

“Diplomacia abierta, nueva diplomacia”

Rafael Estrella
(Embajador de España en Argentina)

Consejo Argentino de Relaciones Internacionales CARI/Escuela Nacional de Gobierno, 24 de julio de 2011

Mi agradecimiento a Sebastián Lorenzo, Director de la Escuela de Gobierno y a Adalberto Rodríguez Giavarini por invitarme a compartir algunas reflexiones sobre la diplomacia en el mundo actual y, en particular, sobre su carácter abierto o, por el contrario, cerrado.

Para ello, abordaré dos cuestiones que están estrechamente interrelacionadas:

La primera, el debate sobre Gobierno Abierto, una noción y una práctica en la cultura de gobierno que es un estadio avanzado de la *accountability* o rendición de cuentas, pero también, algo mucho más profundo y complejo.

La segunda, las propias transformaciones en las relaciones internacionales y el papel de la diplomacia en ese nuevo entorno.

Y finalmente, como corolario, la estrecha relación entre ambas cuestiones.

Quisiera comenzar por una afirmación: la política exterior, la acción de la diplomacia, pese a sus indudables rasgos específicos, no puede ser considerada como un ámbito ajeno al control de otros poderes y al escrutinio público. Por tanto, al hablar de Gobierno abierto, será obligado hacerlo también de diplomacia abierta o de política exterior abierta, un concepto de apertura no sólo hacia los representantes de los ciudadanos, sino también a los propios ciudadanos: las experiencias en el mundo anglosajón van precisamente en esa dirección.

En Ciencia Política, La política exterior no es sino una dimensión de la política y del poder. Locke lo llamó *poder federativo de la comunidad*. Si para Locke ese poder federativo era prerrogativa de quienes actúan en nombre de la sociedad, las constituciones modernas desde el XIX reservan al legislativo la potestad de declarar la guerra, concluir la paz y ratificar los tratados.

Pero añadir complejidad e indefinición, en el mundo actual las guerras no se declaran, las paces rara vez se firman y, junto a los Tratados, aparecen cada vez más “acuerdos no normativos”, acuerdos políticos entre gobernantes que implican compromisos de diversa índole y no siempre están sujetos al ulterior control parlamentario.

Son muchos y profundos los cambios en el desempeño de las relaciones internacionales que generan, -o que exigen- como en otros ámbitos, una

revolución en los asuntos diplomáticos. Me refiero a las nuevas misiones y nuevas visiones de la diplomacia tradicional en un mundo más complejo y más multipolar, incluyendo la emergencia de nuevos actores con los que la diplomacia comparte el escenario: empresas, ONG's y, hoy, los individuos en la red 2.0.

Igualmente, y en parte ligado a lo anterior, la emergencia de nuevos paradigmas, de nuevas estrategias y herramientas de acción exterior como la Diplomacia Pública.

Vivimos, argentinos y españoles en un mundo alejado de la noción hobbesiana que considera el miedo y la guerra como estado natural de las relaciones internacionales; en nuestro mundo, por el contrario, la idea de *paz perpetua* kantiana preside nuestra acción aparece como la meta a perseguir, aun a sabiendas de que persisten amenazas de diversa naturaleza que hacen esa paz perpetua si no inalcanzable, sí incierta.

En el siglo XXI, asistimos a nuevos cambios: entre los más importantes, el constante, vertiginoso avance tecnológico, que tiene consecuencias sobre el rol de los Estados y sus instrumentos de acción política y de relaciones exteriores.

Ello acompaña y favorece cambios en la posición y el peso de los Estados Nación en las relaciones internacionales (y en su propia economía) así como en las relaciones diplomáticas.

Baste recordar que cada día se producen transacciones financieras que superan el PIB de muchos países; Apple, por su parte, tiene ahorros que superan el PIB de más de 120 países del mundo.

Las nuevas tecnologías desde la era CNN a Internet y la web 2.0 plantean dos interrogantes:

De una parte, cómo los gobiernos pueden comunicar mejor usando las tecnologías actuales o futuras. Es algo muy importante, pero no es el aspecto que más me interesa.

