



12
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LAS NUEVAS MANIFESTACIONES DE LA
DIPLOMACIA EN UN MUNDO GLOBALIZADO:
EL CASO DE MEXICO

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
JOSE VICENTE L BORJON
LOPEZ - C O T E R I L L A

MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedico ésta investigación:

- A mi país.
- A mis padres.
- A mis hermanas.
- A Magda.

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mi más sincero agradecimiento a los sinodales de mi prueba escrita: el Dr. José Antonio Murguía Rosete, la Maestra Lucía Irene Ruiz Sánchez, el Maestro Juan Carlos Mendoza Sánchez, el Maestro Raúl Benítez Manaut y el Embajador Alfredo Pérez Bravo, quienes estoicamente leyeron mi trabajo y contribuyeron a mejorarlo.

En especial a la profesora Lucía Irene por el trabajo y tiempo que dedicó en ayudarme. Siempre se mostró accesible a mis consultas y reconociendo mi potencial, me impulsó a dar mi máximo esfuerzo. Creo que he sido privilegiado en contar con su asesoría para ésta tesis y su amistad hacia mí.

Otra persona que me ha ayudado de gran manera a llegar a esta etapa en mi formación académica ha sido el Maestro Juan Carlos Mendoza. Como mi jefe en el trabajo, me enseñó las bases para poder estructurar de manera clara y coherente mis ideas. Como su ayudante en la clase que imparte en la UNAM, pude aprender muchísimo sobre las relaciones internacionales de México; enseñanza que busque incorporar a esta tesis. Juan Carlos Mendoza de manera desinteresada me ha ofrecido su amistad y su apoyo tanto dentro como fuera del trabajo, ésto se lo agradezco y lo aprecio.

Estoy convencido de que como profesional, mi formación la debo a todos los maestros del Centro de Relaciones Internacionales que en algún momento me han enseñado y me siguen enseñando. De esta manera, quiero hacer especial mención al Dr. Héctor Cuadra, al Maestro Alfredo Romero, el Maestro Alfredo Córdoba Kuthi, el Dr. José Cabra, el Dr. Edmundo Hernandez Vela, el Dr. Alejandro Chanona, la Dra. Cristina Rosas, entre muchos otros profesores. También deseo expresar mi agradecimiento al Lic. Ignacio Martínez Cortés, la Lic. María Rosa López González y el Lic. Rafael Velázquez quienes de manera desinteresada, siempre me apoyaron en mis trámites para titularme.

Reconozco mi deuda con el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Durante los pasados dos años, en dicha Institución he podido complementar y enriquecer mi formación profesional. Mi sincero agradecimiento a la Embajadora Olga Pellicer por permitirme colaborar en las labores cotidianas del Instituto. También deseo mencionar el apoyo recibido de parte del personal de la Biblioteca, del "Oso" y en general de todos mis compañeros de trabajo.

Tal vez mi principal deuda es con la Universidad Nacional Autónoma de México quien, aparte de la posibilidad que me otorgó de estudiar con profesores de excelencia académica, me enseñó los valores y obligaciones que tiene y debe preservar un universitario hacia su país, su sociedad y sus semejantes.

INDICE

INTRODUCCION	Página 2
CAPITULO I	
LA EVOLUCION DE LA DIPLOMACIA	9
Definición de la diplomacia	11
Desarrollo histórico de la diplomacia	17
El surgimiento de una nueva diplomacia: el fin de la diplomacia "secreta"	37
Notas	49
CAPITULO II	
LA DIPLOMACIA MODERNA	52
Diplomacia y modernización: la globalización como característica	53
La diplomacia multilateral	62
Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas	69
Práctica diplomática multilateral	73
Notas	86
CAPITULO III	
NUEVAS MANIFESTACIONES DE LA DIPLOMACIA	89
La diplomacia "ad hoc"	91
La diplomacia de Conferencia	96
La diplomacia a Alto Nivel	107
La Convención de Nueva York sobre las Misiones Especiales	123
La Neodiplomacia	127
Notas	151
CAPITULO IV	
NUEVAS FORMAS DE LA DIPLOMACIA MEXICANA	156
Organización jurídica de la política exterior mexicana	159
El surgimiento de una política exterior activa	163
La política exterior mexicana en la era de la globalización	174
La diplomacia ad hoc en el período 1988-1994	178
Notas	201
CONCLUSIONES	204
BIBLIOGRAFIA	214

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La actuación de los Estados en el contexto internacional generalmente se ha manifestado por medio de la óptima utilización de su poder nacional para que sus intereses como nación puedan ser alcanzados. De esta forma, la diplomacia ha sido, es y será uno de los instrumentos privilegiados para la consecución de dichos objetivos. Por lo anterior, la diplomacia se debe entender como toda actividad que realiza un gobierno ante otros Estados por conductos reconocidos recíprocamente como oficiales.

En este trabajo analizaremos, a partir de la formación profesional de un internacionalista, al fenómeno de la diplomacia frente a la presente coyuntura internacional. Como marco teórico para explicar la realidad internacional y el papel que juegan las nuevas formas de negociación política, hemos buscado ir más allá de la tradicional explicación Realista. Por consiguiente, incorporamos elementos de las teorías *globalistas* con el fin de establecer las intrincadas redes de interdependencia que caracterizan al actual sistema internacional. Lo anterior nos permite entender a la diplomacia como parte de los procesos de cambio mundial y reconocer así, la relación que existe entre la globalización de las relaciones internacionales y el auge de nuevas prácticas de negociación política.

Nuestra hipótesis estriba en que, frente al fenómeno de la globalización nos encontramos con nuevas formas de prácticas diplomáticas. Aun cuando éstas respondan a un sistema internacional sumamente complejo y dinámico, aquéllas prácticas que no se circunscriben a la diplomacia tradicional, deberán convivir con ésta en las acciones que se lleven a cabo para realizar los objetivos de política exterior de un Estado.

INTRODUCCION

Para nosotros, la aparición continua de nuevas formas y procedimientos en el terreno de la negociación entre los Estados, que involucran además de diplomáticos profesionales a otro tipo de funcionarios que, según el caso, actúan de manera similar a los diplomáticos y disfrutan en ocasiones de un estatuto privilegiado parecido, es un fenómeno relativamente reciente. Como comprobaremos, esto es resultado del proceso de globalización que determina la necesidad de negociar en otros escenarios por medio de otros funcionarios públicos. Dicho proceso ha estimulado la aparición de nuevos actores que cumplen el rol tradicional de los diplomáticos. A éstos actores los hemos estudiado mediante la adopción como unidad de análisis, de la categoría de neodiplomacia.

Por consiguiente, dentro de los objetivos de este trabajo tenemos el de conocer qué es la neodiplomacia, su origen, su proyección a futuro, su necesidad y su posible beneficio. Adicionalmente buscamos identificar y analizar las principales formas de las prácticas diplomáticas modernas.

De esta forma, nuestra investigación busca sistematizar lo poco escrito sobre las negociaciones políticas realizadas por agentes no diplomáticos y poder así contribuir a su explicación. Empero, la originalidad de este trabajo reside precisamente en proponer una nueva categorización de las nuevas formas de la diplomacia, destacando a la neodiplomacia.

Pretendemos ir más allá de la mera identificación y ejemplificación de nuevas formas de diplomacia, para verlas realizadas en un caso concreto: el de México durante los años 1988-1994. Nuestro país ilustra de que manera los cambios a nivel internacional afectan los procesos internos de modernización y crean la necesidad de diversificar los actores con capacidad de negociación en el exterior.

INTRODUCCION

La política exterior del presidente Carlos Salinas de Gortari buscó una mejor inserción de México en la dinámica internacional y a través de fortalecer la posición de nuestro país en el concierto de las naciones. El mandatario mexicano reconoció la importancia de la economía y de las negociaciones económicas en el actual contexto internacional. De ahí las medidas aplicadas para modernizar y hacer competitivo el aparato productivo del país. También la creciente importancia, a nivel internacional, de acuerdos marco de complementación económica e inclusive de libre comercio dentro de la estrategia para lograr un mejor posicionamiento del país en la dinámica internacional.

Recientemente, la política exterior mexicana ha sufrido una importante transformación mediante un proceso de descentralización de la misma. Así, los asuntos de política económica exterior, cada vez más técnicos y especializados, fueron asumidos por las Secretarías de Estado correspondientes; esto ha despertado un debate respecto a la pérdida de importancia de la Cancillería mexicana. En materia de comercio internacional e inversiones es muy pobre el papel desempeñado por la Cancillería y su coordinación con las otras secretarías es incompleta.

Lo que debe quedar claro es que sólo la Secretaría de Relaciones Exteriores puede ser garante de los principios de política exterior de nuestro país. El negociador económico, comercial o financiero, al negociar lo hace mediante un *quid pro quo* de manera pragmática y buscando un beneficio para las dos partes. De ahí la importancia de la cancillería mexicana para que a partir de una visión global del ambiente nacional e internacional pueda custodiar los principios de política exterior y alcanzar los objetivos propuestos. Por eso mismo la diplomacia mexicana debe ser pieza clave en el desempeño de sus tareas cotidianas para dar expresión concreta a los propósitos

INTRODUCCION

nacionales de reforzar nuestra seguridad, aumentar nuestro bienestar y fortalecer nuestro prestigio.

Así, frente a la situación mundial, llena de paradojas e incertidumbres, los tradicionales encargados de representar al Estado en el exterior -los diplomáticos- se enfrentan al reto de desempeñar un rol más dinámico mediante una mejor preparación. La diversificación de las relaciones internacionales, ya no sólo políticas sino también económicas, militares, culturales, científicas, etc. requiere de un diplomático con la capacidad de representar dignamente a su país en una multiplicidad de foros. Hoy en día vemos como nuevos actores -la iniciativa privada, los militares, grupos de científicos, organismos no gubernamentales, enviados oficiosos- asumen labores tradicionales de representación y negociación que antes correspondían a los representantes permanentes de México.

Por consiguiente, el resultado que se espera obtener de esta investigación es analizar las tendencias de las nuevas formas de diplomacia, el papel que juegan y el que desempeñarán a futuro. Además se podrá -mediante el análisis del papel actual del neodiplomático- concluir cual podría ser el futuro de la diplomacia. Es fundamental evaluar, frente al actual contexto internacional, si la diplomacia como la conocemos tiene utilidad para un Estado o está condenada a ser una figura decorativa.

Esta investigación también pretende demostrar la conveniencia de un trabajo conjunto entre el neodiplomático y el diplomático tradicional. El resultado práctico, por lo que toca a nuestro país, se podría traducir en un fortalecimiento del papel de coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en cualquier negociación internacional y en una mejor preparación del aspirante al Servicio Exterior Mexicano.

INTRODUCCION

con miras a representar mejor a nuestro país en el mundo y desempeñar cada vez con más eficacia las innumerables tareas que se requieren.

De este modo, en el capítulo 1 se definirá qué es la diplomacia, el significado y alcance del concepto, su evolución, y qué se debe entender por diplomacia moderna. Asimismo, se pasará a reconocer el papel que la diplomacia ha tenido dentro de la historia de las relaciones internacionales. Se destacarán ciertos momentos históricos que afectaron las formas de llevar a cabo la negociación hasta el final de la segunda Guerra Mundial. De esta manera, podremos comprender cómo se han venido gestando las características del diplomático moderno. Además, lo anterior nos permitirá establecer la estrecha relación que siempre ha habido entre los cambios a nivel mundial y sus efectos en la práctica diplomática.

Posteriormente, en el capítulo 2 analizaremos la relación existente entre la diplomacia y los procesos globalizadores de la modernización para reconocer las características de la diplomacia moderna. De esta forma, en dicho capítulo nos centraremos en analizar el gran desarrollo que ha tenido la diplomacia multilateral. Se verá la importancia que tiene la diplomacia multilateral y diferentes manifestaciones de su práctica diplomática en la actualidad.

A continuación, en el capítulo 3, debido a que la diplomacia moderna no sólo es aquella que se desarrolla en los organismos internacionales, se analizará una serie de prácticas diplomáticas no tradicionales que se les ha denominado como diplomacia "*ad hoc*". Así, definiremos y caracterizaremos a otras formas de negociación política enmarcados en dicha categoría. Tal será el caso de la *diplomacia de conferencia*, *diplomacia a alto nivel*, *las misiones especiales* y la *neodiplomacia*.

INTRODUCCION

En el último capítulo, buscaremos ejemplificar las diferentes manifestaciones de la diplomacia moderna en el caso concreto de México durante el periodo del gobierno del Carlos Salinas de Gortari. Aprenderemos que México no está ajeno a las transformaciones de la vida moderna en general y de la práctica diplomática en particular. Comprobaremos que en nuestro país, durante los últimos años, ha habido un aumento de las prácticas de neodiplomacia y que dicha tendencia persistirá bajo una relación que en momentos podría entrar en conflicto con la diplomacia tradicional que lleva a cabo la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por esto, lo importante será enriquecer y coordinar ambas corrientes para que no se pierda el principio de unidad del Estado en su actuación en el exterior.

CAPITULO I
LA EVOLUCION DE LA
DIPLOMACIA

CAPITULO I

"Legatus est vir bonus peregre missus ad mentiendum Respublica causa"
(Un embajador es un hombre honrado enviado al extranjero a mentir por el bien de su país) ¹

Con este aforismo atribuido a Sir Henry Wotton, un distinguido diplomático británico al servicio del Rey Jaime I, podemos comprender la problemática en torno a la concepción de la diplomacia, pues éste término se usa con significados muy variados, algunos haciendo honor a la profesión mientras que otros desvirtuándola. Valga decir que Sir Henry Wotton al escribir dicho aforismo en el libro de visitantes distinguidos de la pensión donde pernoctó, lo hizo en son de broma, aunque desgraciadamente no se interpretó de tal manera.

Lo cierto es que la gran mayoría de las personas no tienen claro que es un diplomático y cuales son sus funciones. Son muchos y muy variados los errores de percepción respecto a la diplomacia. Algunos piensan que lo único que hacen los diplomáticos es ir a innumerables *cocktails* y hacer acto de presencia en eventos oficiales. No faltan también los que se imaginan a los diplomáticos paseándose en lujosos carros y sin ningún respeto por los señalamientos de tránsito. Muchos pensarán que éstos personajes dedican la mayor parte de su tiempo en actividades de recreación como el golf, el polo y el cricket. Estas percepciones representan en general, una grave distorsión de la realidad. El diplomático, como veremos, tiene muchas funciones adicionales a las de representación. Sus inmunidades y privilegios, como aprenderemos más adelante, responden a la necesidad de otorgar al agente diplomático, la mayor libertad posible para el buen desempeño de sus labores, no son un privilegio hacia la persona en sí, sino una manera de apoyar al representante oficial de un Estado para que pueda desarrollar sus actividades libre de presiones de las autoridades locales. Las actividades de los diplomáticos no están exentas de peligro, pues éstos cotidianamente se enfrentan a situaciones sumamente riesgosas en sus

CAPITULO I

adscripciones en el exterior. Son muchos los diplomáticos que han fallecido al haber sido tomados como rehenes o al haber sufrido algún tipo de atentado terrorista. De ahí que no sea correcta la percepción de la diplomacia como una vida llena de *glamour* y dispendio. Por lo tanto, es necesario comenzar la presente investigación por definir claramente qué es la diplomacia y para que sirve, para poder así identificar más adelante de que manera se vienen gestando nuevas formas de negociación pacífica.

Definición de la Diplomacia:

Comencemos por señalar como en el lenguaje corriente se usa indistintamente la palabra "diplomacia" para designar varios conceptos por completo diferentes. Unas veces se la emplea como sinónimo de "política exterior". Otras veces significa "negociación". Más estrictamente, la palabra designa los procesos y mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo esa negociación. Un cuarto sentido es aquél en que se le emplea para designar a una rama del Servicio Exterior. La quinta interpretación de esta palabra es la que la identifica con una cualidad o don abstracto que en su sentido más favorable implica habilidad en la conducción de la negociación internacional y en su peor sentido supone los aspectos más insidiosos del tacto.²

Como se puede apreciar, nos enfrentamos a lo que Giovanni Sartori refiere como un problema de "ensanchamiento de conceptos". Esto quiere decir que:

"... se amplía el radio de un concepto esfumando su definición; (...) lo que se gana en amplitud comprensiva se pierde en precisión. En el afán de abarcar más terreno, terminamos por decir poco, y por decir poco de un modo cada vez menos preciso. Llegamos así a conceptos cada vez más vaporosos, diluidos, amorfos, indefinidos. Y esa no es ninguna solución."

3

CAPITULO I

Para nosotros, esto representa un primer desafío a sobrellevar; ya que debemos establecer primero una clara concepción de qué es la diplomacia, para llegar a entender a ésta en su vertiente moderna. Si no entendemos el significado real y amplio del concepto de diplomacia, al analizar el desarrollo histórico de la misma, no podremos reconocer su transformación.

En esta forma, el origen de la palabra "diplomacia" se encuentra en el verbo griego *diplóo*, que significa "plegar". En tiempos del Imperio Romano, todos los pasaportes, pases para circular por las carreteras romanas y salvoconductos iban estampados sobre placas dobles de metal, plegadas y cosidas entre sí en forma especial. Esos permisos metálicos se llamaban "diplomas".

Más tarde la palabra "diploma" se amplió para designar otros documentos oficiales y no metálicos, en especial aquéllos que conferían privilegios o contenían arreglos con comunidades o tribus extranjeras ⁴. Al crecer los imperios se crearon secciones especiales para archivar y resguardar esos documentos. Así, al principio la *res diplomatica* se refería propiamente al oficio de ocuparse de archivos o diplomas y no fue hasta el siglo XVIII cuando el uso de los términos "diplomacia" o "diplomático" se empezó a aplicar a la dirección o manejo de las relaciones internacionales ⁵. Por lo tanto, es importante destacar que lo que hoy conocemos como diplomacia o diplomático, tiene un origen relativamente reciente. Como se puede apreciar por el origen de la palabra, el diplomático estuvo siempre asociado con la posesión de documentos oficiales que le conferían ciertos privilegios o facultades para negociar con extranjeros, situaciones que subsisten hasta nuestros días en que el concepto moderno de diplomacia va más allá de su origen, al abarcar variadas facetas de las relaciones pacíficas entre los integrantes de la comunidad internacional.

CAPITULO I

Nicolson en su estudio clásico, La Diplomacia, propone usar la definición que da el diccionario inglés de Oxford, que es como sigue:

*"Diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o arte del diplomático."*⁶

Esta definición, aun cuando es operativa, tiene la desventaja de ser bastante ambigua. Se afirma que es el manejo de las relaciones internacionales por la negociación, pero no dice de quiénes son esas relaciones internacionales -se supone que de los Estados- ni qué otras funciones aparte de la negociación tiene el diplomático.

Por otra parte, Philippe Cahier en su tratado de Derecho Diplomático Contemporáneo define a la diplomacia como:

*"la manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de Derecho Internacional utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación"*⁷

En esta definición Cahier sitúa la diplomacia en el plano de las relaciones internacionales, pues la entiende como la expresión de la conducta exterior de un Estado en dicho ámbito. Como los Estados en muchas ocasiones se encontrarán con que tienen objetivos divergentes en el ámbito externo frente a otros Estados, la solución será conciliarlos por medios pacíficos, preferentemente por la negociación vía diplomática.

Así, al analizar las anteriores definiciones podemos comprender cómo la diplomacia se contrapone al uso de la fuerza y en concreto a la guerra; pues se busca siempre llegar a arreglos por la vía pacífica de la negociación. Los compromisos se

CAPITULO I

deberán lograr evitando la violencia. Sin embargo, es conveniente señalar que la fuerza, si se entiende como presión o coerción, también resulta un instrumento de persuasión. No así la guerra, pues cuando ésta se hace presente, es evidente que la diplomacia ya no puede proseguir. Como bien dice Henry Kissinger:

*"...el arte de la diplomacia consiste en mantener la amenaza de la fuerza en potencia, conservar su magnitud indeterminada y utilizarla sólo en última instancia."*⁸

Ahora bien, la diplomacia es una manera de conducir los asuntos externos de un Estado más no la única. Esto nos ha hecho confundir, en ocasiones, lo que es la política exterior de un Estado con su diplomacia, cuando estos conceptos no son sinónimos. La política exterior abarca todas las instituciones políticas que contribuyen a la formulación de una serie de objetivos, los cuales a partir de una evaluación del escenario internacional, se traducen en una estrategia del Estado en su ámbito externo. La diplomacia es, en cambio, uno de los instrumentos o medios para llevar a cabo dicha estrategia:

*"La política exterior incorpora la formulación de políticas tomando en cuenta procesos políticos, burocráticos y constitucionales y la definición de los principios fundamentales y los intereses nacionales de cada Estado. Así, presupone una continua interacción entre consideraciones internas y el escenario internacional. La diplomacia constituye sólo un elemento de la política exterior, aunque uno de importancia esencial. Implementa [sic] la política exterior a través de la negociación, haciendo que las políticas sean entendidas y si es posible aceptadas por otras naciones. Los intereses, objetivos, y conceptos de política exterior pueden cambiar, mientras que en la diplomacia lo que generalmente cambia son sólo los métodos de implementación [sic] y de persuasión. Sin embargo, las líneas divisorias entre diplomacia y política exterior no siempre son fáciles de distinguir. Al ofrecer información necesaria, presentar la variedad de alternativas y como resultado de su calidad y esmero, la diplomacia puede influenciar la elaboración de políticas."*⁹

CAPITULO I

En efecto, la diplomacia puede lograr mucho mediante la correcta evaluación de los factores de situación de las relaciones internacionales y su hábil utilización. Como bien señala Hans Morgenthau:

*"La diplomacia es el arte de combinar los distintos elementos del poder nacional para que rindan el máximo efecto sobre aquellos puntos de la escena intencional que más directamente conciernen al interés nacional"*¹⁰

No obstante, la diplomacia no sustituye la concepción de la política exterior, su realización depende en última instancia de sus objetivos, los que se definen fuera de la esfera de la diplomacia y que ésta debe tratar como dados ¹¹. Reconocemos por lo tanto que la diplomacia es una técnica esencial de la política exterior más no la abarca en sí, es el medio oficial en el que se pueden dar las relaciones entre un gobierno de un Estado ante otros gobiernos de otros Estados más no es el único canal, como veremos en el desarrollo de este trabajo. A los distintos estilos de conducir dicha actividad se le conoce, precisamente, como práctica diplomática.

Por consiguiente, la diplomacia considerada como una técnica de la acción estatal, es esencialmente un proceso donde las comunicaciones emanadas de un gobierno van directamente al interior del aparato de toma de decisiones de otro. Es la técnica directa de acción estatal, pues ejerce su poder diplomático en el personal clave de otro gobierno o gobiernos.¹²

Hoy en día, se vive una situación internacional caracterizada por una creciente interrelación entre acontecimientos externos y la situación doméstica. Ante nosotros tenemos una nueva etapa de desarrollo científico tecnológico con repercusiones en las formas tradicionales de hacer política. El capitalismo vive una crisis que impulsa a la formación de una economía mundial cuyos ejes son los bloques regionales.

CAPITULO I

Adicionalmente, hay nuevos actores políticos en el escenario internacional, que amenazan con desplazar al Estado como eje fundamental de la sociedad internacional. El resultado de dicha dinámica internacional es que la política exterior de los Estados se vuelve sumamente compleja. La artificial distinción entre política interna y política exterior se ha desvanecido. Además, la distinción que hacían ciertos analistas entre "alta política" (aquella asociada con los temas políticos y de seguridad) y la "baja política" (referente a cuestiones económicas y sociales) se ha vuelto menos importante en la medida en que los temas de la agenda de la "baja política" han cobrado un papel cada vez más destacado en un mundo caracterizado por el establecimiento de estrechas y desiguales redes de interdependencia que desembocan en la dificultad para que el Estado nacional pueda controlar los acontecimientos de origen interno o externo ¹³. Por lo anterior, ya no puede decirse de la diplomacia que esté reservada solamente a la ejecución de instrucciones para la conducción de los asuntos políticos internacionales entre los Estados, sino que ahora la diplomacia moderna responde a una agenda internacional extremadamente diversificada debiendo participar en negociaciones de tipo económico o bien negociaciones sobre temas tan amplios como las comunicaciones, las industrias, la cultura, el medio ambiente, etc. por canales oficiales pero también semificiales, pues encontramos un sincretismo entre lo gubernamental, el empresariado y las fuerzas de tipo transnacional ¹⁴.

Por lo tanto, frente a las dinámicas transformaciones en las relaciones internacionales, se debe ser muy cuidadoso al conceptualizar la diplomacia. Así, a partir de una perspectiva teórica en donde se reconoce la "globalidad" de nuestra sociedad internacional en base a el establecimiento de intrincadas redes de comunicación aérea y marítima, de comercio, de información, de finanzas y de producción entre otras manifestaciones; asumiremos a través de esta investigación la siguiente definición de la diplomacia moderna:

CAPITULO I

*La Diplomacia es el proceso político por medio del cual entidades políticas (generalmente Estados) establecen y mantienen relaciones oficiales, directas e indirectas, entre cada una; en la búsqueda de sus fines, objetivos, intereses y las políticas sustantivas y protocolarias respectivas en el ámbito internacional; como un proceso político es dinámico, adaptable, cambiante y constituye un continuo; funcionalmente abarca tanto la realización y la implementación de la política exterior en todos los niveles, tanto interna como externamente, e involucra esencialmente, mas no está restringida a las funciones de representación, de información, de comunicación, de negociación, y de ejecución, así como procurar por los intereses de los connacionales en el extranjero.*¹⁵*

Esta definición es la que mejor cubre nuestras necesidades de un concepto lo suficientemente comprensivo sin menoscabo de la precisión. Pues reconocer a la diplomacia como un proceso político en donde entidades políticas mantienen relaciones oficiales directas e indirectas, nos va a permitir investigar esas nuevas formas de la diplomacia que no se dan precisamente entre los Estados pero que aún siendo indirectas, tienen un carácter oficioso, pues inciden en el aparato estatal de toma de decisiones y buscan satisfacer algún interés nacional. Además, entender a la diplomacia como un proceso, por lo tanto dinámico y adaptable, es fundamental como punto de partida, pues de lo contrario difícilmente se podrá argumentar que hay nuevas manifestaciones de la diplomacia en el mundo contemporáneo. Finalmente, la conceptualización es lo suficientemente específica como para destacar, no de manera exhaustiva más sí indicativa, las funciones de la diplomacia.

Desarrollo Histórico de la Diplomacia:

Para poder comprender las nuevas prácticas de la diplomacia en el contexto de la globalización es fundamental primero identificar el origen y desarrollo de la práctica diplomática tradicional. Lo anterior nos permitirá comprobar las características de la

CAPITULO I

diplomacia como un proceso dinámico y cambiante; por lo que estaremos en la posibilidad de identificar y explicar a las nuevas manifestaciones de la diplomacia.

En esta sección esbozaremos los orígenes de la diplomacia moderna, destacando varios momentos de su evolución. Se ofrecerá al lector un panorama general de las diferentes etapas de la historia diplomática que permitirán realizar una comparación entre las antiguas y las nuevas manifestaciones de dicho arte en el mundo globalizado en que vivimos. Además podremos reconocer la íntima relación existente entre los cambios en las relaciones internacionales y sus consecuentes efectos en el desarrollo de la práctica diplomática.

Comencemos por asentar que conocer la evolución de la diplomacia implica reconocer el papel de la negociación en la historia misma, pues desde los orígenes de la civilización el hombre se ha visto en la necesidad de negociar con otros grupos de hombres, ya fuera para intercambiar, batallar o socializar. En cualquier tiempo y lugar el hombre al establecer relaciones políticas con otros grupos ha tenido que determinar sus objetivos a la luz del poder real y potencial disponible para alcanzar tales metas; además, ha sido necesario que evalúe los objetivos de otras naciones y su poder real y determinar así hasta que punto estos objetivos diferentes son compatibles entre sí para poder, por lo tanto, emplear los medios apropiados para la construcción de sus objetivos ¹⁶. La necesidad de la puesta en acción de estas funciones es tan vieja y extendida como la política internacional misma.

Por consiguiente, aun antes de que se diera el desempeño de las anteriormente citadas funciones por dependencias organizadas, ya existían enviados o representantes oficiales con el fin de llevar a cabo las negociaciones políticas. Incluso en esos remotos tiempos en donde el hombre apenas empezaba su proceso de

CAPITULO I

socialización en la Historia, se estima que se debió conceder hacia aquéllos que debían negociar cierto tipo de privilegios e inmunidades que se negaban a los otros miembros de la población. Esto les permitiría lograr sus objetivos sin el temor de ser atacados por los habitantes de las aldeas que visitaban.

Hay evidencias que sugieren que la gran dificultad para llevar a cabo intercambios significativos en aquellos lugares en donde los mensajeros pudieran ser asesinados o presos, dio lugar a algunas convenciones básicas que acarrearían penas y resultaban en el aislamiento de la comunidad del incipiente sistema de relaciones. Ya que, como anteriormente se asentó, aún en las épocas más remotas existía la necesidad de negociar, las tribus y hordas de aquél entonces reconocieron la conveniencia de establecer algunas reglas mínimas de respeto hacia la integridad del negociador proveniente de otra tribu, pues de lo contrario, estarían condenados a una situación de guerra permanente y marginados de la posibilidad de llevar a cabo el trueque con otras poblaciones pues nadie los iría a visitar si constantemente mataban a los enviados de otras aldeas. Tan importantes eran las funciones de un representante que hasta la época del Imperio Romano, en donde se dieron importantes avances en la codificación del Derecho, y hasta cierta medida aún entonces, las inmunidades necesarias para salvaguardar la integridad del negociador se fundamentaban en el terreno religioso más que en el legal ¹⁷. Esto es, que la norma que otorgaba cierta inmunidad a los enviados extranjeros tenía un origen de tipo religioso, más que un fundamento legal. De no respetarse dicha norma, los castigos podrían ir desde maldiciones hasta desgracias a las poblaciones por el hecho de haber atacado a aquél enviado protegido por los dioses.

Podemos por lo tanto reconocer en la diplomacia incipiente que se llevaba a cabo por las antiguas civilizaciones, un primer elemento de lo que será la diplomacia

CAPITULO I

en adelante, una investidura especial que protegerá a aquél encargado de negociar. Ésta característica, como veremos posteriormente, persiste hasta nuestros días, pero ahora mucho más elaborada y sistematizada en una reglamentación jurídica obligatoria para los Estados signatarios de la misma.

En los Estados de la Antigüedad (1700 a.C. - 476 d.C.), era frecuente que servidores de los imperios fueran enviados en calidad de mensajeros a establecer relaciones con los países vecinos o a negociar algún tratado de paz.

Como ejemplo tenemos a Egipto, uno de los más importantes Estados de la Antigüedad en Oriente, y entre los monumentos de la diplomacia egipcia más remotos destacan la correspondencia de las Tablas de Tellel Amarna y el tratado suscrito entre el faraón Ramsés II y el rey de los hititas¹⁸. No debe sorprender el hecho de que estos primeros ejemplos de negociación provengan de Egipto pues su constante objetivo era la expansión de su poderío, por lo que la conquista y la negociación eran armas de gran utilidad.

Otra manifestación interesante de la diplomacia y del derecho internacional entre los Estados de la Antigüedad lo constituye el Código de Manú o Código de Leyes de la antigua India (500 a.C.). El arte de la diplomacia, según las Leyes de Manú, consistía en la capacidad para impedir la guerra y consolidar la paz. Ésta y su contrario, la guerra, dependían de los embajadores, pues eran ellos en su actividad los que creaban, entre los vecinos a los aliados o a los enemigos¹⁹.

Ahora bien, desde la Antigüedad hasta el siglo XV una de las principales características a destacar -en materia de negociación- es la existencia de una diplomacia itinerante o ambulante. Se acostumbraba enviar embajadores con la misión

CAPITULO I

de resolver cuestiones específicas, terminadas las cuales regresaban a su lugar de origen. Podría no existir aun un cuerpo profesional dedicado a la negociación y la representación como hoy en día, pero era evidente que la negociación entre los imperios y las ciudades-estado existía y se llevaba a cabo de manera frecuente y aceptablemente organizada.

Por consiguiente, si queremos ubicar a el antecedente lejano del diplomático profesional de nuestros días debemos remontarnos a el heraldo de la Antigüedad. Éste era un agente acreditado para negociar, que gozaba de una investidura especial y era nombrado en base a ciertas cualidades fundamentales, como puede apreciarse en el siguiente párrafo:

"Los estados-ciudades griegos desde el siglo VI en adelante, adaptaron la costumbre de elegir como embajadores a los oradores más elocuentes, a los abogados forenses más hábiles de la comunidad. (...) No se esperaba de ellos que adquiriesen noticias acerca de los países que visitaban ni que redactasen informe alguno a su regreso; todo lo que se les pedía era que pronunciasen un magnífico discurso"²⁰.

Era la buena forma de expresión en ese entonces la principal cualidad buscada en quien llevase a cabo labores de representación. El heraldo, debía plasmar en su verbo el sentimiento de su pueblo; gran responsabilidad si recordamos cómo en ocasiones él constituía el único elemento de quien dependía que hubiese guerra o no.

Como ejemplo de la importancia de los heraldos, mencionaremos el caso de la guerra del Peloponeso en donde Esparta, recelosa del creciente poderío ateniense, se alió con las restantes ciudades del Peloponeso y atacó a Atenas. En aquél entonces, Atenas era gobernada por Pericles (444-429 a.C.) jefe del partido popular y campeón de la democracia. El éxito político de los heraldos atenienses en organizar la Liga de

CAPITULO I

Delos para defenderse del Imperio persa, resultó demasiado caro para el equilibrio en la región helénica, lo que a la postre abriría la puerta al dominio de Macedonia.

En Atenas, Esparta y Corinto, los embajadores eran elegidos en asamblea popular, entre ciudadanos que tuvieran 50 años como mínimo, es por eso que se les llamaba *presbeis*, que significa anciano. Se elegían ciudadanos con fortuna y bienes, que tuvieran prestigio y fueran, como ya se ha explicado, sagaces y elocuentes. Por lo general se nombraba a personas que tuvieran altos cargos en la *polis*; en ocasiones entre los oradores y actores dada la importancia que en aquellos tiempos tenía la elocuencia y la declamación²¹. El número de miembros de la embajada no era siempre igual, variaba de acuerdo con la importancia de la misión; en un principio todos los integrantes tenían igual condición pero luego se designaba a un jefe, que presidía la embajada. Demóstenes, el gran orador ateniense, formó parte de una verdadera embajada enviada a Filipo de Macedonia, en el siglo IV antes de Cristo²².

Adicionalmente, debemos señalar que estas misiones se caracterizaban por estar muy bien organizadas, ya que la conducta de los embajadores se regía por instrucciones escritas. Al emprender el viaje se les entregaba las cartas de recomendación. Los embajadores gozaban de cierta libertad y podían expresar y manifestar su propia iniciativa; pero sin salirse de las instrucciones recibidas. Al llegar el lugar presentaban las cartas de recomendación y quien las recibía a su vez les ofrecía los consejos o indicaciones pertinentes. Al regresar de su misión los embajadores presentaban su informe en el seno de la asamblea popular y, en caso de ser aprobado, se les entregaban recompensas de tipo honorífico, como por ejemplo, la corona de laurel.

CAPITULO I

Las importantes contribuciones de los pueblos helénicos a la cultura universal y en especial al desarrollo de la práctica diplomática (como las costumbres referentes a las relaciones diplomáticas de las ciudades-estado y la figura del heraldo) fueron heredadas por los romanos.

La historia de los romanos está repleta de grandes batallas y conquistas en el proceso de formación de un Imperio, como este Imperio se logró en base al uso de la fuerza porque la negociación no era muy socorrida. Sin embargo, vale la pena destacar que la contribución romana a la diplomacia más que en el terreno de la negociación, se dio en el del derecho internacional. Pues debido a la extensión que llegó a adquirir el Imperio Romano, fue necesario elaborar algún tipo de normatividad respecto a la manera de juzgar a los ciudadanos que eran de Roma frente a aquéllos que no eran romanos, lo que sentó las bases del derecho de gentes que en la época contemporánea se ha venido desarrollando hasta llegar a ser lo que hoy conocemos como el Derecho Internacional Público.

Fue hasta la última etapa del Imperio Romano, en su fase de declive debido a las constantes invasiones por parte de los pueblos del Rin y del Danubio, cuando se vió la conveniencia de un mayor uso de la diplomacia para preservar su poderío imperial. En este empeño, se usaba como estrategia el poner en oposición a los déspotas vecinos. Para tal efecto, era requerido que los embajadores informasen a su soberano de las ambiciones, debilidades y recursos de aquéllos con quienes se esperaba tratar ²³. Entre los métodos diplomáticos usados, se introduce un nuevo elemento en la práctica: el de la observación. Puesto que ya no bastaba tener una buena oratoria para ser embajador, ahora se requerían otras facultades como la observación, la experiencia y la capacidad crítica. Un ejemplo de lo anterior, fue la misión del General Prisco quién representó al Emperador Teodosio II ante el feroz

CAPITULO I

Atila, rey de los hunos, en el siglo V de nuestra era ²⁴. En los últimos años del Imperio Romano, las profesiones de diplomático, abogado y retórico eran muy ventajosas y lucrativas, podían proporcionar al mismo tiempo grandes ingresos y una alta posición social; por ello se explica la tendencia de los jóvenes ciudadanos romanos de adquirir instrucción jurídica superior y luego pasar a la escuela de retórica, ya que en ambas escuelas se prestaba gran importancia al arte de la diplomacia. Vemos así como se van configurando, a través de la historia, las características del diplomático moderno. Aquel representante investido de cierta inmunidad para poder negociar, debía ser no sólo un buen orador, sino también un agudo observador y diestro en el arte de la intriga. De lo contrario, no podría evaluar efectivamente el poder real y potencial de las otras naciones y mucho menos incidir en sus objetivos.

Aun cuando en la última etapa del Imperio Romano se dió un importante desarrollo en las características formativas de la diplomacia, no se logró evitar la caída del Imperio. Tras casi un siglo de guerras y desórdenes, y con el poder de hecho en manos de los jefes militares bárbaros, el rey de los hérulos, Odoacro, destituyó el último emperador, Rómulo Augústulo, y envió las insignias del poder a Constantinopla (476) ²⁵. La instalación de los bárbaros puso fin a la unidad romana y Occidente se fragmentó en diversos reinos que, tras una serie de vicisitudes acabaron por lograr sus fronteras naturales configurando la Europa medieval.

El establecimiento en el medioevo de un sistema de reproducción de las condiciones materiales de existencia cuyo núcleo eran los feudos, caracterizado cada uno por aldeas rodeadas por varios centenares de acres de tierra laborable que los aldeanos trabajaban, además del hecho de que cada propiedad feudal contaba con un señor quien tenía bajo su dominio a una clase de siervos que debían trabajar las tierras de sus señores para tener derecho a trabajar las propias, resultaba en que la

CAPITULO I

economía natural del feudo se bastase a sí misma. Por lo tanto, existía poco intercambio con otros feudos y otros pueblos lo que creaba un ambiente en donde el heraldo no fuera muy solicitado.

Empero, en la Edad Media, será la Iglesia Católica la que mantendrá la tradición del envío de misiones diplomáticas temporales; las ciudades y los príncipes intercambiarán también misiones, pero las relaciones seguirían siendo esporádicas por largo tiempo.

A pesar de esto, la Iglesia que no era sólo una fuerza religiosa en el medioevo sino también una fuerza política, conservaba muchas de las costumbres de las viejas oficinas imperiales. A través de una bien organizada actividad diplomática, el propio Papa estimulaba las contradicciones existentes entre las distintas partes en conflicto, con el fin de aumentar su poderío. Una de las tareas principales de la diplomacia papal era la conversión al catolicismo de los bárbaros y paganos. Para conseguir tales propósitos, no era menospreciado ningún tipo de recurso, bien se tratara de la excomunión, el soborno, el espionaje, la política de gran potencia y hasta el asesinato secreto. El Papa era al final un señor feudal con sus propias tierras y sus siervos, por lo que no estaba exento de las ambiciones terrenales por conseguir mayor poder y dominio en Europa. Su investidura religiosa no lo exentaba del hecho de que recurriera a las técnicas antes descritas para lograr sus fines.

