciendan las fronteras estatales; y segundo, una arquitectura global de carácter policéntrico que promueva la participación de una amplia gama de actores de la sociedad civil internacional.

a nivel mundial, sino simplemente contar con una orientación práctica de parte de organizaciones supranacionales y/o intergubernamentales¹⁰. En otras palabras, “pensar globalmente, actuar localmente”.

Por su parte, la subsidiariedad horizontal implica una asociación con actores transnacionales en ciertas políticas públicas. El alcance de las actividades de estos actores no está condicionado por un territorio en particular, lo cual los libera de las limitaciones que impone la soberanía externa o interna¹¹. Además, una mejor información, conocimiento y comprensión de cuestiones cada vez más complejas por parte de estos actores ha generado una mayor aceptabilidad y legitimidad de las políticas públicas globales, como también ha fomentado el aprendizaje mutuo entre distintos sistemas decisorios nacionales (Axworthy, 2013; Witte, Reinicke y Benner, 2000).

Sin embargo, es habitual ver que el interés colectivo a menudo difiere entre los países, por cuanto la definición del espacio público en cada sociedad es resultado de un largo proceso histórico marcado por experiencias únicas, atributos culturales y desarrollo económico. Esto debe tenerse en cuenta, por ejemplo, en el impulso de respuestas comunes ante problemas globales más allá de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹².

Incluso si los países participantes lograran acuerdos en una serie de cuestiones políticas que pertenecen al dominio público y que solo pueden ser tratadas adecuadamente en el plano internacional, aún es posible diferir sobre qué acción llevar a cabo. Si las idiosincrasias constitucionales, culturales, políticas, intelectuales, institucionales, burocráticas, científicas y otras se encuentran profundamente arraigadas en la historia nacional, es probable que estas conduzcan a los países a preferir diferentes estrategias sobre una cuestión determinada.

Por otra parte, la gobernanza global implica la prestación de bienes públicos mundiales, los cuales tienen un carácter compartido, benefician a muchas personas en diferentes países y regiones y su disfrute no viene a expensas de los demás (por ejemplo, la paz y seguridad internacionales) (Legler, 2013). Asimismo, la gobernanza global implica, primero, la formación de nuevas esferas de autoridad, es decir, regímenes e instituciones que trasciendan las fronteras estatales (transgubernamentalismo o supranacionalismo)¹³; y segundo, una arquitectura global de carácter policéntrico que promueva la participación de una amplia gama de actores de la sociedad civil internacional.

Del mismo modo, el aumento de la interdependencia entre los Estados ha impulsado una reconsideración de los tradicionales principios de la administración pública. En efecto, en la mayoría de los países la globalización ha limitado la capacidad de los Gobiernos para actuar de manera independiente, ante lo cual enfoques como la “Administración Pública Comparada”, la “Nueva Gestión Pública” y, recientemente, la “Administración Pública Internacional” han intentado reevaluar los supuestos existentes a fin de descubrir y aplicar mejores prácticas (Koppell, 2015; Guess y Gabrielyan, 2007). Sin embargo, estos discursos no han resuelto cabalmente el problema de cómo institucionalizar apropiadas estructuras y procesos organizacionales en un contexto internacional en donde coexisten diversos condicionantes políticos, económicos y culturales¹⁴.

De este modo, la emergente “administración pública global” debe considerar una serie de ajustes o reajustes estructurales que han tenido lugar en todo el mundo. Estos cambios han implicado redefinir el alcance y límites de los sectores público y privado, reformas administrativas y del servicio civil, reestructuración de las instituciones, entre otras transformaciones. En otras palabras, las administraciones públicas deben orientarse hacia el desarrollo global por cuanto en la actualidad un creciente número de decisiones políticas son adoptadas por instituciones internacionales y no por los Estados (Welch y Wong, 1998: 45).

Finalmente, en esta nueva realidad, los servidores públicos requieren nuevas competencias para enfrentar los retos que supone la gobernanza global, es decir, deben mostrar, primero, un pensamiento crítico en lugar de una fijación rígida a parámetros de actuación; segundo, una visión amplia que permita integrar más que compartimentar el conocimiento e información; y tercero, capacidad de negociación, ya que invariablemente las decisiones que adopta un país repercuten más allá de sus fronteras, por lo tanto, es necesario fortalecer la interacción entre naciones que buscan promover sus intereses en los ámbitos local e internacional (Jreisat, 2011).