De otra, lo que se plantea es cómo los ciudadanos, equipados con esos mismos medios, pueden acceder a la información (transparencia); influir y orientar las políticas (participación) y acompañarlas como individuos o grupos organizados (colaboración).

Todo eso, con los matices necesarios, es válido para cualquier ámbito de la acción de gobierno, incluyendo la diplomacia.

David Milliband: *“La nueva diplomacia es a la vez pública y privada, tanto de masas como de elites, en tiempo real y, al mismo tiempo, deliberativa. Todo ello debe reflejarse en la forma en que hacemos nuestro trabajo.*

Desde esta visión, que comparto plenamente, quisiera hacer algunas consideraciones:

Los Estados-Nación de la edad Moderna entendieron, a lo largo de la primera mitad del siglo XX, que la interdependencia podía ser un factor de progreso y estabilidad, y que su profundización contribuía a hacer estériles y alejar los conflictos entre Estados.

La consecuencia más importante fue la introducción de la *previsibilidad*, que requiere también un cierto grado de transparencia, en la política exterior de las naciones.

A partir de los años setenta, se conforma un nuevo escenario, con cambios que modifican ámbitos de las relaciones exteriores y, con ello, el ejercicio de la diplomacia en el Estado moderno: una variedad de actores no-estatales (multinacionales, ONG's y, también, organismos internacionales) pasan a jugar un papel en las relaciones exteriores; influyen, condicionan u orientan con sus actuaciones en otros países la acción exterior que desarrollan las diplomacias nacionales. Es un cambio sustancial frente al monopolio exclusivo del Estado-Nación y de su diplomacia en las relaciones exteriores, pero no es, en modo alguno, el fin de la diplomacia.

Efectivamente, la diplomacia tradicional, como expresión de la personalidad jurídica internacional, preserva la importante parcela de las relaciones entre los Estados, que sirve de marco a las de los otros actores, lo que le ha facilitado acomodarse, sin efectos traumáticos ni cambios profundos, a la nueva situación.

Los Gobiernos incorporaron a sus objetivos políticos nacionales y de política exterior buena parte de los fines de las ONG's, coordinando acciones y asignando recursos para contribuir a esos fines comunes; en cuanto a las multinacionales, su expansión ha llevado a los Estados a reordenar tanto sus prioridades como la formación de su diplomacia para acompañar la internacionalización de las empresas nacionales.

Finalmente, los Estados tratan de reforzar su influencia en las decisiones de los organismos internacionales que se relacionan con las prioridades (programáticas o geográficas) de su política internacional.

Los Estados Nacionales (luego me referiré a la UE) conservan, por tanto, el monopolio de las relaciones exteriores (pero ese monopolio se caracteriza, paradójicamente, por presentar, en ámbitos que inciden en la política o la economía, espacios compartidos, regidos por la cooperación. En la medida en que empresas u ONG's operan en Estados territoriales, con normas jurídicas y prácticas políticas que les son propias, la interacción con la diplomacia, con la Embajada, se convierte en un interés mutuo. La diplomacia, lejos de perder su

raison d'être, se enriquece con algo que, en la práctica, supone nuevos ámbitos de actuación.

Ello acredita también un espejismo que lastra a buena parte de las diplomacias del mundo: nada ha cambiado, nada tenemos que cambiar.

Cuando se habla de diplomacia abierta, es necesario hacer algunas aclaraciones:

1.- Diplomacia abierta no quiere decir que los tratados se negocien delante de la TV, sino que los acuerdos sean plenamente conocidos. No se trata tampoco, por ejemplo, de que se difunda *urbi et orbi* lo que mi colega argentino piensa de la política España, sino de que haya transparencia en nuestras relaciones.

2.- En contra de lo que critican algunos o de lo que creen muchos diplomáticos, a diplomacia de hoy tiene ya un alto grado de apertura.

3.- Hablar de diplomacia abierta no es una moda del siglo XXI.

En 1917, en el primero de sus 14 puntos, el Presidente Wilson reclamaba "*Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view*". Wilson imaginaba que América contaba con una superioridad moral y que su implicación en los asuntos internacionales contribuiría a un mundo mejor.