Por consiguiente, fue con los descubrimientos y transformaciones de la época del Renacimiento -dentro de los cuales el más destacado es el surgimiento del Estado nacional- cuando se dió una nueva fase de la diplomacia al establecerse ésta de manera permanente. El Renacimiento se caracterizó por la contemplación y estudio de las obras literarias griegas y latinas; por el auge extraordinario de las bellas artes que,

CAPITULO I

proponiéndose como modelo las expresiones artísticas grecolatinas, lograron en realidad una vigorosa personalidad; por la renovación de la investigación científica; por el abandono del ideal ascético medieval y la exaltación del culto pagano a la belleza. Este movimiento, aunado a los grandes descubrimientos geográficos, el reforzamiento del poder real y la ruptura de la unidad de la Iglesia Católica en Occidente, señala el paso de la Edad Media a la Moderna, tránsito que se fija arbitrariamente en la toma de Constantinopla por los turcos otomanos (1453) ²⁶.

La diplomacia moderna tal como la comprendemos hoy (significando con ello no sólo el arte de la negociación sino también las técnicas por medio de las cuales se ejerce) surgió en Italia durante los siglos XIII y XIV. Para Nicolson la primera misión permanente registrada es la establecida en Génova en 1455, por Francesco Sforza, Duque de Milán ²⁷. Empero, existen bases para afirmar que la primera embajada permanente en la historia de la diplomacia fue la Nicodemo de Pontremoli -en 1446- que representaba a Sforza en Florencia; aquél se mantuvo de manera continua hasta fines de 1468 y tuvo como sucesor inmediato a Egidiolo de Oldoini, cuya embajada fue muy efímera, y al obispo de Parma, Filippo Scamorro ²⁸. En la época en que Nicodemo se encontraba ya en Florentina, o sea en 1455, aparecieron otros dos embajadores permanentes del Duque de Milán, uno en Génova y el otro en Nápoles; el primer *oratore residente* de Sforza en Génova se llamaba Giovanni della Guardia y en Nápoles Antonio de Triccio fue el primer enviado permanente milanés ²⁹.

Como es lógico suponer, el establecimiento de misiones permanentes en los Estados italianos no era fortuito, respondía a la delicada situación existente en la península itálica, donde convivían pequeñas repúblicas, ducados y el Estado papal. Para garantizar sus intereses comerciales así como para obtener información y poder

CAPITULO I

realizar las intrigas necesarias, se vio la conveniencia de establecer misiones diplomáticas permanentes.

Precisamente, en las ciudades-Estado italianas (Venecia, Genova, Pisa) existían relaciones de tipo capitalista antes que en ningún otro lugar. Estas ciudades independientes, comerciales e industriales se encontraban en plena rivalidad tratando de conquistar el mayor número de mercados externos. Ninguna de ellas era por sí misma, suficientemente fuerte para subordinar a todas las otras y crear un Estado italiano único. La pretendida unificación también se veía estorbada por la política de los Papas. De ahí que la necesidad de poner en orden las complejas relaciones exteriores de estas ciudades que mantenían un intenso comercio internacional, dio nacimiento a una sutil diplomacia que tomó muchos rasgos de Oriente y en particular de Bizancio.

De este modo, el comercio fue el motor para lograr el establecimiento de misiones permanentes. Tal era el caso de Venecia, pues esta ciudad estaba idealmente situada en una época en que todo el tráfico importante era con el Oriente, con el Mediterráneo como salida. Venecia quedó unida a Constantinopla y al Oriente después que Europa occidental rompió con éstos; y como Constantinopla había sido por algunos años la principal ciudad del Mediterráneo, esto fue una ventaja adicional. Significaba que las especias, sedas, muselinas, drogas y alfombras orientales serían llevadas a Europa por los venecianos, que disponían de la ruta interna. No nos debe sorprender por lo tanto, que fueran las ciudades-Estado italianas las principales impulsoras de las Cruzadas pues éstas también presentaban una oportunidad para obtener ventajas comerciales.

CAPITULO I

Adicionalmente, en esta época aparecieron los consulados como órganos para la defensa de los comerciantes italianos en el extranjero. Aun cuando había varias clases de cónsules, (podían ser elegidos por los propios mercaderes, nombrados por la ciudad o por el soberano) la nota común a todos ellos era que protegían y representaban a la comunidad extranjera en el territorio de otro soberano³⁰. En mucho debido a las Cruzadas, las Repúblicas italianas pronto establecieron factorías y agencias en los puertos del cercano Oriente e iniciaron un importante comercio con la zona.

Estos centros comerciales se establecieron, en ocasiones en barrios especiales donde sólo residían los extranjeros, gozando éstos de privilegios e inmunidades tales como la exención de impuestos e incluso la extraterritorialidad, ya que la autoridad local, muchas veces débil, ineficaz e inactiva, prefería no intervenir en los asuntos en los que estaba implicado un extranjero³¹. Con el fin de cubrir esa abstención, la autoridad fue siendo sustituida por la de los cónsules, quienes tenían amplias prerrogativas no sólo en materia mercantil, sino civil y penal. El "*Libre del Consolat del Mar*" es una recopilación de normas, usos y costumbres de las gentes del mar en el Mediterráneo, que ilustra de manera muy clara el sistema de elección de los cónsules, duración de su mandato, procedimiento a seguir en los litigios sometidos a su competencia y ámbito jurisdiccional, tanto civil como penal, sobre los mercaderes o marinos de la misma ciudadanía³².

Como se puede apreciar, a partir de que las ciudades-Estado italianas habían quedado fuera de la organización feudal tradicional (pues no eran los clásicos feudos autosuficientes sino centros comerciales); y que estaban conectadas mutuamente por innumerables intereses mercantiles comunes, del mismo modo que las separaban

CAPITULO I

feroces rivalidades, se dió una constante pugna por el poder y un proceso de búsqueda de alianzas, lo cual hizo surgir en Italia la figura del estadista-diplomático.

La institución de las misiones diplomáticas permanentes se extendió rápidamente desde Italia a toda Europa, especialmente después de las guerras religiosas y de la consolidación del Estado nación cuyo resultado fue el afianzamiento del poder del Rey sobre otras fuerzas feudales y la consecuente necesidad de contar con un representante permanente del soberano ante otros reinos; el siguiente párrafo es ilustrativo de la situación:

"Los tratados de Westfalia (1648), por representar un cierto equilibrio europeo que necesita una vigilancia constante y recíproca de los Estados; el ocaso de los poderes políticos superiores, del Papado y del Santo Imperio Romano y la aparición de la idea de igualdad jurídica de los Estados, contribuirán a generalizar en casi toda Europa el sistema de la diplomacia permanente"³³.

Los tratados de paz de Westfalia culminan las negociaciones para dar término a la Guerra de los Treinta Años. Esta lucha armada es la primera en poderse considerar como un enfrentamiento europeo y la última de las batallas motivadas por la Reforma; se inicia como una guerra civil alemana entre protestantes y católicos. Marca el nacimiento de un sistema organizado de Estados nacionales.

Esos tratados legalizaron la división de Alemania y reconocieron la igualdad de cultos, así como la independencia de las Provincias Unidas (Holanda) y de Suiza; Francia se anexó Alsacia, y Suecia parte de Pomerania. España prosiguió la guerra (contra Francia) hasta la paz de los Pirineos (1659) por la que perdió el Rosellón, la Alta Cerdeña y Artois.

CAPITULO I

En Westfalia, por primera vez se reunieron los Estados europeos en una sola comunidad para discutir sobre cuestiones de interés común. En dicha reunión se reconoció la igualdad de los Estados, sin distinguir entre católicos, protestantes y luteranos. Además se aceptó el principio de que la forma de Gobierno adoptada por los Estados no influye en su condición internacional³⁴.

La esencia del acuerdo de Westfalia fue reconocer el equilibrio religioso y político dentro del Sacro Imperio Romano y así confirmar las limitaciones de la autoridad imperial. Además, de dicho tratado surgió un sistema de equilibrio de poder entre las potencias europeas. El resultado fue la consolidación del Estado nacional en Europa lo que requirió de la diplomacia un cuerpo de funcionarios eficientes comprometidos a preservar la razón de ser del Estado: su supervivencia.

Debemos destacar que la aparición de la diplomacia permanente no implicó la desaparición de las otras formas de relación entre los Estados, pues éstos siguieron utilizando también las misiones extraordinarias, las itinerantes y las especiales. Sin embargo, existía una diferencia muy marcada entre los embajadores extraordinarios medievales y los permanentes modernos. Aquellos eran enviados a cortes extranjeras con fines muy precisos y limitados; los embajadores permanentes, por otra parte, contaban con poderes discrecionales más extensos que los de los antiguos enviados.

De este modo, la aparición de la diplomacia permanente requirió la existencia de oficinas o cuerpos que centralizaran todo lo referente a la política internacional o al servicio exterior. Para tal efecto, fue necesario la reorganización o adaptación de los órganos existentes en los distintos Estados o la creación de órganos nuevos. En los Estados italianos fueron las Cancillerías -herederas de aquella tradición de los archivos imperiales de la época carolingia, donde se guardaban los edictos y

CAPITULO I

"diplomas"- las que asumieron la función de hacerse cargo, de manera organizada y sistematizada, de la correspondencia y de los asuntos diplomáticos³⁵. En éstas se pueden identificar los orígenes del establecimiento de un órgano especializado de la administración pública del Estado para los asuntos exteriores.

Para principios del siglo XVIII se puede reconocer un perfeccionamiento de los órganos del Estado y de la Administración, que se tradujo en una tecnificación y profesionalización de las personas que los servían. De ahí que los soberanos europeos hayan entregado la dirección de la política internacional a profesionales de la diplomacia, que se convirtieron en verdaderos ministros y que con la colaboración de los agentes que la ejecutaban y desarrollaban, terminaron por imponer su propio criterio sobre la política exterior que debían realizar los Estados³⁶.

En el ámbito de lo que hoy se denomina servicio exterior, puede afirmarse que desde principios del XVIII se reorganizan las Cancillerías, Secretarías de Estado o Secretarías de Negocios extranjeros. Así, en Rusia, en 1709, Pedro I instituyó el cargo de Canciller, con la misión de ejecutar la política exterior rusa; en Austria en 1742, se creó la Cancillería de la Corta que desde 1753 tuvo el monopolio de la dirección de la política exterior de Viena hasta 1848, en que se estableció el Ministerio de Negocios Extranjeros; en Inglaterra en 1782, la Secretaría del Norte se transformó en Secretaría de Estado de Negocios extranjeros, apareciendo desde ese momento los primeros elementos de un ministerio de Negocios Extranjeros; en Francia, en 1715 se suprimió el puesto de Secretario de Estado de Negocios Extranjeros y se sustituyó este órgano por un Consejo de Negocios Extranjeros hasta 1723 cuando se restituyó la antigua Secretaría de Estado de Negocios Extranjeros que subsistió hasta el triunfo de los revolucionarios franceses³⁷.

CAPITULO I

Precisamente, la Revolución Francesa fue un acontecimiento que tuvo grandes repercusiones para la diplomacia. Se requirió de las potencias europeas una estrecha coordinación para poder llegar a derrotar al genio militar de Napoleón y restaurar el absolutismo. El surgimiento del sistema de equilibrio de poder europeo en el siglo XIX debe mucho al deseo expreso de parte de las potencias vencedoras de establecer un orden internacional de pesos y contrapesos, cuyo resultado fuera la estabilidad.

La terminación de las Guerras Napoleónicas, y en particular, la manera en que la coalición fue manejada por ministros y diplomáticos introdujo una nueva era. Profundizó el principio de la diplomacia continua y la práctica de celebrar en épocas de paz, conferencias de manera frecuente con el interés de regular el sistema internacional de acuerdo a los deseos de las Grandes Potencias, quienes buscaban la preservación de la paz en Europa -por lo menos hasta el final de 1890³⁸. Momento en que a partir de la Guerra de Crimea y con el surgimiento de los nacionalismos y el aumento de las ambiciones imperiales europeas, dicho sistema de equilibrio entró en crisis. Ahora bien, esta nueva era se puede ubicar a partir del Congreso de Viena de 1815 en donde se llegó a un arreglo entre la necesidad del establecimiento de un orden "legítimo" que no fuera cuestionado por las potencias y al mismo tiempo se lograran satisfacer los requerimientos de seguridad de cada Estado³⁹.

Otro resultado importante del Congreso de Viena se logró en el ámbito de la regulación diplomática. La fuente más común de disputa diplomática había sido la cuestión de la precedencia. En el Medioevo se había aceptado que el orden de precedencia entre los Estados lo fijase el Pontífice. La jerarquía establecida fue discutida durante los siglos XVI y XVII y las fricciones continuas, especialmente entre España y Francia. En el siglo XVIII surgieron nuevas complicaciones con Rusia, cuando este país deja de ser asiático y aspira a imponerse como potencia europea. De

CAPITULO I

aquí que al producirse el hundimiento del Imperio napoleónico, los hombres de Estado que participaron en el Congreso de Viena trataron no sólo de reordenar Europa sino también de acabar con los conflictos de precedencia ⁴⁰.

El *Règlement* del 19 de marzo de 1815 y las normas subsiguientes emanadas del Congreso de Aquisgrán de 1818, establecieron finalmente los rangos diplomáticos y las jerarquías en la representación de las potencias sobre una base de común acuerdo. Se definieron cuatro categorías de representantes: 1) embajadores y legados y nuncios papales; 2) enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios; 3) ministros residentes; 4) encargados de negocios. Se decidió que la precedencia dentro de cada categoría no se determinaría por la categoría e importancia relativas del soberano propio del embajador, sino por el hecho de demostrar la prioridad en la fecha del nombramiento ⁴¹. Con lo anterior, a partir de 1815 los Servicios Diplomáticos de las naciones quedaron reconocidos como una rama especial del servicio público de cada país: característica fundamental de la diplomacia moderna.

El Protocolo de Aquisgrán de 1818, firmado por Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia, en el orden diplomático adicionó una nueva categoría a las existentes en aquellos tiempos: la de ministro residente como categoría intermedia entre las de ministro y encargado de negocios que se habían establecido en 1815 ⁴².

Para Luis Eugenio Toghres, las normas establecidas por los Congresos de Viena y Aquisgrán son el reconocimiento jurídico internacional de que el servicio diplomático es una profesión separada de la política y del hombre de Estado, la cual desarrolla una actividad singular sometida a reglas, prescripciones y convenciones peculiares y por ello constituye una rama independiente del resto de la Administración en todos los países ⁴³. Aun cuando comparto la idea general de Toghres, no creo que

CAPITULO I

se puede hacer una división tan tajante entre la diplomacia y la política, pues para mí la actividad del diplomático es eminentemente política, ya que siempre estará buscando negociar términos favorables para su país a partir de una evaluación objetiva del poder nacional de los otros Estados. Así, el diplomático -y más aún el de nuestros días- es un servidor público, profesional, con grandes habilidades políticas cuya habilidad aumenta en la medida en que sea un cercano consejero del hombre de Estado.

No obstante, lo importante es identificar como se va dando el proceso de profesionalización de la diplomacia a través del siglo XIX. Por consiguiente, debemos señalar que la nación pionera en la regulación del servicio diplomático fue Francia, en donde recogiendo la idea napoleónica de la creación de un orden civil como un conjunto de grandes cuerpos permanentes dotados de estatutos singulares análogamente a como estaban organizadas las carreras militares, se establecieron por primera vez normas ordenadoras de la Carrera Diplomática ⁴⁴. Sin embargo, el proceso regulador de dichas profesiones fue lento y discurre a lo largo de todo el siglo XIX.

De este modo, podemos reconocer la tendencia de un desplazamiento del centro real de poder de la corte al gabinete a lo largo de todo el siglo XIX con repercusiones para los métodos diplomáticos. Los agentes serán desde entonces representantes de un Estado y no de un soberano, formando parte de la administración de aquél.

A causa de ello, los métodos de la diplomacia ya no serían usados para los intereses de la aristocracia como en el siglo XVIII, la diplomacia respondía a un nuevo equilibrio de poder político al interior de cada Estado. La clase recién llegada al poder,

CAPITULO I

la burguesía, aprovecharía al servicio diplomático como un instrumento más para impulsar su objetivo de lograr un mayor número de países con los cuales comerciar en el mundo.

Posteriormente, en aquellos países en donde se fortaleció el régimen parlamentario y las libertades democráticas de la burguesía, se vio como los partidos políticos y la prensa comenzaron a ejercer presiones sobre la política exterior para que perdiera un poco del velo secreto que la cubría. Las organizaciones parlamentarias buscaron tener cierto control sobre los ministerios de asuntos exteriores y los enviados. Paralelamente, los progresos de la técnica y el perfeccionamiento de los medios de comunicación influyeron en la organización de la política exterior, que podía ser dirigida de una forma más directa.

Las repercusiones que lo anterior tuvo para la diplomacia tradicional fueron importantes. En opinión de Nicolson, los cambios entre la "vieja" y "nueva" diplomacia se debieron fundamentalmente a las transformaciones en los sistemas políticos; al respecto señala tres factores que influenciaron los métodos y la teoría de la negociación internacional: 1) un creciente sentido de la comunidad de las naciones; 2) una creciente apreciación de la importancia de la opinión pública y 3) el rápido progreso de las comunicaciones⁴⁵.

El primer factor mencionado por Nicolson, el sentido de una comunidad de naciones, se aplica en especial al fenómeno del concierto europeo en el siglo XIX. Después de 1815, la creación de la Santa Alianza y la diplomacia de Congresos de Metternich -cuyos objetivos básicos eran la estabilidad de las monarquías europeas y lograr un equilibrio de poder entre las potencias- respondían a una similitud de valores y principios entre las principales potencias. Fue esta comunidad de valores entre las

CAPITULO I

potencias europeas lo que contribuyó a una nueva concepción de la práctica diplomática. La diplomacia ahora tenía otro objetivo además de lograr los intereses de un Estado determinado, la consecución de este fin debía ser realizada en armonía con la estabilidad del sistema internacional. La paz entre los países se volvió un fin en sí mismo. Había surgido el sentimiento de una comunidad internacional a partir de los valores compartidos por las potencias absolutistas europeas, por lo que tanto el equilibrio como la estabilidad de dicha comunidad eran un objetivo por el cual trabajaban conjuntamente los diplomáticos europeos.

La creciente participación e interés de la opinión pública en los asuntos del Estado en el exterior, también jugó un papel fundamental en transformar la práctica diplomática. El desarrollo de las comunicaciones permitía que las noticias sobre países alejados llegasen más rápido y por lo tanto la opinión pública se podía expresar al respecto. Por ejemplo, los ciudadanos de las principales potencias del viejo continente podían leer en los diarios las más recientes noticias de lugares tan remotos como sus colonias en la India o en China. El siglo XIX caracterizado por la expansión del Imperialismo de las potencias europeas, también va a propiciar un despertar del interés de la población de dichos países en la actuación de sus Gobiernos en el extranjero. Esto afectaba a las tradicionales prácticas diplomáticas pues las negociaciones no podrían ser hechas a espaldas de la opinión pública ni de los parlamentos.

Pero como hemos afirmado con anterioridad, el tránsito de una forma de diplomacia a otra no fue nada fácil ni rápido. Esto queda claro si recordamos cómo hasta 1919 -después de la Primera Guerra Mundial- con la negociación del Tratado de Versalles, donde se buscó establecer un nuevo sistema mundial, se dan cambios fundamentales en las formas de conducción de la política mundial, lo que se llamó la

CAPITULO I

diplomacia "secreta" y la diplomacia abierta. Esto será desarrollado con mayor amplitud en el siguiente apartado.

El surgimiento de una nueva diplomacia: el fin de la diplomacia "secreta":

Por diplomacia secreta se entiende generalmente a las negociaciones realizadas entre las potencias europeas que mediante acuerdos que contenían cláusulas secretas comprometían a dichos Estados a participar en acciones militares si el país con quien se pactaba era amenazado. Esta tipo de negociación corresponde al período de agotamiento del sistema de equilibrio de poder europeo. Durante el siglo XVIII se aceptaba como una práctica común la firma de protocolos secretos entre los representantes de las potencias, pues la suscripción oculta de acuerdos correspondía a la necesidad de mantener el juego de alianzas y contra-alianzas de las potencias para mantener el equilibrio del sistema europeo. Uno de los más grandes exponentes de dicha diplomacia fue el canciller austriaco Metternich, quien mediante una notable habilidad diplomática enredaba al oponente en sus propios movimientos y al mismo tiempo en base al consenso entre las potencias de mantener las "reglas del juego" podía controlar los acontecimientos; en opinión de Henry Kissinger:

"Metternich fue el último diplomático de la gran tradición del siglo dieciocho, un "científico" de la política, que arreglaba sus combinaciones fríamente y sin emoción, en una época donde la política se conducía cada vez más por causas" ⁴⁶

Sin embargo, dicho sistema de equilibrio se fue volviendo cada vez más difícil de operar en un mundo de constantes transformaciones. El surgimiento de los nacionalismos en la segunda mitad del siglo XIX redibujó el mapa europeo con la unificación italiana y alemana; esto ponía en jaque la supervivencia de aquéllos Imperios con componentes multiétnicos como el Austro-Húngaro. Además, a partir de

CAPITULO I

las revoluciones burguesas de 1848, la agitación social cobró una mayor importancia en los factores a considerar antes de emprender cualquier acción de política exterior que pudiese no contar con el apoyo de la población. Si anteriormente la genialidad del Canciller alemán Otto Von Bismarck, había logrado la unificación alemana sin alterar substancialmente el equilibrio europeo, su herencia de una política exterior de alianzas flexibles balanceadas por medio de pesos y contrapesos no tuvo en quienes continuar. Al ingresar Alemania como gran potencia al mapa europeo, ésta buscó expandirse y jugar un rol destacado en las relaciones internacionales. Así, la nueva potencia siguió una política exterior basada en el poder -la *Realpolitik*- caracterizada por un exacerbado nacionalismo y militarismo. Esto provocó la unión de las potencias imperiales de Francia, Gran Bretaña y Rusia -la triple Entente- en contra de Alemania y el Imperio Austro-húngaro. Este sistema rígido de alianzas -muchas de ellas secretas- y contra-alianzas llevaría a la postre a un enfrentamiento nunca antes visto, la Primera Guerra Mundial.

Al final de esa gran conflagración mundial, la diplomacia tradicional estaba muy desacreditada. La opinión pública veía a la política exterior desde una perspectiva emocional y valorativa, no analizaba la situación desde una posición de la razón del Estado. Para los pueblos europeos, los culpables de una guerra tan costosa y sangrienta habían sido los diplomáticos que por medio de sus negociaciones secretas, comprometieron a Europa a esa guerra sin sentido. Suposición a todas luces falsa, pues afirmar lo anterior resultaría en darle un gran peso en las relaciones internacionales a las intenciones o maniobras de las cancillerías europeas. Lo cierto es que había otros factores más importantes que las acciones individuales, como la rivalidad por conseguir nuevos territorios para la expansión de los mercados nacionales, el anteriormente citado proceso de armamentismo, al igual que las presiones que ejercían sobre las acciones de política exterior la cuestión de los

CAPITULO I

nacionalismos, entre otros. Empero, a raíz de ese sentimiento generalizado contrario a las tradicionales formas de llevar a cabo las negociaciones, al finalizar la Primera Guerra Mundial las prácticas diplomáticas fueron transformadas de manera sustancial, generándose la llamada diplomacia abierta.

De acuerdo a Nicolson, dentro de los cambios realizados para impedir que en el futuro mediante alianzas ocultas del consentimiento de la población se volviera a comprometer a una nación en algún conflicto bélico, se adoptaron dos medidas esenciales para transformar la diplomacia en abierta o pública. La primera medida fue el compromiso de que todo tratado internacional firmado por los miembros de la Sociedad de Naciones fuera registrado en ella y publicado por ese organismo. El segundo punto fue la aplicación más rigurosa de la facultad de sanción de los tratados por parte de los poderes con dicha facultad ⁴⁷. Estas medidas encaminadas a democratizar el control de la política exterior disminuyeron tanto la autonomía que tradicionalmente había tenido el diplomático profesional como en también la de las cancillerías.

Uno de los principales impulsores liberales de la diplomacia abierta fue el presidente estadounidense Woodrow Wilson. Las bases para esta nueva concepción de la negociación política se encontraban en sus famosos 14 puntos que se dieron a conocer el 8 de enero de 1918 ante el Congreso estadounidense. En el primer punto por ejemplo, se estableció -en clara alusión a las alianzas secretas anteriores a la Primera Guerra Mundial- que en el futuro existieran "pactos públicos de paz a los que se llegaría públicamente, después de lo cual no habría entendimientos internacionales secretos de ninguna especie" ⁴⁸.

CAPITULO I

Ahora bien, el hecho de que fuera un político estadounidense el principal impulsor de una diplomacia abierta o pública no era fortuito. Estados Unidos de América tenía un desarrollo histórico único que determinaba su posición ante el mundo. La nueva diplomacia fue introducida por un país con un legado de aislacionismo y un régimen que había "declarado la guerra" contra el orden social, político e ideológico de la sociedad europea ⁴⁹. La Declaración de Independencia de Estados Unidos de América, representaba un rompimiento total con el orden político e ideológico europeo; pues se expresaban ideas tan progresistas para la época como las que afirmaban que todos los hombres nacen iguales y que a todos les son conferidos ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Adicionalmente se proclamaba por primera vez el principio de que la soberanía radica en el pueblo.

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos había sido un país que generalmente asumía una posición neutral con respecto a los acontecimientos en el continente europeo, reconociendo solo al continente americano como parte de su esfera de influencia. Así, el Presidente Wilson tuvo que involucrar a una nación tradicionalmente aislacionista en la guerra bajo el argumento ideológico de que Estados Unidos, tierra de la libertad, -de acuerdo a su mito nacional- tenía una obligación moral de llevar la paz, la seguridad y la libertad a todo el mundo.

Esta visión idealista del mundo permeó en los acuerdos de Paz de Versalles con respecto a la necesidad de encontrar algún tipo de mecanismo que garantizase la paz mundial. Debido al rechazo norteamericano al sistema de equilibrio europeo y frente a la amplia difusión de la escuela americana del pensamiento liberal, la solución pensada fue la creación de una "comunidad de naciones libres" encabezada por una institución soberana permanente que la dirigiría de acuerdo a los estándares morales

CAPITULO I

deseables. El plan de Wilson sufrió dos importantes reveses. Aun cuando la crítica liberal era consistente con el credo aislacionista, la instrumentación de el nuevo enfoque requería de una masiva intervención estadounidense en la política mundial, contraria al sentimiento del público de ese país. Una organización incipiente como era el caso de la Sociedad de Naciones, para que funcionase debería contar con el apoyo decidido de todas las naciones, pero en especial de la que impulsó su creación - Estados Unidos de América. Sin embargo, esto implicaba que el Gobierno del presidente Wilson desplegara una mayor actividad en el escenario mundial, acción repudiada por la opinión pública y por el Senado de ese país. En segundo lugar, los líderes de los países aliados, quienes serían los compañeros de Wilson durante los acuerdos de paz, todavía apoyaban el concepto de equilibrio de poder y los métodos de la vieja diplomacia ⁵⁰.

Ahora bien, no podemos dejar de destacar que Lenin, desde otra perspectiva, también impulsó a la diplomacia abierta al publicar los tratados secretos de los Aliados.

Por otra parte, el hecho de que a partir de 1918 la diplomacia se volviera pública y democrática en sus componentes, no quiere decir que esa forma de ejecutar la diplomacia sea una característica exclusiva de nuestros días. A través de la historia podemos recoger pasajes en donde se ilustra como hubo periodos de épocas pasadas donde la diplomacia era practicada de manera abierta y participativa. Como ejemplo el Embajador Miguel Angel Ochoa Brun nos cita las quejas que hacía Demóstenes en la Antigüedad:

"Demóstenes se quejaba de que la diplomacia griega era demasiado pública, era una diplomacia asambleísta y sucedía -se quejaba él, no sin un punto de ironía y de razón- que era imposible manejar diplomacia

CAPITULO I

*cuando un embajador recibía sus instrucciones en medio de una gran asamblea, de suerte que cuando llegaba al lugar donde había de ejercerlas, el otro país sabía de sobra a que venía el embajador.*⁵¹

Otro ejemplo de diplomacia pública lo encontramos en la época de la Revolución Francesa. A partir del triunfo del Tercer Estado en 1789 y después de la ejecución del Rey Luis XVI, la Revolución Francesa entra en lo que es conocido como el período del Terror. En esta época, la soberanía era representada por la Convención Nacional. En dicha Convención, mediante debates públicos y abiertos entre los girondinos y los jacobinos se decidía el futuro de la nación. La política exterior era decidida en sesiones abiertas, por el Comité de Seguridad Pública formado por miembros de la Convención Nacional, esto hacia que fuera imposible el establecimiento de cláusulas secretas en los acuerdos firmados. Aun cuando esta fue una época marcada por el terror y la persecución, no se puede negar que la diplomacia fue, durante una primera etapa de la Revolución Francesa, pública.

La nueva diplomacia -abierta y democrática en sus componentes- tardaría en consolidarse durante todo el período de entreguerras, en lo anterior tuvo mucho que ver el fracaso de la Sociedad de Naciones. En efecto, la esperanza por parte del presidente Wilson de lograr un sistema de seguridad colectiva por medio de una organización internacional, no fructificó debido al rechazo del senado estadounidense de permitir el ingreso de su país a la Sociedad de Naciones. El resultado fue que el órgano que debería asegurar la seguridad colectiva de las naciones y encargado de resolver las cuestiones pendientes del Tratado de Versalles, nació sin el apoyo necesario de la principal potencia de la primera posguerra.

Por consiguiente, cuando la Sociedad de Naciones tuvo que enfrentarse a diversas crisis, no podía realizar más que lo que permitieran la predisposición de

CAPITULO I

ánimo de los gobernantes, determinada por el comportamiento de los pueblos. Ahora bien, la Sociedad no había encontrado en la opinión pública el apoyo sin el cual no podía vivir.

Al mismo tiempo, las potencias europeas tampoco estaban enteramente comprometidas con la nueva organización. Hasta cierto punto, se puede afirmar que persistía entre las élites del viejo continente la idea de que el sistema de equilibrio de poder aún era viable. El problema fue que no estaban dadas las mismas condiciones. Francia estaba desgastada por la guerra y necesitaba de Gran Bretaña la seguridad de que contaría con su apoyo en caso de una invasión alemana. Gran Bretaña deseaba regresar a su tradicional política de neutralidad respecto a los asuntos del continente y estaba reticente a formalizar su apoyo a Francia mediante una alianza rígida. Rusia se encontraba marginada del concierto europeo debido al triunfo de la revolución bolchevique. Alemania, por la cláusula del Tratado de Versalles en la cual se le declaraba la causante de la guerra, no podía ser reconocida como una potencia en igualdad de condiciones. El resultado sería el Tratado de Locarno de 1925, un fracasado intento de regresar a la política de equilibrio europeo en una época donde predominaría la diplomacia de tipo colectivo. El Tratado de Locarno fue un acuerdo entre Francia y Alemania, cuyos garantes eran Gran Bretaña e Italia, donde se aseguraban las fronteras de Alemania con Francia y Alemania con Bélgica. Para consolidar la nueva situación de las fronteras en el oriente europeo, Francia estableció alianzas con Polonia y Checoslovaquia.

El problema con el Tratado de Locarno fue que no aseguraba la paz en Europa pues no había ninguna estipulación respecto a las fronteras de Alemania con los países de Europa oriental. Además, no se logró el objetivo de conseguir el apaciguamiento de Alemania, más bien el efecto fue al contrario. La "pequeña entente"

CAPITULO I

de Francia con Polonia y Checoslovaquia no era lo suficientemente poderosa para poder detener un eventual avance alemán. Esto quedaría comprobado posteriormente en el año de 1938 con la invasión alemana a Checoslovaquia y la Conferencia de Munich, en donde tanto Gran Bretaña como Francia buscaron apaciguar los ímpetus expansionistas de Adolfo Hitler aceptando *de facto* la invasión alemana de aquél país de Europa Oriental. A la postre, el resultado sería la Segunda Guerra Mundial.

En cuanto a la revolución bolchevique, ésta con su propia versión de la nueva diplomacia contribuyó a modificar el contenido y el estilo de la diplomacia de entreguerras. La Unión Soviética sería la primera de las potencias europeas en usar la nueva diplomacia. Algunos decretos bolcheviques de 1917 anunciaban que, de ahora en adelante, las negociaciones se llevarían a cabo de manera abierta ante toda la población. Los títulos diplomáticos fueron abolidos por Trotsky y las negociaciones de Brest-Litovsk fueron señaladas como la antítesis de la diplomacia secreta. El liderazgo soviético afirmaba que la diplomacia bolchevique era única por su apertura, justicia, humanitarismo y orientación pacífica ⁵². Los soviéticos pronto se desilusionaron, regresando a métodos tradicionales de la diplomacia. Entre las razones de ese viraje hacia las prácticas diplomáticas prerevolucionarias, tenemos el fracaso de la expansión de la revolución bolchevique en el exterior, en especial en Alemania; además de la necesidad de defenderse al interior de las amenazas contrarevolucionarias, lo que resultó en que las prácticas diplomáticas soviéticas fueron más sobrias y pragmáticas. La diplomacia rusa se enfrentó exitosamente con las demandas tradicionales de la diplomacia y la función de representación de un régimen revolucionario al separar claramente el Ministerio de Asuntos Exteriores del Comintern ⁵³. En otras palabras, en el momento en que se decidió separar por una parte, las labores de asociación de los trabajadores del mundo para lograr derrocar el sistema capitalista mediante la Revolución y por otra parte, las funciones propias de

CAPITULO I

negociación política y representación del Estado soviético, se logró que los instrumentos de la política exterior -los diplomáticos soviéticos- fueran mucho más eficientes.

Por otra parte, la diplomacia de entreguerras también se vio amenazada por el totalitarismo de la extrema derecha en varios países europeos. La tradicional diplomacia del siglo dieciocho de reconciliar intereses divergentes a partir de una comunidad de valores, sucumbió ante el surgimiento de regímenes dictatoriales que ya no seguían las tradicionales reglas del juego. Los regímenes totalitarios tuvieron éxito en neutralizar temporalmente la diplomacia profesional y en el caso de la Unión Soviética y la Alemania Nazi se establecieron organizaciones subordinadas encargadas de la política exterior. La burocracia diplomática continuó relativamente estable, pues las cancillerías no eran lo suficientemente fuertes para representar una amenaza a los nuevos regímenes. La mayoría de los diplomáticos profesionales fueron capaces de continuar sirviendo a su país ya fuera en España, Italia, Alemania o la Unión Soviética ⁵⁴.

Aun cuando la mayoría de los diplomáticos profesionales se mantuvieron en sus puestos durante el periodo de los regímenes totalitarios, su labor no era fácil, pues los dictadores fascistas percibían a la política exterior como el corazón de su liderazgo y en gran medida, ellos eran sus propios diplomáticos, a un alto precio para sus países. Esto era así debido a que la ausencia de un respeto compartido de las reglas del juego reducía los márgenes de operatividad de la diplomacia profesional, lo que daba un mayor impulso al liderazgo político de las dictaduras. Como ejemplo de la forma en que se determinaba la política exterior y de como se marginaba a los diplomáticos tradicionales, tenemos al mismo Adolfo Hitler quién como Canciller en los años previos a 1938 frecuentemente marginaba al Ministerio de Asuntos Externos y conseguía

CAPITULO I

información por medio del Partido Nazi o de la oficina de Ribbentrop; además, es sabido que tomó la decisión final de anexar Austria y ocupar Praga de manera intempestiva⁵⁵. La fortaleza y debilidad de la diplomacia alemana descansaban en la mente del propio Führer.

El resultado de la inestabilidad generada y la imposibilidad de pasar de un viejo a un nuevo sistema de seguridad colectiva, contribuiría a la postre a la Segunda Guerra Mundial.

Como se ha venido exponiendo en las páginas anteriores, el proceso de pasar de una diplomacia "secrete" a una nueva fue lento y difícil. Al final de la Primera Guerra Mundial, se buscó la creación de un organismo universal para resguardar la paz y seguridad internacionales, por una serie de razones ya expuestas la Sociedad de Naciones no fue muy exitosa en su cometido. Sin embargo, en las democracias europeas se alcanzó una mayor participación de los parlamentos y de la opinión pública en la formulación de la política exterior. Esta nueva diplomacia tendría que pasar por todo el período de entreguerras para que, llegando a la segunda posguerra se consolidase.

La nueva diplomacia que se venía gestando se caracterizaba por ser más democrática, por ser abierta a la opinión pública - que cada vez tenía una mayor importancia debido al desarrollo de los medios de comunicación. La democratización de la diplomacia se dio en varios ámbitos, tales como el reclutamiento y en la propia política exterior de los Estados.

Los diplomáticos de hoy son seleccionados según las normas vigentes que establecen reglas claras, generales y definidas en cuanto a los requisitos de los

CAPITULO I

aspirantes. Ya no se elige al heraldo por su herencia familiar, sus relaciones en la Corte, o su cercanía con el soberano. Ahora su selección se fundamenta en su preparación, sus aptitudes y sus capacidades, independientemente de relaciones políticas, posición social, sexo, raza, o religión.

Ha habido también un proceso de democratización en la propia política exterior de los Estados. Hoy en día, existen controles constitucionales, como el referendo, que buscan que las decisiones de política exterior no sean responsabilidad de un solo poder. Al mismo tiempo, son cada vez más los actores que tienen un peso específico en el proceso de toma de decisiones de política exterior: los empresarios, los intelectuales, los partidos políticos, los sindicatos, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y la misma burocracia. Todas estas inciden, en mayor o menor medida, en la toma de decisiones concernientes a la política exterior.

A partir de la segunda posguerra la diplomacia se transformaría en la misma medida en que se transformaba el mundo. La consolidación de un sistema de seguridad colectiva bajo la tutela de un nuevo organismo internacional, la Organización de las Naciones Unidas, acarrearía el surgimiento de la diplomacia de tipo multilateral. Un tipo de diplomacia que se benefició enormemente del aumento en el número de Estados y otros sujetos del Derecho Internacional en el planeta.

La tipología y caracterización de las diferentes formas de diplomacia moderna serán objeto del siguiente capítulo. Lo que se buscó explicar aquí es qué es la diplomacia, el significado y alcance del concepto, su evolución, y qué se debe entender por diplomacia moderna.

CAPITULO I

Así, para estar en la posibilidad de comprender las características de la diplomacia moderna y sus nuevas manifestaciones en la globalización, fue necesario repasar someramente el desarrollo histórico de ésta y de sus prácticas para evidenciar que la diplomacia es un proceso íntimamente ligado a las relaciones internacionales y al desarrollo de un sistema mundial.

Las labores de negociación, representación e información, que realiza hoy el diplomático moderno de manera fundamental son producto de una evolución histórica de la diplomacia. Hoy en día, los diplomáticos son miembros de un servicio civil especializado, regido por sus normas, cuya labor fundamental es la representación política del Estado ante otra nación.

CAPITULO I

Notas del capítulo 1

- ¹ Citado por Hermann F. Eilts. "Diplomacy-Contemporary Practices" en Elmer Plischke (ed.) Modern Diplomacy The art and the artisans. 1979, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 456 pp.
- ² NICOLSON, Harold. La Diplomacia, 4a. ed., 1967, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, p.12.
- ³ SARTORI, Giovanni. La política. Lógica y Método de las Ciencias Sociales. México, Ed. FCE, 1984 pp. 261-318
- ⁴ NICOLSON, Harold, *Op. Cit.* p. 22
- ⁵ *Ibid*, p. 23
- ⁶ *Ibid*, p.14
- ⁷ CAHIER, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo. 1965, Madrid, Ediciones Rial. p. 16
- ⁸ KISSINGER, Henry. Un Mundo Restaurado, (trad. de Eduardo L. Suárez), 1973, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 221)
- ⁹ SASSON Sofer, "Debate Revisited: Practice Over Theory?" en William Clinton Olson, The Theory and Practice of International Relations, 6a. ed., New York, Ed. Prentice Hall (trad propia).
- ¹⁰ MORGENTHAU, Hans. Política entre las naciones. la lucha por el poder y la paz. 6a. ed. Buenos Aires, Grupo Editor latinoamericano, 1986, p. 177.
- ¹¹ KISSINGER, Henry, *Op. Cit.* p. 409-410.
- ¹² LERCHE, Charles O. y Abdul A. Said. "Diplomacy-Political Technique for Implementing Foreign Policy" en Elmer Plischke (ed.) Modern Diplomacy The art and the artisans. 1979, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, p. 19.
- ¹³ MORSE, Edward L. "The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence and Externalization" en SMITH, Michael *et al*, Perspectives on World Politics, 1981, London Bridges Ltd. p. 146-147.
- ¹⁴ Por fuerzas transnacionales entiendo "los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o a imponer su punto de vista en el sistema internacional" vid. MERLE, Marcel. Sociología de las Relaciones Internacionales, (trad. Roberto Mesa) 4a. ed. Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 337.
- ¹⁵ PLISCHKE, Elmer. "Diplomacy-Search for its Meanings" citado en Elmer Plischke (ed.) Modern Diplomacy The art and the artisans. (trad propia) 1979, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, p.33-34.
- ¹⁶ MORGENTHAU, Hans. *Op. Cit.* p. 614.