Desafíos tras la gestión de una política exterior para la gobernanza global

En el marco de la gobernanza global, la diplomacia implica la representación de diferentes actores. En un orden *westfaliano* clásico, el diplomático representa exclusivamente un Estado en la jurisdicción territorial de otro; mientras que en un esquema de policentrismo a

nivel internacional las agencias gubernamentales representadas tienen un carácter más diverso.

En efecto, los diplomáticos han debido adquirir nuevas responsabilidades de representación en una serie de organismos multilaterales y conferencias especializadas, sobre todo en lo que respecta a Naciones Unidas; por lo cual su función ha debido también vincularse estrechamente, por ejemplo, a las tareas de los ministerios sectoriales, organismos descentralizados y organizaciones de la sociedad civil.

Así, los actores que realizan la función representativa de los diplomáticos en la política mundial del siglo XXI son mucho más diversos. Los diplomáticos tradicionales siguen siendo importantes, pero ahora trabajan en una empresa más grande que también incluye a representantes de otras instituciones del Estado. Dado el peso del paradigma estatal, resulta difícil ampliar el alcance del término “diplomático” más allá de los servicios exteriores.

Estas organizaciones no son proclives al cambio ni muestran celeridad en sus respuestas a las problemáticas internacionales. Por tanto, para superar el inmovilismo propio de su esencia organizacional, se requieren nuevos modelos de gestión de política exterior que permitan determinar realmente cuánto tardan estas instituciones en definir una postura, modificar políticas y cambiar sus comportamientos. Entre esos modelos pueden mencionarse los siguientes (Drake y Metzl, 2000):

- *Modelo “cubo-rayos”*. Agencias especializadas a menudo tienen más conocimiento en áreas temáticas determinadas que los organismos tradicionales de política exterior. Así, en lugar de desarrollar en paralelo diferentes tareas, la política exterior se centra en un coordinador (“cubo”) de instituciones expertas (“rayos”) tanto dentro como fuera del Gobierno.

- *Modelo de órgano rector*. La conducción de los asuntos internacionales se otorga a una agencia gubernamental especializada y dotada de los mejores expertos. Esta agencia luego se encarga de coordinar las aportaciones de todos los demás organismos sobre temas en particular.

- *Modelo de jefes regionales*. Inspirado en la ejecución de la política militar, este modelo implica una descentralización en la conducción de la política exterior, permitiéndose así una gestión diplomática *in situ* y adaptable a las dinámicas internas y sistémicas.

- *Modelo “bullpen”*. Al igual como ocurre en el béisbol, en donde el entrenador puede escoger durante un partido a sus mejores jugadores de una zona de entrenamiento adjunta (*bullpen*), los líderes políticos tienen acceso a los especialistas de todas las agencias gubernamentales, a fin de constituir grupos de trabajo *ad hoc* para tratar asuntos y/o crisis particulares. Para que este modelo funcione se requiere de procedimientos y directrices estandarizados que faciliten la interoperabilidad.

- *Red de distribución del conocimiento*. Una red de conocimiento permite recopilar información para la toma de decisiones de modo interactivo, pudiendo esta red coordinarse más en virtud del desarrollo de valores y planes a largo plazo que por rígidas estructuras jerárquicas. Aunque un nodo central puede guiar las interacciones dentro de la red, todos los nodos están conectados tanto al centro y entre sí.

Por otra parte, además de representar al Estado y sus instituciones en el exterior, los diplomáticos han cumplido un importante rol como interlocutores. En el marco de una diplomacia centrada en el Estado, esta actividad por lo general implicaba la entrega personal de mensajes escritos de un Gobierno a otro; sin embargo, en un escenario de gobernanza global las comunicaciones diplomáticas implican a muchos más actores¹⁵.

Se está ante una “re-especialización” de las relaciones sociales más allá de los países en la esfera regional y mundial, por cuanto las tecnologías de la información han permitido trascender la distancia territorial y las fronteras (Scholte, 2008). Para los nuevos diplomáticos las velocidades aumentaron, al igual que los volúmenes de las comunicaciones, limitándose así las posibilidades de desarrollar una deliberación reflexiva en los procesos de toma de decisiones.

Además de grandes flujos de información entre múltiples actores, la comunicación diplomática en un modo policéntrico de gobernanza global se complica con el crecimiento de diversos tipos de contenido. Ya no son solo palabras, sino también imágenes y sonidos mediados a través de teléfonos, transmisiones televisivas y sitios web. Así, los diplomáticos de hoy necesitan un conjunto de habilidades interpretativas para descifrar los mensajes que en otras partes se están emitiendo.