Un par de meses antes, dos semanas después de la toma del Palacio de Invierno Troski, ya Ministro de Exteriores del Gobierno bolchevique, abrió las cajas fuertes que contenían los tratados firmados por el gobierno zarista y los hacía públicos, afirmando: "la abolición de la diplomacia secreta es el principio esencial de una política exterior honorable, popular y realmente democrática". Los documentos revelados mostraban que la intervención en la guerra no respondía a una amenaza, sino que tenía como fin participar en el expolio territorial.

Evidentemente, lo anterior no permite afirmar que el Presidente Wilson fue "el primer troskista".

Mucho antes, a finales del XVIII, Jeremy Bentham e Immanuel Kant, reclamaban algo más que la mera publicación de los Tratados. Bentham escribió: "gracias a las reglas de secretismo de todos los departamentos, este –el de Exteriores– es el único en que no hay ningún tipo de controles".

Las cosas no fueron como cabía esperar: el Tratado de Versalles, con que acababa la Primera Guerra Mundial no fue en absoluto modélico; por el contrario, sentó las bases para la Segunda Guerra. En la Rusia soviética el secretismo acabó llegando a declarar materia clasificada el mapa del metro de Moscú. Por el contrario, en EEUU y la mayor parte de los países occidentales, la transparencia y rendición de cuentas se convirtió en rasgo distintivo de las democracias consolidadas, aunque los secretos de Estado sigan existiendo y la

diplomacia se siga cubriendo, en muchos casos, por el velo de los documentos clasificados.

No hablaré aquí de Wikileaks, que dejó, en todo caso, para el coloquio. Tan sólo decir que, pese al impacto de la difusión masiva de información clasificada, los contenidos están, con pocas excepciones, más cerca del chisme o de noticias ya publicadas que de información de calidad.

Ya he señalado antes que, en la actualidad, los tratados secretos han sido prácticamente abolidos. En 2010, el nuevo Primer Ministro japonés hacía públicos los acuerdos secretos con EEUU en materia de armamento nuclear, acuerdos que violaba la posición oficial –y tradicional- de Japón.

Son numerosos los ejemplos de acuerdos en que la transparencia es un rasgo esencial cuya transparencia añade un plus de confianza: por ejemplo, el que Chile y Argentina hayan creado la unidad militar conjunta Cruz del Sur o el Consejo de Defensa de Unasur.

Uno de los ejemplos más importante en esa dirección es el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, que vió la luz en los momentos previos y posteriores a la caída del muro de Berlín. Este Acuerdo, además de una reducción sustancial de armamento convencional, contemplaba mecanismos, no sólo informativos, sino intrusivos, de verificación.

En esa misma línea de transparencia de la política exterior y de seguridad estarían los mecanismos de autorización parlamentaria para la participación en operaciones de mantenimiento de la paz.

En las relaciones internacionales, si comparamos la acción diplomática de hace unas décadas con la actual, el cambio es espectacular, y no es exagerado decir que, de hecho, la diplomacia de hoy es esencialmente abierta: los Jefes de Gobierno, los Ministros, transmiten las posiciones de sus Gobiernos a las opiniones públicas propias y ajenas, del mismo modo que podemos seguir en directo sus manifestaciones o las discusiones de las Cumbres y que conocemos los Comunicados o Declaraciones pocos minutos después de ser acordados.

Las razones de este cambio son varias: en primer lugar, con el fin de la *Guerra Fría*, además de reducirse considerablemente la dimensión militar (y secreta) de la política exterior, los antiguos enemigos dejaron de serlo, comenzando a tejerse redes cooperativas cada vez más amplias entre los Estados, con objetivos y contenidos que, en su mayor parte, son declarados y conocidos y que tienen su desarrollo en la proliferación de la *Diplomacia de las Cumbres*, que es también la Diplomacia de los Jefes de Gobierno.

La práctica ausencia de acuerdos secretos en esa nueva diplomacia, unida al desarrollo de las telecomunicaciones y a la extensión de Internet harían el resto, aunque ello esté más al servicio de estrategias de comunicación que de una auténtica cultura de transparencia.