CAPITULO I

- 17 LANGHORNE, Richard. "The regulation of diplomatic practice: the beginnings to the Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961" en Review of International Studies, (trad. propia) Richard Little (Ed.) Vol. 18, N°1, January 1992, Cambridge University Press. p.4
- 18 FERRAS Moreno, Angel D. Diplomacia y Derecho Diplomático.1989, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, Cuba, p.14.
- 19 *Ibid.* p. 16.
- 20 NICOLSON. *Op Cit.* p. 18.
- 21 FERRAS Moreno, Angel D. *Op. Cit.* p. 25.
- 22 LION DEPETRE, José. Derecho Diplomático, 2a. ed. México, editorial Porrúa, 1974, p. 23.
- 23 FERRAS Moreno, Angel D. *Op. Cit.* p. 21.
- 24 LION DEPETRE, José, *Op. Cit.* p. 23.
- 25 VALLES, E. Atlas de Historia Universal, 11ª edición, Barcelona, Ediciones Jover, 1974, A/9.
- 26 *Ibid.* B/12.
- 27 NICOLSON, Harold. *Op. Cit.* p. 25.
- 28 *Cfr.* WECKMANN, Luis. "Origen de las primeras misiones diplomáticas permanentes" en Foro Internacional. Vol. 1, No. 2, oct-dic. 1960, México, El Colegio de México, p. 273.
- 29 *Ibid.* p. 274
- 30 ABRISQUETA, Jaime. El Derecho Consular Internacional, Madrid, Editorial Reus, 1974, p.21.
- 31 *Ibid.* p. 22
- 32 *Ibid.* p. 24
- 33 CAHIER, Philippe. *Op. Cit.* p. 23.
- 34 FERRAS Moreno, Angel D. *Op. Cit.* p. 119.
- 35 TOGORES, Luis Eugenio y Jose Luis Nella. La Escuela Diplomática: Cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992) Madrid, 1993, Ed. Gráficas Valencala, p. 35.
- 36 *Ibid.*, p. 38.
- 37 *Ibid.*, p. 39-40.
- 38 LANGHORNE, Richard *Op. Cit.* p. 5.

CAPITULO I

- 39 KISSINGER, Henry. *Op. Cit.* p. 192.
- 40 TOGORES, Luis Eugenio y Jose Luis Neila. *Op. Cit.* p. 47.
- 41 NICOLSON, *Op. Cit.* p. 27
- 42 FERRAS Moreno, Angel D. *Op. Cit.* p. 121.
- 43 TOGORES, Luis Eugenio y Jose Luis Neila. *Op. Cit.* p. 48
- 44 *Ibid.*, p. 49.
- 45 NICOLSON, Harold. *Op. Cit.*, p.56
- 46 KISSINGER, *Op. Cit.* p. 408
- 47 NICOLSON, *Op. Cit.* p. 66-67.
- 48 *Ibid.*, p. 65.
- 49 SOFER, Sasson. *Op. Cit.*
- 50 *Idem.*
- 51 OCHOA BRUN, Miguel Angel. "Los Grandes cambios de la diplomacia moderna" en Revista Mexicana de Política Exterior No. 45, invierno de 1994, México, Instituto Malías Romero de Estudios Diplomáticos, Pp. 7-16.
- 52 SOFER, Sasson. *Op. Cit.*
- 53 *Idem.*
- 54 *Idem.*
- 55 BULLOCK, Alan "Hitler: a Study in Tyranny" en WRIGHT, Gordon and Arthur Mejia Jr. An Age of Controversy. 1963, New York, Ed. Dodd, Mead & Company, inc., p. 271- p.283

CAPITULO II

LA DIPLOMACIA MODERNA

CAPITULO II

"Todo lo que es sólido se desvance en el aire"
Carlos Marx

Diplomacia y Modernización: La globalización como característica.

Como se ha podido establecer en el capítulo anterior, la diplomacia es fundamentalmente un proceso político, por medio del cual entidades políticas establecen y mantienen relaciones oficiales (*vid. supra* p. 17). Al revisar el desarrollo histórico de la diplomacia, hemos establecido que como proceso político ésta es dinámica, adaptable, cambiante y constituye un continuo. Así, hemos identificado diferentes etapas en la evolución de la diplomacia -itinerante, permanente, abierta o pública- que han contribuido a darle forma a lo que vendría siendo la diplomacia moderna.

En esta forma, la diplomacia actual está inmersa en lo que Marshall Berman caracteriza como el remolino de la vida moderna. Éste se alimenta de muchas fuentes: los grandes descubrimientos en las ciencias físicas, que cambian nuestras imágenes del universo y nuestro lugar en él; la industrialización de la producción, que transforma el conocimiento científico en tecnología, crea nuevos medios humanos y destruye los viejos, acelera el ritmo de la vida, genera nuevas formas de poder jurídico y lucha de clases; los inmensos trastornos demográficos que separan a millones de personas de sus ancestrales hábitats, arrojándolas violentamente por el mundo en busca de nuevas vidas; el rápido crecimiento urbano y con frecuencia cataclísmico; los sistemas de comunicación masivos, dinámicos en su desarrollo que envuelven y unen a las sociedades y a las gentes más diversas; unos estados nacionales cada vez más poderosos que se estructuran y operan burocráticamente y se esfuerzan constantemente por extender sus dominios; los movimientos sociales masivos de la gente y de los pueblos, que desafían a sus gobernantes políticos y económicos,

CAPITULO II

intentando ganar algún control sobre sus vidas; y finalmente, un mercado mundial capitalista siempre en desarrollo y drásticamente variable, que reúne a toda esa gente e instituciones ¹. Estos procesos sociales están agrupados bajo el concepto de *modernización*.

La modernización es una destacada característica del mundo en que vivimos. Hoy el remolino de la vida moderna al cual hace alusión Marshall Berman, introduce en el campo de las Relaciones Internacionales la concepción de una "globalización" de los procesos y actores que conforman el sistema mundial. Como bien ha señalado la Dra. Graciela Arroyo, *"ha sido hasta los últimos cuarenta años, cuando el tejido de "redes" de comunicación aérea y marítima, de comercio, de información, de finanzas y producción, dentro de nuestra sociedad industrial empezó a formarse la "globalidad" que ahora nos asombra y atrae"* ². Debido a las constantes crisis que caracterizan el sistema capitalista, hoy en día las relaciones sociales de producción trascienden las fronteras del Estado nacional y envuelven dentro del proceso de acumulación de capital a todas las sociedades del planeta.

Ahora bien, la globalización no es sólo en el rubro económico. Ya bien lo dice Peter Waterman:

"La globalización, que yo entendería como la extensión y profundización de las relaciones económicas, industriales, políticas y culturales de la sociedad capitalista hasta el último rincón de la tierra...[no] puede reducirse sólo a la acumulación capitalista, relaciones de mercado o a la extensión de la (problemática) relación trabajo salario. Tampoco la globalización significa la "etapa superior del capitalismo": existen procesos globales, incluyendo la creciente exigencia global por la democracia, que ningún capitalista, ningún comité ejecutivo de la burguesía internacional controla y que nadie puede ignorar" ³

De esta manera, la extensión y profundización que caracteriza a los actuales procesos internacionales transforma las prácticas diplomáticas tradicionales.

CAPITULO II

Para tal intención, a partir de la Segunda Posguerra se puede reconocer como una característica fundamental de la diplomacia su amplitud en cuanto a sujetos. Hoy en día hay más sujetos en la diplomacia. Si esta afirmación era válida en los años sesenta por la incorporación de nuevos Estados, hoy es aún más cierta. La amplitud no es sólo de sujetos de la diplomacia sino también de objetos de la diplomacia: la diplomacia versa sobre más cosas y los actores de la diplomacia son más variados⁴.

Por consiguiente, lo que constituye la diplomacia hoy en día va más allá de la estrecha concepción político-estratégica dada al término. Ésta no se circunscribe solamente a los temas de "alta política" de la concepción *realista* clásica de la política exterior, en donde no se valoraban como factores importantes en la formulación de estrategias los temas económicos y comerciales. Tampoco es apropiado ver a la diplomacia de manera restrictiva o en un sentido formal como siendo actividad exclusiva de las Cancillerías o del Cuerpo Diplomático. Así, en la actualidad, la negociación política puede llevarse a cabo por funcionarios de una amplia gama de otros ministerios u organismos gubernamentales con sus contrapartes internacionales, reflejando la diversidad en su contenido técnico; también se puede realizar entre funcionarios de diferentes organizaciones internacionales, o involucrar a corporaciones internacionales y un gobierno huésped⁵. De ahí la amplitud de la diplomacia moderna.

Esta ampliación corresponde a una nueva etapa en el desarrollo histórico de la diplomacia y en última instancia de las relaciones internacionales. Se da posterior a la Segunda Guerra Mundial con el advenimiento de actores diferentes nacidos con la creación de nuevos organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales que buscan el desarrollo y la conformación de un nuevo sistema mundial; además de la incorporación de nuevos Estados nación a estos organismos.

CAPITULO II

El ensanchamiento de la sociedad de los Estados, ha resultado en un aumento cuantitativo en la práctica diplomática. Mientras que sólo una docena de países, la mayoría europeos, realizaban actividades diplomáticas en los albores del moderno sistema de Estados durante el siglo diecisiete, hoy el número de participantes ha aumentado diez veces. El mayor auge de independencias ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial, cuando unos setenta y cinco países se incorporaron a la familia de naciones en menos de un cuarto de siglo. Estos estados eran provenientes principalmente del Medio Oriente, de Africa, Asia y del Pacífico. Tal aumento en el número de participantes necesariamente requirió una mayor amplitud de las negociaciones y los contactos diplomáticos⁶. Estos jóvenes Estados se incorporaban a la vida independiente, en la mayoría de los casos, en situaciones precarias sin un poder central organizado debido a la persistencia de las condiciones de dominio-subordinación hacia las ex-colonias y carentes de las bases para consolidar una economía nacional lo que se tradujo a nivel mundial en un incremento de los contactos a nivel diplomático para lograr mediante la cooperación internacional, contribuir a un desarrollo más rápido de los nuevos Estados independientes.

Por consiguiente, el aumento cualitativo de los programas de cooperación internacional entre los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo ha resultado en una mayor interacción entre los factores domésticos y los externos de cualquier Estado. Las políticas internas y externas comienzan a eslabonarse estrechamente debido a que hoy en día nos encontramos con regímenes internacionales en donde confluyen intereses internos, transnacionales y gubernamentales⁷. Debido al desarrollo de las telecomunicaciones y del transporte se habla ahora de una "aldea global". Si a lo anterior, le sumamos el hecho de que en la actualidad, los medios de comunicación juegan un papel trascendental en influenciar la toma de decisiones, podemos entender la complejidad de las actuales relaciones

CAPITULO II

internacionales en donde el Estado nacional, figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, está siendo eclipsado por actores no territoriales como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y las organizaciones internacionales.

En cuanto al sistema internacional creado a raíz del fin de la Segunda Guerra Mundial -un orden internacional con dos claros bloques de poder antagónicos, un carrera armamentista apocalíptica y la lucha por consolidar y expandir zonas de influencia- éste empezó a mostrar señales de agotamiento desde los años setenta. Sin embargo, la caída del muro de Berlín en 1989 es considerada como el hito para definir el fin de dicho sistema. Por lo tanto, no nos debe sorprender que en una fase de transición sistémica, donde se aprecia un reacomodo en las posiciones de los Estados, en donde el poder militar no es suficiente para mantener el status de gran potencia -si ésta no tiene un correspondiente económico- que la diplomacia tradicional también se vea transformada.

El mundo se encuentra frente a una situación nueva, desconocida y sin precedentes históricos. Internacionalmente, coexisten dos tendencias: una dirigida a la integración de grandes bloques económicos y otra a la desintegración política y a la fragmentación de los antiguos Estados nacionales. En la posguerra fría, ha aumentado el número y la intensidad de las guerras locales. Además de muerte y destrucción, esas guerras han causado el éxodo masivo de refugiados -según cifras de ACNUR, hoy en día existen 23 millones de refugiados en comparación con los 8 millones a fines de los años setenta⁸. El cambio de un mundo bipolar al que actualmente vivimos fue tan repentino que ni los diplomáticos se prepararon para lidiar con el nuevo orden, ni los gobiernos diseñaron políticas claras para hacer frente a las herencias de la Guerra Fría: un armamentismo excesivo, una gigantesca industria militar, servicios de

CAPITULO II

inteligencia inflados, terrorismo internacional, proliferación nuclear y de otras armas de destrucción masiva y muchos problemas que para su solución requieren de la cooperación de la comunidad internacional. Frente a este escenario, surgen nuevos métodos y actores de la negociación política.

Por otra parte, la revolución tecnológica y de las telecomunicaciones ha llegado a modificar los factores determinantes de la industrialización y la capacidad competitiva de las economías y, al mismo tiempo, ha provocado cambios radicales en la actividad productiva mundial. Los flujos de datos computarizados y de información constituyen una importante consecuencia de los avances científicos y están desempeñando un papel creciente en las economías nacionales. El volumen del mercado mundial de las telecomunicaciones en 1992, ascendió a 535 mil millones de dólares⁹.

La diplomacia también ha sido afectada por los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones. La continua propagación y uso extensivo de las computadoras personales, junto con el establecimiento de una red global de telecomunicaciones multiplica las corrientes de comunicación internacionales entre instituciones y particulares. La tecnología y las comunicaciones modernas han logrado reducir las distancias, abrir nuevos canales de comunicación y negociación entre los Estados, relegando el papel tradicional del diplomático.

Ahora, un Ministerio de Relaciones Exteriores puede permanecer enlazado con sus embajadas en el extranjero mediante el ordenador. Hasta el país más pequeño puede comunicarse por el sistema de correo electrónico con todas las demás naciones del mundo, así como con todas las instituciones internacionales. Para algunos especialistas, en un sistema como el anteriormente descrito, las embajadas en el extranjero sólo seguirán teniendo sentido si tienen que suministrar información esencial

CAPITULO II

que únicamente puede obtenerse mediante relaciones personales, o para mantenerse en contacto personal e intervenir con funcionarios de un gobierno o una secretaría internacional, o si su personal tiene que representar a su Estado en las reuniones internacionales ¹⁰. Diferimos de dicha afirmación, pues las misiones diplomáticas cumplen con otras funciones además de las de informar, como por ejemplo, el de representar al Estado acreditante, proteger sus intereses y los de sus connacionales, negociar con el Gobierno del Estado receptor y fomentar las relaciones amistosas. No es posible que la dignidad de un país se pueda defender solamente mediante los *facsimiles* y la red global de información electrónica conocida como *Internet*.

Para otros especialistas, uno de los aspectos más significativos de la revolución de la información es la especialización y la dificultad para lograr un entendimiento integrado a través del Estado-nación, de los intereses vitales. En la actualidad, nos encontramos en algunos Estados con una fragmentación y falta de coherencia al interior de los grupos hacedores de políticas, tanto al interior del Ejecutivo como del Legislativo; así, se puede identificar como una característica que afecta a la diplomacia moderna la subdivisión del poder de decisión entre el Ejecutivo y el Legislativo en sociedades abiertas y democráticas ¹¹.

De este modo, ante la existencia de una sociedad cada vez más interdependiente, el diplomático moderno debe conocer y dominar las nuevas tecnologías en materia de telecomunicaciones. El siguiente relato de un embajador estadounidense, ilustra de manera apropiada como la revolución tecnológica y la influencia de los medios puede llegar a ser un problema para el diplomático profesional que no esté preparado y al corriente de éstas nuevas tecnologías:

"En el caso del Palacio Real en Amman, no solamente consiguen la edición matutina del Washington Post en cuatro o cinco minutos, lo que

CAPITULO II

sea que hagan hoy en día estas impresoras ultra rápidas, sino que también consiguen el New York Times, el Wall Street Journal y el Christian Science Monitor. Para la hora que nuestro pobre Embajador se levanta, escucha la Voz de América, con las noticias de ayer, y ha leído la transmisión del boletín informativo, que generalmente viene con las noticias de antes de ayer; él tiene un problema en sus manos cuando recibe esa llamada del Palacio Real o del ministerio de relaciones exteriores de Amman [pidiendo explicaciones sobre el más reciente artículo del Washington Post referente a Jordania] 12*

En otras palabras, los adelantos en la tecnología han puesto en entredicho el rol tradicional que jugaba el diplomático como la principal fuente de información sobre su país. Por lo tanto, existe un verdadero peligro de que si los Ministerios de Asuntos Exteriores no llevan a cabo las adecuaciones necesarias para no ser superados por los avances tecnológicos, los miembros de los servicios exteriores de dichos países no puedan desempeñar eficazmente -cómo nos ilustró la anterior cita- su papel de salvaguardar el interés nacional.

Hoy en día, aquellos involucrados en la diplomacia necesitan estar familiarizados con una amplia y creciente gama de temas como por ejemplo, las telecomunicaciones, el derecho marítimo, las disputas comerciales sobre tarifas, los acuerdos de aviación civil, y la compleja diplomacia multilateral sobre deuda. Aún más, los Estados se encuentran con nuevas y algunas veces verdaderas amenazas fundamentales que cuestionan hasta qué punto la acción diplomática coordinada puede lograrse, y conseguir hacer respetar acuerdos sobre temas como el control de la contaminación transfronteriza, el fraude financiero internacional, la falsificación de bienes y flujos transfronterizos de datos, etc. Las partes componentes de la agenda central de la política exterior de un Estado cambian en la medida en que nuevas áreas cobran importancia -por ejemplo el terrorismo- aunque los asuntos económicos han venido a ocupar una parte fundamental en las decisiones de política exterior y son los que muchos ministerios de asuntos exteriores apenas empiezan a reconocer.

CAPITULO II

Por consiguiente, con la disminución de los horizontes del mundo, la nueva revolución industrial y el resultado de una mayor dependencia de los recursos provenientes del comercio, los logros de los descubrimientos científicos y la creciente interacción de los Estados en temas culturales, económicos, financieros, sociales y tecnológicos los gobiernos han tenido que enfrentar diplomáticamente una gran variedad de asuntos, algunos de los cuales antes se dejaban a individuos o bien no se ocupaban de ellos. Este ensanchamiento del contenido de los asuntos externos naturalmente ha aumentado no sólo la calidad funcional, sino el grado de los contactos diplomáticos, y ha necesitado de nuevas formas y diferentes foros ¹³. Sin duda, estas son características fundamentales de la diplomacia moderna.

Por lo anterior, hemos formulado la hipótesis de que frente al fenómeno de la globalización que hemos venido señalando, nos encontramos con nuevas formas de prácticas diplomáticas que no se circunscriben a la diplomacia tradicional de principios de este siglo. La aparición continua de nuevas formas y procedimientos en el terreno de la negociación entre los Estados, que involucran además de diplomáticos profesionales a otro tipo de funcionarios, es un fenómeno que aun cuando no es tan reciente se ha venido exacerbando a partir de la consolidación a nivel mundial de estrechas redes de interdependencia en los ámbitos político, económico, social y cultural. Así, es fundamental evaluar, frente al actual contexto internacional, si la diplomacia como la conocemos tiene utilidad para un Estado o está condenada a ser una figura decorativa.

Para tal intención, después de esta introducción a los principales elementos que nos permiten entender la situación de la diplomacia en las actuales relaciones internacionales, prosigamos a caracterizar a los procesos políticos de negociación

CAPITULO II

surgidos entre los Estados a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Pasemos a analizar en este capítulo, a la diplomacia de tipo multilateral como un ejemplo de la diplomacia moderna. Posteriormente, en el siguiente capítulo, conoceremos esas formas no convencionales o *ad hoc* de la negociación política actual.

La Diplomacia multilateral

Por diplomacia multilateral entendemos a una forma de expresión de la diplomacia (*vid. supra* p. 17) referida a las relaciones entre más de dos Estados; ésta puede adoptar tanto un carácter permanente como temporal, la primera es la forma de actividad diplomática llevada a cabo a través de las *Organizaciones Internacionales* ¹⁴, que será la que analizaremos a continuación, mientras que la segunda se lleva a cabo a través de conferencias internacionales, (*vid infra* p. 96) ¹⁵.

La diplomacia a nivel multilateral es una práctica sumamente dinámica del proceso de *modernización* que describimos en el apartado anterior, ya que en ella se establecen canales de negociación política entre los Estados con respecto a los organismos internacionales; pero también contactos diplomáticos de los Estados con respecto a otros Estados al interior de los organismos internacionales; además de que se puede dar la diplomacia entre los organismos internacionales, cuando asumen decisiones propias, con respecto a los Estados miembros o a terceros Estados; asimismo podemos señalar las prácticas diplomáticas llevadas a cabo entre los organismos internacionales con respecto a otros organismos similares como otro ejemplo de lo dinámico que es la práctica diplomática multilateral.

Por consiguiente, para entender cómo se consolida la diplomacia de tipo multilateral en la actualidad, será pertinente proseguir de manera somera el desarrollo

CAPITULO II

histórico que se venía señalando desde el capítulo anterior. Así, debemos considerar como en el momento en que las potencias aliadas durante la Segunda Guerra Mundial - Estados Unidos de América, el Reino Unido y la Unión Soviética- pudieron ver que su victoria sobre las potencias del Eje era una cuestión de tiempo, comenzaron las reuniones para decidir cómo quedaría conformado el nuevo orden mundial.

Así, en febrero de 1945, en Yalta -región de Crimea- el Presidente Franklin D. Roosevelt, el Primer Ministro Winston Churchill y el Premier Josef Stalin se reunieron para llegar a un acuerdo sobre la ocupación de Alemania, el futuro de Europa Oriental, establecer una estrategia común para derrotar a Japón y otros asuntos importantes relacionados con la propuesta creación de la Organización de las Naciones Unidas. En lo concerniente a esa Institución se decidió lo siguiente: 1) la participación original en la nueva organización mundial se extendería a todos los Estados que declararan la guerra a las potencias del Eje para el 1° de marzo de 1945; 2) la Unión Soviética tendría tres participaciones en las Naciones Unidas (la Unión Soviética, Ucrania y Bielorusia) en vez de las dieciséis que pedía Stalin; 3) se establecería un sistema de fideicomisos para reemplazar los convenios de mandato de la Sociedad de Naciones; y 4) la facultad de veto del Consejo de Seguridad no se aplicaría a las decisiones de procedimiento, y ninguna parte en una disputa podría emplearla para bloquear la consideración de la misma ¹⁶.

Para afinar detalles sobre la propuesta Organización de las Naciones Unidas, se celebró de agosto a octubre de 1944 en Washington D.C. la Conferencia de Dumbarton Oaks. En ésta, se intercambiaron opiniones, se obtuvieron compromisos y se redactó un borrador preliminar de las proposiciones para la constitución de la nueva organización mundial, por parte de las delegaciones de la Unión Soviética, los Estados

CAPITULO II

Unidos de América y el Reino Unido, además de China que se incorporó a la segunda fase de las pláticas.

Del 25 de abril al 26 de junio de 1945, se celebró la Conferencia de San Francisco en donde se redactó la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas y se aprobó el Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia. Fueron cincuenta y uno los participantes, quienes también fueron los miembros originales de las Naciones Unidas. Las deliberaciones de San Francisco se basaron en las proposiciones formuladas por los cuatro gobiernos patrocinadores (Inglaterra, China, la Unión Soviética y Estados Unidos,) en la Conferencia de Dumbarton Oaks de 1944. Los trabajos de la Conferencia de San Francisco se asemejaron a los de un cuerpo constituyente que redacta una constitución y los llevaron a cabo cuatro comisiones y doce comités, mientras que la aprobación final se efectuó en las sesiones plenarias de la Conferencia. Las grandes potencias suministraron la dirección en cada etapa. La Carta Constitutiva entró en vigor el 24 de octubre de 1945 después de su ratificación por una mayoría de los signatarios en la que se incluyeron los Cinco Grandes. Antes de que la Asamblea General se reuniera, en enero de 1946, ya la habían ratificado los cincuenta y un miembros originales.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas significó la habilitación de un marco de cooperación internacional sin precedentes en la historia de la humanidad y desde entonces, en los cinco decenios transcurridos, el número de miembros de dicha Institución se ha triplicado. Este organismo internacional aunado a las diversas instituciones subsidiarias que conforman todo un sistema llamado de las Naciones Unidas, han sido el marco idóneo para el establecimiento y desarrollo de la diplomacia multilateral. La siguiente cita, nos ilustra de qué manera a partir de la

CAPITULO II

diplomacia multilateral se ha establecido un sistema de cooperación para el beneficio de la comunidad de las naciones:

"En la diplomacia multilateral los representantes de los países del orbe se reúnen para tratar conjuntamente sus problemas. Las reuniones son a nivel mundial o a nivel regional. El objetivo de las reuniones a nivel mundial y regional (...) es mejorar el estado de las cosas, tratar de salir del angustioso atraso que mantiene a la mayor parte de los seres humanos en condiciones que lindan con el desastre económico" 17.

Sin embargo, el desarrollo de las Naciones Unidas como un pivote central para lograr la mejoría económica de las naciones que menos tienen y de ser el baluarte de la paz y seguridad internacionales, no se ha dado tan fácil como se esperaba.

Así, no bien había terminado la Segunda Guerra Mundial y se había establecido la Organización de las Naciones Unidas, el mundo pronto vió que había una contradicción irresoluble entre los Aliados: la Unión Soviética estaba determinada en establecer y expandir su zona de influencia en Europa y el mundo, mientras que Estados Unidos buscaba contener el comunismo, lo que desencadenó una política de disuasión mutua. Este estado de tensión extrema y de hostilidad que se creó entre las potencias occidentales y el bloque comunista de Europa Oriental se conoció como la Guerra Fría.

De esta forma el período de la Guerra Fría se caracterizó por maniobras políticas, disputas diplomáticas, guerras psicológicas, hostilidad ideológica, guerra económica, una importante carrera armamentista, guerras periféricas y otras contiendas de poder, que nunca llegaron a una guerra "caliente" total 18.

CAPITULO II

Por lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas, como entidad conformada por Estados nacionales, también reflejaba en su seno los efectos de la Guerra Fría. Era común ver en esos años la manera en que se usaba a la Organización como un foro privilegiado para llevar a cabo propaganda de tipo ideológica. Como ejemplo tenemos este testimonio de un diplomático estadounidense allá por los años sesenta sobre la ideologización de las actividades en las Naciones Unidas y consecuentemente también su perversión:

*"...Nuestras dificultades con la Unión Soviética, reflejadas en las Naciones Unidas, surgen del hecho de que un miembro protagónico ha bloqueado tantos esfuerzos serios por enfrentar los problemas mundiales y ultimamente hasta ha explotado la Organización para sus propias ambiciones nacionales..."*¹⁹

Debemos destacar que este reclamo no deja de ser algo ingenuo, pues Estados Unidos también buscaba, y sigue buscando, usar a la Organización para sus propios intereses, por lo que también se pueden aplicar estos comentarios a la misma actividad estadounidense al interior de la Organización durante la Guerra Fría.

Además, en muchas ocasiones debido a la necesidad del voto afirmativo de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (República de China, Francia, la Federación Rusa, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América) -el llamado derecho de veto-, no se podían llevar a cabo medidas de censura o para lograr establecer la paz y seguridad internacionales porque el área del conflicto se encontraba dentro de la zona de influencia de una de las dos superpotencias. Tal fue el caso de la invasión soviética a Hungría en 1956, en donde el veto soviético echó abajo una resolución de censura a dicha invasión del Consejo de Seguridad. Como excepción podemos destacar el Comando de las Naciones Unidas en Corea (17 de julio de 1950), que aprovechó la ausencia de la

CAPITULO II

Unión Soviética -que había estado ausente del Consejo de Seguridad durante seis meses en protesta porque la representación de China en la ONU era ejercida por representantes de Chiang Kai-shek- para ser constituido y así intervenir en ese conflicto regional. Dicho *Comando*, aun cuando estuvo autorizado a desplegar el pabellón de las Naciones Unidas, no fue una *operación de mantenimiento de la paz*²⁰ de las Naciones Unidas a las órdenes del Secretario General, sino una fuerza internacional que actuaba bajo un comando unificado

De este modo, es dentro de ese ambiente de tensión causado por la Guerra Fría que se da uno de los pasos más importantes para codificar el derecho diplomático. Como hemos visto en el anterior capítulo, ya desde 1815 y los años subsiguientes se buscó establecer un sistema de jerarquías y categorías del Cuerpo Diplomático. La Sociedad de Naciones hizo importantes estudios encaminados a lograr una codificación, pero desgraciadamente nunca culminaron. Otro importante antecedente fue el Convenio sobre Funcionarios Diplomáticos aprobado en la Sexta Conferencia Panamericana celebrada en La Habana, en 1928²¹. En ésta se expresó que los Estados podían hacerse representar unos ante otros por medio de funcionarios diplomáticos. Además se trataron ampliamente temas como: los jefes de misión, el personal de las misiones, los deberes de los funcionarios diplomáticos, las inmunidades y prerrogativas de los mismos y el fin de la misión diplomática.

No obstante, a partir de marzo de 1946 era evidente la división del mundo en dos bloques aparentemente irreconciliables; como dijo Winston Churchill, había caído una *cortina de hierro* sobre el viejo continente. Estados Unidos ayudaba a la reconstrucción de los Estados europeos bajo su esfera de influencia mediante el Plan Marshall, al mismo tiempo, la Unión Soviética que tenía el control de los Gobiernos de Europa Oriental, no permitía que se llevaran a cabo elecciones libres y democráticas

CAPITULO II

como exigían los norteamericanos. Las tensiones crecían, en especial en los Balcanes en donde la Unión Soviética apoyaba a la guerrilla comunista griega desde su Estado satélite, Bulgaria, además de las demandas territoriales que los soviéticos estaban haciendo a Turquía. A partir de lo anterior, el Presidente estadounidense Harry S. Truman solicitó al Congreso de su país la urgente asignación de 400 millones de dólares para ayudar a los dos países anteriormente citados en su lucha contra "presiones del exterior" e impedir que fueran "subyugados por minorías armadas" ²². Otro factor de peso que contribuyó al aumento de las tensiones fue el bloqueo de las comunicaciones terrestres entre Berlín y las zonas occidentales (a partir del 24 de junio de 1948) y la necesidad del abastecimiento de la población de Berlín Occidental mediante un puente aéreo.

En esta forma, En 1952 a partir de la intervención del embajador yugoslavo en el Comité Legal de la Séptima Sesión de la ONU, se vió la necesidad de reglamentar y codificar las inmunidades y los privilegios diplomáticos. El discurso del representante yugoslavo quedó plasmado de la siguiente manera en la relatoría:

"...[El representante yugoslavo afirmó que...] en los años posteriores a 1933, los gobiernos nazis y fascistas fueron responsables por numerosas violaciones e incidentes, una costumbre que formaba parte de manera integral de sus políticas agresivas que contribuyeron a preparar el camino para la guerra mundial. Él lamentó el hecho de que el mundo estaba otra vez presenciando violaciones sistemáticas de las reglas internacionales del derecho diplomático. Yugoslavia admitió que no era la única en reclamar, pero solo quería destacar que los Estados del Bloque Soviético en sus relaciones diplomáticas con su país, habían perseguido una agresiva política de intimidación durante varios años. Esa política había resultado en constantes y continuas violaciones de las reglas del intercambio diplomático. Su gobierno consideraba que debía pedir que medidas preventivas y procedimientos legales fueran efectuadas y que pudieran tener un efecto psicológico en restringir las violaciones y que sirvieran como aviso." ²³

CAPITULO II

Podemos entender como en plena Guerra Fría se daba un auge del espionaje y era común la violación del correo diplomático entre la misión y su Cancillería. A partir de esta denuncia se echó a andar toda una discusión sobre el tema, pues naturalmente la Unión Soviética se rehusaba a aceptar que se dieran tales violaciones. Lo cierto es que las posiciones se fueron matizando y para el año de 1958 había ya un consenso y un trabajo previo en cuanto a la elaboración de una Convención sobre relaciones diplomáticas.

La Convención de Viena de 1961 consolidó las normas de la diplomacia estableciendo así un derecho diplomático obligatorio para los Estados. En este ordenamiento jurídico, se estipulan toda una serie de inmunidades y privilegios para el personal de la misión y sus familiares, el orden de precedencia, entre otras cosas que a continuación analizaremos.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas:

Al elaborar la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas se partía del hecho de que una Convención internacional sobre relaciones, privilegios e inmunidades diplomáticos contribuiría al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, prescindiendo de sus diferencias internas de régimen constitucional y social.

Los asuntos que ocuparon la atención de la Conferencia preparatoria de la Convención reflejaban las circunstancias del momento en que se vivía. Por ejemplo, se aceptó que los Estados pudieran compartir un representante ante otro Estado (art. 6) y que los representantes pudieran ser acreditados simultáneamente ante un Estado y una organización internacional (art. 5), ambas estipulaciones serían de beneficio para

CAPITULO II

aquellos Estados con pocos intereses a nivel internacional y con servicios exteriores limitados por sus recursos, situación en la que muchas de las nuevas naciones independientes de los años sesenta se encontraban. También se acordó que allá donde un jefe de misión fuera acreditado en más de un Estado, un encargado de negocios *ad interim* podría dirigir la misión diplomática en el Estado en que el jefe de misión no tuviera su sede permanente.

Como reflejo de la tradición bizantina y veneciana en donde los diplomáticos tenían un salario tan pobre que se esperaba que pudieran solventarse los gastos a partir de negocios realizados al margen de su nombramiento, la Convención de Viena estableció que el agente diplomático no podría ejercer en el Estado receptor ninguna actividad profesional o comercial en provecho propio (art. 42).

Después de mucho debate, se decidió que el Estado receptor pudiera determinar el tamaño de la misión (art. 11); la aprobación previa de agregados militares, navales o aéreos (art. 7); y la facultad de declarar a algún miembro del personal diplomático de la misión *persona non grata* (art. 19). Esto se debía, en mucho, a las recientes experiencias desagradables sufridas por ciertos Estados de actitudes intervencionistas o claros actos de espionaje de parte de miembros del personal diplomático, situación común en el contexto de la Guerra Fría ²⁴.

En el cuadro de la siguiente hoja se sintetizan las principales inmunidades y privilegios plasmados en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

CAPITULO II

ESTATUTO ESPECIAL

INMUNIDADES	
Inviolabilidad:	<p>Art. 22: Los locales de la misión son inviolables. Art. 24: Los archivos y documentos son inviolables. Art. 27.1: La correspondencia oficial de la misión es inviolable. Art. 29: La persona del agente diplomático es inviolable. Art. 30: La residencia (documentos y bienes) del agente diplomático son inviolables.</p>
Inmunidad Propia:	<p>Art. 31: El agente diplomático goza de inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa. Art. 32: El Estado acreditante puede renunciar a la inmunidad de jurisdicción de sus agentes diplomáticos.</p>
Facilidades:	<p>Art. 21: El Estado receptor facilitará la adquisición de locales para la misión diplomática y de alojamiento a los miembros. Art. 25: El Estado receptor deberá otorgar todo tipo de facilidades para el desempeño de las funciones de la misión. Art. 39.4: En caso de fallecimiento de un miembro de la misión el Estado receptor permitirá que se saquen los bienes muebles del fallecido. Art. 44: En caso de conflicto armado el Estado receptor deberá dar facilidades para que las personas puedan salir de su territorio.</p>
PRIVILEGIOS	
Libertades:	<p>Art. 26: Libertad de circulación y de tránsito a los miembros de la misión por el territorio del Estado receptor. Art. 27: Estado receptor permitirá la libertad de comunicación para fines oficiales.</p>
Exenciones:	<p>Art. 23: El Estado acreditante y el jefe de misión están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales sobre los locales de la misión. Art. 28: Los derechos y aranceles que perciba la misión por actos oficiales están exentos de todo impuesto y gravamen. Art. 33: El agente diplomático estará exento de las disposiciones sobre seguridad social vigentes en el Estado receptor. Art. 34: El agente diplomático estará exento de todos los impuestos y gravámenes nacionales. Art. 35: El Estado receptor deberá eximir a los agentes diplomáticos de toda prestación personal, de todo servicio público y cargas militares. Art. 36: El Estado receptor permitirá la exención de derechos de aduana al agente diplomático.</p>
Otros:	<p>Art. 20: La misión y su jefe tendrán derecho a colocar la bandera y el escudo del Estado acreditante en los locales de la misión.</p>

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961*, tomada de Phillippe Cahier, *Derecho Diplomático Contemporáneo*

CAPITULO II

Estos tratos especiales que obligan al Estado receptor a abstenerse de toda acción coercitiva respecto a la misión diplomática y a sus miembros y por otra parte obliga al Estado receptor a concederles una protección tanto material como jurídica forman parte junto con las inmunidades, exenciones y libertades del estatuto especial del agente diplomático y su misión que permite un libre ejercicio de las funciones a desarrollar.

Ahora bien, el establecimiento de un orden positivo y coherente de normas de la diplomacia, contribuyó al desarrollo de la práctica diplomática entre los Estados de reciente independencia. Estas nuevas naciones estaban ávidas de ser reconocidas internacionalmente y la codificación, en el derecho internacional, de las tradicionales prácticas diplomáticas les beneficiaba en la medida en que a partir de su independencia estas naciones y sus representantes en el extranjero, serían tratados igual que cualquier otro Estado en el mundo.

La codificación del derecho diplomático proseguió en posteriores convenciones. Por ejemplo tenemos a la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, concluida en 24 de abril de 1963 y que está en vigor desde el 18 de marzo de 1977. También podemos mencionar, entre otras, la *Convención de Nueva York sobre Misiones Especiales* del 16 de diciembre de 1969, en vigor desde el 21 de junio de 1985. Lo importante aquí es señalar como la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas es el marco jurídico a nivel internacional en el cual se desenvuelve hoy la diplomacia moderna en su forma bilateral.

CAPITULO II

Práctica diplomática multilateral

La actual diplomacia multilateral es un medio privilegiado para que los representantes de los países del orbe se reúnan para tratar conjuntamente sus problemas y lograr resolverlos. Estas reuniones son tanto a nivel mundial como a nivel regional. El objetivo de las mismas es mantener la paz, mediante un orden mundial estable mediante la cooperación para resolver los problemas económicos y sociales. Así, fuera de la estructura de la Organización de las Naciones Unidas se encuentran las agencias especializadas que están relacionadas con la Institución, mediante un acuerdo especial celebrado entre ellas y el Consejo Económico y Social. Los organismos internacionales tienen amplias responsabilidades internacionales en campos económicos, sociales, culturales, educativos de salubridad u otros relacionados con ellos. Por lo tanto, se han convertido en foros privilegiados para tratar asuntos del interés común de los Estados, como, por ejemplo, el colonialismo, el apartheid, los derechos humanos, la ayuda para el desarrollo y el desarme entre otros.

Como ya se ha establecido, con el surgimiento de la diplomacia abierta o pública se fueron creando instituciones de seguridad colectiva que también se empezaron a apartar de los modelos establecidos de la diplomacia; gracias a la experiencia acumulada en la Sociedad de Naciones y posteriormente con la Organización de las Naciones Unidas, se desarrolló la diplomacia mediante procedimientos parlamentarios. En ésta, los problemas internacionales que requieren solución son puestos en la agenda de los cuerpos deliberativos de estas organizaciones. Los delegados de los diferentes gobiernos discuten los méritos del problema en debate público. Una votación efectuada de acuerdo con la constitución del organismo concluye la cuestión.