En un esquema tradicional los diplomáticos comparten supuestos básicos, terminologías, símbolos y ritos. Por el contrario, en el marco de la gobernanza global los diplomáticos representan no solo diversas instituciones, sino también una variedad de identidades colectivas que van más allá del Estado-nación.

Con una gran cantidad de agentes que utilizan múltiples formas de comunicación, la diplomacia bajo una gobernanza global policéntrica se ha hecho más visible al público en general. Por un lado, es difícil contener información en círculos restringidos cuando muchos actores están involucrados en densas y superpuestas redes de comunicación; por lo tanto, la diplomacia policéntrica es mucho más propensa a filtraciones que su predecesora.

Además, la atención de los medios de comunicación hace mucho más difícil llevar adelante la confidencialidad y discreción que caracterizaba generalmente la diplomacia. En efecto, actualmente el secretismo es considerado antidemocrático, por lo cual, una mayor apertura crea más posibilidades a la ciudadanía de intervenir y formar nuevos canales de información entre los actores de la gobernanza global (Jönsson, 2008). Así, conscientes de que sus mensajes pueden llegar rápidamente a terceros, los diplomáticos tienden a ser más prudentes en sus intercambios.

En otras ocasiones, los diplomáticos de hoy abordan deliberadamente su comunicación con la ciudadanía bajo la llamada diplomacia pública. Este modo de comunicación diplomática tiene un papel muy importante bajo las actuales condiciones de la gobernanza policéntrica, institucionalizando muchos Estados canales de información, programas educativos e intercambios culturales como parte de su práctica diplomática con el fin de mejorar la percepción externa de la institución en cuestión.

La negociación, por último, es otra función genérica de la diplomacia que ha experimentado cambios durante la transición del paradigma estatal al policéntrico. La gobernanza del comercio internacional, por ejemplo, abarca simultáneamente negociaciones bilaterales, regionales y globales, las cuales a su vez implican la injerencia de entidades subestatales, estatales, supraestatales, empresas transnacionales y organizaciones no gubernamentales.

Del mismo modo, en un esquema tradicional los diplomáticos comparten supuestos básicos, terminologías, símbolos y ritos. Por el contrario, en el marco de la gobernanza global los diplomáticos representan no solo diversas instituciones, sino también una variedad de identidades colectivas que van más allá del Estado-nación, es decir, identidades no territoriales que responden a categorías sociales como género o etnia.

En suma, las burocracias internacionales deben ser atendidas, capacitadas y dotadas de los recursos necesarios para enfrentar en la arena internacional la lucha por el poder, la economía globalizada, la influencia de actores transnacionales y el desarrollo de modernas tecnologías. En un mundo policéntrico, la capacidad de asimilación de estas complejidades, como también el manejo de situaciones no convencionales, entrega a ciertos Estados una marcada ventaja en la consecución de sus intereses.

Consideraciones finales

Las transformaciones políticas, económicas, sociales, culturales y estratégicas vividas en las últimas décadas han evidenciado una manera distinta de entender el tratamiento de la política exterior, requiriéndose hoy, en el abordaje de esta, un enfoque multidimensional que permita responder a las nuevas demandas de una ciudadanía que exige mayores espacios de participación en la inserción internacional de los Estados, como también en la gestión de los temas de la agenda global.

En este sentido, las organizaciones y agencias gubernamentales que asumen la conducción de los asuntos exteriores son tan numerosas y multifacéticas que ninguna breve descripción puede capturar adecuadamente ni la amplitud de sus intereses, ni el alcance de su participación en la conducción diplomática de un Estado. Así, para los líderes es imperioso aplicar un control efectivo sobre ellas y enfrentar las consecuencias políticas y administrativas de sus actuaciones, por cuanto las organizaciones participen en el proceso de toma de decisiones a menudo tienen sus propias agendas y con ello la posibilidad de hacer fracasar las preferencias del Gobierno.

Del mismo modo, existe una enorme presión sobre los ministerios de relaciones exteriores para abordar las implicancias de los cambios globales en sus estructuras y prácticas. Sin embargo, es erróneo pensar que las actuales y variadas redes de comunicación e información pueden ayudar a reducir las representaciones diplomáticas. Estas redes permiten acceder a un sinfín de datos, como también facilitan la comprensión del entorno global, pero no sustituyen la capacidad del diplomático profesional de prestar juicios precisos sobre cuestiones de la agenda mundial.