Para la diplomacia tradicional, el resultado es que la construcción práctica de la política exterior desplaza su eje central desde las Cancillerías a otros ámbitos de poder más generalistas, menos especializados y, por su ubicación en la cúpula del poder político, más cerrados. Si los procesos internos de la diplomacia tradicional eran escasamente participativos y fuertemente jerarquizados, la concentración suele ser si cabe aún mayor con los nuevos –y más elevados- actores, tanto en lo interno como en la relación con la sociedad, pese a que la proyección pública de la política exterior sugiera a veces lo contrario.

Otro elemento novedoso es que los Estados, en su acción exterior, atribuyen una creciente importancia a la capacidad de proyectar, a través de Estrategias, necesariamente abiertas, de **Diplomacia Pública**, la imagen con que desean sea asociado su país y, sobre todo –misión novedosa y de gran importancia-, de generar una percepción atractiva del mismo, de su política exterior, su cultura, sus productos, sus ciudadanos (también sus poderes públicos), no ya en los Gobiernos, sino ante todo, en la sociedad y en la opinión pública de otras naciones, a fin de que éstos, a su vez, influyan y determinen la actitud de sus gobernantes (y de los medios de comunicación) en la relación entre los dos países. La paradoja (positiva) es que la visión (compleja, rica, no estereotipada) de nuestro país que construye *el otro* rebota y se proyecta en la percepción (y con frecuencia en la autoestima) de nuestra propia sociedad gracias a la dinámica globalizadora que mueve la comunicación en los medios y en las redes.

La **empatía**, la capacidad de adoptar el lugar del *otro*, es imprescindible para entender la propia naturaleza de la Diplomacia Pública y, por tanto, para poder construirla de manera coherente y creíble. Y aquí, de nuevo, la diplomacia tradicional se enfrenta al reto de transformarse para actuar eficazmente en el foco de proximidad de la Diplomacia Pública de su país.

La expresión *diplomacia pública* se usó por primera vez en 1856, en un editorial del London Times, con una noción cercana a la empatía. Pocos años después, en el Congreso de EEUU, el representante Samuel Cox invocaba –y equiparaba- la *diplomacia abierta* y la *diplomacia pública*: indignado por las intrigas secretas para anexionar a la república Dominicana, se declaró partidario de una diplomacia abierta, pública (“*I believe in open, public diplomacy*”), un uso que anticipaba, de manera simplificada, la articulación entre esos términos, si bien durante todo el siglo XX, *diplomacia abierta* se ha usado por contraposición a la diplomacia de los pactos ocultos y las cláusulas secretas de los Tratados.

La Diplomacia Pública no sólo es nominalmente *abierta*; también lo es, como hemos visto, en su práctica y en sus acciones. El desarrollo de esa cultura de Diplomacia Pública, además de ser una herramienta esencial para generar *atracción*, para acercar pueblos y, por ende, naciones, confiere coherencia a la vocación declarada de incorporar a nuestros ciudadanos a la política.

Aquí nos enfrentamos, como ya he señalado, a otro cambio sustancial que viene afectando, desde hace varias décadas, a las relaciones internacionales y, también, a su control: si tradicionalmente las relaciones entre Estados se

regían por instrumentos jurídicos, ahora asistimos a la proliferación de acuerdos no normativos, bajo la forma de Declaraciones Conjuntas, Comunicados, etc., que no se someten al control legislativo de los representantes de los ciudadanos, pero que son determinantes en las relaciones internacionales. Los ejemplos son innumerables, desde los acuerdos adoptados en las Cumbres Iberoamericanas a los planes de Asociación Estratégica entre España y diversos países –Argentina entre ellos- o, por ejemplo, la Declaración de Copenhague sobre el Cambio Climático.

El caso extremo sería la OTAN que, sin cambiar el Tratado Atlántico de 1949, ha modificado por esa misma vía nada menos que la estrategia, las misiones y, en gran medida, la propia naturaleza de la Organización, al tiempo que ha integrado en su seno, con excepción de Rusia, a sus antiguos enemigos.