CAPITULO II

En los organismos internacionales, se han incorporado los métodos parlamentarios (votaciones, sesiones de trabajo abiertas al público y a los periodistas, debates, reglas de procedimiento, propuestas y copropuestas, etc.) para gestionar los asuntos diplomáticos. El resultado ha sido el desarrollo de una forma de negociación abierta al escrutinio de la opinión pública mundial. Desafortunadamente, tanta exposición pública también ha llevado a politizar en exceso algunos temas, lo que se ha traducido en el abuso de la retórica y del lirismo llevando el debate, en ocasiones, a una situación de anarquía. Hay casos en donde las resoluciones son aprobadas gracias a que se reunieron los votos necesarios para tal efecto, pero para fines prácticos dichos pronunciamientos no se pueden llevar a cabo debido a la falta de apoyo de las principales potencias del orbe.

En esta forma, dentro de los métodos introducidos por la diplomacia multilateral uno de los más destacados es la toma de decisiones por consenso, práctica que ha adquirido creciente importancia en los últimos años. El cambio en la composición de Naciones Unidas con el surgimiento de la diplomacia de grupos (*vid infra* p. 78) influyó la búsqueda de modificaciones al procedimiento para evitar o por lo menos aminorar las confrontaciones entre mayorías y minorías ²⁵. Las decisiones por consenso se diferencian de las de unanimidad en el hecho de que ésta última implica que no hay oposición o necesidad de votar, mientras que en los consensos se buscan soluciones o posiciones que todos puedan llegar a aceptar. La práctica del consenso fue adoptada como respuesta al problema del descontento en las votaciones por mayoría y las dificultades creadas por el surgimiento de bloques en las conferencias multilaterales.

Por otra parte, una importante característica de la diplomacia moderna es la existencia de representaciones de los Estados no sólo ante otros Estados sino también

CAPITULO II

ante los organismos internacionales. La diplomacia de los Estados, al nivel multilateral, se conduce por medio de dos tipos de entidades, la primera consta de las delegaciones, integradas en ocasión de la celebración de reuniones específicas; y la segunda, que contempla las misiones permanentes acreditadas ante los organismos que aseguran un contacto continuo²⁶.

A primera vista, los delegados enviados por los Gobiernos a las organizaciones internacionales representan el Estado que los nombró y ejecutan las funciones similares a aquellas realizadas en conferencias internacionales y por misiones diplomáticas: la salvaguardia y la protección del interés nacional a través de la negociación. Sin embargo, la labor en la cual están inmersos no puede ser identificada con la sola ejecución inmediata de las políticas nacionales; pues la realización de los objetivos de la organización requiere que se den consideración a los intereses de la generalidad. Aun cuando en muchas ocasiones los Estados no cumplan en ese sentido, los mecanismos de la organización enfatizan la acción colectiva y en ciertas circunstancias la representación colectiva²⁷. Este principio de cooperación en las acciones, es una importante innovación en la práctica diplomática moderna. Es un buen ejemplo de cómo en la actualidad, los Estados se encuentran ligados entre sí por intrincadas redes que requieren de la participación conjunta en la discusión llevada a cabo en los foros internacionales para resolver problemas de índole global.

Ahora bien, la estructura de la representación al interior de la organización puede ser muy variada y determinante para avanzar en los objetivos del organismo internacional. Aun cuando cada Estado miembro normalmente tiene la libertad de seleccionar los funcionarios que lo han de representar en una plenaria dada, sí resulta importante el criterio que ha de guiar su opción pues éste afectará de que manera se apoyarán las resoluciones asumidas en el organismo. Así, se puede buscar asegurar

CAPITULO II

un representación a alto nivel, como en el caso de los organismos regionales, en donde existe un órgano en que el representante es un miembro del Gobierno del Estado, normalmente el ministro de asuntos extranjeros.

Dentro de la práctica diplomática multilateral, un medio de actividad diplomática comúnmente aceptado es el establecimiento de una representación permanente en la sede de la organización o de la agencia especializada. Las principales funciones de estas delegaciones permanentes son: servir como órganos que se reúnen en los cuarteles de la organización, proveer un medio de enlace con otras misiones permanentes y mantener el contacto con el secretariado de la institución y utilizar sus servicios. Para los casos de los países de reciente independencia, tener una representación permanente les permite entablar relaciones y contactos con países los cuales de no ser así, les resultaría demasiado oneroso abrir una misión diplomática en esas localidades. Además, gracias a las representaciones permanentes en la sede de las organizaciones internacionales, es común ver como estos países llevan a cabo prácticas tales como: sondear la opinión de las delegaciones afines, establecer en las reuniones de los grupos regionales la actitud común frente a un tema, etc.

Entre otras formas de representación podemos mencionar el envío de oficiales de enlace, generalmente miembros del personal de la embajada local, a organizaciones o cuerpos subordinados de otras organizaciones. Por otra parte tenemos a el observador enviado oficialmente por un Estado para estar presente en las reuniones y seguir el desarrollo de las reuniones de una organización internacional. El estatus del observador puede variar dependiendo de si representa un Estado miembro o no miembro.

CAPITULO II

A pesar de estas nuevas formas de representación y de negociación surgidas gracias a la evolución de la diplomacia multilateral, en ocasiones se ha criticado a la Organización de las Naciones Unidas por la persistencia de la práctica de la diplomacia secreta. Sin embargo, ésta subsiste más que nada porque en ocasiones hay temas tan delicados que su negociación debe ser lo más discreta posible, Dag Hammarskjöld, quien fuera el segundo Secretario General que tuvo la Organización mencionaba lo siguiente al respecto:

"...Efectivamente, creo que las experiencias de los años pasados han demostrado que hay la necesidad de revisar el equilibrio entre los procedimientos públicos y privados de las Naciones Unidas si se quieren lograr progresos en la búsqueda de la paz. Por procedimientos privados me refiero a los métodos de la diplomacia clásica y la manera como son aplicados en el nuevo marco de la Carta y las instituciones de la organización mundial. Siempre ha habido esta práctica de diplomacia privada -o silenciosa- en las Naciones Unidas y ha habido un aumento pronunciado de su uso en el año pasado. Pero no se entiende de manera suficiente su necesidad.(...) la diplomacia privada precede el debate público y aquélla se vuelve a usar para lograr la paz"²⁸.

Por otra parte, la creciente importancia que ha venido cobrando la diplomacia multilateral dentro del escenario internacional ha resultado en el surgimiento de un nuevo actor de la diplomacia, el funcionario público internacional. Las organizaciones internacionales, al ser sujetos colectivos, requieren para su cabal funcionamiento de personas físicas que pongan en práctica todo el aparato administrativo que les permita llevar a buen término sus objetivos; dentro de ese personal una de las categorías más importantes y numerosas es la de los funcionarios internacionales ²⁹. Profesionistas que ya no trabajan para algún Estado específico sino por el beneficio de la comunidad mundial, a través de la organización internacional.

CAPITULO II

De este modo, podemos afirmar que la característica esencial de un organismo internacional radica en que posee una secretaría de carácter permanente que asegura el funcionamiento continuo de la institución; la secretaría, cualquiera que sea el nombre que se le otorgue, se encuentra bajo la dirección de un funcionario que puede ser secretario general, director general, etc., quien es elegido por los estados miembros y que ejerce funciones administrativas y políticas de importancia diversa³⁰. El personal que trabaja bajo la responsabilidad directa del jefe de la secretaría, tanto en la sede del organismo como en cualquiera de las oficinas que el mismo mantenga en otros países, es el cuerpo que está integrado por los funcionarios internacionales.

De acuerdo a la diversidad de funciones que desempeñan, existe una amplia variedad de funcionarios internacionales. El Dr. Manuel Díez de Velasco, en su obra sobre las instituciones de Derecho Internacional nos aporta la siguiente clasificación de funcionarios internacionales:

a) Los que ejercen funciones de carácter representativo o técnico, como presidir los Organos o formar parte de los mismos, y cuya dependencia del Estado explica su posición internacional. Los mismos ejercen en parte una función internacional propiamente dicha. No deben, sin embargo, confundirse con los simples representantes de los Estados en los distintos órganos en calidad de delegados;

b) los llamados "colaboradores ocasionales" que realizan funciones limitadas en el tiempo y en cuanto a amplitud: periciales, arbitrales, técnicas, de encuesta, etc. A estos colaboradores la Organización les remunera o no; en el primer caso la remuneración es global -por toda la misión realizada- o por días (dietas). Además, a diferencia de los funcionarios, son libres para ejercer otras profesiones o empleos, siempre que no sean incompatibles con su misión y, finalmente, se les concede cierta asistencia o facilidades, pero no privilegios e inmunidades;

c) Las personas que trabajan para las Organizaciones en calidad de expertos cuya labor se realiza en beneficio de un país o grupo de países;

d) Los llamados "colaboradores exteriores" que realizan ciertos trabajos, a veces análogos a los de los funcionarios, en determinadas

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO II

condiciones contractuales y reales que los asimilan a un trabajador independiente, a domicilio en régimen de contrato, y,

e) Los funcionarios internacionales [propriadamente]...³¹

La figura del funcionario internacional, como manifestación de la diplomacia moderna, tuvo su origen en el desarrollo de la administración pública internacional. El funcionario internacional, sin romper el vínculo jurídico-político de la nacionalidad que lo une a su Estado, debe actuar sólo en función de los intereses de la organización a que pertenece, en un mundo donde, en principio, cada individuo pertenece formal y espiritualmente a un Estado ³².

En esta forma, los elementos fundamentales de la función pública internacional son: Tener una concepción ideológica internacional, esto es, tener una posición axiológica que consista en una visión global de la comunidad internacional con la fuerza suficiente para defender sus intereses colectivos; poseer un espíritu internacional, un sentimiento en el cual el elemento internacional se encuentra situado por encima de las apreciaciones nacionales; y, finalmente, la función pública internacional requiere del elemento de la lealtad internacional, en primer lugar con la organización a la cual el funcionario ha sido llamado a servir, pero se extiende a la cooperación internacional en general ³³.

Dentro de otro rubro, considerando a los elementos novedosos de la práctica diplomática multilateral debemos destacar una de las inovaciones más importantes, como son las negociaciones llevadas a cabo al interior de las organizaciones internacionales por grupos de países que representan intereses comunes o regiones específicas.

CAPITULO II

En efecto, los nuevos estados independientes han jugado un rol particularmente importante en las negociaciones económicas, encontrando una identidad de intereses como países en desarrollo. Esto se ha expresado en el llamado Grupo de los 77 -que en la actualidad llega a ser más de 120 naciones- y que actúa como un grupo de presión para obligar a los países desarrollados a compartir su riqueza económica y el control de la economía mundial.

De este modo, a partir del éxito de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en los setentas en lograr determinar el precio del petróleo, los países en desarrollo han intentado conseguir un mayor ingreso de los productos básicos que exportan. Así, mediante la diplomacia multilateral, se ha buscado resolver las diferencias y desigualdades entre el mundo en desarrollo y el mundo desarrollado, lo que ha sido conocido como el diálogo Norte-Sur. La importancia de este diálogo ha sido enfatizado por el Reporte de la Comisión Brandt.

El funcionamiento del G77 como un grupo de presión es ilustrado por la Conferencia de las Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo (UNCTAD) la cual es vista por los países en desarrollo como su organización, en contraste con la OECD, GATT o el FMI que sienten estar dominadas por los países desarrollados. En la UNCTAD hay una tendencia hacia una politización de lo que los países en desarrollo ven como cuestiones técnicas (como ocurre también en las agencias especializadas de las Naciones Unidas). Hay una clara diferencia entre los países en desarrollo y los desarrollados. Los primeros hacen argumentos en base a principios, por ej. la reestructuración del Orden Económico Mundial, mientras que los países desarrollados argumentan que un Nuevo Orden solo se puede lograr mediante cambios detallados en las instituciones individuales, acuerdos, comercio y acuerdos financieros que conforman el actual sistema. Los países en desarrollo ven estos sistemas como

CAPITULO II

creaciones de los países occidentales y el cambio como un imperativo del nuevo orden mundial. Un fenómeno similar se puede encontrar en UNESCO en donde los estados en vías de desarrollo han estado trabajando por un nuevo orden mundial informativo, que ayudaría a éstos a establecer el control gubernamental sobre los medios ³⁴

Hay una gran disparidad entre el poder de voto y la fuerza económica de la UNCTAD y las resoluciones llevadas a cabo solamente por los votos de los países en desarrollo probablemente no tengan mucho efecto práctico. Además el G77 es un grupo muy heterogéneo que llega a una conclusión después de mucho debate; las posiciones una vez acordadas, difícilmente cambian, lo que lleva a una gran inflexibilidad en las negociaciones. La solidaridad del G77 aumenta la presión sobre los países en desarrollo, el llamado Grupo B, para que mantengan su propia solidaridad. El proceso de alcanzar el consenso a través de grupos de contacto, en la ausencia de un verdadero rol de intermediario por parte del Secretariado, exige mucho tiempo y trabajo, al igual que las negociaciones al interior de los grupos. Pero es la búsqueda del consenso lo que prevalece en la mayoría de los foros multilaterales en donde las reglas para la votación no son muy rígidas.

Como es lógico suponer, el Grupo de los 77 tiene un bajo nivel de institucionalización. Se divide en tres grupos regionales (América Latina, Africa y Asia) con un puesto de secretario que se rota entre cada país miembro todos los años. Hay secretarios para todo el G77 en Viena, Nueva York y Ginebra, que son escogidos después de consultas informales; sin embargo, el puesto no sólo es rotado entre los tres grupos regionales sino que la oficina cambia anualmente en Nueva York y Viena, además que cada secretario en Ginebra cambia cada tres meses ³⁵. Así, no existe una institucionalización permanente, ni un liderazgo constante ni una sede o personal regular.

CAPITULO II

De esta forma, las posiciones que asume el Grupo de los 77 en foros multilaterales dependen de muchos factores. Sin embargo, se pueden destacar ciertas posiciones típicas. Por ejemplo, en materia de comercio internacional el G77 ha presionado a los países desarrollados a expandir su importación de los bienes de los países en vías de desarrollo mediante la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, además que buscan que se expande el sistema generalizado de preferencias. Adicionalmente, el G77 busca que se reduzca la brecha entre países ricos y pobres mediante la ayuda oficial para el desarrollo; ha hecho llamados por una reforma del sistema financiero internacional; han abogado por un código de conducta para las transnacionales y una efectiva transferencia de tecnología.

En la actualidad, el G77 ha perdido importancia por los cambios en el sistema internacional. Sin embargo, no deja de ser un ejemplo válido de una técnica novedosa de negociación multilateral. Además del Grupo de los 77, también existen otros grupos como por ejemplo el de los No Alineados, los países miembros de la OCDE en ocasiones se manejan como grupo, al igual que las regiones como el caso de los países africanos o latinoamericanos. Lo importante aquí es destacar como en la actualidad la diplomacia -debido a las estrechas redes de interdependencia que unen a los países- puede llegar a trascender los intereses nacionales de un Estado y coordinarse en foros mundiales junto con otras naciones.

Finalmente, dentro de la práctica diplomática multilateral moderna, el uso de prácticas *ad hoc* representan una manifestación importante. Tal sería el caso de los grupos de contacto o de mediación que se establecen al interior de las organizaciones internacionales cuando los funcionarios internacionales no son aceptados por las partes en disputa como conciliadores. Así, el grupo de negociación *ad hoc* se distingue

CAPITULO II

de la organización internacional y sus propios intereses. Esta práctica es útil cuando ningún país tiene intereses que predominan sobre los otros participantes; es fundamental que existan puntos de vista y objetivos similares para que los países participantes de esta negociación *ad hoc* logren un resultado esperado en común. Un ejemplo de un grupo de contacto *ad hoc* surgido del seno de una organización internacional fue el "grupo de contacto" para la situación de Namibia formado por Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Canadá, y la República Federal de Alemania que funcionó activamente desde abril de 1977 hasta mediados de 1982; los cinco países aseguraron en 1978 el acuerdo entre las partes en discordia -el Gobierno de África del Sur y el grupo nacionalista Organización del Pueblo del Sudoeste Africano (SWAPO por sus siglas en inglés)- sobre un plan que llamaba a elecciones supervisadas por la ONU para nombrar una asamblea constituyente en el territorio de Namibia y la designación de un representante especial de la Organización que asegurase la existencia de condiciones para llevar a cabo dichas elecciones ³⁶.

Otro ejemplo exitoso de diplomacia multilateral *ad hoc* es el caso del grupo de países "amigos del Secretario General" (Colombia, España, México y Venezuela) que brindaron una importante cooperación y ayuda a lo largo de todo el proceso de pacificación en la región de América Central. Debemos recordar como antecedente para este caso el 7 de agosto de 1987, donde los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el acuerdo conocido como Esquipulas II en virtud del cual se comprometieron a impulsar un proceso de democratización y diálogo nacional en sus países para lograr el cese al fuego y promover elecciones libres y justas. Además en éste acuerdo, se pidió la intervención del Secretario General de las Naciones Unidas para que impusiera sus buenos oficios con el fin de lograr la paz en la región. Lo que a la postre, gracias al apoyo del grupo de países amigos, se consolidaría con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno

CAPITULO II

de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional el 16 de enero de 1992 en la Ciudad de México.

Como se puede apreciar, en un mundo caracterizado por la transfronterización de los conflictos y de las amenazas, es cada vez más común que se busquen encontrar soluciones a nivel multilateral. Además, en ocasiones por la misma complejidad de los problemas y la rigidez de las instituciones internacionales, se fomenta el surgimiento de prácticas diplomáticas *ad hoc* como las anteriormente mencionadas. Esto sin duda es una característica más de la diplomacia moderna.

De este modo, una de las principales características de la diplomacia moderna es la existencia a un nivel tan desarrollado de la diplomacia multilateral. Con el desarrollo de las relaciones internacionales entre sujetos y actores, con verdaderos procesos de integración y estrechas relaciones de interdependencia, la diplomacia - entendida como un proceso político de negociación- ya no es sólo obra de diplomáticos ni se da exclusivamente mediante contactos bilaterales, ahora también es llevada a cabo por funcionarios públicos internacionales y al interior de organismos públicos mundiales.

Por lo tanto, la diplomacia tradicional de las misiones permanente y de los diplomáticos profesionales no es hoy en día el único ejemplo de prácticas de relaciones pacíficas entre Estados, existen otras formas de relación igualmente válidas y efectivas y bastante ejercitadas.

El multilateralismo desempeña un importante papel en la resolución de los conflictos entre Estados. Señala la determinación de la comunidad internacional de que las disputas deberán ser resueltas por medios pacíficos, además ofrece diferentes

CAPITULO II

instrumentos de negociación para lograr dicho objetivo. Al mismo tiempo, también se reconoce que los intereses comunes de la humanidad están afectados por realidades sociales y económicas, tales como la pobreza y el hambre, problemas que con frecuencia se encuentran en el centro mismo de las tensiones nacionales, regionales e internacionales. Así, la diplomacia multilateral ha contribuido a entender que el desarrollo económico y social es parte intrínseca del mantenimiento de la paz.

En este capítulo, vimos la importancia que tiene la diplomacia multilateral y diferentes manifestaciones de su práctica diplomática en la actualidad. Ahora bien, la diplomacia moderna no sólo es aquélla que se desarrolla en los organismos internacionales, también existe una serie de prácticas diplomáticas no tradicionales que se les ha denominado como *diplomacia "ad hoc"*. Enmarcados en esta categoría podemos encontrar otras formas de diplomacia, como la *diplomacia de conferencia*, *diplomacia a alto nivel*, *las misiones especiales* y la *neodiplomacia*. Estas serán objeto de análisis en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

Notas del Capítulo II

- ¹ BERMAN, Marshall. "Brindis por la Modernidad" en CASULLO, Nicolás (comp.), *El debate modernidad-posmodernidad*, 2a. ed., Buenos Aires, Ed. Punto Sur, 1989, p. 68.
- ² ARROYO PICHARDO, Graciela. "La globalización como caos: camino hacia la configuración del sistema histórico del siglo XXI" en *Relaciones Internacionales*, vol. XIII, núm 52, septiembre-diciembre 1991, UNAM, p. 13.
- ³ WATERMAN, Peter. "El internacionalismo socialista ha muerto, ¡Viva la solidaridad global!", *Nueva Sociedad*, no. 122, noviembre-diciembre 1992, p. 49
- ⁴ OCHOA BRUN, Miguel Angel. *Los Grandes cambios de la diplomacia moderna*. Versión estenográfica, Seminario Internacional *El Perfil del Diplomático en la era de la Globalización*, Ciudad de México 28 de julio de 1994, p. 4.
- ⁵ BARSTON, Ronald P. *Modern Diplomacy*, 1991, London, Ed. Longman, 260 pp.
- ⁶ PLISCHKE, Elmer "The New Diplomacy" en PLISCKE E. *The Art and the Artisans*. pp.54-72
- ⁷ Para una definición de regímenes transnacionales en un escenario de interdependencia en la política mundial *vid.* KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, (trad. Heber Cardoso Franco), Buenos Aires, 1988, Ed. Grupo Editorial Latinoamericano, pp. 9-35.
- ⁸ Citado por Rosario Green en el prólogo del libro de DE ICAZA, Carlos A. y José Rivera Banuel *El Orden Mundial Emergente. México en el siglo XXI*, México, 1994, Ed. CONACULTA, p. 17.
- ⁹ *Ibid.* p.52.
- ¹⁰ *Cfr.* KAPPELER, Dietrich. "La red de computadoras como medio para mejorar el desempeño y la capacitación de los diplomáticos" en *XX Conferencia Mundial de Directores de Academias Diplomáticas e Institutos de Relaciones Internacionales. Memoria*, 1993, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, p. 34.
- ¹¹ "Public Diplomacy", Scnelder, Michael en *American diplomacy In the information age*. Maryland, USA, 1991, University Press of America, 150 pp.
- ¹² "Diplomatic Practices", VIETS, Richard N. en *American diplomacy in the information age* (trad. propia) Maryland, USA, 1991, University Press of America, p. 119.
- ¹³ Plischke, Elmer "The New Diplomacy" en PLISCKE E. *The Art and the Artisans*. pp.54-72
- ¹⁴ Siguiendo la definición del Maestro Cahier, podemos entender al organismo internacional como una entidad jurídica creada por Estados u organismos Internacionales con un determinado fin y que posee una voluntad autónoma que se manifiesta a través de órganos propios y permanentes. *Cfr.* Cahier, Philippe, *Derecho Diplomático Contemporáneo*, (trad. José Vicente Torrente *et al*), Madrid, Ediciones Rialp, 1965, pp. 535-537.
- ¹⁵ MARTINEZ LAGE, Santiago y Amador Martínez Morcillo. *Diccionario Diplomático Iberoamericano*, 2a. ed., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1993, p. 48.

CAPITULO II

- 16 PLANO, Jack C. y Roy Olton, Diccionario de Relaciones Internacionales, cuarta reimpresión, México, 1985, editorial Limusa, p. 83.
- 17 ARELLANO García, Carlos. La Diplomacia y el Comercio Internacional México, 1980, Ed. Porrúa, p. 137.
- 18 PLANO, Jack C. y Roy Olton, *Op. Cit.* p. 99; para otra definición de la Guerra Fría vid HERNADEZ VELA, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, p. 110..
- 19 DIXON, Pierson. "Diplomacy at the United Nations" en Diplomacy in a changing World, (traducción propia) Stephen D. Kertesz y M.A. Fitzsimons (editores), EUA, 1959, University of Notre Dame Press, 467 pp.
- 20 Las operaciones de mantenimiento de la paz cumplen la función de un tercero imparcial que ayuda a establecer y mantener la cesación del fuego y a fijar una zona de separación entre Estados y partes beligerantes, facilitando de ese modo la búsqueda del arreglo pacífico de los conflictos por la vía diplomática. *Cfr.* ABC de las Naciones Unidas, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1992, p. 32.
- 21 FERRAS MORENO, Angel Domingo. Diplomacia y Derecho Diplomático, La Habana, 1989, Editorial de Ciencias Sociales, p. 121.
- 22 HERNADEZ-VELA Salgado, Edmundo. Diccionario de Política Internacional. 3a. ed. México, Editorial Porrúa, 1988, p. 267.
- 23 Discurso del representante M. Vlahovic citado por LANGHORNE, Richard. "The Regulation of Diplomatic Practice: the beginnings to the Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961" en Revue of International Studies, (traducción propia) Richard Little (Ed.) Vol. 18, N°1, January 1992, Great Britain, Cambridge University Press, No. 18, Vol. 3-17, p. 13.
- 24 LANGHORNE, Richard. *Op. Cit.* p. 16.
- 25 BARSTON, Ronald P. Modern Diplomacy. 1988, London, Ed. Longman, p. 118.
- 26 DE LA PEDRAJA, Daniel. "Las relaciones entre los Estados" en SEPULVEDA, César Compendio de Derecho Internacional para oficiales de la Armada, 2a ed., México, 1993 p. 82
- 27 HARDY, Michael. Modern Diplomacy, 1968, USA, Manchester University Press, p. 97.
- 28 Hammarskjöld, Dag. "The role of the United Nations" en Diplomacy in a changing World Stephen D. Kertesz y M.A. Fitzmore (editores), Traducción propia, University of Notre Dame Press, EUA, 1959 467 pp.
- 29 *Cfr.* RUIZ SANCHEZ, Lucía Irene. "Nuevas formas de la diplomacia: la función pública internacional" en Revista de Relaciones Internacionales México, No. 55, Jul-sept. 1992, FCPyS, UNAM, pp. 43-49.
- 30 DE LA PEDRAJA, Daniel. *Op. Cit.* p. 79.
- 31 DIEZ de VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. 2a. ed., tomo II, Madrid, Tecnos, 1978, p. 60.

CAPITULO II

³² *Vid.* RUIZ Sanchez, Lucía Irene., *Op. Cit.* p. 46.

³³ *Ibid.* p. 47

³⁴ PALLISER, Michael, "Diplomacy Today", en WILLIAMS, Marc. (editor) *International Relations in the Twentieth Century: A reader.* (trad propia), 1987, New York University Press, USA, p. 35.

³⁵ GRAHAM, Norman A., Richard L. Kauffman *et al.* *The United States and Multilateral Diplomacy. A handbook*, 1984, New York, Oceana Publications Inc. p. 28

³⁶ *Cfr.* KARNS, Margaret P., "Ad hoc multilateral diplomacy: the United States, the Contact Group and Namibia" en *International Organization*, no. 41, vol. 1, invierno de 1987, pp. 93-123.

CAPITULO III

LAS NUEVAS MANIFESTACIONES DE LA DIPLOMACIA

CAPITULO III

"Las visitas oficiales se hacen porque el visitante es recibido y homenajeado con una combinación de fausto, comida, alcohol, y afecto que bien sabe que nunca recibirá o merecerá en su patria." ¹

Este irónico comentario del economista y ex-embajador de Estados Unidos en la India, John Kenneth Galbraith, en el cual da su muy particular explicación del porqué en la actualidad se dan tantas visitas oficiales no deja de señalar lo que es una importante característica de la diplomacia moderna: ahora ésta es desarrollada de forma regular en diferentes foros y por distintas personalidades, incluyendo al más alto nivel.

Así, en este capítulo se buscará caracterizar a los procesos políticos de negociación desarrollados entre los Estados a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Al hacer lo anterior, reconoceremos cómo han venido surgiendo prácticas de relaciones pacíficas entre los Estados que no caen dentro de la diplomacia tradicional que ya hemos caracterizado en el primer capítulo. Las misiones diplomáticas permanentes se enfrentan ahora, en el período posterior a la Guerra Fría, a nuevas manifestaciones de la negociación política.

En efecto, estas formas no usuales de llevar a cabo la diplomacia, tienen una cercana relación, por una parte, con una nueva etapa en las relaciones internacionales caracterizada por una mayor interdependencia entre los Estados y por otra, a una agenda internacional extremadamente diversificada, cuyo resultado para la diplomacia es la aparición de nuevos temas a negociar además de que éstas negociaciones son llevadas a cabo por agentes no tradicionales, como sería el diplomático profesional.

A partir de lo anterior, pareciera que la diversificación de los temas de las relaciones exteriores de un Estado en la época moderna ha mermado el papel

CAPITULO III

tradicional del diplomático profesional. La política exterior de los Estados se ha convertido en algo altamente complejo y diversificado. Por lo tanto, debemos identificar hasta qué punto el diplomático tradicional se ha visto excluido de ciertas áreas tales como las cuestiones monetarias y financieras, al igual que las negociaciones científicas y tecnológicas y de las relaciones económicas internacionales en general y ha sido sustituido por el experto o especialista en el proceso de realizar las negociaciones internacionales². Estas prácticas diplomáticas no tradicionales se les ha denominado como diplomacia "ad hoc" y serán precisamente el objeto de análisis de éste capítulo.

La Diplomacia "ad hoc"

La categoría de *diplomacia ad hoc* busca abarcar a todas aquellas manifestaciones de negociación y representación pacíficas que en la actualidad ya no son solamente desempeñadas por el diplomático profesional, sino también por otros actores. Cada vez son más las prácticas de relaciones pacíficas entre los Estados que no caen dentro de la diplomacia tradicional (entendiendo por ésta la ejercida por las misiones diplomáticas permanentes).

Dentro del remolino de la era moderna (*vid. infra* capítulo 2), existen tendencias globalizadoras que integran a los Estados nacionales dentro de estrechas redes de interdependencia, no necesariamente simétricas, que se manifiestan en una agenda internacional compleja y plural. Así, dentro de los nuevos temas de la agenda de discusión mundial tenemos al narcotráfico, el terrorismo, los flujos migratorios, la universalización de los derechos humanos, los problemas causados por el deterioro del medio ambiente, etc. La discusión y negociación de los anteriores temas se vuelve cada día más especializada. Por lo tanto, no nos debe sorprender el hecho de que los técnicos y especialistas cobren una mayor importancia en el proceso de negociación

CAPITULO III

internacional, pues éstos son en ocasiones quienes se encuentran mejor informados para discutir los pormenores de negociaciones complejas, como por ejemplo en una negociación internacional sobre el medio ambiente, un especialista podrá determinar mejor la cantidad de fluorocarbonos que se permite a cada país arrojar al medio ambiente sin que éste afecte la totalidad del sistema en que vivimos.

Debemos destacar que una característica de la época en la que vivimos es la parcelación de las negociaciones así como la multiplicación de los actores que en ella intervienen. Un mismo asunto puede ser negociado bilateralmente, o puede ser objeto de negociación en una subregión, en una región, a nivel universal y en distintos foros en cada una de esas instancias³. El tema de la liberalización comercial y en concreto la reducción de barreras arancelarias, nos puede servir para ejemplificar lo anterior. Así, éste tema puede negociarse a nivel bilateral, digamos entre México y Estados Unidos; a nivel de subregión, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); o a nivel de la región americana, tanto en foros como el SELA o la ALADI; pero también a nivel universal, por ejemplo dentro de las discusiones en la UNCTAD y en concreto de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

De esta forma, el moderno Estado nación se encuentra inmerso en una dinámica internacional que afecta y determina sus posibilidades de llevar a cabo políticas públicas. Por lo anterior, se vuelve cada vez más frágil la diferenciación entre los Ministerios de asuntos "internos" y los de asuntos "externos". En la actualidad la complejidad de diferentes tipos de relaciones (no sólo de tipo política, sino también económicas, sociales, culturales, técnicas, militares, etc.), la abundancia de temas de exámen constante en las agendas bilaterales, ha requerido que en embajadas y consulados abunden los enviados de distintas instituciones gubernamentales que también ejercen una representación ante las instituciones correspondientes de los

CAPITULO III

lugares en que se encuentra. Aunque formalmente el jefe de Misión es el que representa al conjunto del Estado, hay una innegable erosión horizontal, parcelada, de su representación ⁴

Por consiguiente, en la medida en que se vuelve un fenómeno cotidiano los viajes de mandatarios, de cancilleres, de otros miembros del gabinete, de negociadores para asuntos específicos, podemos hablar de una diplomacia *ad hoc* pues las anteriores manifestaciones le han quitado la exclusividad de la representación al diplomático tradicional.

De esta forma, cuando hablamos de *diplomacia ad hoc* nos estamos refiriendo a:

"...figuras como la acción de individuos o entes que, sin tener la condición de diplomáticos, su actividad privada y oficial se superponen o solapan; o la acción espontánea o solicitada de actividades privadas, organizaciones no gubernamentales o personas individuales con relevancia internacional en cualquier orden, e incluso la celebración de conferencias o congresos de carácter privado con el objeto de debatir posibles soluciones para una determinada situación; habría que incluir igualmente los representantes personales de los titulares de los órganos político-diplomáticos de las organizaciones internacionales, que a pesar de la importante función que realizan en la actualidad no son por su carácter de representantes personales, representantes de un sujeto de Derecho Internacional y por ende no son diplomáticos." ⁵

Ahora bien, el término diplomacia *ad hoc* fue utilizado por primera vez por la Comisión de Derecho Internacional y en los debates de la sexta Comisión de la Asamblea General de la ONU ⁶.

La Comisión de Derecho Internacional ha distinguido tres categorías: La primera la constituyen los delegados en conferencias internacionales; la segunda se refiere a los enviados itinerantes, es decir, a los delegados gubernamentales encargados del

CAPITULO III

desempeño de una misión en varios países; y la tercera la forman las misiones especiales que agrupa todos los demás supuestos ⁷.

La Comisión de Derecho Internacional no se ocupó de la diplomacia *ad hoc* hasta la sesión de 1960 y, debido a la falta de tiempo disponible, sólo lo hizo muy superficialmente; ésta es una de las causas por las cuales la Conferencia de Viena de 1961, a la vista del informe de la Comisión, prefirió reenviar el asunto a otra Conferencia.

Por otra parte, para Cahier, se pueden distinguir tres categorías de diplomacia *ad hoc* (formando los delegados a las conferencias internacionales una cuarta categoría). La primera estaría integrada por quienes se ocupan de las oficinas temporales, y a veces permanentes, que un Estado puede crear en otro Estado por diferentes razones; la segunda categoría (en opinión de Cahier) consistiría en las misiones especiales; la tercera categoría es la de los funcionarios que pertenecen a un órgano cualquiera de la Administración del Estado, que individual o colectivamente, pero sin constituir una auténtica delegación discuten asuntos comunes con sus colegas extranjeros ⁸.

Algunos estudiosos, al analizar el caso de la diplomacia *ad hoc*, le dan la denominación de *paradiplomacia*. Tal es el caso de César Sepúlveda y Daniel de la Pedraja, éste último, entiende a la *paradiplomacia* como:

"...la actividad que llevan a cabo aquellas personas responsables de algún aspecto de las negociaciones internacionales y que no ejercen la diplomacia como profesión, tales como los enviados especiales, (...); los especialistas, (...), los encargados de las oficinas permanentes o temporales en el extranjero y que no dependen de la Secretaría de Relaciones Exteriores, (...), y las misiones especiales, que se trasladan a

CAPITULO III

*otros países, generalmente por poco tiempo para un objeto determinado, como sería la negociación de un convenio o la discusión de un asunto de interés común, a este respecto, cabe señalar que en ocasiones puede tratarse de un solo funcionario, que viaja en comisión."*⁹

Como se podrá apreciar, el significado es el mismo, aunque los términos no lo sean. Por consiguiente, nosotros para fines de esta investigación trabajaremos con la categoría de diplomacia *ad hoc* pues es la que la mayoría de los tratadistas y estudiosos del fenómeno de la diplomacia suelen usar.

Empero, en lo concerniente a las diferentes categorías de la diplomacia *ad hoc*, realizaremos unas pequeñas modificaciones a la categorización del Maestro Cahier e incluiremos básicamente cuatro grandes manifestaciones dentro de ésta forma de negociación: la diplomacia de conferencia, la diplomacia a alto nivel, las misiones especiales y la neodiplomacia.

La anterior clasificación se justifica en base a tres criterios. Primero, la clasificación responde a los objetivos de esta investigación que busca precisamente identificar a la neodiplomacia, entendida como parte de unas prácticas de negociación *sui generis* desarrolladas a partir de una nueva etapa en las relaciones internacionales. Segundo, se logra también operatividad en los conceptos, esto es, conceptos en los que se gane en amplitud comprensiva sin perder en precisión. Tercero, corresponde al seguimiento de una línea de investigación de Lucía Irene Ruiz Sánchez estructurada en la anterior categorización.

Aunque sin lugar a dudas la diplomacia *ad hoc* es un fenómeno reciente e increíblemente dinámico desde el siglo V, como se ha establecido en el capítulo 1, tenemos conocimiento de diferentes tipos de misiones especiales. En el siglo XVIII por ejemplo, el Canciller austriaco Metternich, en más de una ocasión viajó por las

CAPITULO III

capitales europeas en misión especial. De la misma manera, en ocasiones quienes llevaban a cabo alguna negociación delicada no eran precisamente los diplomáticos profesionales, sino algún duque u obispo dignos de la más alta confianza del soberano. La diplomacia de conferencias existía desde antes, como ejemplo tenemos la Paz de Westfalia o el Congreso de Viena de 1815.

Ahora bien, en la era de la globalización estas manifestaciones se han vuelto cada día más comunes. Hay una verdadera proliferación de conferencias internacionales para tratar todo tipo de asuntos: económicos, comerciales, técnicos, jurídicos, de salud, culturales, políticos, ecológicos, etc. Los Jefes de Estado y de Gobierno ahora viajan más seguido al exterior y desarrollan su propia diplomacia. Los enviados oficiosos también son cada día más numerosos y con propósitos distintos. Esa es la razón por la cual buscamos analizar el fenómeno de la neodiplomacia, pues éste se ha desarrollado de una manera sin precedentes en esta etapa de las relaciones internacionales caracterizados por su alto nivel de interdependencia y la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades.

Dentro de la categorización de la diplomacia *ad hoc*, la diplomacia de conferencia representa un importante componente. Debido en mucho al desarrollo de la diplomacia multilateral, las conferencias internacionales son hoy por hoy, una nueva forma de realizar la diplomacia. Por lo tanto, pasemos ahora a analizar la diplomacia de conferencia.

La Diplomacia de Conferencia

La diplomacia de Conferencia es la negociación política llevada a cabo en una reunión de sujetos del Derecho Internacional, y/o actores de la comunidad internacional para discutir temas de interés para todos.

CAPITULO III

Si en el primer capítulo se mencionaba que la diplomacia "abierta" no era exclusiva de nuestros días (vid *supra* p. 41), lo mismo se puede decir de la diplomacia de conferencia, pues ésta es heredera de la Diplomacia de Congreso de tiempos pasados; por ejemplo, los Congresos de Westphalia en 1648 o de Berlín en 1871. También tenemos el caso del Congreso de Viena de 1815, que sentó las bases de un sistema de congresos cuyo fin era el equilibrio del Concierto Europeo de naciones; así, a éste Congreso le sucedieron el de Aix-la-Chapelle en 1818, el de Troppau en 1820, el congreso realizado en Laibach en 1821 y el realizado en Veronna en 1822 ¹⁰. El concepto de *concierto* de las grandes potencias implicaba la idea de un control que podrían ejercer de común acuerdo con vistas a mantener la paz.

En cuanto a su definición, según Daniel de la Pedraja, las conferencias son negociaciones diplomáticas multilaterales en gran escala efectuadas en asambleas internacionales ¹¹.

Ahora bien, lo que distingue a una conferencia de una simple reunión de políticos o de técnicos de diferentes países que intercambian ideas e informaciones es que aquélla, con la participación de delegados estatales, se esfuerza por resolver problemas de interés común, allanar divergencias y establecer a través de libres discusiones y por la vía de la negociación, normas jurídicas, sistemas de procedimiento, intervenciones, servicios comunes, etc ¹². Como se entenderá, las conferencias diplomáticas propiamente hablando deberán contar con representantes de diferentes Estados u organismos internacionales. De ahí que Cahier defina una conferencia como:

CAPITULO III

"... toda reunión de representantes de diferentes Estados u organismos internacionales que discuten un problema y tratan, a través de la negociación, de encontrar solución a un punto controvertido" ¹³

Al mismo tiempo, es importante señalar el preponderante papel que hoy por hoy juegan las conferencias internacionales en las relaciones internacionales. De acuerdo a ciertos especialistas existen por lo menos siete objetivos que buscan cumplir en la actualidad las conferencias internacionales: 1) Sirven como un foro para la discusión general de asuntos globales o específicos; 2) pueden hacer recomendaciones no obligatorias a los Estados o las organizaciones internacionales; 3) pueden llegar a decisiones de carácter obligatorio para los Estados; 4) las conferencias pueden llegar a resoluciones que señalen o instruyan al secretariado de una organización internacional la manera en que se deberá administrar un programa financiado por los diferentes Estados miembros; 5) cumplen el objetivo de negociar o redactar un tratado o algún otro instrumento internacional; 6) sirven como un canal para el intercambio de información a nivel internacional; y 7) también pueden servir para proveer contribuciones voluntarias para los programas internacionales ¹⁴.