Finalmente, la gestión de la política exterior debe atender la urgente necesidad de corregir inadecuados procesos y estructuras internas que condicionan las respuestas del sistema político a los requerimientos de la sociedad civil y el sector privado, los cuales, en el marco de un Gobierno centralizado, burocrático en su proceso de toma de decisiones y cimentado en cuerpos legales anacrónicos e inflexibles, son vistos más como adversarios y no como socios estratégicos en una mesa de trabajo en el ámbito internacional.

Notas

(1) Conjuntos de creencias, imágenes y símbolos que mantienen las élites y opiniones públicas de los Estados respecto a sus relaciones con el resto del mundo, la política exterior y la seguridad nacional (Van Klaveren, 2013).

(2) El ministerio también administra y dirige la actividad del cuerpo diplomático en el extranjero, lo cual implica -en comparación con otras instituciones públicas- asumir un conjunto mucho más diverso de decisiones en materia presupuestaria y gestión de recursos humanos (Greenstock, 2013).

(3) En un trabajo considerado un clásico, Yehezkel Dror (1978) sostiene que el modelo tradicional de toma de decisiones en política exterior se debilita en virtud de la emergencia de ciertas dinámicas: primero, un *incrementalismo conservador*, es decir, las políticas cambian de forma muy lenta y en porciones pequeñas, con una fuerte resistencia a la innovación; segundo, *visión de túnel*, ya que los asuntos se ven de modo atomista, elemento por elemento, unos bien aislados de los otros; tercero, *inminentismo*, por cuanto las presiones y asuntos inmediatos desplazan del centro de atención las consideraciones básicas y a más largo plazo; cuarto, *represión de la incertidumbre*, en el sentido de que las políticas descansan sobre una sola visión arbitrariamente elegida en algún momento del proceso de toma de decisiones; quinto, *improvisación*, no solamente como una manera concreta de tomar decisiones, sino también como una “teoría” basada en el argumento de que la planificación es imposible; sexto, *separatismo*, ya que frecuentemente la política externa es separada de otras políticas y otros asuntos burocráticos que abarcan más de un campo; séptimo, *fijación en instrumentos diplomáticos*, por cuanto generalmente se considera que estos son el único arsenal de la política externa; octavo, *suposiciones sobre-simplificadas*, es decir, existe una tendencia a ver la realidad como un reflejo de la imagen (distorsionada) del propio espectador; y noveno, la *intuición como ideología*, por cuanto esta -derivada de la experiencia- es la principal fuente de sabiduría y verdadera base para las decisiones.

(4) Se trata de la suma de acciones del Gobierno de una nación para influir sobre la opinión pública y las elites de otra con el propósito de que su política exterior sea favorable a la primera (Noya, 2006).

(5) Esta discusión evidencia también una discrepancia sustantiva dentro de estas burocracias en torno al concepto de “profesionalización”. Fuentes (2008), analizando el caso chileno, identifica dos modelos: primero, una “profesionalización abierta”, es decir, la implantación de un sistema en donde prima el reconocimiento al logro de objetivos, la evaluación por desempeño y la concursabilidad como instrumento de acceso a cargos de relevancia; y segundo, una “profesionalización cerrada”, la cual privilegia la antigüedad por sobre el mérito, bajo la concepción de que la experiencia es una condición crucial para el desenvolvimiento de un buen diplomático. La primera concepción reconoce que en determinadas circunstancias el éxito de la gestión internacional depende del trabajo de un político con altas capacidades técnicas; mientras que la segunda reclama una total profesionalización a partir de la no injerencia política en las designaciones.

(6) Henry Kissinger (1968) habla de “liderazgos diplomáticos”, los cuales pueden clasificarse en aristocrático, burocrático-pragmático, ideológico y carismático-revolucionario. Se habla de liderazgos por cuanto su contenido, metas y procedimientos son profundamente diferentes y reflejan objetivos políticos bien definidos entre aquellos Estados que han elegido uno u otro (Meneses, 1983).

(7) Sistema de regulaciones y un nuevo orden mundial que incorpora elementos informales frente a aquellos formales establecidos por los Estados-nación. Considera también a nuevos actores no gubernamentales como reguladores (Rosenau, 1992).

(8) Se trata de un neologismo acuñado por Manning (1977: 309) y que es utilizado para designar una cuestión que simultáneamente es propia del ámbito internacional e interno (doméstico) de los Estados.