En Europa, el Tratado de Lisboa, además de contener otras novedades importantes, ha consagrado con rango normativo pasos en la integración y en la cooperación europeas que los Jefes de Gobierno habían acordado en sucesivas Cumbres. El jueves pasado, los jefes de Gobierno del Euro, aprobaron un paquete de ayuda a Grecia que, en el caso de España, supone un aporte de casi 200 € por español. El control parlamentario será político y *a posteriori*.

En la historia de los *acuerdos no normativos* con recorrido y final feliz desde la óptica del Gobierno Abierto, el lugar de honor corresponde a la Convención de Ottawa para erradicar las minas antipersonales. En 1992, seis organizaciones internacionales lograron que la Convención de Ottawa fuese firmada y entrara en vigor tras ser ratificada por 133 países, todo ello en sólo dos años, un tiempo récord en este tipo de acuerdos. Hoy, 155 Estados son parte del Tratado; entre los 37 países que no se han adherido al Tratado, tres miembros del Consejo de Seguridad de la ONU: EEUU, Rusia y China.

En el entramado de las relaciones exteriores, las empresas, son parte del sistema, mientras que las ONG, están en zona fronteriza. Las ONG's encuadraban, encauzaban y representaban a los ciudadanos, actuando, en su nombre y con una sola voz por agrupación ante los poderes públicos, lo que favorecía una interlocución institucionalizada. Las propias ONG's eran instituciones de la sociedad civil operando como tales en un marco de libertades reconocidas.

¿Por qué hablo en pasado? Porque en la era de Internet, se difumina la intermediación de las instituciones y organizaciones. Del *“únete a nosotros”* de las organizaciones tradicionales, se pasa a un plano abierto, sin barreras: *“unete”*. Los individuos, libres a veces de la pertenencia, se autoorganizan para moldear la sociedad de la que se sienten parte, evidenciando, cada vez más, grados de compromiso que casi dábamos por perdidos.

El inicio del siglo XXI nos ha traído un gran avance en la revolución tecnológica al que ya veníamos asistiendo, un proceso que se ha acelerado en los últimos cinco años con el desarrollo de la web2.0: la telefonía móvil -con los SMS- y los blogs permiten a ciudadanos individuales, no necesariamente integrados en

organizaciones sociales, difundir sus ideas y relacionarse con sus pares; la reciente emergencia de las redes sociales abiertas o selectivas (Facebook, Twitter o el español Tuenti nacieron en 2006), además de ofrecer oportunidades de interacción a jóvenes y adolescentes, han proyectado también a la primera línea a millones de ciudadanos que quieren y pueden modelar sus propias vidas y que se agrupan libremente en estructuras no orgánicas ni jerarquizadas.

El tráfico en la red se duplica cada cien días, lo mismo que la capacidad de los ordenadores cada diez y ocho meses, con un coste para el consumidor que representa el 1% del de 1970 Y no es ya sólo un fenómeno del *primer* mundo.

En ese actuar de los individuos, como ciudadanos del ciberespacio, “*un mundo que está en todas parte y en ningún lugar*”, el activismo político está ocupando en nuestros países espacios cada vez más amplios e influyentes. Ese es el rasgo más destacado de la *sociedad posmoderna*: actores individuales en redes, que reconocen referentes, pero que carecen de jerarquía o de liderazgos reconocidos y que, a su vez, movilizan y crean opinión. Lo hemos visto recientemente en dos acontecimientos bien distintos: las revueltas árabes y el 15M.

El nuevo umbral tecnológico tiene un doble efecto: de una parte, tanto los Gobiernos como los internautas están en condiciones de usar aplicaciones que permiten a los primeros ofrecer servicios eficaces y accesibles de administración electrónica y, a los segundos, demandar no sólo esos servicios sino mayor transparencia, mejor acceso a la información y la capacidad de opinar y de ser escuchados. Así parece haberlo entendido Alfredo Pérez Rubalcaba, el candidato socialista, al sintetizar su plan de acción: “*escuchar, hacer, explicar*”.

La extensión de políticas de Gobierno Abierto viene a ser el resultado de esa confluencia e implica el reconocimiento, por parte de los poderes públicos, de una *nueva frontera* que no es sólo tecnológica –la tecnología es un instrumento, no un fin en sí mismo- sino también política. Si la sociedad en red actúa de manera distribuida en un mundo plano, como plano es es también el ciberespacio, ello implicará, inevitablemente, el fin de las burocracias jerarquizadas. La metáfora de ese futuro sería la afirmación realizado desde el Gobierno de una región española: “se viene el apagón tecnológico de la Administración”.