Por ejemplo, una de las principales funciones de las conferencias globales reunidas para enfrentar alguna problemática (ya sea el tema de la población, la desertificación, el medio ambiente, etc.) es simplemente el de darle una mayor proyección a ésta para así concientizar a los gobiernos del mundo al igual que a la opinión pública internacional. Con esto, se busca atraer mayores recursos al asunto en cuestión. Tal sería el caso de las recientes Conferencia Mundial sobre la Población realizada en El Cairo, Egipto en 1994 y la Conferencia Mundial sobre la Mujer que se llevó a cabo del 4 al 15 de septiembre de 1995 en Beijing, China.

CAPITULO III

Sin embargo, también se debe considerar el hecho de que en la decisión de llevar a cabo una conferencia internacional existen una serie de complejas interacciones entre los Estados y las burocracias internacionales, que influyen en dicha resolución. La mayoría de las conferencias internacionales para tratar alguna problemática global, son *ad hoc* en la medida en que surgen de propuestas que emanan de las burocracias internacionales o de las propuestas específicas de los Estados, al contrario de las reuniones plenarias de la UNCTAD o la ONUDI que tienen una periodicidad fija ¹⁵.

Asimismo, las conferencias internacionales reflejan la naturaleza del sistema internacional pues ejemplifican las condiciones de heterogeneidad y pluralismo, además de que señalan la importancia cada vez mayor de los temas de carácter transnacional en este planeta. La politización de las conferencias internacionales tiene mucho que ver con el actual momento por el cual vive el mundo de la posguerra fría en donde aún no se consolida un orden internacional.

A causa de ello, para muchos países en vías de desarrollo las conferencias internacionales han servido como un foro privilegiado para exponer las situaciones de injusticia y desigualdad en el mundo y poder así propugnar por la existencia de un *Nuevo Orden Económico Internacional* ¹⁶. Esto ha llevado a una situación en la que predomine la retórica y el lirismo, en perjuicio de los objetivos originales de la conferencia. De ahí que muchos países desarrollados vean con mayor recelo las conferencias internacionales, privilegiando a la diplomacia bilateral como un mejor medio de negociación para sus intereses nacionales.

No obstante, la diplomacia de conferencia es un destacado medio de negociación pacífica debido a toda una serie de calidades únicas de ésta

CAPITULO III

manifestación. Por ejemplo, tenemos el hecho de que en las conferencias internacionales no sólo existen los intereses nacionales de los Estados, sino que los miembros del secretariado de la organización internacional que patrocina la conferencia también cuentan con sus propios intereses y en ocasiones estos llegan a determinar los resultados; además, el factor tiempo es esencial en la diplomacia de conferencias pues éstas tienen una fecha límite por lo que la presión del tiempo influye en la forma de negociar y arribar a consensos; otra característica de las conferencias es que generalmente son públicas por lo que se puede dar un despliegue de retórica para repercutir sobre el público o los delegados; además, en las conferencias los delegados generalmente no tienen instrucciones demasiado detalladas de sus Gobiernos, por lo que la discreción con la que cuentan aumenta en la medida en que se va desarrollando la conferencia; asimismo, la dinámica de una conferencia se encuentra determinada por la diplomacia de grupos (*vid supra*. p. 78) existente en el actual escenario internacional ¹⁷.

Por todo lo anterior, las negociaciones llevadas a cabo en las conferencias internacionales son parte fundamental de la diplomacia moderna y sin duda una nueva manifestación de ésta. Como todos los aspectos de la práctica diplomática, las negociaciones llevadas a cabo en diferentes foros internacionales están conformados por numerosos procedimientos.

Procedimiento usual para realizar una conferencia

Las conferencias tienen siempre un período preparatorio que consta de varias etapas. En la primera etapa se da la iniciativa, o la manifestación de llevar a cabo la reunión. Esta iniciativa puede surgir en foros de organizaciones internacionales, por acuerdo de mandatarios o por representantes oficiales de los países. Todo Estado, si lo considera oportuno, tiene derecho a invitar a otros Estados a reunirse en una

CAPITULO III

conferencia para discutir un determinado asunto y eventualmente, redactar un convenio. Como es lógico suponer, un Estado no tiene la obligación jurídica de participar en los trabajos de una conferencia internacional¹⁸.

Es cada vez más frecuente que sean los organismos internacionales los que toman la iniciativa de reunir conferencias. La iniciativa se discute en general en el seno de los órganos competentes de tales instituciones y normalmente a través de una resolución de la organización de que se trate se invita a otros Estados a participar en la Conferencia.

La siguiente etapa es la de las negociaciones preliminares. Aquí se ponen de acuerdo sobre si realmente se acepta la iniciativa, ya que en ocasiones se propone alguna conferencia y por protocolo se manifiesta su aprobación, aunque posteriormente pueda resultar que no conviene a los intereses nacionales de ciertos países participar en dicha conferencia. De ahí la importancia de que en esta etapa se pueda ir definiendo quiénes aceptan la idea de la conferencia y en especial, qué países la apoyan. Si se logra vislumbrar que exista apoyo a la conferencia propuesta se pasa la siguiente etapa.

Esta sería la de la organización del programa. Se debe resolver en dónde se va a realizar la conferencia y en que fechas. En la selección del lugar se deberán considerar elementos como el clima, su accesibilidad, la situación política imperante y si cuenta con instalaciones suficientes y adecuadas, entre otros. El tema del financiamiento ya debe ser considerado para estas alturas, quién la va a financiar. Para saber lo anterior, también es necesario que se vaya definiendo cuánto va a costar. Así, dentro de la etapa de la organización del programa será importante ver la duración de la conferencia y se elaborará un programa preliminar. Lo anterior

CAPITULO III

generalmente será determinado por el Estado u organismo internacional que tuvo la iniciativa de realizar dicho foro.

La siguiente etapa una vez que ya sea ha organizado el programa es la de la convocatoria o invitación. Aquí, si es convocatoria, es a nivel general y no se tiene que contestar, pues participan sólo aquellos interesados, si es invitación es personalizada, se deberá contestar si se acepta o no se acepta. Si el fin de la conferencia es "legistar", es decir, establecer un tratado creador de normas de Derecho Internacional, lo normal sería que se invite a todos los miembros de la sociedad internacional. Pueden surgir dificultades cuando se excluyen a ciertos Estados de la convocatoria o invitación a la conferencia.

Del anterior paso, se procede a la formación de una comisión preparatoria, en donde ya definidos los participantes, el lugar de la conferencia y el financiamiento, se supervisan otros aspectos de logística necesarios para el buen logro de la conferencia.

Dentro de todo este proceso preparativo previo a la conferencia, después de haber creado una comisión preparatoria, ésta se encargará de solicitar a los participantes los anteproyectos, ya sea de un Tratado, si ese es el propósito de la conferencia o del programa y si no es el caso, la comisión preparatoria buscará encontrar una cierta base común de entendimiento frente a la cuestión que los va a reunir. Posteriormente, se pasará a la elaboración del proyecto, o del Tratado en su caso. Este proceso de preparación termina con el inicio de la reunión propiamente.

Características de las conferencias

Las conferencias internacionales tienen sus propias características. Las conferencias son independientes, esto es, que empiezan y terminan ellas mismas;

CAPITULO III

puede ser que una conferencia tenga varios períodos de sesiones -espacios de tiempo que incluye toda la duración de una conferencia o de una etapa de ella¹⁹- pero sigue siendo la misma conferencia. Las conferencias tienen capacidad jurídica, pues pueden darse su propio reglamento. Como ya se explicó, la asistencia no es obligatoria, sino depende de la voluntad de las partes.

En cuanto a la naturaleza de los participantes de las conferencias internacionales, podemos señalar por lo menos a cuatro diferentes actores: Tenemos a los miembros de la delegación que representan a sus Gobiernos, el Secretario General de la conferencia y los otros miembros del secretariado de la conferencia, representantes de diferentes organizaciones internacionales (en especial agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas que estén presentes debido a que la temática de la conferencia les concierne) y organizaciones no gubernamentales con intereses en lo que se discute en la conferencia internacional²⁰.

Los participantes tienen toda la libertad para constituir sus delegaciones, aunque claro está que se debe siempre respetar en ese sentido el reglamento de la conferencia. Por ejemplo, para la Asamblea General de la ONU se prevee que cada delegación tenga, como máximo, cinco representantes propietarios y cinco suplentes, y tantos consejeros, asesores, técnicos, expertos y personas de categoría similar, como juzguen necesario la propia delegación o su gobierno, según cooresponda²¹. Generalmente, los participantes a este tipo de reuniones envían a un representante con *plenos poderes*²².

No obstante lo anterior, es importante señalar la gran diversidad existente en la composición de una delegación. Estas varían mucho en habilidad diplomática y experiencia, capacidad de los especialistas, tamaño y en el tipo de instrucciones

CAPITULO III

recibidas de su capital. Dependiendo del tipo de conferencia y de la existencia de los apropiados canales de comunicación, hay delegaciones que cuentan con una mayor libertad para impulsar proposiciones y responder a los temas que otras delegaciones mencionen. En muchos casos, las variaciones en la calidad de una delegación de un Estado reflejan más el interés del Gobierno en el resultado de esa conferencia que sus verdaderas capacidades de negociación ²³.

Dentro de las características de las conferencias, destaca que siempre tienen un presidente y en ocasiones uno o varios vicepresidentes, si procede también puede haber un relator. El presidente es la persona que tiene el primer lugar en la conferencia o entidad colegiada y que se encarga de dirigir los trabajos respectivos, conceder la palabra a los delegados, interpretar el Reglamento interior, intervenir para apaciguar los ánimos cuando se encuentren alterados y a veces resume lo hecho y lo que queda por hacer para salir del punto muerto a partir de soluciones viables ²⁴. El vicepresidente es el miembro de la mesa con facultades para hacer las veces de presidente en los casos de ausencia de éste y el relator es la persona que normalmente se designa por elección para ocuparse de referir el desarrollo de los trabajos en una conferencia ²⁵. Estos funcionarios pueden ser elegidos en la primera sesión de trabajo por los delegados, designado al azar o pueden ser seleccionado de acuerdo a ciertas reglas de rotación o criterios geográficos o de acuerdo a antigüedad.

Cada conferencia tiene un secretario para el apoyo logístico; ésta es la persona responsable de los documentos, locales, desarrollo y demás aspectos administrativos y procesales de una conferencia ²⁶. Se puede elegir a los miembros de la Secretaría, aunque si la conferencia se desarrolla en el seno de una organización internacional, se puede dar el caso de que la secretaría de la organización funcione como tal en la conferencia.

CAPITULO III

Las conferencias generalmente sesionan en dos tipos de modalidades. En plenaria, sesión formal con atribuciones decisorias donde asisten todos los delegados acreditados y en comisiones o sesiones de trabajo para asuntos específicos. Estas sesiones de trabajo pueden ser simultáneas. A las sesiones de trabajo asisten los representantes de los participantes que están interesados en el tema. Las decisiones en las conferencias generalmente se toman por votación o por consenso. En las conferencias internacionales predomina el principio de igualdad, esto es, que a cada Estado le corresponde un voto. Generalmente en el reglamento de la conferencia se establece la forma de votación (unanimidad, mayoría simple, calificada, etc.) previamente acordada. Las conferencias pueden ser cerradas, o abiertas. Entre éstas se puede permitir la asistencia al público o nada más a la prensa. Se establece un idioma de trabajo en la conferencia pero los resultados se pueden elaborar en varios idiomas. Al final de ésta tenemos como resultado un documento que puede ser o un tratado, o una declaración o un comunicado o un programa de acción.

Evaluación de la Diplomacia de Conferencia

Sin lugar a dudas, la diplomacia de conferencia es una práctica de gran vigencia en el actual sistema internacional caracterizado por la multiplicación de los canales de negociación y el ensanchamiento de la agenda de temas de interés mundial debido a las redes transnacionales. Así, es previsible que continúe siendo una forma muy socorrida para negociar problemas cuya solución requieren la participación coordinada de la sociedad internacional.

Empero, la diplomacia de conferencia ha sido criticada por ciertos defectos que le son inherentes. Tal sería el caso del exceso de retórica y lirismo al cual en

CAPITULO III

ocasiones se llegan en ciertos foros. Además, los procedimientos parlamentarios de la conferencia pueden llevar al debate a una situación de anarquía. También se debe considerar que la proliferación de conferencias lleva en ocasiones a resoluciones repetidas cuya puesta en práctica se dificulta.

Al respecto, Nicolson señalaba que la diplomacia de conferencia disminuye la utilidad de los diplomáticos profesionales pues acarrea demasiada publicidad y generaba rumores además de especulación; ya que tentaba a los políticos a buscar rápidos resultados aun cuando éstos fueran ficticios, creando situaciones de incertidumbre que es precisamente lo que el buen diplomático busca evitar ²⁷. Debemos reconocer ciertos elementos de verdad en la afirmación de Nicolson, sin embargo, como ya hemos señalado, las conferencias también son de gran importancia para resolver problemas de alcance global tales como la migración, el narcotráfico, el deterioro ecológico, el armamentismo, etc.

Ahora bien, la diplomacia de conferencia, aun cuando no es la panacea, tiene varias ventajas. El hecho de que se reúnan muchos delegados en un momento dado y para una circunstancia específica resulta importante en la medida en que se logra establecer una relación directa y sin tanto ceremonial entre representantes de diferentes Estados, lo que puede llegar a facilitar el entendimiento en cuestiones de interés general. La posibilidad de que las negociaciones y las resoluciones sean públicas también es una ventaja en un mundo en donde la opinión pública internacional está mejor informada e incide de manera clara en la toma de decisiones.

Finalmente, el auge de la diplomacia de conferencia no necesariamente implica un declive en la importancia del diplomático tradicional. Al contrario, en muchas ocasiones el buen éxito de una conferencia radica en una eficiente preparación previa,

CAPITULO III

responsabilidad en la cual siempre colabora el personal de la misión diplomática acreditado en el Estado patrocinador de la conferencia.

La Diplomacia a Alto Nivel

Una de las características de la diplomacia moderna es el fenómeno, cada vez más frecuente en las relaciones internacionales, de que las altas autoridades de los Estados entren en contacto directo para plantear o resolver cualquier asunto que en otros tiempos hubiera sido normalmente tratado a través de las respectivas misiones diplomáticas. Así, se denomina diplomacia a alto nivel a aquellas formas de negociación pacífica realizadas por los jefes de Estado, los ministros de Estado o en su caso, el Presidente del Consejo de Ministros (también conocido como el Primer Ministro quien es el jefe de Gobierno en los sistemas de tipo parlamentario).

Entre los órganos del Estado existe uno superior a los demás: el jefe de Estado. Se trata en cierto sentido de la autoridad estatal suprema. Los poderes del jefe de Estado carecen de uniformidad y para conocerlos hay que remitirse al Derecho constitucional del Estado que se estudie. Empero, los poderes del jefe de Estado tienen dos funciones muy importantes: en primer lugar, como jefe de la administración pública es el órgano interno supremo del Estado; en segundo lugar, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, es por excelencia el representante del Estado, órgano principal de las relaciones internacionales²⁸. Es la segunda función lo que le permite realizar prácticas diplomáticas.

Como se señaló en el primer capítulo, en el Absolutismo los monarcas manejaban personalmente y de manera directa los asuntos internos y externos del Estado. Con el surgimiento del Estado moderno, los jefes de Estado fueron perdiendo

CAPITULO III

su rol protagónico en las relaciones exteriores, éstos se apoyaron cada vez más en los jefes de Gobierno, los ministros de Estado y en el cuerpo diplomático profesional.

A pesar de que con el surgimiento de un servicio exterior profesional la diplomacia a alto nivel declinó en algunos aspectos, ésta no desapareció por completo. Recordemos como a partir del Congreso de Viena de 1815, se da la institución de conferencias periódicas entre las principales potencias europeas en donde los hombres de Estado responsables de la conducta de la política exterior -Talleyrand, Metternich, Castlereagh, etc.- celebraban reuniones directas, en las que podían discutir más fácilmente sus puntos de vistas y llegar a un compromiso entre sus intereses.

Para tal intención, desde la Segunda Guerra Mundial, la diplomacia llevada a cabo por los jefes de Estado ha cobrado mayor relevancia y popularidad en la opinión pública. El Presidente de una nación, al salir al extranjero o recibir la visita de mandatarios en su país, está practicando la diplomacia.

La diplomacia en la "cumbre", que así fue caracterizada por el Primer Ministro Winston Churchill en un discurso de 1953 ante el Parlamento británico, es la diplomacia a su más alto nivel. El concepto *cumbre* identifica el nivel en el cual la función diplomática se está ejerciendo; es la diplomacia practicada por los participantes políticos que se encuentran por encima del rango ministerial o del gabinete; como ya se ha mencionado, incluye la participación de los jefes de Estado, los jefes de Gobierno, y unos otros tantos que califican por su posición oficial (como los presidentes electos, los príncipes, y los funcionarios de más alto rango de las organizaciones internacionales) y algunos agentes de los jefes de Gobierno que verdaderamente los representan a tal nivel²⁹.

CAPITULO III

La práctica no es nueva, la historia diplomática europea está llena de célebres encuentros de mandatarios. Pero las facilidades de la comunicación moderna lo han hecho algo cotidiano. El desarrollo de los vuelos transatlánticos mediante el *jet*, el avance en las telecomunicaciones, todo ello facilita el desplazamiento de las altas autoridades para establecer contactos en un menor tiempo. Como hoy en día estas prácticas resultan muy populares, se corre el riesgo de que se espere demasiado de estas reuniones.

En la actualidad, hay cumbres periódicas de gran trascendencia para el acontecer internacional. Por ejemplo, el Grupo de los Siete, o G7, formado por los jefes de Estado o de Gobierno de los siete principales países industrializados -Estados Unidos de América, Japón, Gran Bretaña, Francia, Canadá, Italia y Alemania. Recientemente se ha incorporado a estas cumbres el Delegado de la Unión Europea y en las dos últimas el Presidente Ruso. Estos encuentros comenzaron en 1975 en Rambouillet -cerca de París- y se han venido celebrando anualmente. En estas cumbres predominan los temas económicos -la situación económica internacional, disputas comerciales, relaciones con los países en vías de desarrollo, energéticos, cuestiones financieras y monetarias- aunque dependiendo de la coyuntura se abordan otros tipo de temas como la lucha contra el terrorismo, los refugiados, la seguridad internacional, entre otros. La principal ventaja del G7 es que sirve de marco para que los principales líderes occidentales puedan establecer contacto personal e intercambiar opiniones para la elaboración de futuras políticas³⁰. Por representar a los principales países industrializados del planeta, generalmente causan mucha expectativa sus reuniones.

La práctica de concentrar un extraordinaria poder de negociación en los jefes de Estado, no es exclusiva de los países industrializados, sino que es generalizada en el

CAPITULO III

mundo. La causa fundamental se debe al drástico cambio en la estructura política del mundo y el aun más profundo cambio en el clima político ³¹.

A causa de ello, en Iberoamérica, desde Guadalajara en 1991, se han venido realizando de manera anual cumbres con los Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos. Originalmente la reunión fue considerada como parte de la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América, sin embargo, en esa ocasión también se habló del futuro y se buscó establecer un mecanismo para promover la cooperación e intercambiar puntos de vista acerca de los desafíos de nuestro tiempo. A partir de la positiva experiencia de Guadalajara, se celebraron posteriores Cumbres Iberoamericanas en España en 1992, en Brasil en 1993, en Colombia en 1994 y en Argentina en 1995. Además de ser un foro privilegiado de diálogo y consulta entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos, estas cumbres son los cimientos de un sistema Iberoamericano de cooperación encaminado a ampliar los beneficios de la integración y acceder a un desarrollo sustentable para la región ³².

En cuanto a la concepción de la diplomacia de alto nivel, tradicionalmente se entendía solamente a las cumbres o conferencias de jefes de Estado y de Gobierno. No obstante, el concepto de diplomacia en la cumbre en la actualidad se refiere a una amplia gama de prácticas diplomáticas de las cuales podemos destacar las siguientes: 1) los pronunciamientos de las altas autoridades sobre política exterior; 2) las comunicaciones personales entre los jefes de Estado; 3) los representantes personales del jefe de Estado o sus agentes especiales; 4) las visitas de los líderes del mundo al jefe de Estado de una nación; 5) las visitas con carácter oficial al extranjero de los jefes de Estado; y 6) las cumbres o conferencias de jefes de Estado y de Gobierno ³³.

CAPITULO III

Son muy diversos los factores que impulsan a un jefe de Estado o de Gobierno a entrar en contacto directo con otras altas autoridades para plantear o resolver cualquier asunto de interés nacional. Las cualidades y sus atributos personales son importantes, al igual que las demandas creadas por los acontecimientos en el escenario internacional. Además, en ocasiones por razones de política interna, ya sea una situación de crisis política, económica o social, los jefes de Estado y de Gobierno buscan recabar en el exterior apoyo para sus políticas domésticas y así regresar a sus naciones con un mayor prestigio.

A pesar de lo anterior, no hay duda de que la "diplomacia en la cumbre" tiene su lugar en la diplomacia moderna, pues permite a los líderes de los gobiernos escuchar de primera fuente la opinión de sus contrapartes, y conocer las reacciones de sus interlocutores a las decisiones que se pretenden asumir. A los líderes de los Estados recientemente independizados y de los Estados en vías de desarrollo les gusta ver y escuchar por ellos mismos, además de establecer relaciones personales y negociar con otros jefes de Gobierno. Pero si las juntas no son preparadas cuidadosamente, son estériles. Sin un adecuado trabajo previo y posterior a las cumbres, éstas raramente producirán soluciones. No obstante, la instrucción personal de los Jefes de Gobierno mediante la cumbre siempre es positiva y una declaración coherente de objetivos conjuntos acarrea autoridad ante los otros Estados.

El envío de comunicaciones entre jefes de Estado y de Gobierno es una práctica añeja que ha proliferado en nuestros días precisamente por la expansión de los sujetos de las relaciones internacionales. Las comunicaciones, ya sea en forma escrita o verbal, con su particular ceremonial sobre temas que van desde una congratulación hasta un pésame, son muy comunes y forman parte de la práctica diplomática a alto nivel.

CAPITULO III

Algunas veces las comunicaciones entre los jefes de Estado y de Gobierno llegan a ser de una gran trascendencia como el intercambio epistolar entre el Premier Jruschov y el Presidente Kennedy en el caso de la crisis cubana de los cohetes de 1962. Los diez mensajes intercambiados por Kennedy y Jruschov entre el 22 y el 28 de octubre sentaron las bases del arreglo de dicha crisis. La diplomacia epistolar desarrollada por ambos mandatarios, significó el inicio de la entente hegemónica, propiciando y promoviendo un mejor y más profundo conocimiento por los dos jefes de sus respectivas percepciones de la realidad internacional; así como una mayor comprensión y mutuo respeto de la situación, las responsabilidades y la posición de ambos países³⁴.

Para que las comunicaciones en la cumbre sean efectivas -y esto también se aplica a los intercambios por medio del teléfono, los facsímiles, el correo electrónico, entre otras opciones- los participantes deberán ser sinceros y convencer a su contraparte de que ellos son dignos de su confianza y están deseosos de intercambiar propósitos y puntos de vista y llevar a cabo acciones en beneficio mutuo.

Cuando un Jefe de Estado participa en una negociación o visita otro Estado, se le debe hacer una recepción solemne que variará de acuerdo a las relaciones, estrechas o no, entre los países y a la razón específica de la visita. Por ejemplo, las ceremonias y recepciones por la visita del Primer Ministro japonés en septiembre de 1993 a Estados Unidos, fueron menos ostentosas que las ofrecidas a Presidentes de naciones de Sudamérica o Centroamérica. Esto es así, debido a que el Primer Ministro de cualquier Estado, no es el jefe de Estado sino el de Gobierno, por lo que un Presidente siempre será recibido con más ceremonial. De ahí que los japoneses hayan visto con agrado el tratamiento protocolario dado a la visita a Estados Unidos del

CAPITULO III

Emperador y la Emperatriz del Japón en junio de 1994, con la solemnidad y ceremonial requerido; pues aunque la "diplomacia imperial" puede ser puramente simbólica, para los analistas japoneses la presencia de la familia Imperial funciona como un colchón para las inestables relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Japón ³⁵.

En cuanto a las particularidades del ejercicio de la diplomacia a alto nivel, debemos señalar que el jefe de Estado al visitar otro país necesita autorización para entrar al territorio. Además, un Jefe de Estado, como es la figura más alta del Estado, no necesita plenos poderes ni cartas credenciales.

El jefe de Estado al viajar a otro país, ya sea de incógnito o en visita oficial, conserva siempre una serie de inmunidades, facilidades y privilegios -el Estatuto Especial- que se le otorgan por su investidura que además se extiende a los miembros de su familia. De este modo, el jefe de Estado goza de inviolabilidad personal; la inviolabilidad se extiende a su equipaje, correspondencia y pertenencias. También goza de inmunidad de jurisdicción penal, inmunidad de jurisdicción civil e inmunidad de jurisdicción policial. El jefe de Estado puede renunciar a la inmunidad de jurisdicción civil pero lo debe hacer de manera expresa. Debemos destacar que la inmunidad de jurisdicción civil tiene excepciones, pues en los casos de acciones o demandas por posesión de bienes muebles o inmuebles, de herencias, o de comercios en el extranjero, no se aplica dicha inmunidad.

Otros privilegios que le otorga el Estado receptor al jefe de Estado son la exención de leyes en materia aduanera, el derecho a importar los objetos que requiera durante su visita, y por cortesía se le puede eximir del pago de impuestos indirectos.

CAPITULO III

La duración del estatuto especial es mientras la persona sea jefe de Estado, cuando se trata de un Gobierno en el exilio, si el Estado receptor lo reconoce, pues también se le otorga el estatuto especial.

Para tal intención, si llegara a darse el caso de que un jefe de Estado cometiera una falta grave en algún otro país, lo único que se le podría hacer es escoltarlo a la frontera. Sin embargo, una vez que abandona el cargo de jefe de Estado puede ser demandado por algo que hizo durante su mandato.

Por otra parte, el Estado receptor siempre buscará proteger al jefe de Estado de algún atentado terrorista o cualquier amenaza a su vida, pues es responsable de su seguridad, de lo contrario caerá en el supuesto del Derecho Internacional de la responsabilidad internacional. Para tal intención, desde el 20 de febrero de 1977 está en vigor la *Convención de Nueva York sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas inclusive los Agentes Diplomáticos* de 1973.

Aun cuando existen muchas críticas hacia el jefe de Estado por inmiscuirse en la diplomacia, esta tendencia seguramente continuará en el futuro debido a la importancia que representa para un líder político relacionarse con otros dignatarios.

La diplomacia realizada por los Ministros de Estado

El concepto de diplomacia a alto nivel también es aplicado a las negociaciones políticas realizadas por los Ministros de Estado. El Ministro de Asuntos Exteriores actúa en representación del Jefe de Estado, y con su consentimiento y bajo su control (o del Parlamento), como director de las relaciones internacionales de su país. La función del

CAPITULO III

ministro de Asuntos Exteriores ofrece un doble carácter: a) coordina las relaciones exteriores y b) es el jefe de todo el servicio diplomático y consular ³⁶.

Al igual que el jefe de Estado, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, podemos reconocer como una tendencia en las relaciones internacionales el fenómeno de que el Ministro de Asuntos Externos también participe de manera personal en conferencias internacionales y otras actividades diplomáticas. Los Cancilleres ahora encabezan delegaciones en muchas conferencias internacionales además de estar al frente de sesiones de organizaciones internacionales, y frecuentemente llevar a cabo extensos viajes para discutir con oficiales de alto rango a través del mundo.

El Ministro de Asuntos Exteriores de un Estado al desplazarse a otras naciones también goza de un Estatuto Especial. Aunque el ministro sea acreedor a un trato honorable y digno, su recibimiento, sin embargo, no estará revestido de una especial solemnidad. En el caso de éste, si se hace una diferencia, con respecto al Jefe de Estado, en los privilegios otorgados dependiendo del caso de que viaje en misión oficial o viaje por placer. Cuando viaja para cumplir una misión, el ministro goza de inviolabilidad personal. De conformidad con la anteriormente citada Convención para la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, ésta alta autoridad de un Estado deberá gozar de protección material que impida todo atentado contra su persona.

En lo que atañe a las inmunidades, el ministro goza de inmunidad de jurisdicción penal, civil y de simple policía. En caso de que un ministro de Asuntos Externos cometiera faltas de acuerdo al derecho interno del Estado receptor, se puede recurrir a la expulsión. Por cortesía, el Canciller también cuenta con franquicias aduaneras en

CAPITULO III

equipajes y en los objetos necesarios para la realización de sus actividades durante el desempeño de sus funciones.

La diplomacia del Presidente del Consejo de Ministros

La diplomacia a alto nivel también incluye a las prácticas de negociación pacífica realizadas por el Presidente del Consejo. El presidente del Consejo de Ministros es una personalidad que desempeña importantes funciones, sobre todo en aquellos Estados donde la constitución no concede al jefe de Estado ninguno o muy escasos poderes reales. Tal es el caso de los regímenes parlamentarios³⁷. En éstos, el Presidente del Consejo dirige a un Consejo de Ministros por él mismo escogidos y políticamente es responsable de su actividad ante el Parlamento.

Como es el superior jerárquico del Ministro de Asuntos Exteriores y en el caso de surgir un conflicto entre ambos prevalecería la opinión del Presidente del Consejo, es usual que al presentarse problemas internacionales importantes para debatir, sea ésta la persona con facultad de decisión invitada a discutir sobre la materia en el seno de las reuniones internacionales. Cuando un jefe de Gobierno negocia un tratado no necesita de plenos poderes.

Al viajar, el Presidente del Consejo deberá pedir autorización del Estado extranjero que desea visitar. Como la doctrina no es clara, hay autores que opinan que se les debe otorgar inviolabilidad personal y de su vivienda³⁸, al igual que cierta protección, no tanta como un jefe de Estado, en sus desplazamientos.

CAPITULO III

Los Presidentes de Consejo deberán gozar de la inviolabilidad de sus equipajes, escritos y documentos. También tienen derecho a la inmunidad de jurisdicción penal y civil además de que por cortesía se les exentará de los trámites aduanales ³⁹.

La diplomacia asociativa a alto nivel

Otra característica importante del ambiente diplomático moderno es el crecimiento de la negociación a alto nivel por medio de grupos. Una forma particular que éste ha tomado es la diplomacia "asociativa" en donde un grupo establecido como por ejemplo, la Comunidad Europea, busca conformar relaciones económicas y políticas más estrechas con otros Estados y por encima de aquellos basados en acuerdos tradicionales de comercio. La diplomacia también ha sido un vehículo importante en el crecimiento de grupos regionales y la creciente descentralización del sistema internacional.

La diplomacia asociativa persigue varios propósitos: podemos destacar la búsqueda por aumentar el grupo, la coordinación de las políticas y la asistencia mutua dentro del grupo; otros objetivos pueden ser el mantenimiento de la influencia política, económica y estratégica del grupo "primario" sobre otros grupos, y el realzamiento de la identidad de miembros individuales de los grupos ⁴⁰. Hay cuatro elementos principales en la diplomacia asociativa; estos incluyen un esquema institucional mediante algún tipo de tratado o entendimiento, encuentros regulares de altos funcionarios o de los jefes de Estado y de Gobierno, algún tipo de coordinación de las políticas públicas y esquemas para promover las relaciones económicas o de otro tipo.

El ejemplo de la Unión Europea es bastante significativo. Como sabemos la Comunidad Europea tiene una desarrollada estructura orgánica cuyas principales

CAPITULO III

instituciones son la Comisión, el Consejo de Ministros, el Parlamento y el Tribunal de Justicia. Para fines del análisis sobre la diplomacia asociativa nos centraremos en el Consejo.

El Consejo reúne a los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros. Cada Gobierno delega a uno de sus miembros para el Consejo. La composición del Consejo puede variar en función de los temas tratados. En la *cumbre* de diciembre de 1974, los jefes de Estado o de Gobierno acordaron reunirse regularmente en "Consejo Europeo" con el presidente de la Comisión. Los ministros de Asuntos Exteriores participan en estas reuniones. El Consejo Europeo puede reunirse como Consejo de la Comunidad (para los problemas comunitarios) o como instancia de la cooperación política. Hasta 1985 se reunía tres veces al año. Desde 1986, se reúne solamente una vez por semestre ⁴¹. La presidencia del Consejo es ejercida sucesivamente por todos los Estados miembros, por turnos de seis meses.

La experiencia europea de consultas en materia de defensa y economía se refleja en la manera en que los europeos buscan actuar cada vez más, de manera concertada con sus aliados en materias política. Tomando como ejemplo a los miembros de la Comunidad Europea, la práctica de la cooperación política, que probó ser tan efectiva durante la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, se fue progresivamente extendiendo hacia las actividades de los Doce al interior de las Naciones Unidas o al reaccionar a diferentes eventos en el mundo. En temas referentes al Tratado de Roma, los estados miembros se encuentran cada vez más que son representados en reuniones multilaterales por la Presidencia (el Gobierno de del miembro que le toca presidir la Comunidad, cargo que es rotado cada seis meses) y/o la Comisión ⁴².

CAPITULO III

A partir del Tratado de Maastricht de 1991, los jefes de Estado y de Gobierno acordaron desarrollar progresivamente una política exterior y de seguridad común con el fin de mantener la identidad europea. De conformidad con el Tratado, las líneas fundamentales de la política exterior y de seguridad común serán establecidas por el Consejo Europeo. En principio, todas las decisiones se adoptarán por unanimidad, pero el Consejo Europeo podrá decidir que una cuestión de política exterior y de seguridad sea objeto de una acción común, especialmente cuando se trate de intereses comunes de gran trascendencia, por ejemplo en materia de exportación de armamento. Como primeros ámbitos para la adopción de acciones comunes se han previsto los siguientes: el proceso de la CSCE; la política de desarme y control de armamento en Europa; la no proliferación de armas nucleares; los aspectos económicos de la seguridad, especialmente el control de la transferencia de tecnología en materia de armamento a terceros países y el control de la exportación de armas ⁴³.

No obstante, la diplomacia de grupos o asociativa no es exclusiva de los países desarrollados, ésta también es desarrollada por los países en vías de desarrollo.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos en América Latina un destacado ejemplo de diplomacia asociativa o de grupos, el Grupo de Contadora. El Grupo de Contadora surgió en 1983 como respuesta al peligro inminente de guerra y de una confrontación bélica generalizada en la región centroamericana. Formado por México, Colombia, Venezuela y Panamá, las gestiones de Contadora fueron fundamentales para coadyuvar a establecer un clima de relajamiento de tensiones y poder así restaurar la confianza y revitalizar las negociaciones entre los países centroamericanos.

En julio de 1985 Argentina, Brasil, Perú y Uruguay acordaron integrar un mecanismo de apoyo permanente al esfuerzo de paz y cooperación que realizaba el

CAPITULO III

Grupo de Contadora ⁴⁴. Los ministros de Relaciones Exteriores de los Grupos de Contadora y de Apoyo se reunieron en más de diez ocasiones en el transcurso de dos años, entre 1985 y 1987. A finales de 1986 los gobiernos de los ocho países integrantes de los Grupos de Contadora y de Apoyo acordaron constituir un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, con el fin de ampliar y sistematizar sus esfuerzos de cooperación. Su agenda trascendió el tema centroamericano y se extendió hacia otros campos de importancia de los países. La posterior integración del Grupo de Río y su ampliación paulatina hasta abarcar a prácticamente todos los países del cono Sur y a México, fue la natural prolongación del Grupo de los Ocho (Contadora + Apoyo) que se formó a finales de la década pasada. La formación del Grupo significó un hecho de gran trascendencia en la concertación política latinoamericana. Por vez primera en la historia reciente de América Latina, se conformó un grupo de países latinoamericanos que celebran encuentros a diversos niveles incluyendo el de jefes de Estado, por iniciativa propia y sin la convocatoria de terceros países. Queda claro entonces, como América Latina también tiene una importante experiencia en materia de diplomacia asociativa o de grupos.

Un mundo caracterizado por la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades, en donde la agenda de las relaciones interestatales consiste en diversos temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida, requiere de una mayor coordinación de los Estados para negociar frente a los diferentes regímenes internacionales. De ahí que la diplomacia asociativa a alto nivel sea tan característica de la era de la globalización. Podemos vislumbrar un mayor desarrollo de ésta a futuro.

Realizando una evaluación de la diplomacia a alto nivel, podemos aceptar que son varias las ventajas y desventajas que tiene dicha práctica diplomática. Entre las ventajas hay analistas que destacan la economía que se hace en tiempo y esfuerzo;

CAPITULO III

pues mientras menos personas estén involucradas en la puesta en práctica de algún objetivo, existirá una menor oportunidad de que se distorsione éste. Entre aliados de una coalición, la aplicación de una política conjunta se realiza de manera más expedita cuando hay encuentros o cumbres al más alto nivel. El Secretario de Estado del Gobierno del Presidente estadounidense Eisenhower, John Foster Dulles comentaba que:

"Hablar cara a cara es la mejor manera inventada hasta ahora para permitir que los hombres se entiendan entre sí" ⁴⁵.

La posibilidad de discutir frente a frente ofrece la oportunidad de presentar de manera personal las posiciones y los objetivos de la política exterior ante otros líderes, además de escuchar sus opiniones y lograr su apoyo mediante la búsqueda de consensos.

Sin embargo, la diplomacia a alto nivel también tiene sus desventajas. Los contactos a alto nivel pueden acentuar diferencias que surgan no tanto por razones de intereses nacionales antagónicos sino por cuestiones de vanidades personales, humor y otros factores por el estilo. En las cumbres se pueden crear fricciones personales a la vez que amistades. La tendencia a personalizar temas eminentemente de Estado, llega a perjudicar las negociaciones. Esto es así debido a que se le da una mayor proyección al Canciller, en dado caso, como hombre político en perjuicio de las instituciones como serían la Cancillería o el Servicio Exterior ⁴⁶. Una de las principales razones de la existencia de un servicio exterior profesional y del énfasis en el seguimiento estricto de las formas de correspondencia diplomática es precisamente la necesidad de diferenciar, en la medida de lo posible, el interés público de las características personales.

Otra desventaja radica en que, al ser el Canciller el principal asesor del jefe de Estado en cuestiones internacionales, su ausencia del país puede llegar a trastornar el

CAPITULO III

principio de unidad de acción del Estado en el exterior. Pues al Ministro de Relaciones Exteriores le corresponde velar por que toda la actuación del Estado (la netamente política, la militar, la comercial, la cultural, la migratoria, etc.) sea concebida y ejecutada unitariamente ⁴⁷. Si tomamos en cuenta como en la actualidad el Estado moderno tiene oficinas gubernamentales que también llevan a cabo negociaciones en el exterior (*vid infra* p. 135), podemos comprender mejor este peligro de que las acciones hacia el exterior de parte de un Estado no se encuentren coordinadas por la instancia de la administración pública apropiada.

Adicionalmente, los constantes viajes de los Cancilleres pueden afectar la moral de sus embajadores en el exterior. Si el Canciller se encuentra viajando continuamente, los informes de los embajadores dirigidos al Canciller, en muchas ocasiones no serán atendidos. Además, el embajador, como representante personal del jefe de Estado, puede ver su prestigio mermado al ver reducido su papel a un símbolo social y de intermediario de comunicados ⁴⁸. Mientras que es fácil para el Canciller viajar a otro país, es igual de sencillo mandar llamar a un embajador para consultas o recibir instrucciones.

Finalmente, en las relaciones internacionales contemporáneas, caracterizadas por la incertidumbre y los cambios vertiginosos, a menudo se requieren de respuestas rápidas y coordinadas de parte de los Estados; así, la diplomacia a alto nivel viene a representar un papel de complemento a otras formas de negociación política para la conducción de los asuntos externos. Sin embargo, ésta no funciona como un sustituto permanente de la diplomacia tradicional. Las limitaciones de tiempo y de forma de esos encuentros restringen los posibles resultados a no ser que sean precedidos de un amplio proceso de preparación y negociación de los temas por medio de los canales

CAPITULO III

diplomáticos tradicionales. La mayoría de las ocasiones, el trabajo silencioso del diplomático profesional resulta ser más efectivo.