(9) Para efectos de este trabajo, se entiende por *política pública global* el marco y esfuerzo general provisto por muchas organizaciones internacionales, organizaciones transnacionales, países e individuos que confluyen en la formulación de políticas que incumben al Estado-nación.

(10) En el caso de las *políticas sociales globales*, estas tienen los siguientes objetivos: primero, promover el respeto de los derechos humanos a nivel internacional; segundo, complementar la política social nacional, en particular, en materias sociales de alcance transnacional (por ejemplo, tráfico de drogas, combate del VIH/SIDA, delincuencia, migración); tercero, elevar los estándares por medio de acuerdos a nivel global; cuarto, reducir la pobreza y las desigualdades y proporcionar una red de protección social; quinto, promover el sentido de un mundo inextricablemente ligado, impulsando para ello el reconocimiento de ideas como “ciudadanía global” y “responsabilidades globales” (Deacon, 2007: 110).

(11) Se trata de *redes transnacionales*, es decir, formas de organización caracterizadas por modelos de comunicación e intercambio voluntario, recíproco y horizontal más allá de los límites nacionales. En términos generales,

su accionar se enmarca en las siguientes fases: influencia sobre posiciones discursivas de los Estados y organizaciones internacionales; influencia sobre procedimientos institucionales; influencia sobre el cambio de táctica de los “actores-meta”; y, por último, influencia sobre el comportamiento estatal (Keck y Sikkink, 1998).

(12) Por ejemplo, si bien durante las negociaciones del Protocolo de Kioto, en 1997, los países industrializados mostraron mucha preocupación por la contaminación del medio ambiente a nivel local, regional y global, esto no implicó necesariamente que los países en vías de desarrollo otorgaran la misma prioridad a este tema (Lipschutz, 2004).

(13) Krasner (1983) sostiene que un *régimen internacional* es un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales.

(14) Welch y Wong (1998) sitúan la relación entre presiones globales y evolución de los sistemas administrativos en una discusión entre “parroquialismo” e “internacionalización”; entre la antigua posición de defender una perspectiva básicamente nacionalista en el estudio de la administración pública e impulsar una reflexión de alcance mundial.

(15) A juicio de Malone (2013: 136), uno de los principales retos que impone actualmente la gobernanza global a la actividad diplomática es la comunicación intercultural. Esta no es más que la tolerancia frente a modos de vida o patrones de pensamiento diferentes a los propios. Es, más bien, la voluntad de entender y apreciar lo que hay detrás de esas diferencias. “La exploración de otra cultura es como leer un libro en el que cada página activa la clave para otras cien”.

Bibliografía

- Acheson, Dean (1971), “The Eclipse of the State Department”, en *Foreign Affairs*, Vol. 49 N° 4, pp. 593-666.
- Agnew, John (2004), “The Changing Nature of Space”, en *Global Governance in the Twenty-First Century*, J. N. Clarke y G. R. Edwards (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Alden, Chris y Aran, Amnon (2011), *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, New York, Routledge.
- Allison, Graham (1988), *La esencia de la decisión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Axworthy, Lloyd (2013), “The Political Actors: President, Prime Minister, and Minister of Foreign Affairs”, en *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, A. F. Cooper, J. Heine y R. Thakur (eds.), Oxford, Oxford University Press.

- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Deacon, Bob (2007), *Global Social Policy and Governance*, London, Sage Publications.
- Drake, William J. y Metzl, Jamie (2000), "Rethinking Foreign Policy Structures", paper presented at the Carnegie Endowment Workshop, Airlie House, December, 8-9.
- Dror, Yehezkel (1978), "Policy Analysis and Foreign Policy Decisions", en *Israel Law Review*, Vol. 13 N° 2, pp. 160-179.
- Flisfisch, Ángel (1995), "La modernización de la gestión pública", en *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 5.
- Fuentes, Claudio (2008), "Resistencias a un cambio organizacional: el caso de la Cancillería de Chile", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28 N° 2, pp. 53-76.
- Fullilove, Michael (2005), "All the Presidents' Men: the Role of Special Envoys in U.S. Foreign Policy", en *Foreign Affairs*, Vol. 84 N° 2, pp. 13-18.
- George, Alexander (1991), *La decisión presidencial en política exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Greenstock, Jeremy (2013), "The Bureaucracy: Ministry of Foreign Affairs, Foreign Service and Other Government Departments", en *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, A. F. Cooper, J. Heine y R. Thakur (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Guess, George M. y Gabrielyan, Vache (2007), "Comparative and International Administration", en *Handbook of Public Administration*, J. Rabin, W. B. Hildreth y G. J. Miller (eds.), Boca Raton, CRC Press.
- Halperin, Morton (2006), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, The Brookings Institution.
- Hilsmann, Roger (1993), *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Hudson, Valerie M. (2007), *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Lanham, Rowman and Littlefield Publisher.
- Jönsson, Christer (2008), "Global Governance: Challenges to Diplomatic Communication, Representation, and