Pero los ciudadanos que viven en el ciberespacio –*la ciberpolis*- no quieren sólo ser mejor administrados; quieren también ser mejor servidos, más informados y escuchados. La conciencia de su influencia y las respuestas públicas a estas demandas hacen crecer la blogosfera política en número y en calidad, y acercan a esos ciberciudadanos a la política con unos nuevos términos de relación que no se traduce necesariamente en el encuadramiento. En todo caso, el lugar de la ciberpolítica no es un espacio propio ni diferente; bien al contrario, comparte la arena política con otros poderes políticos, sean públicos o sociales, lo que abre escenarios de influencia y cooperación.

El cambio es profundo, pero es difícil saber en qué grado ese cambio tiene efectos cualitativos de gran intensidad o simplemente acelera un proceso de comunicación, obligando a otros actores a actuar en ciclos de 24 horas, siete días a la semana.

También sería aventurado afirmar que el uso de las nuevas tecnologías contribuye, de manera determinante, a extender la democracia en el mundo; en todo caso, es indudable que tiene un creciente papel en comunicar *la causa de la democracia*.

El crecimiento exponencial de la web2.0, con todas sus capacidades, está produciendo, en países con alta tasa de penetración de Internet, el desplazamiento del activismo político desde los SMS a los blogs y a las redes sociales que, como Twitter, coexisten y se retroalimentan con la blogosfera, de la que, en la práctica, a través de los hipervínculos comprimidos, forman parte.

Twitter nació con una pregunta inocente: “¿qué haces?”; hoy, interroga a sus socios con una pregunta de mucho mayor calado: ¿“qué pasa”? Tal vez eso explique buena parte de su éxito.

Si la posmodernidad se caracteriza, como el vehículo que es Internet, por ser global, ¿cuál es el lugar de los Estados-Nación? ¿en qué espacio quedan las identidades de esos Estados territoriales?.

Podemos encontrar referencias para algunas respuestas a esas preguntas – también nuevos interrogantes en cuanto al papel de los ciudadanos- en el proceso de construcción de la Unión Europea, un espacio integrado supranacional en que los Estados han puesto en común ámbitos de su soberanía que hasta hace pocos años se consideraban dominios reservados indeclinables del Estado-Nación. Los miembros de la UE no sólo han eliminado las fronteras interiores, abriéndolas a la libre circulación de personas, mercancías y servicios, sino que han renunciado a las monedas nacionales para sustituirlas por una moneda común y han decidido, también, impulsar una unión política, avanzando hacia una política exterior y de seguridad común que contará con un Servicio Diplomático de la Unión, la cual, a su vez, cuenta con personalidad jurídica propia.

Son pocos los elementos que identifican en el pensamiento clásico al Estado territorial que no se han visto afectados por el proceso de integración europea. Los Estados han transferido competencias –soberanía- a la Unión, pero ello, lejos de debilitarles, les ha fortalecido, ya que han pasado también a compartir la soberanía de otros Estados. En las relaciones exteriores, la Unión ha permitido, por ejemplo, a España, proyectar sus intereses y prioridades (América Latina, el Mediterráneo) a la Unión y multiplicar exponencialmente su capacidad de actuación.

La integración tampoco ha resultado ser un ejercicio de suma cero en lo que se refiere a las identidades de las naciones europeas. Bien al contrario las ha reforzado y enriquecido, aportándoles un sentido cosmopolita, de pertenencia a un espacio cultural amplio y sin fronteras, a una Unión que algún día, cuando

supere la crisis, volverá a querer ser un actor global, con principios y objetivos compartidos.

En 1994, Carl Bildt, entonces Primer Ministro de Suecia y hoy Ministro de Exteriores, envió un correo electrónico a Bill Clinton para felicitarle por el fin del embargo comercial a Vietnam. Fue el primer e-mail –que se conozca- entre dos jefes de Gobierno. Hoy, Bildt, Ministro de Exteriores, mantiene uno de los blogs políticos más visitados de Suecia, país pionero en la regulación del acceso a la información.