La Convención de Nueva York sobre las Misiones Especiales

Tanto la diplomacia a alto nivel como la de conferencias ejemplifican distintas manifestaciones de la diplomacia moderna. Estas nuevas formas de negociación política, de diplomacia *ad hoc*, son misiones especiales que difieren en su esencia de la diplomacia bilateral realizada por una embajada.

Así, Las misiones especiales se integran por representantes de un Estado encargado de trasladarse a otro para negociar un tratado o discutir un asunto de interés común⁴⁹. El criterio importante es que representan a un Estado; además, la duración de tales misiones es generalmente corta. Cual será la función de la misión especial, cuanto se demorará, a donde irá, son cuestiones que dependen de cada caso.

Las misiones especiales son herederas de la diplomacia itinerante y temporal de los siglos pasados. En la historia diplomática, hay destacados ejemplos de misiones especiales para resolver alguna cuestión específica (*vid supra* pp. 18 y ss). Por ejemplo, para el Congreso de Viena de 1815 -en donde con el fin de las guerras napoleónicas se estableció el Concierto Europeo- viajaron en misión especial a Austria, el Príncipe Von Hardenberg de Prusia, el Canciller francés Talleyrand, el Canciller británico Lord Castlereagh y el Zar Alejandro I⁵⁰.

Otro ejemplo histórico, nos lo da Nicolson cuando menciona el caso de la diplomacia de *boudoir* de Sir James Harris (Lord Malmesbury) en San Petesburgo, en

CAPITULO III

1779. El objeto de la misión de Sir James era inducir a la emperatriz Catalina a aliarse con la Gran Bretaña. Para eso, recurrió a todo tipo de artimañas, coqueteaba con la emperatriz, repartió dinero a los amigos de Potemkin, entre otros métodos. Al final, nos informa Nicolson, Harris volvió a Londres sin haber conseguido nada y con veinte mil libras esterlinas menos en sus bolsillos ⁵¹. Independientemente del resultado de la misión de Harris, podemos comprobar que era una misión especial porque tenía carácter oficial, era por un tiempo determinado y se buscaba establecer una alianza.

Siendo una práctica usual en la segunda posguerra que necesitaba ser codificada, la Comisión de Derecho Internacional, desde 1959, abordó el estudio de las misiones especiales. Así, en 1967 la Comisión elaboró un proyecto de convención sobre misiones especiales que para el 16 de diciembre de 1969 quedó abierto a firma y entró en vigor el 21 de junio de 1985. La *Convención sobre Misiones Especiales* define a una misión especial como:

"...una misión temporal que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro, con el consentimiento de este último para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido." (art. 1, inciso a) ⁵²

En esta definición se destaca la temporalidad de las labores, no es una misión permanente; sí es, una misión de carácter oficial que requiere del consentimiento del Estado receptor; además la naturaleza del cometido deberá ser absolutamente concreta ⁵³.

La característica de una misión especial hace que las posibilidades de acreditamiento ante otro Estado sean bastante amplias. Pueden enviarse o recibirse misiones especiales aun sin existir relaciones diplomáticas o consulares entre los interesados (art. 7), pero debe contarse en todo caso con el consentimiento del Estado

CAPITULO III

receptor (art. 2). Para su envío o recepción, existen las opciones de que una misión especial actúe ante dos o más Estados si hay acuerdo de todos (art. 4); correlativamente, dos o más Estados pueden enviar una misión especial común ante otro (art. 5), con sólo la aceptación previa; en otra variante, dos o más Estados de común acuerdo, podrán enviar al mismo tiempo ante otro que lo ha consentido, sendas misiones especiales para tratar un tópico de interés para todos (art. 6) ⁵⁴.

Las misiones pueden tener una muy amplia composición, pueden ser un representante o varios entre los cuales se puede designar a un jefe (art. 9), de no existir dicho nombramiento alguien se encargará de actuar en nombre de la misión especial y dirigir comunicaciones al Estado receptor (art. 14). De acuerdo a la Convención sobre Misiones Especiales, el Estado receptor podrá negarse a aceptar a una misión cuyo número de miembros no considere razonable (art. 8). Además, en cualquier momento el Estado receptor puede declarar *persona non grata* a un integrante de la misión especial o negarse a aceptarlo dentro de la misma (art. 12).

Las misiones especiales también gozan de un Estatuto Especial. Los integrantes de la misión especial gozan de inviolabilidad personal (art. 29). La correspondencia y los locales de la misión especial también son inviolables (art. 25 y art. 26). Se tiene inmunidad de jurisdicción penal e inmunidad de jurisdicción civil y administrativa limitada a los actos oficiales. Gozan de la libertad de circulación y tránsito y la libertad de comunicación (art. 27 y art. 28). Los miembros de una misión especial también gozan de exenciones fiscales y de aplicación de algunas leyes locales (art. 32, 33, 34). En el cuadro de la siguiente hoja se sintetizan las principales inmunidades y privilegios plasmados en la Convención de Nueva York sobre Misiones Especiales.

CAPITULO III

ESTATUTO ESPECIAL DE LAS MISIONES ESPECIALES

INMUNIDADES
<p>Inviolabilidad:</p> <p>Art. 25: Los locales de la misión especial son inviolables. Art. 26: Los archivos y documentos son inviolables. Art. 28.2: La correspondencia oficial de la misión es inviolable. Art. 29: La persona del representante en misión especial es inviolable. Art. 30: La residencia (documentos y bienes) del agente diplomático son inviolables.</p> <p>Inmunidad Propia:</p> <p>Art. 31: El representante en misión especial goza de inmunidad de jurisdicción penal. También Inmunidad de jurisdicción civil y administrativa salvo algunas excepciones. Art. 41: El Estado acreditante puede renunciar a la Inmunidad de jurisdicción de sus representantes en misión especial.</p> <p>Facilidades:</p> <p>Art. 22: El Estado receptor deberá otorgar todo tipo de facilidades para el desempeño de las funciones de la misión especial. Art. 23: El Estado receptor facilitará la adquisición de locales para la misión especial y de alojamiento a los miembros. Art. 44: En caso de fallecimiento de un miembro de la misión especial el Estado receptor permitirá que se saquen los bienes muebles del fallecido. Art. 45: En caso de conflicto armado el Estado receptor deberá dar facilidades para que las personas y los archivos de la misión especial puedan salir de su territorio.</p>
PRIVILEGIOS
<p>Libertades:</p> <p>Art. 27: Libertad de circulación y de tránsito a los miembros de la misión especial por el territorio del Estado receptor. Art. 28: Libertad de comunicación de la misión especial para fines oficiales en el Edo. receptor.</p> <p>Exenciones:</p> <p>Art. 24: El Estado acreditante y los miembros de la misión especial están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales sobre los locales de la misión Art. 32: Los representantes del Estado en misión especial estarán exentos de las disposiciones sobre seguridad social vigentes en el Estado receptor. Art. 33: Los representantes del Estado en misión especial estarán exentos de todos los impuestos y gravámenes, salvo algunas excepciones. Art. 34: Los representantes del Estado en misión especial estarán exentos de todas las prestaciones personales, de todo servicio público y cargas militares. Art. 35: El Estado receptor permitirá la exención de derechos de aduana, impuestos y gravámenes conexos a los objetos destinados al uso de la misión especial y a los objetos para uso personal de los representantes del Estado en misión especial.</p> <p>Otros:</p> <p>Art. 19: La misión especial tendrá derecho a colocar la bandera y el escudo del Estado acreditante en los locales ocupados por la misión y en los medios de transporte oficiales.</p>

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *Convención de Nueva York sobre Misiones Especiales*, tomada de MARTINEZ LAGE, Santiago y Amador Martínez Morcillo. *Diccionario Diplomático Iberoamericano*, 2a. ed., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1993, pp. 166-181.

CAPITULO III

Si anteriormente reconocimos la importancia de la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas*, pues era el marco jurídico en donde se establecía como parte del Derecho Internacional los usos y costumbres relacionados con la práctica diplomática bilateral (*vid supra* pp. 67-71), de la misma forma la diplomacia moderna tiene en la *Convención sobre Misiones Especiales* un sustento normativo en el cual poderse desarrollar.

Las misiones especiales son una práctica cotidiana en la diplomacia de la era de la globalización. La gran parte de las negociaciones políticas son llevadas a cabo ahora de manera *ad hoc* ya sea en conferencias, por las altas autoridades de un Estado o por otros agentes oficiales u oficiosos. Así, en las actuales relaciones internacionales proliferan las misiones especiales con algún fin específico. En lo que vale la pena detenerse ahora para reflexionar, son en todas esas prácticas de negociación que ya no son llevadas a cabo por el diplomático profesional: lo que hemos denominado neodiplomacia.

La Neodiplomacia

El término neodiplomacia se refiere a esa serie de prácticas que han nacido de la necesidad que tienen los Estados de negociar en otros escenarios y que deben llevarse a cabo por otros funcionarios públicos sin atribuciones diplomáticas.

Las relaciones internacionales contemporáneas demandan de los negociadores el conocimiento de una amplia gama de temas -económicos, científicos, políticos y militares-. De ahí que la participación de personajes "no profesionales" dentro del ejercicio diplomático es inevitable. En la Globalización, el papel del diplomático se

CAPITULO III

transforma, ya no es el único interlocutor válido del Estado nacional, ahora él sirve de enlace entre las diferentes perspectivas y asegura la primacía de las consideraciones políticas en las relaciones entre las naciones.

Conceptualmente, el término resulta confuso pues diversos tratadistas se refieren a las nuevas prácticas diplomáticas de diferentes maneras. Algunos como César Sepúlveda y Daniel de la Pedraja hablan de *paradiplomacia* (vid. supra. p. 94).

Otros como Santiago Martínez Lage y Amador Martínez Morcillo se refieren a una *diplomacia paralela*, éstos la definen así:

"Expresión usada a veces para referirse a la práctica consistente en que órganos del Estado distintos al Ministerio de Relaciones Exteriores -otros Ministerios, Presidencia del Gobierno, o incluso servicios del Partido que ocupa el Gobierno- llevan a cabo acciones en el exterior sin el conocimiento o el control del primero. Tales actividades ponen en peligro el principio de unidad de acción en el exterior o implican, en la mayoría de los casos, una duplicidad con consecuencias negativas en cuanto a los resultados y al gasto público." 55.

Para nosotros la neodiplomacia corresponde a una etapa en las relaciones internacionales en donde la interdependencia existente entre las naciones del mundo abre múltiples canales de contacto entre las sociedades para llevar a cabo todo tipo de negociaciones. En este contexto, la dinamicidad de los actores internacionales plantean serias limitaciones a la capacidad del Estado para vincularse de manera unitaria y coordinada hacia el exterior. Así, la neodiplomacia abarca a las negociaciones políticas que son llevadas a cabo por funcionarios públicos no diplomáticos o por actores con nombramientos oficiosos en una gran variedad de foros.

CAPITULO III

No obstante la anterior definición, resulta de mayor facilidad para comprender que es la neodiplomacia si vamos caracterizando a las diferentes formas en las que se presenta en las actuales relaciones internacionales.

Diferentes manifestaciones de la Neodiplomacia

Dentro de las prácticas de la neodiplomacia, es común que el jefe de Estado nombre a representantes personales especiales en lugar de los emisarios diplomáticos regulares. Aunque estos funcionarios pueden ser comisionados en una sola ocasión para un propósito específico, hoy en día el uso dado a estos enviados es muy amplio; así, se les puede nombrar para encuentros informales, para informar de la posición oficial de un Estado ante un determinado asunto, para representar al jefe de Estado en algún evento internacional -boda, coronación, funeral o alguna celebración conmemorativa- para resolver problemas específicos, ejercer funciones de mediación, buenos oficios, negociación o para participar en conferencias u otras reuniones internacionales de interés para el país.

El representante personal del jefe de Estado puede ser definido como aquél que es enviado al exterior con capacidades diplomáticas pero que su nombramiento no ha sido ratificado por el órgano Legislativo o aún sin haber sido necesario consultar con el Ministerio de Asuntos Externos ⁵⁶.

Esta práctica de nombrar enviados especiales es hoy en día bastante común. Los representantes personales del jefe de Estado han sido un instrumento adicional dentro de los medios para llevar a cabo la política exterior de algún Estado. Estados Unidos es un país que se ha caracterizado por el uso continuo de este instrumento. Por ejemplo, el Presidente Roosevelt nombró durante la Segunda Guerra Mundial a Myron

CAPITULO III

C. Taylor como representante especial ante el Vaticano; otro caso es el del Presidente Eisenhower quien designó a su hermano Milton en varias ocasiones para que lo representara en América Latina; este mismo mandatario, nombró a James P. Richards, un diputado retirado, para que fuera su asesor y lo ayudara con respecto a la situación en el Medio Oriente ⁵⁷. También vale la pena recordar a Henry Kissinger quien como asesor para Seguridad Nacional del Presidente Nixon durante los setentas, realizó varios viajes secretos a Beijing para lograr la normalización de relaciones entre Estados Unidos y la China comunista. Más recientemente, tenemos el ejemplo de Robert Oakley, el enviado especial del Presidente Clinton en Somalia, quien ha buscado negociar con los líderes de los clanes de dicho país ⁵⁸.

Como es lógico suponer, el ensanchamiento de la agenda diplomática y la fusión de la política doméstica y externa es particularmente evidente con la modificación en los participantes de la diplomacia. Estos pueden incluir a empresarios, al jefe negociador "privado" en un intercambio de espías, o a mediadores informales en negociaciones sobre rehenes. En mayor medida, los individuos se están involucrando en las relaciones internacionales en papeles eminentemente diplomáticos, como por ejemplo la mediación. Otra participación destacada es aquella relacionada con la creciente importancia de los medios de comunicación en los engranajes y mecanismos de la diplomacia ⁵⁹.

Proseguendo con nuestra caracterización de las distintas manifestaciones de la neodiplomacia, ocupa un lugar especial el ejemplo de la "*diplomacia de ping-pong*". Esta es la denominación adoptada en abril de 1971 por la prensa mundial para identificar las relaciones chino-estadunidenses, cuyo establecimiento, tras más de veinte años de abierta hostilidad entre Estados Unidos y la República Popular China fue iniciado por la invitación a Pakín de un equipo norteamericano de ping-pong para

CAPITULO III

tomar parte de un torneo internacional. El equipo, acompañado de corresponsales de las agencias estadounidenses AP y UPI, fue recibido el 14 de abril de 1971 por el primer ministro Chou En-Lai, quien declaró que "*ha sido abierto un nuevo capítulo en las relaciones entre nuestras naciones gracias a que habéis aceptado la invitación de la China Popular*". El presidente Richard Nixon respondió a esta "diplomacia de ping-pong" anunciando la anulación de una serie de restricciones de guerra fría en las relaciones comerciales, de comunicación y de visado con la República Popular China. Desde entonces, el término *diplomacia de ping-pong* es utilizado para las gestiones preliminares, encaminadas a establecer o reanudar relaciones entre países desavenidos ⁶⁰. Este pasaje nos demuestra como los deportistas pueden jugar un papel importante en algunas ocasiones, en el establecimiento de relaciones diplomáticas; también se puede dar el caso de competencias deportivas internacionales en donde los lazos de amistad y fraternidad entablados sirvan de base para posteriores acercamientos entre Gobiernos.

Al mismo tiempo, un destacado ejemplo de neodiplomacia realizada por individuos es el del empresario norteamericano Armand Hammer, Director General de la compañía petrolera *Occidental*. Este personaje se ha caracterizado por su cercanía con el poder y su habilidad para que, aun en la época de la Guerra Fría (vid. *supra* p. 65), haya podido realizar transacciones comerciales con los soviéticos. Así, gracias a su prestigio internacional, él ha conocido a la mayoría de los líderes del mundo desde Lenin a Gorbachov, de Roosevelt a Reagan, desde presidentes y primeros ministros hasta shas, jeques y monarcas. Sus relaciones con los soviéticos eran tan importantes que durante la Guerra Fría, los presidentes norteamericanos constantemente esperaban sus informes al regresar de Moscú. Además de realizar transacciones en la capital soviética, Hammer aprovechaba sus viajes para promover iniciativas de paz, intercambios culturales y cualquier tipo de ayuda humanitaria -desde ayudar el exódo

CAPITULO III

de los judíos soviéticos hasta la de organizar ayuda médica para las víctimas de Chernobyl-.

En esta forma, el empresario estadounidense Armand Hammer es uno de esos "no profesionales" a los que anteriormente nos referíamos que llevan a cabo tareas diplomáticas. Por ejemplo, él transportó al área de comercio la política de apaciguamiento y disminución de la tensión internacional del Presidente Nixon al lograr, gracias a su relación con el Premier Brezhnev, una de las más importantes transacciones comerciales en la historia entre el mundo occidental y la Unión Soviética 61

Pero Hammer, como ya hemos destacado es un neodiplomático. De ahí que en septiembre de 1976, él entregó un mensaje al Presidente Carter que le había encargado el Ministro de Asuntos Externos soviético, Andrei Gromyko⁶²; también trató a petición de la Primer Ministro de Israel, Golda Meir, de manera directa con Brezhnev el tema de la salida de la Unión Soviética de los judíos en ese país y la abolición de un impuesto que se les exigía solventar al dejar territorio soviético⁶³; además a petición del Presidente Carter, intercedió directamente con Brezhnev para liberar a un empresario estadounidense que había sido acusado de actividades fraudulentas en el mercado negro de Moscú⁶⁴; además estuvo involucrado en la búsqueda de una solución a la escalada en las tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética debido a la invasión de la última a Afganistán; y trabajó con el Primer Ministro israelí, Menachem Begin, para desarrollar coinversiones entre Israel y Egipto que logran acercarlos políticamente.

De este modo, Hammer construye puentes donde la diplomacia fracasa; él representa un ejemplo clásico de la neodiplomacia. En esta era de la globalización de

CAPITULO III

los procesos productivos, son los hombres de negocios quienes tienen una mayor cercanía con los jefes de Estados y consecuentemente sirven como un canal privilegiado para llevar a cabo otras tareas como la mediación, la negociación y la búsqueda de proteger a sus connacionales.

Como vemos, con frecuencia la neodiplomacia es llevada a cabo por personajes de talla internacional. Una manifestación reciente son los buenos oficios y la mediación efectuada por los ex-presidentes. Tal es el caso del que fuera Presidente de los Estados Unidos de América, James Carter, quien en los últimos años ha tenido una destacada labor buscando desarticular situaciones de tensión internacional. Como ejemplo tenemos el caso de la misión de paz que él mismo se asignó en Corea del Norte, en la que logró de parte del dictador coreano, Kim Il Sung, la promesa de que congelaría su programa nuclear y aceptaría la inspección de organismos internacionales del programa nuclear coreano ⁶⁵. Carter asume un acercamiento sumamente personal hacia la diplomacia. Debido a sus religión, es cristiano converso, el cree que los problemas del Estado pueden ser resueltos al ganar los corazones de las personas. Esta táctica funcionó de manera brillante para lograr los acuerdos de Campo David. Antes de su misión en Corea, Carter había usado sus atributos de pacificador al servir de mediador en la guerra civil en Etiopía.

Sin duda, su mayor éxito como ex-presidente fueron las negociaciones llevadas a cabo en septiembre de 1994 junto con el general Collin Powell y el senador Sam Nunn para lograr que la junta militar de Haití aceptara de manera pacífica el desembarco de tropas estadounidenses en dicho país ⁶⁶.

La desventaja de usar un civil como intermediario es que prácticamente cualquier arreglo logrado puede ser desdicho por las autoridades. El Gobierno siempre

CAPITULO III

va a tener la opción de rechazar el acuerdo conseguido por el representante oficioso, pues nunca cuenta con plenos poderes, siempre su capacidad de negociación es muy discrecional. Por lo anterior, hay un punto en donde las negociaciones llevadas a cabo por los particulares deben ser proseguidas por los Gobiernos. Además, es bastante común que los ciudadanos no sigan fielmente las directrices trazadas por sus Gobiernos con la misma disciplina que un diplomático profesional. Lo cierto es que este tipo de negociación frente a la tendencia de fragmentación del principio de unidad de acción del Estado hacia el exterior, llegó para quedarse.

De este modo, la pérdida de la unidad de acción del Estado hacia el exterior, incentiva el desarrollo de la neodiplomacia. En el caso de las negociaciones en conferencias internacionales, vemos cómo cada vez es mayor el número de personal no diplomático conformando las delegaciones. Esto se debe a la complejidad del proceso y del sistema de negociación que es, de alguna manera, más propia de las políticas domésticas que de la política exterior tradicional porque las negociaciones pueden incluir muchas cuestiones altamente técnicas, cuyos resultados pueden ser de gran importancia para ciertos sectores de la economía doméstica. Expertos de los sectores relevantes domésticos necesariamente están involucrados en forma directa en las negociaciones; por lo tanto los gobiernos asignan cada vez más funcionarios de otros Ministerios a dichas negociaciones.

Por consiguiente, hoy en día es común que las delegaciones que asisten a alguna conferencia internacional estén conformadas esencialmente de técnicos y expertos en la temática de la reunión. El diplomático profesional, llega a quedar relegado a un papel meramente auxiliar y no de coordinador. Esto es evidente en las conferencias internacionales sobre temas tan complejos y especializados como serían

CAPITULO III

el de las telecomunicaciones, de las negociaciones sobre deuda, de las negociaciones comerciales y de las negociaciones sobre cuestiones de salud, entre otros temas.

Algunos gobiernos, especialmente aquellos sin un cuerpo diplomático desarrollado, recurren a contactos paralelos de manera seguida, por afuera de los tradicionales canales diplomáticos, como por ejemplo los hombres de negocio, las personalidades y los periodistas. Esto generalmente resulta en la falta de una voz gubernamental coordinada en el diálogo internacional, en la exportación de las luchas entre burocracias y de las diferencias entre secretarías y oficinas del gobierno.

Actualmente, Ministerios diferentes al de Asuntos Externos tradicionalmente de asuntos "internos" - como los de Comercio, Pesca, Hacienda Pública, Comunicaciones, Agricultura- tienen mayores atribuciones para negociar y defender la posición del Estado en el exterior. Así, vemos una proliferación de oficinas de representación en el extranjero que no son misiones diplomáticas tradicionales. Tenemos desde corporaciones para el desarrollo, agencias para la inversión, oficinas de comercio y de turismo; además debemos sumar las representaciones de las empresas paraestatales como los bancos y las aerolíneas. El crecimiento del número de oficinas de representación diferente en el exterior, ha contribuido a crear rivalidades entre las burocracias domésticas.

En la actualidad, existen múltiples vías para recibir, recabar y evaluar la información externa. Por ejemplo, en Japón, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI por sus siglas en inglés) rivaliza con el monopolio de recolección de información del Ministerio de Asuntos Externos de Japón.

CAPITULO III

El peligro implícito de esta nueva forma de diplomacia es que, como hemos venido señalando, se ve amenazada la unidad de acción del Estado hacia el exterior, pues generalmente al interior de las burocracias gubernamentales existen posiciones divergentes y hasta contradictorias sobre la manera de afrontar ciertas cuestiones de tipo internacional.

Prosiguiendo con nuestro reconocimiento de las diversas manifestaciones de la neodiplomacia, tenemos a las labores de cabildeo realizadas por personajes no diplomáticos al interior del aparato estatal para influenciar la toma de decisiones en materia de política exterior. Estas personas se dedican a sondear, informar, presionar, cooptar o lo que sea necesario para que los hacedores de las políticas de algún Estado beneficien los intereses particulares de estos personajes.

Como hemos venido señalando, en el mundo interdependiente en que vivimos la línea que separa a la política interna y externa comienza a desdibujarse. Los grupos internos de los Estados modernos buscan incluir sus intereses particulares en la agenda de política exterior. Al mismo tiempo, los Gobiernos también reconocen la importancia de incidir en las decisiones internas que asumen los diferentes órganos de poder de los Estados. El resultado es la búsqueda por hacer valer los intereses nacionales de un Estado dentro de las instituciones de terceros países mediante las prácticas del cabildeo.

En Estados Unidos de América, es común el recurso del cabildeo o "*lobbying*" por parte de representantes a sueldo de gobiernos extranjeros o minorías étnicas para influenciar alguna decisión en beneficio propio. Hay varios ejemplos al respecto.

CAPITULO III

Un caso muy sonado fue el escándalo del "Coreagate". Este comenzó en diciembre de 1973, cuando al llegar a los Estados Unidos un hombre de negocios de Corea del Sur y en el momento de ser registrado por la aduana norteamericana, le encontraron una relación con nombres de representantes del Congreso estadounidense y las contribuciones que se les había otorgado; tres años después, cuando un comité del Congreso estadounidense investigaba las actividades de la Agencia Central de Inteligencia Coreana en los Estados Unidos, este incidente tuvo grandes repercusiones pues la prensa hablaba de tráfico de influencia en el Congreso estadounidense para favorecer los créditos a Corea del Sur, que estaban en entredicho por la situación de los derechos humanos en ese país ⁶⁷. Más allá de las implicaciones del escándalo, lo que se demostró es que las labores de negociación ya no estaban siendo realizadas por el agente diplomático y utilizando los canales tradicionales pues ahora se usaban otros contactos de manera paralela.

Empero, los coreanos no son los únicos que buscan influenciar al Congreso estadounidense. Aunque solo otro Gobierno ha sido acusado de sobornar legisladores estadounidenses -el del ex-dictador de Haití, Duvalier ⁶⁸- muchos gobiernos al ver que el Congreso estadounidense cada vez cobra mayor importancia en asuntos de su interés, buscan obtener acceso directo a los congresistas y sus asesores. La mayoría no usa esos métodos tan extremos, más bien contratan a ex-legisladores de renombre, anteriores secretarios de Estado o socios de despachos para que representen a los países interesados ante el Ejecutivo y el Congreso.

Muchos de los abogados son contratados porque anteriormente estuvieron en la administración pública y por lo tanto deben tener contactos con los actuales funcionarios: Tal era el caso del ex-Ministro de Asuntos Externos bajo el Presidente Nixon, William Rogers, quien en 1979 representaba a Irán; o del que fuera Procurador

CAPITULO III

General en la administración Nixon, Richard Kleindienst, quien representaba los intereses de Argelia; además el anterior presidente del comité de Relaciones Exteriores del Senado, J. William Fulbright, quien negociaba en nombre de Arabia Saudita y los Emirados Arabes Unidos ⁶⁹.

Asimismo, es común que los Gobiernos contraten especialistas en relaciones públicas para que a través de los medios de comunicación, busquen establecer una imagen favorable de su país y así influenciar la opinión pública. Como veremos en el siguiente capítulo, México, a partir del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, también tomó parte en este tipo de prácticas.

Hay gobiernos que mantienen oficinas que son independientes de las embajadas en Washington pero que no dejan de estar bajo el control de dichos Gobiernos. Un ejemplo de lo anterior es la Cámara de Comercio Estados Unidos-Japón, que aun con personal estadounidense tiene estrechos vínculos con el ministerio de Comercio del Japón ⁷⁰.

Además de contratar agentes o de apoyar grupos de simpatizantes semi-autónomos, la mayoría de los Gobiernos se involucran de manera activa en la política al interior del Congreso estadounidense por medio de sus embajadas; entre los más activos destacan Israel, Canadá, el Reino Unido, Egipto y Arabia Saudita ⁷¹.

Una importante manifestación del cabildeo es la realizada por los ciudadanos pertenecientes a algún grupo étnico de Estados Unidos para influenciar alguna decisión referente a su país de origen. Los judíos, por ejemplo, tienen un gran poder al interior del Congreso a través del Comité de Asuntos Públicos Americano-Israeli, creado en 1951. Durante la polémica sobre la venta de cohetes *Hawk* a Jordania en

CAPITULO III

agosto de 1975, este Comité desplegó una vasta campaña entre los ciudadanos judíos para rechazar dicha medida ⁷². Otro grupo con considerable peso debido a su influencia en los debates del Congreso, es el cabildeo realizado por los grupos de ciudadanos greco-americanos. Esto se demostró durante la invasión turca a Chipre en 1975 y la movilización desplegada por el Comité de Relaciones Públicas del Instituto Helénico-Americano para que el Congreso de Estados Unidos decretase un embargo de armas a Turquía ⁷³.

Debemos considerar que frente a la actual situación internacional caracterizada por importantes redes de interdependencia, la línea divisoria entre política interna y política exterior se vuelve ténue. Así, en el cabildeo realizado ante el Congreso estadounidense por empresarios, grupos sindicales, industrias, ambientalistas, etc. generalmente se refieren a aspectos de interés internacional -tarifas al comercio, tratados internacionales, venta de armas, adquisición de productos petroleros, etc.- por lo que es común que se formen alianzas con los países o grupos dentro de otros países con los mismos objetivos.

Aun cuando, el cabildeo es una práctica que se realiza eminentemente dentro del Congreso de Estados Unidos, también existe en otras partes del mundo. Por ejemplo, en 1972 durante el conflicto entre el Reino Unido e Islandia por los derechos de pesca, Islandia contrató los servicios de una compañía británica de relaciones públicas -Whittaker Hunt- para defender su posición mediante la propaganda, ante los ciudadanos ingleses ⁷⁴.

El cabildeo, al involucrar intereses de otros países y al ser usado con mayor frecuencia por los Estados nacionales, debe ser considerado como neodiplomacia. No podemos olvidar que la iniciativa privada estadounidense ha venido aplicando estos

CAPITULO III

métodos en la mayoría de los países con los que comercian desde hace mucho tiempo. Tal vez no necesariamente ante los Congresos sino ante los grupos que tienen el poder en dichos Estados -el caudillo, las oligarquías, etc.

La práctica del cabildeo, si algo nos demuestra, es la existencia de una diplomacia paralela por parte de los partidos políticos y de sus representantes ante los órganos Legislativos con sus colegas de otros países: una diplomacia Interparlamentaria.

Para encontrar los orígenes de la diplomacia Interparlamentaria o de aquella realizada por los partidos políticos, podemos remontarnos hasta la época de la fundación de la Primera Internacional en 1864, cuyo propósito fue la agrupación de los trabajadores del mundo para que defendieran sus intereses y se enfrentaran mejor a la explotación capitalista, con miras a derrocar este sistema y a iniciar el proceso revolucionario que conduciría a la sociedad sin clases; esta Primera Internacional quedó disuelta en 1872⁷⁵. De ésta se dió La Segunda Internacional fundada en París en 1889, la cual desde el principio estuvo dominada por la social-democracia alemana, y una escisión de aquella fundó en Hamburgo en 1923 la Internacional Socialista que se reconstituyó en 1951 y en la actualidad agrupa a una variedad de partidos social-demócratas del mundo de matices variados⁷⁶. La Internacional Socialista ha representado un importante papel en el el escenario internacional por sus pronunciamientos y por la amplitud de miembros.

La democracia cristiana también tiene una asociación de partidos políticos internacionales que profesan la misma doctrina, esta es la Unión Democrática Internacional. En ella coexisten partidos demócratas cristianos de América Latina y de

CAPITULO III

Europa; así, de manera transnacional buscan coordinar la puesta en práctica de sus principios doctrinarios y a la par llevan a cabo labores de negociación y representación.

La diplomacia Interparlamentaria tiene un claro ejemplo en el Parlamento Europeo, una de las cinco principales instituciones de la Comunidad Europea (*supra* p. 109); ahí la política ya no es llevada a cabo por diputados que representan algún Estado en particular, sino por coaliciones transnacionales de parlamentarios que están unidos por la misma ideología o principios doctrinarios.

En el Parlamento Europeo no hay secciones nacionales, sólo grupos políticos organizados a escala comunitaria. Así, en 1994 el Parlamento Europeo tenía los siguientes grupos políticos supranacionales: Grupo Socialista Europeo; Grupo del Partido Popular Europeo; Grupo Unido de Izquierda; Grupo Liberal Democrático y Reformista; Grupo de Alianza Democrática Europea; Grupo Arco Iris; Grupo de Derechas Europeas y los Independientes ⁷⁷. Además de sus sesiones en pleno para analizar cuestiones sobre la Comisión, existen debates de urgencia que permiten al parlamento debatir y emitir resoluciones sobre temas de actualidad (asuntos comunitarios, asuntos internacionales, atentados contra los derechos humanos, etc.) que impacten de una u otra forma los intereses de la Unión Europea en el planeta.

Debido a las facilidades en la transportación, la práctica de que una delegación de representantes populares de un país viaje a otro, o la de llevar a cabo reuniones interparlamentarias se ha vuelto habitual. Estas reuniones, aun cuando generalmente tienen un carácter eminentemente protocolario, sirven como escaparate para que los partidos de oposición puedan exponer en el exterior sus divergencias con el partido en el poder y su proyecto. Adicionalmente, cuando existe consenso al interior de los órganos de Poder de un Estado -Ejecutivo y Legislativo- sobre la actitud a asumir hacia

CAPITULO III

alguna situación internacional, los pronunciamientos cobran mayor peso. Mientras exista una mejor división de poder entre los Estados que tienen reuniones periódicas de parlamentarios y los cuerpos Legislativos cuenten con más peso en la toma de decisiones en política exterior, menos carácter protocolario tendrán dichas reuniones y más fuerza resolutive asumirán.

Dependiendo del país será la proyección que tenga la diplomacia interparlamentaria. Por ejemplo, en Estados Unidos de América es común que los representantes populares lleven a cabo ciertas misiones de negociación o representación en el extranjero. Por ejemplo, los viajes de Jesse Jackson a Cuba, del representante Bill Richardson a Vietnam, o del senador Sam Nunn a Haití junto con el Ex-presidente Carter, entre muchos otros.

Siguiendo con la diplomacia Interparlamentaria debemos señalar que en América Latina desde 1979 existe la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe que busca entre otras cosas respaldar la democracia y los procesos electorales, los mecanismos de integración económica regional, la defensa de la soberanía, el combate a la pobreza extrema, la preservación del medio ambiente, y el mantenimiento de las respectivas identidades culturales de los países que conforman dicha Conferencia⁷⁸. Esta Institución sirve de foro de resonancia de los principales temas de interés de la agenda latinoamericana. No es muy efectiva aunque seguramente ayuda a aumentar el prestigio de los políticos y los partidos que pertenecen a dicha Conferencia. Ejemplifica cómo en otros foros se llevan a cabo labores de negociación y de representación por actores no tradicionales.

Como se estableció en el anterior capítulo el cambio de un mundo bipolar al que actualmente vivimos fue tan repentino que no se diseñaron políticas claras para hacer

CAPITULO III

frente a las herencias de la Guerra Fría: la carrera armamentista, una enorme industria militar, servicios de inteligencia sobredesarrollados, el terrorismo internacional, la proliferación nuclear y de otras armas de destrucción masiva y muchos otros problemas que amenazan de manere directa la preservación del Estado nación. Frente a este escenario, la diplomacia es un elemento esencial en el continuo proceso de definir, mantener y preservar la seguridad de la nación.

Por lo tanto, podemos destacar otra manifestación de la neodiplomacia que vendría siendo las prácticas de negociación, recopilación de información y representación, llevadas a cabo por los militares y los funcionarios públicos encargados del aparato de la seguridad nacional.

Los militares del mundo siempre se han caracterizado por compartir el espíritu de batalla y la mística de servicio al país. En el período de la Guerra Fría, la mayoría de los militares del mundo occidental compartían la política de contención del comunismo y colaboraron en la creación de un sistema de organizaciones regionales de seguridad y asistencia militares en diversas partes del mundo: En América, con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) del 2 de septiembre de 1947; en Europa y el Atlántico del Norte, con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) creada el 4 de abril de 1949; en el Pacífico Sur con el ANZEU (Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos) formado el 10. de septiembre de 1951, en el Sudoeste de Asia, con la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (OTSEA) creada el 18 de septiembre de 1954 y disuelta el 30 de junio de 1977, mientras que en el Sudoeste de Asia, se creó la Organización del Tratado de Oriente Medio (OTOM) creada el 24 de febrero de 1955 y substituida el 21 de agosto de 1959 por la Organización del Tratado Central (OTC) ⁷⁹. Este intrincado andamiaje se completó con

CAPITULO III

una profusión de acuerdos militares de defensa y ayuda mútua, firmados por Estados Unidos con muchos países, principalmente los situados alrededor de Unión Soviética.

En América Latina, la política de contención al comunismo resultó en la implantación de la doctrina de seguridad nacional, en la que los militares latinoamericanos combatían al interior de sus Estados a los brotes de movimientos guerrilleros y a la insurgencia. El saldo sería trágico: desaparecidos, presos políticos, golpes de Estado y una creciente millarización. A partir de los ochentas, este panorama cambió con los procesos de democratización en América Latina.

Sin embargo, podemos señalar que fue desde los años de la Guerra Fría, cuando las élites militares del mundo occidental establecieron estrechos lazos de comunicación, aun por encima de los gobiernos civiles que en ocasiones no eran bien vistos por los militares.

Recientemente se han hecho del conocimiento público las diversas reuniones llevadas a cabo en el Cono Sur entre las *inteligencias* militares de Chile, Paraguay y Argentina. Así, se confirma que los agregados castrenses y otras instituciones permitieron mantener una red de datos para centralizar los antecedentes de personas, organizaciones u otras actividades conectadas directa o indirectamente con la subversión⁸⁰. Esto nos demuestra como en la época de las dictaduras en América Latina existían canales de negociación y de información paralelos a los tradicionales. Canales que a partir de la globalización, con la expansión de la democracia representativa se han ensanchado para incluir a nuevos temas que amenazan la seguridad nacional.

CAPITULO III

De ahí, que podamos afirmar que los militares también llevan a cabo prácticas diplomáticas. Tal sería el caso del intercambio de información sobre elementos subversivos o sobre actividades de contraespionaje; la realización de ejercicios militares conjuntos; la compra de armas y la transferencia de tecnología en aspectos militares o de seguridad; la coordinación de políticas de defensa el interior de los acuerdos regionales de seguridad, entre otros ejemplos. En estas negociaciones son los militares o los funcionarios públicos encargados de la seguridad interna los que llevan a cabo la parte medular de las negociaciones y del intercambio de información.

En el actual período de reajuste sistémico, no sólo los procesos de producción se han globalizado, sino también las amenazas y los enemigos se encuentran internacionalizados. Esto requiere de la coordinación de políticas frente a enemigos comunes: el narcotráfico, el terrorismo, el fraude financiero internacional y el crimen organizado transnacionalmente.

El propósito de la diplomacia en temas de seguridad es el de contribuir al proceso de un pronto reconocimiento e identificación de nuevos intereses a través de informes y análisis continuos que contribuyan al ajuste entre diferentes intereses y ayuden en la puesta en práctica de las políticas públicas ⁸¹.

Debido a la proliferación de conflictos regionales tras la terminación de la Guerra Fría, la sociedad internacional, por conducto de la Organización de las Naciones Unidas, ha jugado un papel más activo con el fin de alcanzar la consolidación de la paz y seguridad internacionales.

Una de las formas en que Naciones Unidas trabaja para mantener la paz y la seguridad es por conducto de las operaciones de mantenimiento de la paz. Éstas

CAPITULO III

pueden ser misiones de observadores militares integradas por oficiales no armados, fuerzas de mantenimiento de la paz o una combinación de ambos elementos. Antes de 1988 las operaciones eran convencionales; su composición era eminentemente militar y sus tareas consistían en vigilar el cese al fuego, controlar zonas de separación e impedir la reanudación de hostilidades.

Tras la terminación de la Guerra Fría, la demanda de operaciones de mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas ha aumentado radicalmente. En el período 1988-1992, se establecieron 13 nuevas operaciones de mantenimiento de la paz, en comparación con sólo otras 13 operaciones durante los 40 años anteriores⁸². También ha cambiado la naturaleza de las operaciones, éstas ya no son sólo actividades militares convencionales (vigilar el cese al fuego, controlar las zonas de separación e impedir la reanudación de las hostilidades entre otras), sino también una amplia gama de actividades civiles. En la actualidad las operaciones son en su mayoría para colaborar en la aplicación de acuerdos ya negociados por los encargados de establecer la paz. Las operaciones de mantenimiento de la paz en naciones como Somalia, Bosnia y Camboya nos señalan los grandes retos a sobreponer para lograr un mundo donde impere la paz y seguridad internacionales. Como se podrá apreciar, los militares también participan al lado de los diplomáticos en el establecimiento de la paz y seguridad internacionales, por lo que también llevan a cabo un tipo de diplomacia.