- Recognition”, en *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?*, A. F. Cooper, B. Hocking y W. Maley (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Jreisat, Jamil (2011), *Globalism and Comparative Public Administration*, Boca Raton, CRC Press.
- Kaarbo, Juliet; Lantis, Jeffrey S.; y Beasley, Ruan K. (2013), “The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective”, en *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, R. K. Beasley, J. Kaarbo, J. S. Lantis y M. T. Snarr (eds.), Los Angeles, CQ Press.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kissinger, Henry (1968), “Domestic Structure and Foreign Policy”, en *International Politics and Foreign Policy: a Reader in Research and Theory*, J. N. Rosenau (ed.), New York, Free Press.
- Koppell, Jonathan G. S. (2015), “Governing in a Global Context”, en *Handbook of Public Administration*, J. L. Perry y R. K. Christensen (eds.), San Francisco, Wiley.
- Krasner, Stephen (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- Lahera, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Legler, Thomas (2013), “Gobernanza global”, en *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio (eds.), México, Oxford University Press.
- Lipschutz, Ronnie D. (2004), “Globalization and Global Governance in the Twenty-First Century: the Environment and Global Governance”, en *Global Governance in the Twenty-First Century*, J. N. Clarke y G. R. Edwards (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Malone, David M. (2013), “The Modern Diplomatic Mission”, en *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, A. F. Cooper; J. Heine; y R. Thakur (eds.), Oxford, Oxford University Press.

- Manning, Bayless (1977), "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals", en *Foreign Affairs*, Vol. 55 N° 2, pp. 306-324.
- Mena, Carlos Eduardo (1990), "Necesidad de innovación en la gestión y toma de decisiones en las políticas exteriores", en *Cono Sur*, Vol. 9 N° 2, pp. 24-28.
- Meneses, Emilio (1983), "Política exterior chilena: una modernización postergada", en *Estudios Públicos*, N° 12, pp. 123-144.
- Noya, Javier (2006), "Una diplomacia pública para España", Madrid, Real Instituto Elcano (Documento de Trabajo; N° 11).
- Parsons, Wayne (2013), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flasco México.
- Pérez Gil, Luis V. (2012), *Elementos para una teoría de la política exterior*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Reinicke, Wolfgang H. (1997), "Global Public Policy", en *Foreign Policy*, Vol. 76 N° 6, pp. 127-138.
- _____ (1998), *Global Public Policy: Governing without Government?*, Washington, Brookings Institution Press.
- Rosenau, James N. (1992), "Governance, Order, and Change in World Politics", en *Governance without Governments: Order and Change in World Politics*, J. N. Rosenau y E.-O. Czempiel (eds.), New York, Cambridge University Press.
- Scholte, Jan Aart (2008), "From Government to Governance: Transition to a New Diplomacy", en *Global Governance and Diplomacy: Worlds Apart?*, J. N. Rosenau y E.-O. Czempiel (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela (2002), "Metodología para el análisis de los procesos de reforma del Estado", en *Reforma y modernización del Estado*, L. Tomassini y M. Armijo (eds.), Santiago, LOM Ediciones.
- Van Klaveren, Alberto (2013), "El análisis de la política exterior: una visión desde América Latina", en *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio (eds.), México, Oxford University Press.
- Welch, Eric y Wong, Wilson (1998), "Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and

- Practice between Western and Non-Western Nations”, en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 1, pp. 40-49.
- Witte, Jean Martin; Reinicke, Wolfgang H.; y Benner, Thorsten (2000), “Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks”, en *International Politics and Society*, N° 2, pp. 176-188.
- Wittkopf, Eugene R. y Jones, Christopher M. (2008), *American Foreign Policy: Pattern and Process*, Belmont, Thomson Wadsworth.
- Wriston, Henry M. (1960), “The Special Envoy”, en *Foreign Affairs*, Vol. 38 N° 2, pp. 219-237.