David Milliband exMinistro laborista de Asuntos Exteriores del Reino Unido, lideró un impulso modernizador y de apertura en su Ministerio, usando las capacidades de la web2.0. Hoy, Hoy, más de cuarenta Embajadores y altos funcionarios del Foreign Office mantienen blogs que, en su mayoría, se expresan con tanta apertura como libertad y ausencia de rigidez. A comienzos de 2010, Milliband organizó una Conferencia virtual con 200 representantes en el exterior, debatiendo cuestiones políticas y organizativas. Su sucesor, el conservador William Hague, ha mantenido y potenciado el departamento de diplomacia digital del Foreign Office que, recordaba está en contacto permanente con los diplomáticos que trabajan en otros países, a los que ese departamento les incita y ayuda a incrementar el uso de las redes sociales para comunicar, establecer relaciones de proximidad y seguir la realidad de otros países.

Lo que vemos en el Foreign Office no es una excepción, sino parte de un conjunto de políticas activas verificables que convierten la noción de Gobierno Abierto en un factor transversal al conjunto de las administraciones británicas, que configuran así una auténtica *cultura de Gobierno Abierto*, en la que el Reino Unido está claramente a la vanguardia. Con una metodología diferente, el impulso de Obama al Gobierno Abierto, va hacia el mismo objetivo integral de transparencia, participación y colaboración. En el caso del Departamento de Estado, algunas de las propuestas aportadas son sumamente interesantes. En España, es muy destacable el portal Irekia, puesto en marcha por el Gobierno Vasco en su estrategia de Gobierno Abierto.

Conclusión: la revolución (en asuntos diplomáticos) ya está entre nosotros

Aunque la diplomacia es singular por su misión de proyectar hacia el mundo los objetivos y las políticas de las naciones, ya no es, como tradicionalmente, algo que suceda entre gobiernos y detrás de puertas cerradas; hoy, en la medida en que la distinción entre lo doméstico y lo exterior se difumina, la política exterior se convierte cada vez más en el dominio de toda la gente, lo que la incluye plenamente en el debate sobre el Gobierno Abierto.

Una de las características específicas de la acción exterior y de la diplomacia de un país es que su ámbito y su naturaleza la convierten en la más global de las políticas domésticas; es así relevante para los propios ciudadanos, como lo es también para los ciudadanos de otros países con que se relaciona. Las

oportunidades de información y comunicación globales acrecientan el conocimiento y el interés de esos ciudadanos: Internet es hoy un asiento de primera fila para seguir la política exterior de los Estados con sus aciertos y fortalezas; también, con sus debilidades y errores.

En ese sentido, la diplomacia de hoy, la que tiene como referentes a los Jefes de Gobierno y los Ministros es muy abierta; con la extensión de la web2.0 comienza a ser más dinámica y directa; su público ya no es una audiencia a la hora fija de un informativo de noche o mediodía, sino el ciudadano individual que está en el metro, en el trabajo o en un café, ciudadanos que, a través de las redes, difunden en tiempo real, pero también opinan y crean opinión.

Están puestos, por tanto, todos los elementos para que se produzca el salto a una auténtica *diplomacia abierta*. Si la tecnología permite tanto el acceso a la información como la posibilidad de difundirla y opinar sobre ella, es inevitable la demanda de que se profundice el acceso a la información y la calidad de ésta; al mismo tiempo, si los Gobiernos desean mantener y reforzar su legitimidad política no podrán ignorar que la web2.0 convierte a los ciudadanos en actores que comparten, con los mismo medios, el terreno político. Ello, lejos de ser un nuevo flanco de combate -con medios ya no desiguales-, es todo un estímulo para crear nuevos espacios de participación y colaboración.

Ese escenario que he descrito profundiza también el carácter dual de la diplomacia en nuestro siglo, que Milliband sintetiza en las que he citado anteriormente, una dualidad que, al tiempo que conserva elementos que le son consustanciales, contiene otros que la hacen completamente diferente.