Con la expansión de las relaciones internacionales, también ha habido una proliferación de nuevos actores no estatales que cobran incidencia en materia de negociación política y de representación. Así, lo que se conoce como *diplomacia ciudadana* abarca todas esas redes formadas por organismos no gubernamentales, organizaciones internacionales y fundaciones privadas que buscan incidir sobre las políticas públicas en ciertos temas: derechos humanos, medio ambiente, etc.

CAPITULO III

El caso de los derechos humanos es bastante significativo como ejemplo de diplomacia ciudadana. Las redes de derechos humanos internacionales presuponen que es legítimo y necesario que los Estados o los actores no estatales se preocupen sobre el trato dado a los ciudadanos de otros Estados ⁸³. Así, cuando un Estado reconoce la legitimidad de las injerencias externas y cambia su práctica interna en derechos humanos como respuesta a las presiones internacionales, está reconociendo la interacción entre el Estado, sus ciudadanos y los actores internacionales. Por lo que se puede afirmar que los organismos no gubernamentales -Amnistía Internacional, Médicos Sin Fronteras, Americas Watch, Cruz Roja Internacional, Caritas, etc- llegan a incidir en las políticas internas de los Estados siempre y cuando tengan el apoyo suficiente de la comunidad internacional.

El flujo de información entre actores en las redes indican una extremadamente densa red de interconexiones entre los diferentes grupos. En la mayoría de los casos los flujos de información son informales pero en otros casos, las conexiones son formalizadas cuando los organismos no gubernamentales tienen un status oficial de consultor ante alguna organización internacional ⁸⁴.

Nosotros afirmamos que los organismos no gubernamentales, como ejemplo de actores transnacionales, llevan a cabo una diplomacia de tipo ciudadana, y por lo tanto neodiplomacia, porque en muchos países del mundo, una política gubernamental de derechos humanos surgió como respuesta a las presiones de las redes formadas por organismos no gubernamentales, organizaciones internacionales y fundaciones privadas; tal fue el caso de Argentina y México, en donde los movimientos civiles como el de las Madres de la Plaza de Mayo en Buenos Aires y la Academia Mexicana de Derechos Humanos hicieron una importante labor de concientización tanto al interior

CAPITULO III

como al exterior, para que eventualmente los Gobiernos tuvieran que crear organismos de protección a los derechos humanos ⁸⁵.

Lo cierto es que ya sea por la causa de los derechos humanos o por la del medio ambiente, hoy podemos ver como las organizaciones no gubernamentales, formadas por ciudadanos, tienen sus propias oficinas de representación en otros países. Estas oficinas recaban información y la divulgan posteriormente. Así, podemos decir que la diplomacia ciudadana es aquella que se realiza ahora entre pueblos ya no entre Gobiernos.

En conclusión, podemos reconocer cómo el Siglo XX ha sido caracterizado por las rápidas transformaciones que ha vivido el mundo. Así, el fin de la "diplomacia secreta" después de la Primera Guerra Mundial aunado al surgimiento de nuevos Estados en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial repercutió en gran medida en las maneras de llevar a cabo la diplomacia.

El fin de la Guerra Fría, marcó el final de este siglo y el comienzo de una nueva etapa en las relaciones internacionales. Las transformaciones en las estructuras del sistema internacional han afectado todos los ámbitos: económico, político, ideológico, social, cultural, tecnológico, etc. La revolución científico-tecnológica, en especial en el renglón de comunicaciones, transforma las tradicionales formas de negociar, de comunicarse. Toda esta dinámica afecta la manera en que se desarrollan las prácticas diplomáticas.

La diplomacia moderna es hoy más variada y compleja. El surgimiento del sistema de Naciones Unidas, resultó en el auge de la diplomacia realizada en los foros

CAPITULO III

multilaterales. Dentro de esos foros, se pudieron reconocer nuevas prácticas como la toma de decisiones por consenso, la diplomacia de grupos, el servicio civil internacional y la diplomacia multilateral *ad hoc*.

Pudimos definir a la diplomacia *ad hoc* como una categoría que abarca a básicamente cuatro grandes manifestaciones: La diplomacia de conferencia, diplomacia a alto nivel, las misiones especiales y la neodiplomacia.

Entendimos a la diplomacia de Conferencia como una reunión de sujetos del Derecho Internacional, y/o actores de la comunidad internacional para discutir temas de interés para todos, que tiene sus propias reglas y características. Reconocimos la creciente importancia de la diplomacia de conferencia en un mundo donde la solución de problemas globales involucra a todos.

Adicionalmente, señalamos como cada vez de manera más frecuente, la diplomacia se viene realizando a alto nivel por los jefes de Estado, los ministros de Estado o en su caso, el Presidente del Consejo. Aunado a lo anterior, los procesos de integraciones económicas también implican la coordinación de políticas a su más alto nivel, lo que se traduce en otra manifestación de la diplomacia. Así, la diplomacia a alto nivel forma parte esencial del actual escenario internacional.

Al mismo tiempo, señalamos cómo en un mundo tan interdependiente, es muy común el envío de misiones especiales integradas por representantes de un Estado encargado de trasladarse a otro para negociar un tratado o discutir un asunto de interés común y lo trascendente que es la existencia de un marco jurídico internacional para normar las misiones especiales.

CAPITULO III

De este modo, la negociación política, hoy en día, no es exclusiva de las Cancillerías o del cuerpo diplomático, pues ahora es realizada también por diferentes funcionarios públicos e incluso no-funcionarios. El resultado es la neodiplomacia a la cual caracterizamos. Ésta incluye a los funcionarios de otros ministerios, los ciudadanos, los partidos políticos, los organismos no gubernamentales, los militares, entre otras manifestaciones.

Finalmente, la neodiplomacia es una forma de negociación que está inmersa en el remolino de la vida moderna y en la misma crisis de la modernidad. Si las misiones especiales ya existían desde antes que el Estado moderno se consolidase en la época del Renacimiento, al establecerse éste se dió la necesidad de la institución de misiones diplomáticas permanentes. De ahí que en la actual etapa en las relaciones internacionales en donde el Estado nacional está siendo eclipsado por actores no territoriales de carácter transnacional, se da un desarrollo sin precedentes de las misiones especiales. Así, la decadencia de la diplomacia permanente es otra manifestación de la declinación del Estado moderno que en última instancia corresponde a la crisis de la modernidad.

México no está ajeno a esas transformaciones de la vida moderna en general y de la práctica diplomática en particular, precisamente ese será el objeto de análisis del siguiente capítulo.

CAPITULO III

Notas del Capítulo III

¹ KENNETH Galbraith, John. Anales de un Liberal Impertinente. 2ª-Historia Personal, 1982, Buenos Aires, Ed. Gedisa, p. 44-45.

² Disyuntiva engañosa pues como bien afirma el Embajador Miguel Angel Ochoa Brun nadie es mejor especialista que el que parte de un vasto saber. Por lo que el diplomático debe esforzarse en un entendimiento vasto de las cosas y del mundo. *cfrr.* OCHOA Brun, Miguel Angel. "Los Grandes cambios de la diplomacia moderna" en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 45, invierno 1994, México, ed. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, pp. 42-43.

³ DE ICAZA, Antonio. "El diplomático bilateral" en *ibid*, p. 12

⁴ *ibid*.

⁵ Tomado de VILARIÑO Pintos, Eduardo. Curso de Derecho Diplomático y Consular. Parte general y Textos codificadores, Madrid, Ed. Tecnos, 1987, pp. 88-89.

⁶ *Cfr.* CAHIER, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo, trad. Jose-Vicente Torrente *et al*, Madrid, 1965, Ediciones Rialp, p. 482.

⁷ *ibid*. p. 483.

⁸ *ibid*. p. 484.

⁹ DE LA PEDRAJA, Daniel, "Tercera Parte. Las Relaciones entre los Estados" en SEPULVEDA, César (coord.), Compendio de Derecho Internacional para Oficiales de la Armada de México, 2a. ed., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, p. 64.

¹⁰ *Cfr.* KISSINGER, Henry. Diplomacy, 1994, Nueva York, Ed. Simon & Schuster, p. 90.

¹¹ DE LA PEDRAJA, Daniel. Terminología Usual en las Relaciones Internacionales. VI Conferencias Internacionales, México, SRE, 1980, p.25.

¹² *Cfr.* CAHIER, Philippe. *Op. Cit.* p. 500.

¹³ *ibid*. p. 501.

¹⁴ GRAHAM, Norman A., Richard L. Kauffman *et al*. The United States and Multilateral Diplomacy. A handbook, 1984, New York, Oceana Publications Inc. p. 50.

¹⁵ *ibid*. p. 52

¹⁸ En 1974 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional que estaría basado en la "equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales" *Cfr.* ABC de las Naciones Unidas, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1992 p. 104 De dicho Nuevo Orden Económico Internacional desafortunadamente para principios de los años ochenta no quedaba más que su figura retórica.

CAPITULO III

- 17 GRAHAM, Norman A., Richard L. Kauffman *et al.* *Op. Cit.* p. 10.
- 18 CAHIER, Philippe *Op. Cit.* p. 504.
- 19 DE LA PEDRAJA, Daniel. *Op. Cit.* p. 48.
- 20 GRAHAM, Norman A., Richard L. Kauffman *et al.* *Op. Cit.* p. 54
- 21 DE LA PEDRAJA, Daniel. *Op. Cit.* p. 23.
- 22 Este es un instrumento en que consta la facultad otorgada por el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno o el Secretario de Relaciones Exteriores a otra persona, para que en lugar suyo y representándolos pueda ejecutar algún acto formal y solemne, como la firma de un tratado. *Ibid.* p. 48
- 23 GRAHAM, Norman A., Richard L. Kauffman *et al.* *Op. Cit.* p. 55
- 24 CAHIER, Philippe *Op. Cit.* p. 517.
- 25 DE LA PEDRAJA, Daniel. *Op. Cit.* p. 52.
- 26 *Ibid.* p. 55.
- 27 NICOLSON, Harold, "Transitions from the Old to the New Diplomacy" en PLISCHE E. The Art and the Artisans *Op. Cit.* p. 51.
- 28 CAHIER, Philippe. *Op. Cit.* p. 444.
- 29 PLISCHKE, Elmer. "Summit Diplomacy-Diplomacy In Chief", en PLISCHKE E. The Art and the Artisans *Op. Cit.* p. 170.
- 30 BARSTON, R.P. Modern Diplomacy, *Op. Cit.* p. 106.
- 31 WRISTON, Henry M. "Ministerial Diplomacy-Secretary of State Abroad" en PLISCHKE E. The Art and the Artisans *Op. Cit.* p. 157.
- 32 Vid. Informe Presentando por el Secretario de Relaciones Exteriores, embajador Manuel Tello, al Senado de la República 1993 - 1994, México, 1994, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 15.
- 33 BARSTON, R.P. Modern Diplomacy, *Op. Cit.* p. 171
- 34 *Cfr.* HERNANDEZ-VELA Saigado, Edmundo. *Op. Cit.*, p. 87.
- 35 *Vid.* SATO, Ryuzo. "Reaping the benefits of Imperial Diplomacy" en The Daily Yomiuri, Japón, julio 13, 1994, p. 6.
- 36 SEARA Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, 13a. ed. México, Editorial Porrúa, 1991, p. 226.

CAPITULO III

- 37 CAHIER, Philippe, *Op. Cit.* p. 456
- 38 *Ibid.* p.459
- 39 *Ibid.* p. 460.
- 40 BARSTON, R.P. *Op. Cit.* p. 108.
- 41 *Cfr.* NOEL, Emile. Las Instituciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988, p. 6.
- 42 PALLISER, Michael, *Op. Cit.*
- 43 Comisión de las Comunidades Europeas, La Unión Europea, Serie Documentación Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992, p. 31.
- 44 FLORES Olea, Victor. "Política Exterior de México hacia América Latina" en SEPULVEDA, Cesar (comp.) La Política Internacional de México en el Decenio de los Océanos. México, 1994, Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 186.
- 45 WRISTON, Henry M. *Op. Cit.*
- 46 WRISTON, Henry M., *Op. Cit.* p. 159
- 47 MARTINEZ LAGE, Santiago y Amador Martínez Morcillo. Diccionario Diplomático Iberoamericano, 2a. ed., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1993, p. 116
- 48 WRISTON, Henry M., *Op. Cit.* p. 164.
- 49 CAHIER, Philippe, *Op. Cit.*, p. 481.
- 50 *Cfr.* KISSINGER, Henry. Diplomacy, *Op. Cit.*, p. 78
- 51 *Cfr.* NICOLSON, Harold. La Diplomacia, 4a. ed en español, 1967, trad. Adolfo Alvarez Buyla, México, Colecc. Breviarios, Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 51.
- 52 citado por RUIZ SANCHEZ, Lucía I. "La Convención sobre Misiones Especiales" en Relaciones Internacionales, No. 58, abr-jun 1993, México, FCPYS, UNAM, p. 80.
- 53 *Idem.*
- 54 *Idem.*
- 55 MARTINEZ Lage, Salvador y Amador Martínez Morcillo. *Op. Cit.*, p. 48.
- 56 PLISCHKE, Elmer. "Summit Diplomacy-Diplomacy in Chief", en PLISCHKE E. The Art and the Artisans *Op. Cit.* p. 176.

CAPITULO III

- 57 PLISCHKE, Elmer. Conduct of American Diplomacy, 3a. edición, Princeton, D. Van Nostrand Company Inc., 1967, pp. 94-95.
- 58 "Oakley's Gambit" en Time, Octubre 25, 1993, p. 31.
- 59 PALLISER, Michael, "Diplomacy Today", *Op. Cit.*, p. 8.
- 60 Citado por OSMANÇZYK, E. Jan, Enciclopedia mundial de las relaciones internacionales y Naciones Unidas, México, FCE, 1976, p. 487.
- 61 *Cfr.* HAMMER, Armand, Hammer, 1989, New York, G.P. Putnam's Sons, p. 405 y ss.
- 62 *Ibid.* p. 416-417.
- 63 *Ibid.* p. 418-420.
- 64 *Ibid.* pp. 421-423.
- 65 *Vid.* "A stoogie or a Savior?" en Newsweek, 27 de junio de 1994, pp. 48-50.
- 66 *Vid.* CLIFT, Eleanor, "A man with a Mission" en Newsweek, 3 de octubre de 1994 pp. 38-39
- 67 *Cfr.* FRANCK, Thomas M. y Edward Weisband. Foreign Policy by Congress, New York, Oxford University Press, 1979, pp. 166-172.
- 68 *Ibid.* p. 180.
- 69 *Ibid.* pp. 180-181
- 70 *Ibid.* p. 181.
- 71 *Ibid.* p. 182.
- 72 *Ibid.* p. 187.
- 73 *Ibid.* p. 192.
- 74 Citado en BARSTON, R.P. *Op. Cit.* p. 22.
- 75 GARZARO R. Diccionario de Política, Salamanca, 1977, ed. Gráficas Cervantes S.A. p. 198.
- 76 *Ibid.*
- 77 Tomado de ROSAS, María Cristina. "México en el Parlamento Europeo" en Etcétera, semanario, 24 de agosto de 1995, pp. 12-13.
- 78 Conferencia Permanente de partidos Políticos de América Latina y el Caribe copppal, año 3, julio-agosto 1993, num. 15, México, p. 3.

CAPITULO III

79 *Cfr.* HERNANDEZ Vela, Edmundo., *Op. Cit.* p. 51-52.

80 *Cfr.* La Jomada, 3 de Julio de 1995, p. 55.

81 BARSTON, R.P., *Op. Cit.* p. 196.

82 Dato tomado de ABC de las Naciones Unidas, *Op. Cit.* p. 33.

83 SIKKIK, Kathryn. "Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America" en International Organization, Vo. 47, No. 3, verano 1993, MIT Press, p. 413.

84 *Ibid.* p. 417.

85 *Ibid.* p. 421.

CAPITULO IV

**NUEVAS FORMAS DE LA DIPLOMACIA
MEXICANA**

CAPITULO IV

En el capítulo anterior, caracterizamos a la diplomacia moderna y sus nuevas manifestaciones. Concluimos que la negociación política, hoy en día, no es exclusiva de las Cancillerías o del cuerpo diplomático, pues ahora es realizada también por diferentes funcionarios públicos e incluso por personalidades sin atribuciones oficiales.

En México, la existencia de misiones especiales de nuestro país al extranjero, se puede identificar a partir del momento en que se daba la lucha por la independencia. Desde los primeros plenipotenciarios que Hidalgo y Morelos enviaron a Washington con el fin de obtener armas y apoyos, las misiones especiales se han venido dando en forma regular. No obstante, nosotros consideramos que el desarrollo regular de la diplomacia *ad hoc* en nuestro país se da posteriormente a la Segunda Guerra Mundial y en concreto a partir del surgimiento de una política exterior activa durante los años setenta.

Esto es así debido a que anteriormente, la política exterior era pasiva, defensiva y juricista. Por lo anterior, los canales diplomáticos tradicionales -la diplomacia bilateral por medio de la misión permanente- resultaban idóneos para hacer valer el interés nacional. A partir de las importantes transformaciones que se han venido dando en el escenario internacional desde los setentas, el Estado mexicano ha tenido como objetivo buscar insertarse dentro de la dinámica global. De ahí que en este capítulo, analizaremos el caso de México como un ejemplo de un país que en el marco de la globalización, también lleva a cabo prácticas novedosas de negociación política.

México no está ajeno a esas transformaciones de la vida moderna en general y de la práctica diplomática en particular. Tomando como base el proceso de modernización que se dió durante los años 1988-1994, se buscará señalar las principales manifestaciones de la neodiplomacia en nuestro país, la relación entre el

CAPITULO IV

diplomático tradicional y el agente neodiplomático y la perspectiva a futuro de dicha relación.

Además, se quiere comprobar la necesidad de que, aún frente al surgimiento de nuevas formas en las prácticas diplomáticas, sea la Secretaría de Relaciones Exteriores la dependencia que coordine cualquier acción gubernamental al exterior. Si no se fortalece a esta Secretaría como el órgano de la Administración Pública Federal encargado de coordinar cualquier negociación con el exterior, el resultado podrá ser un debilitamiento de nuestros principios de política exterior, debido a la pérdida de importancia del garante de éstos.

La diplomacia mexicana tiene una gran tradición en lo concerniente a su calidad e integridad. Desde Matías Romero hasta Alfonso García Robles, los diplomáticos mexicanos con su recta actitud y su patriotismo han defendido nuestra soberanía en cualquier foro en cualquier momento, escribiendo así innumerables pasajes brillantes de la diplomacia mexicana.

Hoy, en las postrimerías de fin de siglo, la diplomacia mexicana debe enfrentar el reto de un país que busca modernizarse y formar parte de las transformaciones mundiales. De ahí que, frente a una dinámica tan compleja, actualmente sean varias las instituciones que llevan a cabo negociaciones de tipo internacional. Este es el fenómeno que debemos caracterizar y analizar.

Ahora bien, con el propósito de conocer mejor la diplomacia mexicana de fin de siglo, debemos primero comenzar por definir los elementos formales que dan sustento a la política exterior mexicana.

CAPITULO IV

Organización Jurídica de la Política Exterior Mexicana

La política exterior del Estado Mexicano tiene sus raíces en la Historia y en el Derecho. En la Historia, porque fue en base a las intervenciones extranjeras, la pérdida de territorio, las injustas reclamaciones económicas, que nuestro país fue consolidando una serie de principios fundamentales en su actuación en el exterior, éstos se engloban en dos planteamientos generales: el respeto a la soberanía y no intervención en asuntos internos ¹.

Estos principios fueron elevados a rango constitucional el 11 de mayo de 1988 al reformarse la fracción X del artículo 89 que a la letra dice:

"ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I al IX.- ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales" ²

Como se puede apreciar, en México la conducción de la política exterior, por norma constitucional, le corresponde al Ejecutivo. El ejercicio de las relaciones internacionales entraña tanta importancia para un Estado, que no puede ser conducido sino por el jefe de Estado. Lo importante es que dicha conducción deberá seguir ciertos lineamientos que son los principios antes expuestos. Estos principios sintetizan los intereses de la nación mexicana: su supervivencia y su desarrollo.

CAPITULO IV

Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Poder Legislativo, por conducto del Senado, la capacidad de establecer limitaciones o modalidades al ejercicio de las relaciones internacionales por el jefe de Estado, tales como: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión (art. 76 fracc 1) además de ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga de agentes diplomáticos y cónsules generales (art. 76 fracc. 2). Las facultades con las que cuenta el Senado de la República en materia de política exterior obedecen a la necesidad de democratizar el control de la política exterior mediante la moderación en comprometer al país en el ambiente internacional y que exista un equilibrio de poder que garantice la sanción de los tratados por parte de los poderes con dicha facultad.

Ahora bien, el Ejecutivo para la conducción y ejercicio del gobierno cuenta con la Administración Pública Federal, que, de acuerdo al artículo 90 Constitucional, es centralizada y paraestatal y distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos e interviene en la operación de las entidades paraestatales.

Así, de acuerdo a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en materia de política exterior corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), según el art. 28, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;*
- II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto*

CAPITULO IV

de los agentes del mismo servicio; velar en el extranjero por el buen nombre de México, impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;

IV. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;

V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones en la República mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

VI. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

VII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

VIII. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

IX. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

X. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;

XI. Intervenir por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o los tratados, y en los exhortos internacionales o cartas rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y

XII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos." 3

Recientemente, en función de las negociaciones para alcanzar un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de que no existía una Ley precisa que regulara el ejercicio del Derecho Convencional por el gobierno, se aprobó y promulgó -

CAPITULO IV

publicada en el *Diario Oficial* el 2 de enero de 1992- una *Ley sobre Celebración de Tratados*.

Lo que nos interesa de esta Ley, para los efectos de analizar las nuevas formas de la diplomacia mexicana, es que introduce el término de "acuerdos interinstitucionales" lo que abre la puerta *de jure* a una situación en donde, además de la SRE, otras dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal puedan intervenir en la celebración de convenios por escrito con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales ⁴.

Así, aun cuando la propia Ley estipula en su artículo 6o. que la SRE coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado - de cualquier acuerdo interinstitucional (art. 7)- y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo, lo que se está reconociendo con esta Ley es que no sólo los diplomáticos de la SRE negocian en la actualidad tratados, convenios o acuerdos interinstitucionales sino también pueden hacerlo otros funcionarios públicos. De ahí, que sea especialmente importante que la SRE mantenga su función de coordinadora de dichos acuerdos para no poner en peligro el principio de unidad en las relaciones exteriores.

En cuanto al Servicio Exterior Mexicano, éste es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado específicamente de representarlo en el extranjero y es responsable de ejecutar su política exterior. El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y su actuación seguirá a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República ⁵.

CAPITULO IV

Al Servicio Exterior Mexicano le corresponde promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México. También deberá proteger la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero. Debe mantener y fomentar las relaciones entre México y los demás miembros de la comunidad internacional, velando siempre por el prestigio del país en el exterior, al igual que intervenir en la celebración de tratados y cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte. Al Servicio Exterior Mexicano también le corresponde la tarea de recabar en el extranjero la información que puede ser de interés para México y difundir en los datos que contribuyan a un mejor conocimiento de la realidad nacional en el exterior; además de otras funciones que la misma *Ley del Servicio Exterior* señala⁶.

Hemos visto de manera somera las bases jurídicas y formales en las cuales se erige la política exterior mexicana, pero debemos tomar en cuenta el desarrollo histórico que ha tenido el Estado Mexicano para entender el porqué para finales de siglo México busca una política exterior activa y diversificada.

El surgimiento de una política exterior activa

Como ya hemos afirmado, nuestro país aprendió por la dura vía de la experiencia histórica, la importancia que tiene para las naciones débiles la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención. Las invasiones extranjeras sufridas a lo largo del siglo XIX y a principios del XX, así como las múltiples acciones de injerencia política de potencias extranjeras, empujaron a México hacia una actitud aislacionista y llevaron a la consagración de los principios citados como piedra angular de la política exterior mexicana.

CAPITULO IV

La doctrina Carranza, formulada en el segundo decenio del siglo XX en medio de las presiones extranjeras que suscitó la Revolución iniciada en 1910, incluía ya los principios y lineamientos básicos de la política exterior actual. Con posterioridad a la promulgación de la doctrina Carranza, en 1930, se agregó un corolario a la interpretación mexicana del principio de no intervención: la doctrina Estrada. Con este corolario México condenaba -tal como lo sigue haciendo- la práctica del reconocimiento diplomático condicionado como forma de intervención ⁷.

Durante los años veinte y treinta, México actuó en el escenario internacional con base en este cuerpo doctrinario que fue cobrando tradición. Esto se ilustra claramente con la participación mexicana en la Sociedad de Naciones, en especial en los casos de la invasión italiana a Etiopía, la guerra civil española y el *Anschluss* de Austria.

En el ámbito de la situación interna mexicana, para 1930, las grandes reformas sociales e institucionales que la Revolución introdujo, empiezan a dar sus frutos. El período comprendido entre las dos guerras mundiales fue una época de importantes cambios institucionales que constituyeron influencias importantes en el proceso de crecimiento sostenido ocurrido de 1935 hasta finales de los setentas.

La política exterior de México durante el período de la segunda posguerra reflejaba el modelo de crecimiento económico hacia adentro que se estaba aplicando. De esta forma, nuestro país aun cuando mantenía una postura clara en contra de la intervención de las potencias extranjeras en los asuntos internos de las naciones, siempre presentó sus posiciones ante los foros regionales en forma unilateral y aislada, con el propósito deliberado de evitar hacer proselitismo. Su postura siempre fue estructurada en términos estrictamente jurídicos -con frecuencia sobre la base de

CAPITULO IV

simples argumentos de procedimiento- para evitar verse involucrado en los aspectos políticos del problema y ser forzado a tomar partido abiertamente en la controversia. De ahí que en este período se haya caracterizado a la política exterior de México, como pasiva, defensiva y jurídicista⁸.

A partir del gobierno del presidente Luis Echeverría, surge lo que algunos tratadistas como Mario Ojeda, han llamado política exterior activa. En el mundo de los años setenta se estaba viviendo una difusión del poder internacional, con la recuperación económica de Europa y de Japón. Además, se iniciaba el relajamiento de la Guerra Fría. De esta forma, la actitud mexicana en materia internacional cambió rápidamente.

Los cambios hacia una nueva política exterior también fueron determinados por factores internos pues, para principios de los años setenta el modelo de desarrollo estabilizador estaba en franca crisis y la experiencia de la represión debido al movimiento del 68 había mermado seriamente los índices de legitimación. Así, era necesario replantear el modelo de desarrollo económico y liberalizar el control político. La élite en el poder necesitaba recuperar su legitimidad mediante un nuevo consenso que revitalizara las instituciones y el ideario de la Revolución Mexicana.

El presidente Echeverría, frente a la crisis del modelo de desarrollo estabilizador, diseñó una política de ampliación y diversificación de mercados y de estímulos fiscales a las exportaciones. Además, la política de "apertura democrática" diseñada para rescatar la imagen del sistema ante los nuevos grupos disidentes y restablecer el consenso nacional, tuvo también mucho que ver con el cambio en la política exterior al llevar ésta como fundamento central el principio del pluralismo

CAPITULO IV

ideológico. Esta nueva actitud abrió las puertas a la diversificación, la dinamización y la politización de las relaciones internacionales de México.

A partir del sexenio de Luis Echeverría el espacio de la acción diplomática mexicana fue alterado. En la primera mitad de los setentas la actividad internacional mexicana ya no se circunscribió al hemisferio americano, sino que se dió un énfasis sin precedentes por ampliar las relaciones internacionales de nuestro país. Dentro de las medidas concretas tomadas para nutrir esta política podemos destacar la elevación de todas las misiones mexicanas en el exterior al rango de embajadas, la apertura de relaciones con varios países, el envío al extranjero de misiones comerciales y la designación de muchos economistas como embajadores⁹. Como se puede apreciar desde estos años se empieza a volver una práctica común en México el envío de misiones especiales y la incorporación de otros funcionarios públicos a las tareas de la diplomacia.

Empero, sería en el ámbito de la diplomacia multilateral y de la diplomacia de conferencias en donde se vió claramente cómo el Gobierno de Luis Echeverría empezaba a desarrollar nuevas formas de negociación política. En el ámbito de las conferencias multilaterales, México tuvo un destacado papel en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo que se realizó en Chile. En esa ocasión, el presidente Echeverría propuso la adopción de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, lo que a la larga implicó un cambio en las formas tradicionales de la diplomacia mexicana, pues se dejó la posición aislacionista para asumir alianzas con una gran variedad de países. De esta manera, nuestro país fue incorporándose con más entusiasmo a los nuevos métodos de la diplomacia de conferencia: la negociación por grupos, el uso de la retórica y el lirismo en los discursos, entre otros.

CAPITULO IV

A grandes rasgos podemos afirmar que a partir del surgimiento de una política exterior activa con Echeverría, se empieza a recurrir de manera regular a la diplomacia *ad hoc*. El énfasis que la política exterior del Gobierno de este presidente puso en las temáticas de índole económica; en la diversificación de los mercados; se tradujeron en el principio de la incorporación de otros funcionarios no diplomáticos -los neodiplomáticos- en las Consejerías Comerciales de las misiones mexicanas en el exterior. Además, debido a la atención prioritaria a la diplomacia multilateral, nuestro país participó en todo el proceso de negociación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Adicionalmente, México participó en las grandes Conferencias Mundiales que se llevaron a cabo durante esos años sobre temas como el Medio Ambiente, la Alimentación, la Población, la Situación de la Mujer y los Asentamientos Humanos. En la búsqueda de aliados en la negociación por instaurar un Nuevo Orden Económico Internacional, nuestro país jugó un destacado papel como miembro del Grupo de los 77, llegando inclusive a presidirlo en algunas ocasiones.

Finalmente, la diplomacia a alto nivel que desarrolló el presidente mexicano -cons sus visitas a Canadá, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, la Unión Soviética, la República Popular China, la República Federal Alemana, Italia, Austria y Yugoslavia entre otros países- demuestran la utilización de diferentes canales diplomáticos para llevar a cabo la negociación política. Aun cuando el presidente Adolfo López Mateos había realizado un importante número de visitas oficiales al exterior, la intensidad de viajes que realizó el presidente Echeverría, los objetivos buscados y los logros obtenidos, no tenían precedentes.

En esta forma, desde 1970 México ya venía llevando a cabo regularmente, prácticas diplomáticas *ad hoc*, como la diplomacia a alto nivel, la diplomacia de

CAPITULO IV

conferencia y el envío de misiones especiales. El uso de estas formas novedosas de negociación respondía a la necesidad de abarcar todos los canales existentes dentro de una sociedad internacional sumamente dinámica e interdependiente con el propósito de lograr el objetivo de la diversificación. Como resultado podemos destacar que, a pesar de sus limitaciones, la nueva política exterior desarrollada durante el gobierno de Echeverría sacó al país de su tradicional aislamiento que había conducido hacia un excesivo bilateralismo con Estados Unidos. Además, como bien señala Ojeda, la nueva política exterior devolvió a México parte de su antigua imagen internacional progresista, con miras a su repercusión interna ¹⁰.

No obstante, para el año de 1976 era evidente que las bases estructurales de sustentación de una acción dinámica e independiente se estrechaban en vez de ampliarse debido a la crítica situación económica que atravesaba el país. De ahí que al arribar al poder el nuevo presidente, José López Portillo, se haya puesto durante los dos primeros años de su gobierno, un mayor énfasis en el manejo interno de la crisis; por lo que la política exterior quedó relegada a un segundo plano.

De cualquier forma, esto no implicó una disminución en el uso de nuevas formas de la diplomacia. Como presidente electo, López Portillo recurrió a los servicios de esa figura de la neodiplomacia a la cual hicimos referencia en el capítulo pasado: el representante personal del jefe de Estado (*vid. supra* p. 129). Tal fue el caso del envío de Santiago Roel -quien a la postre sería su Canciller- a España con el objeto de transmitir la invitación presidencial a representantes del pueblo de Caparrosa, de donde es originaria la familia López Portillo, para asistir a la ceremonia de la toma de posesión ¹¹.

CAPITULO IV

Adicionalmente, el recurso del uso de embajadores en misiones especiales, sin duda una característica de nuestros días, se puede ejemplificar en esos años con la designación dada, el 16 de mayo de 1977, al expresidente Luis Echeverría como embajador extraordinario y pleniopotenciario de México ¹². Este era un cargo sin sede fija, cuyo aparente propósito era mantener ocupado al expresidente y tenerlo lejos del país. Independientemente de las razones que hayan llevado a su nombramiento, el hecho es útil para los fines de nuestra investigación, y nos demuestra la aplicación de la diplomacia *ad hoc* en México desde los setentas.

Ahora bien, para 1978, debiendo superar la crisis económica del país y con el auge internacional de los precios del petróleo, el presidente López Portillo tomó la decisión de explotar a los nuevos recursos petrolíferos de México. Esto ayudó a reactivar la economía, recuperar la confianza pública y ensanchar nuevamente el márgen de negociación internacional del Estado Mexicano. El petróleo en sí mismo constituía una arma política que permitía ser protagonista en la política internacional, por encima de las posibilidades reales del país ¹³. La coyuntura que empujó a México a actuar en esa dirección se presentó con la revolución de Nicaragua y la crisis política general de Centroamérica.

Asimismo, el Presidente López Portillo desarrolló las prácticas diplomáticas *ad hoc* en otros ámbitos. Tal sería el caso de la diplomacia a alto nivel; como ejemplo podemos mencionar la cumbre realizada en Cancún en octubre de 1981, con la presencia de 22 jefes de Estado y de gobierno provenientes tanto de países en desarrollo como industrializados. Además, los viajes y contactos presidenciales se incrementaron considerablemente en la segunda parte del sexenio de López Portillo.

CAPITULO IV

Al mismo tiempo, el hecho de que México formara parte, como miembro (rotativo) del Consejo de Seguridad de la ONU, representó otro ejemplo del destacado rol que nuestro país desarrolló en el ámbito de la diplomacia multilateral. Esta presencia activa de la diplomacia mexicana en los organismos multilaterales se reproducirá en el campo del desarme. Otra importante innovación de la política exterior activa de López Portillo fue la instauración de programas de asistencia económica a otros países, por ejemplo el Acuerdo de San José.

Todas las anteriores acciones de política exterior quedaron en suspenso a mediados de 1981 con lo que sería la segunda crisis económica. La debacle de los precios internacionales del petróleo, la devaluación del peso en 1982, la inflación y la fuga de capitales; fueron diferentes expresiones de un país que se encontraba en la encrucijada tanto en el ámbito económico como en el político. Así, cuando en diciembre de 1982, el nuevo presidente Miguel de la Madrid, tomó posesión, heredó un país con serias perturbaciones.

Por lo anterior, una vez que Miguel de la Madrid arribó al poder, dedicó su mayor esfuerzo a administrar los problemas internos de la crisis -económicos, sociales y políticos- y a negociar términos más liberales para el pago de la deuda con Washington, el FMI y la comunidad bancaria internacional. Ahora bien, desde los inicios del nuevo gobierno se estructuraron las bases para dar continuidad a la política exterior, particularmente a la política hacia Centroamérica. A los pocos días de asumir el poder, el gobierno de De la Madrid inició una campaña diplomática en busca de aliados para un nuevo intento de distensión en Centroamérica y encontró respuestas favorables de parte de Colombia, Panamá y Venezuela. México, redobló así sus empeños de pacificación a través del uso de una nueva forma de negociación política: la acción diplomática colectiva a alto nivel.

CAPITULO IV

El 9 de enero de 1983, en la isla panameña de Contadora, los cancilleres de los cuatro países sellaron el compromiso de actuar conjuntamente en la búsqueda de la paz. A partir de 1984, el Grupo de Contadora realizó innumerables esfuerzos y exhortos a todas las Partes involucradas con el fin de sentar las bases de negociación entre éstas y evitar así, un incremento de las tensiones. Debido a dichos propósitos, Contadora se ganó el apoyo casi universal de la comunidad internacional. Este grupo de países, fortalecidos a partir de 1985 con la creación del Grupo de Apoyo (Brasil, Perú, Argentina y Uruguay), logró hacer que se sentaran en la mesa de negociaciones, por una parte, los cinco países centroamericanos, y por la otra, Estados Unidos y Nicaragua a través de las pláticas de Manzanillo ¹⁴.

El gobierno de De la Madrid también se caracterizó por buscar la concertación multilateral en otros ámbitos. Coordinar posiciones y sumar fuerzas en el plano de la negociación internacional serían los objetivos explícitos de la nueva estrategia ¹⁵. Uno de los campos en los que repetidamente se sugirió a lo largo de los ochentas la conveniencia de una acción latinoamericana conjunta se refería al tema de la deuda. Surgió así un segundo grupo informal de concertación -el Grupo Cartagena- que planteaba la tesis de corresponsabilidad de deudores y acreedores en la solución del problema de la deuda; además se señalaba la interrelacionada naturaleza de las cuestiones de la deuda, comercio y finanzas internacionales, y al mismo tiempo que se reiteraba la voluntad de cumplir con sus obligaciones financieras, se demandaban un "diálogo político" con los gobiernos de las naciones acreedoras ¹⁶.

Otro ejemplo de iniciativa multilateral regional del gobierno de Miguel De la Madrid, fue el Grupo de Río, que aún esta vigente. A finales de 1986, se decidió la creación del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política en América

CAPITULO IV

Latina, también conocido como Grupo de los Ocho o Grupo de Río. Esta acción se tomó fundamentalmente sobre la base de la experiencia adquirida por Contadora y su Grupo de Apoyo, cuya membresía se vió reproducida en el nuevo Grupo. Como ya señalamos en el capítulo anterior (*vid supra* p. 119), el Grupo de Río es un importante ejemplo de diplomacia asociativa a alto nivel, en el cual nuestro país representa un activo papel.

Debemos destacar que la política exterior activa de Miguel De la Madrid y el uso de novedosos instrumentos de la negociación política, no sólo se centró en asuntos regionales o subregionales, sino también en tópicos globales hubo acciones diplomáticas de trascendencia. Tal fue el caso del Grupo de los Seis, que concertaba las políticas de los Estados miembros en pro del desarme global. La evolución de la situación política internacional y particularmente la suspensión, a fines de 1983 del diálogo entre las superpotencias -que se mantuvo durante todo 1984- fue una de las fuentes principales en la creación del Grupo de los Seis. La iniciativa había sido originada a inicios de 1984 bajo los auspicios de la Asociación de Parlamentarios para un Orden Mundial, que agrupa a seis centenares de parlamentarios de treinta países. Estos invitaron a jefes de Estado o de Gobierno de seis países (Raúl Alfonsín de Argentina, Andreas Papandreu de Grecia, Indira Gandhi de India, Miguel De la Madrid de México, Olof Palme de Suecia y Julius Nyerere de Tanzania) a suscribir Declaraciones Conjuntas que serían difundidas desde las capitales de esos países ¹⁷. La primera Declaración Conjunta (22 de mayo de 1984) y las subsecuentes contribuyeron a favorecer una nueva atmósfera internacional más proclive a la negociación en la materia del desarme mundial.

Finalmente, durante los años de 1982 a 1988, se recurrió al uso de cabilleos para buscar cambiar la imagen de México en Estados Unidos. De esta forma, justo

CAPITULO IV

cuando las relaciones bilaterales tocaron el punto más bajo de los últimos años, la Presidencia de México contrató, en 1986, los servicios de *Hannaford Company Inc.* para ponerse en contacto con funcionarios administrativos, miembros y empleados del Congreso norteamericano y con periodistas, para discutir la visita del presidente de México a Estados Unidos, las acciones mexicanas en contra de las drogas, las elecciones y otros asuntos ¹⁸. En general, los servicios de asesoría en relaciones públicas y de medios no tenían, durante estos años, razones abiertamente políticas sino más bien se referían a cuestiones comerciales o técnicas, como por ejemplo, la entrada de México al GATT, los préstamos del Banco Mundial, la tarifa por importaciones petroleras, el Plan Baker para la condonación de la deuda, la aplicación a México del Sistema General de Preferencias, y la protección de la propiedad intelectual. En 1987 se retuvo el contrato por 50 mil 191 dólares con la Compañía Hannaford para hacer cabildeo en el Congreso sobre asuntos fronterizos y comerciales y se pagó a Mark E. Moran, ex empleado de Hannaford, la cantidad de 31 mil 911 dólares para promover a México organizando agasajos para los periodistas estadounidenses, y contratando por 3 mil dólares al consultor L. L. Gast para que promoviera la elegibilidad de México como exportador de carne a Estados Unidos ¹⁹. De esta forma, una manifestación de la neodiplomacia sería usada durante estos años, por el Gobierno mexicano.