Pero, al mismo tiempo, la construcción de una *diplomacia abierta* requiere contemplar otros factores que determinan la implementación del Gobierno Abierto.

Efectivamente, el Gobierno Abierto exige, además de una visión y una acción integrada en el conjunto de las áreas del Gobierno (de los Gobiernos), un impulso transformador para una nueva cultura cuyo objetivo central es implicar al ciudadano en el trabajo de Gobierno y, en particular, en la construcción y evaluación de las políticas, algo que no significa en absoluto gobernar por plebiscitos en Internet ni supone –parecería innecesario decirlo- renunciar a las competencias o responsabilidades ni menoscabar la legitimidad de quienes gobiernan; antes al contrario, como se ha dicho, la fortalece.

Ese cambio cultural, para que sea real y efectivo, no puede quedarse en la epidermis del Gobierno, sino que debe extenderse y transformar al conjunto de las Administraciones. Para hacer viable la transformación cultural hacia el interior del Gobierno, es preciso, además del imprescindible impulso político que el cambio tecnológico llegue también, al mismo ritmo, a las Administraciones. Si hace pocos años éstas contaban con equipos más avanzados que la minoría de los ciudadanos que los poseían, hoy se ha invertido la situación. La mayoría de los ciudadanos dispone de ordenadores más potentes y modernos que los que usa la propia Administración.

Por otra parte, para asociar a estos actores plena y eficazmente al impulso político de transformación, la construcción del Gobierno Abierto ha de tener también profundos efectos transformadores en los procesos internos de las administraciones. Si al ciudadano-funcionario se le privase, en su propio ámbito, de los privilegios que el Gobierno Abierto ofrece al ciudadano común, ello sería difícilmente justificable tanto conceptualmente como por principios de coherencia, eficacia y credibilidad.

Los profundos cambios que han afectado a la diplomacia y a las relaciones exteriores en las últimas décadas han tenido un reflejo muy limitado en las estructuras y en los procesos de formación interna de la política exterior. En el segundo caso, los cambios producidos han traído nuevas instancias para la construcción y proyección de esas políticas, que a veces se superponen –y se imponen- a la diplomacia.

En países como España, la transformación en profundidad de la diplomacia, del Servicio Exterior, para que sea un instrumento eficaz ante la *revolución en los asuntos diplomáticos*, capaz tanto de ejercer la representación como de interactuar con otros actores y en los nuevos entornos, es, más que una necesidad, una urgencia inaplazable.

En un recuento no exhaustivo, esa transformación deberá abarcar, por ejemplo, una reforma en profundidad de la formación de los diplomáticos, adecuándola a los nuevos retos y prioridades; procesos de preparación específica para quienes –diplomáticos o no- vayan a ocupar un puesto en el exterior, o la introducción de mecanismos objetivos de evaluación. En la medida en que quienes actúan en nombre de España en otros países son el instrumento de esa acción y su rostro más visible en esos países, las políticas de Gobierno Abierto o las estrategias de Diplomacia Pública deben constituir elementos relevantes y permanentes de las capacidades colectivas y personales de la diplomacia y de los diplomáticos. A todo ello habría que agregar otras cualidades como la formación en técnicas de comunicación y, obviamente, la comprensión de la sociedad en red.

La diplomacia del Gobierno Abierto deberá transformar, también los procesos internos: en primer lugar, introduciendo objetivos (generales, por país, por área temática) periódicamente revisables y evaluables; en segundo lugar, creando cauces participativos, con elementos de *escucha activa* tanto hacia afuera como dentro de la propia organización diplomática. Ante el reto de aplicar la dimensión interna del Gobierno Abierto, la diplomacia aparece como una de las estructuras más tradicionales y jerarquizadas; sin embargo, el principio de autoridad o jerarquía en la dirección de los procesos y en las decisiones no se contraponen, en modo alguno, con el desarrollo colaborativo de esos procesos, abriéndolos, a través de cauces formales o informales (como los que ofrece la web2.0), a la participación de los diplomáticos de los académicos y, por qué no, de los ciudadanos interesados en aportar propuestas e ideas.

El miedo al cambio no es sino la mayor expresión de la ignorancia.