Como se puede apreciar, en el sexenio de Miguel De la Madrid se continuó con las prácticas diplomáticas *ad hoc* que respondían a la estrategia de política exterior que buscaba involucrar a México en los principales acontecimientos mundiales. La crisis de los primordiales espacios formales de acción multilateral durante el sexenio de Miguel De la Madrid va a contribuir a llevar, hasta el plano global, el énfasis de las negociaciones en los mecanismos informales de concertación política.

CAPITULO IV

Hasta aquí, hemos revisado de manera somera el contexto histórico y el proceso de consolidación de las nuevas formas de la diplomacia mexicana. A continuación, pasaremos a analizar como un estudio de caso la *diplomacia ad hoc* llevada a cabo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

La Política Exterior Mexicana en la era de la Globalización

Para el final del sexenio de Miguel De la Madrid, los factores de descomposición internos -la crisis en su vertiente política económica y social- sumado a los nuevos cambios en el escenario internacional, heredaban al siguiente mandatario un país que clamaba de manera generalizada por un cambio.

En el ámbito interno, el país se encontraba profundamente debilitado por la crisis del endeudamiento y por las políticas económicas que buscando instaurar un nuevo modelo de crecimiento económico, sólo lograron una situación de estancamiento con inflación que se reflejó en un deterioro de los niveles de vida de la mayor parte de la población.

Por lo anterior, las elecciones que llevaron al poder a Carlos Salinas de Gortari, fueron las más competidas en la historia del México posrevolucionario. Salinas llegó al poder con la menor votación en la historia de un candidato presidencial triunfador, además de que existía una clara crisis de legitimidad, debido principalmente a muchas irregularidades cometidas durante el proceso electoral.

La administración del presidente Salinas tuvo frente a sí un panorama internacional caracterizado por una situación de cambios constantes y profundos. Estaba inmersa en la dinámica globalizadora la cual describimos en el capítulo 2 (*supra*

CAPITULO IV

p. 44 y ss.) La dinámica de los fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales dificultaba que las naciones pudieran anticipar con certeza el desenvolvimiento de los sucesos internacionales en el futuro cercano.

En muy corto tiempo, la comunidad internacional fue conmocionada por una variedad de hechos internacionales como la resolución de numerosos conflictos regionales, la caída del muro de Berlín, las reformas introducidas en el sistema de gobierno de la Unión Soviética -el *glasnot* y la *perestroika*-, el retiro de tropas de ese país de los territorios de Europa Central y de Afganistán, además del proceso de reunificación alemana. El mundo socialista se vió envuelto en constantes transformaciones, no sólo hacia la adopción de economías de mercado, sino también por el desmantelamiento de la organización de seguridad colectiva conocida como el Pacto de Varsovia. La Unión Soviética terminó ella misma por transformarse en 15 repúblicas independientes.

Además, la emergencia de nuevos centros de poder económico -Alemania y Japón- respondía a una fase superior del sistema capitalista caracterizado por una nueva división internacional del trabajo y de la producción. Se busca lograr economías de nivel a nivel regional, trascendiendo las fronteras del Estado-nación. La competencia económica se realiza a escala global; de ahí la necesidad de formar bloques regionales. La expansión del mercado acarrea consecuencias innegables para los países. Las opciones son integrarse a la dinámica internacional o quedarse marginado con los consecuentes resultados.

En el ámbito multilateral también se hicieron sentir las transformaciones en la estructura global de las relaciones internacionales. Las deliberaciones al interior de la Organización de las Naciones Unidas enviaban el mensaje al mundo de que, en

CAPITULO IV

adelante, la voluntad de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad permitiría realizar incursiones militares sancionadas y legitimadas por el máximo foro de concertación mundial ²⁰. Esto trajo como corolario el reclamo generalizado de la comunidad internacional por una reforma de fondo a la Organización de las Naciones Unidas.

Frente al panorama internacional anteriormente descrito, el Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari decidió acelerar el proceso de modernización que se venía desarrollando desde la anterior administración. Se plantearon cuatro grandes objetivos: 1) la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; 2) la ampliación de la vida democrática; 3) la recuperación económica con estabilidad de precios; y 4) el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población ²¹.

Por lo tanto, la modernización implicaba para Salinas una política activa al exterior. En esta forma, la política exterior propuesta a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, buscaba influir deliberadamente en los acontecimientos externos, abriendo a México a todas las vertientes de una vida internacional más compleja, rica y diversificada. La administración del presidente Salinas se planteó los siguientes objetivos generales para la acción internacional de México:

- *- Preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos nacionales y de la autonomía del país;*
- apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo actual*
- proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero;*
- apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo;*

CAPITULO IV

- *hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo; y*

- *promover la imagen de México en el exterior.*"²²

Para apuntalar el cumplimiento de estos seis objetivos, se propuso aplicar una estrategia que implicara diversificar los contactos internacionales con aquellos países y regiones que pudieran servir de contrapeso a los principales nexos históricos de México²³. La intención era buscar disminuir el riesgo de caer en una posición de vulnerabilidad frente a un país o grupo de países, por haber concentrado los intereses nacionales ante éstos.

Como parte de la estrategia de diversificación, se buscó un acercamiento más estrecho con la Comunidad Europea, con América Latina y el Caribe, y con los países de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia, la estrategia planteó intensificar las relaciones con aquellos países que eran clave para México por su importancia relativa ante el nuevo escenario mundial: Canadá, Japón, Alemania, Francia, Italia, España, Corea y por razones distintas a su importancia económica, Cuba, Chile, Colombia y Venezuela²⁴.

Ahora bien, según nuestra hipótesis, debido a la globalización, se han venido desarrollando nuevas formas de negociación política en perjuicio del papel tradicional del diplomático. Esto también se aplica al caso de México, pues para que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari pudiera cumplir sus objetivos de política exterior, su estrategia tuvo que adaptarse a los diferentes métodos que los países venían aplicando para llevar a cabo sus relaciones internacionales. De ahí que en México, en el período que estamos analizando, se hayan dado importantes manifestaciones de la diplomacia *ad hoc* ya fuera a alto nivel, en conferencias, mediante misiones especiales o por neodiplomáticos. Este fenómeno será lo que analizaremos a continuación.

La Diplomacia ad hoc en el período 1988-1994

La creciente interdependencia entre fenómenos políticos, económicos, culturales y sociales es una característica predominante del período que hemos venido analizando. Si a lo anterior le sumamos el objetivo expreso de la política exterior del gobierno de Salinas de Gortari de apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo actual, podemos entender la necesidad que dentro de la estrategia salinista tenía el aprovechar los múltiples canales de las relaciones internacionales.

Como ya se ha establecido, las grandes transformaciones mundiales han afectado profundamente el quehacer de las cancillerías; México, tampoco se ha escapado a este fenómeno. De acuerdo a quien fuera Subsecretario de Relaciones Exteriores durante buena parte del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el Embajador Andrés Rozental, la diplomacia mexicana decidió adaptarse a las nuevas realidades del mundo mediante la modernización, en diferentes ámbitos, de los instrumentos de la política exterior mexicana: Desde métodos novedosos de organización al interior del Gobierno Federal y modificaciones en la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la actualización de sus instrumentos de trabajo, poniéndose especial énfasis en la modernización del Servicio Exterior Mexicano ²⁵.

La diplomacia a alto nivel del gobierno de Carlos Salinas de Gortari

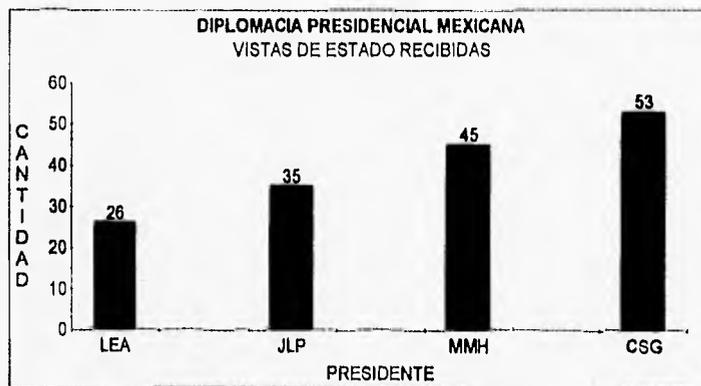
Dentro de las prácticas diplomáticas *ad hoc* que se llevaron a cabo en el período 1988-1994, la diplomacia a alto nivel tuvo un papel destacadísimo. Desde el inicio de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se intensificaron los contactos políticos con el exterior. A su toma de posesión asistieron los presidentes de Argentina,

CAPITULO IV

Colombia, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador; el Primer Ministro de Belice, y los Cancilleres de Costa Rica, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, India, Panamá, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela ²⁶. Lo que esto señalaba era la actividad febril que tendría durante los próximos seis años el presidente en el exterior.

Salinas de Gortari se empeñó en mantener el contacto personal con el mayor número de líderes de otras naciones, así como con destacados personajes de la economía y la política mundiales. Tal fue el dinamismo durante su administración que al llegar el final del sexenio, Salinas había sostenido 329 encuentros con Jefes de Estado, recibido a 53 mandatarios y visitado de manera oficial a 66 naciones ²⁷. Como se puede apreciar en los cuadros a continuación, esta actividad no tuvo precedentes si la comparamos con las visitas recibidas y efectuadas por parte de los tres anteriores mandatarios mexicanos.

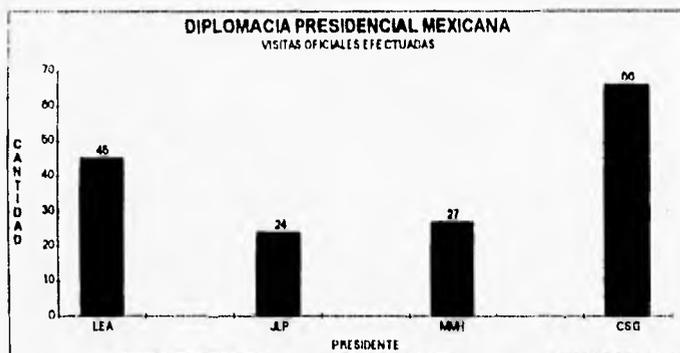
GRAFICA 1



Visitas oficiales de Jefes de Estado y de Gobierno durante el período presidencial de Luis Echeverría Álvarez (LEA), José Lopez Portillo (JLP), Miguel De la Madrid Hurtado (MMH) y Carlos Salinas de Gortari (CSG). FUENTE: Elaboración propia a partir de datos tomados de los Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, años 1970-1994, Secretaría de Relaciones Exteriores, México; y de la Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Tomo: Síntesis e Índice Analítico, ed. FCE, 1994

CAPITULO IV

GRAFICA 2



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos tomados de los Informes de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, años 1970 a 1994, Secretaría de Relaciones Exteriores, México; y de la Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Tomo: Síntesis e Índice Analítico, ed. FCE, 1994

Como se puede apreciar por las gráficas, la actividad diplomática presidencial durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue sustancialmente superior a los anteriores sexenios. Para nosotros, esto se explica en base a tres factores: 1) la dinámica internacional a la que anteriormente hemos aludido (*supra* p. 106) que facilita y estimula el desarrollo de la diplomacia a su más alto nivel; 2) el objetivo específico de utilizar a la política exterior mexicana y sus instrumentos como un medio para lograr apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo y 3) el estilo personal de gobernar de Salinas de Gortari que incentivaba una mayor proyección de la figura presidencial hacia el exterior.

De este modo, el hecho de que durante el sexenio de Salinas de Gortari se recibieran tantas visitas de Jefes de Estado y de Gobierno indicaba por lo menos dos cosas: 1) la recuperación del poder de convocatoria mexicano y 2) la creciente

CAPITULO IV

importancia que tenía a los ojos del mundo las transformaciones que se estaban llevando a cabo en el país.

Por otra parte, el presidente mexicano participó en un considerable número de cumbres internacionales. Sin duda, una de las más importantes fue la Primera Cumbre Iberoamericana, realizada en Guadalajara el 18 de julio de 1991 con la participación de los jefes de Estado y de Gobierno de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La importancia de esta Cumbre fue que por primera vez se estableció un mecanismo de diálogo al más alto nivel entre los países de Iberoamérica para tratar temas de interés o de la preocupación de la generalidad. Esta Cumbre Iberoamericana se constituyó como un foro de consulta, diálogo, y cooperación con dos vertientes, una interna, entre los países que la forman como instrumento de superación económica y social y para facilitar el diálogo político; y otra externa, como un nuevo actor en el escenario internacional que reclame participación en la definición del nuevo orden internacional, en la conformación de la nueva agenda global y en las soluciones a problemas internacionales ²⁸.

Otro ejemplo de diplomacia en la cumbre, llevada a cabo por México es la Reunión Cumbre de los Presidentes de México, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua el 10 de enero de 1991 en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. El encuentro, primero de ese nivel, proporcionó el marco para suscribir el Acuerdo General de Cooperación y el Acuerdo de Complementación Económica. Este último instrumento tiene como propósito el establecimiento de una zona regional de

CAPITULO IV

libre comercio ²⁹. Esta manifestación de la diplomacia mexicana a alto nivel señala la importancia que la región centroamericana tiene para México.

No obstante, para que se puedan realizar de manera íntegra los objetivos de dicho Acuerdo, ha sido necesario una política exterior coordinada desde la Cancillería mexicana mediante el Programa de Cooperación con Centroamérica. Esto nos indica de manera práctica la afirmación que asentábamos en el capítulo anterior (*vid supra* p. 122) en la que señalamos que la eficiencia de la diplomacia a alto nivel radica precisamente en un buen trabajo previo a la reunión y de seguimiento posterior a ésta de parte de los miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto a las reuniones del mecanismo de concertación latinoamericano originadas en la cumbre de Acapulco en noviembre de 1987, el presidente Salinas participó de manera activa en las cumbres presidenciales del Grupo de Río. De esta manera, estuvo presente en las Cumbres Presidenciales del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política realizadas en Ica, Perú (11-12, oct. 1989); Caracas, Venezuela (11-13, oct. 1990); Cartagena de Indias, Colombia (2, dic, 1991); Buenos Aires, Argentina (1, dic, 1992); Santiago de Chile (oct. 1993) y Rio de Janeiro, Brasil (sept. 1994).

Ahora bien, debemos analizar qué objetivos e intereses nacionales se cumplieron a partir de la participación de Salinas de Gortari en dichas Cumbres. En primera instancia, el Grupo de Río constituye el único foro regional en el cual los jefes de Estado y de Gobierno se reúnen a dialogar y concertar de manera anual, por lo que es importante la presencia del mandatario mexicano en estas reuniones. En segundo lugar, el propósito de fortalecer las instancias de integración subregional como el Grupo de Río respondía al objetivo de *apoyar y promover la cooperación internacional*

CAPITULO IV

en todos sus aspectos formulado por la administración de Salinas ³⁰. En tercer lugar, la participación de México en dicho foro a nivel presidencial tuvo importantes resultados pues se logró el apoyo de los países miembros a iniciativas mexicanas como el caso de la Cumbre de Venezuela en donde se adoptó por parte de los mandatarios del Grupo de Río, la estrategia de 10 puntos propuestos por el presidente de la República ante la ALADI; además en la reunión de Cartagena de Indias en 1991, la declaración final expresa el interés y la satisfacción de las negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá para conformar una zona de libre comercio; posteriormente, en la cumbre de Santiago de Chile de 1993, todos los jefes de Estado y de Gobierno de dicho mecanismo respaldaron el documento final en donde se exhortaba al Congreso de Estados Unidos a aprobar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Como se podrá apreciar, sí resultó significativa la participación del mandatario mexicano en estas reuniones. Empero, sería absurdo señalar que los apoyos logrados a las iniciativas mexicanas se debieron principalmente a la negociación política llevada a cabo por el presidente; en mucho fue determinante la labor discreta pero efectiva de la Cancillería mexicana.

El Grupo de Río como ejemplo de diplomacia asociativa a alto nivel además de haber tenido un desarrollo destacado en el período que estamos analizando, en la actualidad, sostiene reuniones con la Unión Europea, con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y con el Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico, así como con China, Japón, Canadá y Rusia. De esta manera, el Grupo ha adquirido una connotación bien ganada como el interlocutor por excelencia de más alto nivel de América Latina y el Caribe, ante otros países y grupos de países.

Asimismo, otro mecanismo de concertación política y de cooperación económica a nivel subregional, de importancia en las actividades diplomáticas durante el sexenio

CAPITULO IV

de Carlos Salinas de Gortari resultó ser el Grupo de los Tres o G 3. La constitución de este grupo busca ser un mecanismo para la promoción de la integración entre sus miembros y para el fortalecimiento de la cooperación recíproca con los países de Centroamérica y el Caribe. El G 3 es otro ejemplo de cómo en la era de la globalización, las negociaciones políticas y económicas ya no se llevan a cabo solamente de manera bilateral sino también a partir de la práctica de una diplomacia asociativa de alto nivel para temas específicos. Una evaluación preliminar de la situación del G 3 nos señala un decrecimiento en sus actividades debido fundamentalmente a los problemas internos que los países miembros han tenido que transitar.

En conclusión, podemos reconocer la importancia que la diplomacia a alto nivel tuvo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Para nosotros, independientemente de las ambiciones personales del mandatario mexicano, la intensidad de las cumbres y negociaciones políticas al más alto nivel obedecen a las situaciones objetivas del escenario internacional. Una dinámica mundial en la cual el gobierno mexicano deba participar de manera activa en la mayor cantidad de foros para que el país no quedara marginado de dicha dinámica.

Empero, la diplomacia a alto nivel tuvo una gran falla y fue precisamente el hecho de que, como en los últimos años de la administración de Echeverría, llegó un momento en que surgieron dudas sobre los intereses propiamente nacionales que se perseguían en los viajes presidenciales. En especial, esta situación fue evidente en el último año del sexenio donde se buscó apoyar la candidatura del presidente Salinas para dirigir la incipiente Organización Mundial de Comercio³¹.

Neodiplomacia

CAPITULO IV

Como hemos venido señalando, la actividad diplomática durante la administración de Carlos Salinas de Gortari fue muy intensa a todos los niveles. De esta forma, el Gobierno al reconocer la dinámica internacional y la existencia de nuevos actores en el escenario, requirió llevar a cabo novedosas formas de negociación y representación política por funcionarios no diplomáticos o enviados oficiosos mexicanos. Por lo anterior, procederemos a señalar y a evaluar las principales manifestaciones de neodiplomacia en el período 1988-1994 ya que a partir del caso de México podremos ejemplificar estas nuevas prácticas diplomáticas que, como hemos manifestado, resultan una característica del mundo en que vivimos.

Enviados especiales

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, fue práctica cotidiana el envío de misiones especiales con fines específicos. La mayor globalización de las relaciones internacionales, requirió del Estado mexicano una creciente participación en diferentes foros mundiales. Para lograr lo anterior, se vió la conveniencia de nombrar a representantes presidenciales con fines específicos. Tal fue el caso del nombramiento de Miguel Alemán Velasco, el 16 de enero de 1989, como Embajador para asuntos especiales, teniendo entre sus funciones la promoción turística de México en el exterior ³². Este nombramiento de parte del presidente Salinas al comienzo de su sexenio, no tuvo una clara justificación, más aun si tenemos en cuenta que para el año de 1990, el señor Miguel Alemán Velasco comenzaba su campaña para lograr su elección al Senado representando el Estado de Veracruz. Por lo anterior, nosotros concluimos que su nombramiento obedeció más a cuestiones políticas -por esas fechas el Sr. Alemán Velasco había dejado su puesto en la empresa Televisa y por eso necesitaba algún tipo de cargo en la administración pública- que a necesidades específicas del proyecto

CAPITULO IV

de política exterior. Valga decir que si el embajador Alemán llevó a cabo algún tipo de actividades relacionadas con su nombramiento, éstas no se plasmaron en los informes de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Otro ejemplo de un nombramiento de representante personal del presidente fue el caso del Lic. Alfredo del Mazo. Éste fue el Coordinador General de la Primera Cumbre Iberoamericana y como emisario personal de Salinas de Gortari estuvo encargado de recorrer todos los países de la región con el fin de hacerles llegar a los mandatarios la invitación del presidente mexicano para participar en dicha Cumbre. De esta forma, el Coordinador General viajó del 10 al 12 de abril a Bolivia, el 25 de abril a Uruguay y Argentina, del 22 al 23 de mayo a Paraguay, al día siguiente a Chile y en todas estas misiones especiales su objetivo era refrendar la invitación extendida por el presidente de México a los jefes de Estado de esas naciones ³³. Es interesante destacar, que al analizar los informes de la SRE para esos años, pudimos constatar que el Lic. del Mazo nunca tuvo un nombramiento oficial como el de embajador. Sin duda este caso ilustra cómo México usó la figura del representante personal del jefe de Estado para fines diplomáticos. Éste mismo personaje también continuó en actividades paradiplomáticas cuando fue nombrado Comisario General para el Festival Europalia 93.

En cuanto a las misiones especiales que el Gobierno mexicano envió a diferentes tomas de posesión de mandatarios extranjeros, debemos señalar el caso de Perú como algo singular. En efecto, el 27 de julio de 1990, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Carlos del Río, encabezó una misión especial cuyo objeto era asistir en representación del gobierno mexicano a la toma de posesión de Alberto Fujimori como presidente del Perú ³⁴. La conformación de esta misión fue duramente criticada por el hecho de que se afirmaba que el principio de división de poderes se había

CAPITULO IV

quebrantado. A primera vista no aparenta haber alguna contradicción, el problema radicaba en que el presidente de la Suprema Corte de Justicia representa a uno de los tres Poderes: el Judicial y por lo tanto, no puede estar subordinado al Ejecutivo, quien es el encargado de nombrar los representantes del Gobierno en el exterior. Asimismo, de acuerdo al artículo 101 Constitucional, los ministros de la Suprema Corte de Justicia no pueden en ningún caso aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación. Lo anterior significa que cualquiera de estos funcionarios se encuentra impedido de aceptar cargo o comisión aún cuando sea honorífica por servicios que llegaran a prestarse en cualquiera de los organismos de la administración pública federal, descentralizada o paraestatal; en otras palabras el funcionario judicial no podrá ser asesor, consejero, instructor, colaborador, etc ³⁵. Este caso nos demuestra lo riesgoso que resulta el envío de misiones *ad hoc* cuando no está consolidado aún un régimen republicano y democrático en el país, pues de lo contrario, un presidencialismo autoritario pondrá el riesgo los intereses nacionales al no utilizar adecuadamente los nuevos instrumentos de la política exterior.

Por otra parte, el nombramiento de embajadores especiales para ciertas regiones del mundo, respondía a la necesidad de diversificar las relaciones exteriores, por lo que también se requirió que los medios diplomáticos fueran más flexibles y dinámicos. De esta manera, el 13 de junio de 1990, se nombró a Alfredo Pérez Bravo, embajador itinerante para África, con sede en México ³⁶ Adicionalmente, el 8 de julio de 1992 el señor Sergio Romero Cuevas fue designado por el presidente como embajador itinerante ante la Comunidad del Caribe ³⁷. Como se podrá entender, en la era de la globalización un Estado que se ufane de tener una política exterior activa no debe dejar de tener contactos políticos, aun cuando no sea a la manera tradicional, mediante una misión permanente, con las principales regiones del planeta.

CAPITULO IV

Los anteriores ejemplos apuntalan nuestra hipótesis de que México no está exento de las actuales tendencias internacionales, en donde existe una parcelación de las negociaciones así como la multiplicación de los actores que en ella intervienen; por lo que aún en nuestro país vemos cómo se usa -y en momentos se abusa- de prácticas propias de la neodiplomacia como sería el caso de los nombramientos de representantes personales especiales.

Negociadores no diplomáticos

En México desde que las élites en el poder decidieron llevar a cabo un cambio en el modelo de desarrollo -transitar de un modelo endógeno de crecimiento a uno de economía abierta y cuyo énfasis ya no fuera el mercado interno sino el internacional- se empezó a dar de manera paralela un cambio entre la composición de la clase dirigente. Los "políticos" fueron desplazados paulatinamente -y ya de manera clara a partir del Gobierno de Miguel De la Madrid- por los "tecnócratas". Éstos son fundamentalmente jóvenes miembros de la élite en el poder con estudios de posgrado en universidades extranjeras sin una clara experiencia de negociación política y de poder solucionar conflictos sociales. Los tecnócratas por su misma formación, no alcanzan a comprender la esencia de nuestro nacionalismo y el ideario de la Revolución Mexicana. en cuestiones partidistas. No obstante, como profesionistas tienen un alto nivel de especialización en cuestiones técnicas como la deuda, las inversiones y el comercio. La transformación en la composición de la élite en el poder se reflejó dentro de los mecanismos tradicionales de negociación de la política exterior, pues ésta se diversificó en una agenda claramente económica y en otra política. El problema fue que se privilegió una -la económica- sobre la otra -la política. El resultado fue el surgimiento de nuevos actores en las negociaciones internacionales de México. Los neodiplomáticos mexicanos provenían fundamentalmente de Secretarías diferentes

CAPITULO IV

a la de Relaciones Exteriores -como la de Comercio y Fomento Industrial, o la de Hacienda y Crédito Público- y estaban encargados de negociar cuestiones muy técnicas y especializadas de manera aislada a los esfuerzos que realizaba la Cancillería mexicana por salvaguardar la soberanía nacional.

Esta tendencia de priorizar a la agenda económica de la política exterior y por lo tanto impulsar a las negociaciones técnicas internacionales, continuó y se acrecentó durante el mandato de Salinas de Gortari.

Para tal intención, el 17 de enero de 1989 se creó una nueva Subsecretaría en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ésta fue la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales a cargo del Lic. José Angel Gurría; lo que se buscaba con esta nueva oficina era propiciar la especialización de los cuerpos administrativos encargados de la negociación de la deuda externa mexicana ante organismos financieros internacionales, bancos y otras entidades del exterior ³⁸. Como se puede apreciar, la mayor complejidad de la agenda de la política económica exterior redundó en el surgimiento de un grupo de negociadores especializados en dichas cuestiones. Negociadores a los que hemos reconocido en el anterior capítulo como neodiplomáticos.

Estos neodiplomáticos fueron los que reestructuraron la deuda externa en el año de 1989. Sus técnicas de negociación difieren mucho de las de los diplomáticos mexicanos, mientras éstos están acostumbrados a negociar asuntos políticos en donde van de por medio los principios de política exterior, aquéllos ven a la negociación como un proceso de *quid pro quo*, un juego de suma no cero, es decir, una situación en donde si existe la cooperación todos ganan.

CAPITULO IV

En efecto, podemos entender mejor la anterior afirmación si repasamos la estrategia general de México para tratar el problema de sobreendeudamiento. Según José Angel Gurría, principal negociador en 1989, ésta consistió en:

- *Asumir desde el primer momento la responsabilidad de cumplir con los compromisos financieros adquiridos por el sector público.*
- *Establecer públicamente la voluntad política de una negociación que eliminara la posibilidad de una confrontación violenta.*
- *Iniciar negociaciones sobre la base de reducir al máximo los puntos de conflicto que pudieran generar fricciones entre la posición de los acreedores y la del gobierno mexicano.*
- *Aceptar el principio de negociación caso por caso.*
- *Lograr acuerdos en el menor tiempo posible, para que el país pudiera contar con refinanciamiento, recalendarización de principal, recursos frescos y, en el caso de la última restructuración, con quitas de principal y de tasa de interés.*"³⁹

Como se puede apreciar, a la hora de decidir la estrategia de negociación se prefirió el diálogo y la concertación al enfrentamiento, sin reparar en las consecuencias al interior. Al contrario de otros países de la región que asumieron una posición más "política" y beligerante, el grupo en el poder en México decidió dejar esta cuestión a los "especialistas". En opinión de Gurría, México defendió siempre sus principios e intereses pero lo hizo en forma tal que no se rompiera la comunicación con la comunidad financiera internacional⁴⁰. Queda claro entonces como México, inmerso en una dinámica internacional en donde las negociaciones de un carácter cada vez más técnico cobran mayor trascendencia, también fue privilegiando a las negociaciones llevadas a cabo por funcionarios públicos no diplomáticos.

Más adelante, serían éstos quienes pasaron a negociar la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Todo el proceso de negociación del TLCAN nos ilustra este fenómeno internacional del surgimiento de nuevos actores que desempeñan las tradicionales funciones de negociación y representación del diplomático profesional.

CAPITULO IV

Precisamente, el 5 de agosto de 1990, se creó el Consejo Asesor del TLC. Éste se encontraba conformado por representantes de los sectores privado, agropecuario, obrero y académico; tenía a su cargo organizar, coordinar y analizar las negociaciones ⁴¹. El Consejo se planteaba como un foro de comunicación y concertación entre otros sectores y las autoridades que guiaban y manejaban el proceso. En el acto en donde se creó el Consejo Asesor, se hizo pública la decisión de designar a Herminio Blanco, anteriormente subsecretario en la SECOFI, como "negociador en jefe" del Gobierno mexicano. Asimismo se creó dentro de la SECOFI la Oficina de Negociaciones para dicho Tratado, la cual tenía como propósito organizar los trabajos de manera estrecha con los sectores productivos. Por consiguiente, podemos reconocer como para llevar a cabo las negociaciones del TLCAN se decidió la formación de un equipo multidisciplinario *ad hoc* dirigido por un economista - Herminio Blanco- de una Secretaría que tradicionalmente era de asuntos "internos".

En el caso del TLCAN podemos comprender cómo la complejidad del proceso y del sistema de negociación -que es, de alguna manera, más propia de las políticas domésticas que de la política exterior tradicional porque las negociaciones incluyen muchas cuestiones altamente técnicas, cuyos resultados son de gran importancia para ciertos sectores de la economía doméstica- incentivó que un gran número de personal no diplomático conformara a las delegaciones encargadas del proceso.

Empero, para no poner en peligro el principio de unidad de la acción del Estado hacia el exterior, también se creó una Comisión Intersecretarial del TLC. Ésta era presidida por la SECOFI y en ella participaban las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social, de Programación y Presupuesto, la Oficina de la Presidencia de la República -en otras

CAPITULO IV

palabras, el todo poderoso José Cordoba Montoya- y el Banco de México ⁴². La Comisión tenía por objeto coordinar los trabajos que deberían desarrollar las entidades de la administración pública en relación con las negociaciones del Tratado.

Paralelamente, el sector empresarial dirigió sus propuestas sobre el TLCAN por medio de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) y se constituyó como el vehículo entre el sector empresarial y el público. La COECE estaba integrada por la Coordinación de industria, comercio y servicios; agropecuarios; seguros, financieros, organizaciones de comercio exterior y cabildeo ⁴³. Inicialmente la Coordinadora se constituyó con 114 grupos empresariales. Se puede apreciar cómo los empresarios también participaron en la negociación, por lo que en México algunos sectores de la iniciativa privada también se pueden considerar como parte de la neodiplomacia.

El hecho de que predominaran los funcionarios públicos no diplomáticos en el proceso de negociación del TLCAN no era fortuito; esto respondía a la globalización de las relaciones internacionales que requiere que todos los ministerios y oficinas gubernamentales del Estado nacional tengan una mayor participación hacia el exterior. De ahí la proliferación de oficinas de representación en el extranjero, como las representaciones de BANCOMEXT, de la Secretaría de Turismo, de PEMEX, de la Procuraduría General de la República, etc. (ver gráfica 3). Como bien señala el Embajador Antonio de Icaza, debido a la multiplicación de agregadurías nombradas por buena parte de la administración pública, hay una erosión horizontal, parcelada, de la representación del jefe de Misión ⁴⁴.

CAPITULO IV

GRAFICA 3



NOTA: La cantidad de oficinas de representación en el exterior incluye tanto a las oficinas en embajadas como a las representaciones en los consulados; el total de embajadas de México en el exterior es de 66 y de consulados mexicanos (tanto generales como de carrera) es de 61.

FUENTE: elaboración propia a partir de datos tomados del Directorio Telefónico de la SRE. Dir. Gral Servicio Exterior y Presupuesto, SRE, México, junio 1995.

Cabildeo

Prosiguiendo con nuestra caracterización de la neodiplomacia en el período 1988-1994, debemos destacar las labores de cabildeo que el Gobierno de Salinas llevó a cabo para influenciar al Congreso de los Estados Unidos de América. Aun cuando tradicionalmente México no había usado esta figura para buscar influenciar el proceso de toma de decisiones norteamericano ⁴⁵, ya hemos mencionado cómo a partir de Miguel De la Madrid se comenzaron a utilizar los servicios de cabilderos. Ahora bien, con el arribo de Salinas de Gortari al poder, éste decidió asumir una actitud pragmática respecto a Estados Unidos y buscar sacar el mayor provecho posible de la relación de interdependencia asimétrica que caracteriza a los dos países. De esta forma, se buscó que las diferencias sobre cuestiones particulares no habrían de contaminar el rumbo

CAPITULO IV

general de la vinculación bilateral. Por lo anterior, se decidió usar todos los medios lícitos, incluyendo el cabildeo, para que las decisiones tomadas por el Gobierno norteamericano fueran favorables, o por lo menos no perjudicaran, a nuestro país.

Un primer ejemplo del uso novedoso de formas alternativas de la diplomacia fue el disturbio en 1989 cuando apareció la miniserie televisiva de la cadena NBC *La guerra de las drogas: la historia de Camarena*, que presentaba un panorama negativo de México. La reacción del gobierno mexicano fue totalmente diferente a anteriores ocasiones -en donde se llegaba a mandar una nota diplomática que plasmaba la protesta del gobierno mexicano por acusaciones malfundadas- pues a principios de 1990 se decidió contratar los servicios de *Burson-Marsteller* -compañía de relaciones públicas- para el lanzamiento de una sofisticada "campaña de publicidad" de corto plazo, con un costo estimado entre 500 y 900 mil dólares, integrada por anuncios de televisión, materiales impresos y un programa de relaciones con los medios "para llamar la atención de éstos hacia tal publicidad" ⁴⁶. La campaña no involucraba gestiones de cabildeo con funcionarios gubernamentales sino más bien apelaba directamente al público estadounidense a través de los medios de comunicación de ese país. Así, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari decidió usar otros canales aparte de la misión permanente en Washington para informar su posición a los diferentes sectores de la sociedad norteamericana.

Otro ejemplo del uso del cabildeo durante la administración de Salinas de Gortari es el caso del embargo atunero y los esfuerzos realizados para abrogarlo. Argumentado la matanza de delfines, en octubre de 1990, Earth Island Institute, promovió una demanda en contra del Departamento de Comercio de Estados Unidos por haber certificado positivamente a México en la práctica de la pesca del atún libre de delfines. Así, a partir de febrero de 1991, las exportaciones de atún mexicano fueron

CAPITULO IV

vetadas del mercado interno estadounidense. De esta forma, desde marzo de 1991 la Secretaría de Pesca contrató a *Burson-Masteller* para que iniciase una campaña de promoción de la imagen de México ante la opinión pública, en una estrategia que incluía, de manera aislada, el contacto con miembros del Congreso ⁴⁷. Empero, poco pudo hacer el cabildeo contratado para promover el levantamiento del embargo. Esto nos demuestra que el uso del cabildeo tiene serias limitaciones y deberá ser aplicado solamente a cuestiones muy específicas.

Sería con el advenimiento de los debates sobre la "vía rápida" para negociar el TLC que el cabildeo de México a Estados Unidos alcanzó su máxima expresión. En esa ocasión, México comisionó a *Burson-Marsteller* para idear un "Programa de Asuntos Públicos para apoyar la concertación de un Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos", cuyo costo fue de 1.7 millones de dólares ⁴⁸.

Asimismo, entre 1989 y 1990 un grupo interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores (integrado por el Director General de América del Norte, el Subsecretario del Ramo, el Coordinador de Asesores, entre otros), celebraron reuniones para determinar una estrategia de cabildeo para el TLC, entendida ésta en sentido estricto: convencer en pesillos a los legisladores para que orientaran su voto en sentido favorable a México ⁴⁹. De ésta forma el gobierno mexicano destinó una sección de la embajada de México en Estados Unidos a las relaciones con el Congreso, para realizar gestiones diplomáticas.

Además, especialistas técnicos como el Grupo Brock y *Manchester Trade* (que dieron a la SECOFI asesoría comercial e hicieron cabildeo a su favor), bufetes legales como *Shearman & Sterling* (que ofrecieron asesoría legal sobre el tratado), y *Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton* (que proporcionaron asesoría legal a la Secretaría de

CAPITULO IV

Hacienda sobre los servicios financieros relacionados con el TLC) prestaron sus servicios especializados a cambio de una alta prima; por ejemplo, *Manchester Trade* cobró 37 mil dólares por un contrato de dos meses de trabajo previo al voto de junio, y *Cleary, Gottlieb & Hamilton* cobró 640 mil dólares por un trabajo de tres meses ⁵⁰.

Según ciertas estimaciones, todo el esfuerzo directo del gobierno mexicano para promover su imagen, y cuyo objetivo era que el Congreso de Estados Unidos aprobara el Tratado de Libre Comercio, costó en 1991 la cantidad de 8 millones de dólares; ahora bien, si a esto se suman los programas más amplios de relaciones públicas para promover los negocios, el turismo etc. así como la promoción de México financiada por el sector privado (la COECE), se calcula, de manera preliminar, una erogación total entre 75 y 100 millones de dólares ⁵¹.

Por otra parte, en la búsqueda de apoyos para la aprobación del TLCAN el gobierno mexicano vió la conveniencia de lograr un mayor acercamiento de la comunidad mexicana en el extranjero, que reforzara los lazos entre los mexicano-estadunidenses y la patria de sus ancestros. Lo anterior se dió con la creación en 1990 del Programa para las comunidades mexicanas en el extranjero, que actúa principalmente a través de las representaciones consulares de México en Estados Unidos.

De acuerdo a Claudia Franco Hijuelos, quien ha analizado el caso del cabildeo como instrumento de la política exterior mexicana, la suerte del TLCAN en el Congreso dependía -más que del cabildeo que podían efectuar los cabilderos profesionales contratados por el gobierno de México- en última instancia, de las concesiones que otorgara México así como, de los recursos que el gobierno de Clinton comprometiera a

CAPITULO IV

proyectos internos asociados con el TLCAN en Estados Unidos ⁵². Dichas concesiones se dieron a principios de noviembre de 1993, en los rubros de cítricos y azúcar.

Como se puede apreciar, a partir de 1989 México decidió entrar de lleno al uso de novedosas prácticas de negociación como sería el caso del cabildeo. No obstante, hay muchas interrogantes respecto a su uso y su eficiencia. En primer lugar, no hay elementos claros que nos permitan evaluar la efectividad de los esfuerzos de los cabilderos en los legisladores. Aparentemente, los análisis que se han realizado señalan los votos obtenidos a favor del TLCAN debido al cabildeo son muy pocos ⁵³. Esto nos hace cuestionar la necesidad de dicho método de negociación tan oneroso en un país con más de 40 millones de mexicanos en situación de pobreza y de grandes carencias. En segundo lugar, los cabilderos no dejan de ser profesionistas extranjeros que están vendiendo un servicio; por lo que consideramos que un negociador mexicano siempre velará mejor por la consecución de un interés nacional. Finalmente, como bien señala José Juan de Olloqui en su obra *La Diplomacia Total*, el cabildeo exige un diseño previo de política exterior, ya que está destinado a promoverla; suponer que realizar esas gestiones sustituye un diseño global y una estrategia política sería un grave error ⁵⁴.

Seguramente en las próximas administraciones se continuará el uso del cabildeo para poder eliminar mitos o percepciones erróneas de la situación interna mexicana. Empero, la imagen que se proyecte hacia el exterior deberá reflejar lo más fielmente posible la situación del país, pues de lo contrario se corre el riesgo de que por estar demasiado "maquillada" la información, el uso de estos nuevos canales de la diplomacia pierda toda su conveniencia.

CAPITULO IV

Diplomacia interparlamentaria

En México el uso de la diplomacia de partido se inicia en realidad durante el gobierno de Echeverría, con los múltiples contactos del PRI con partidos afines; sin embargo, no es sino hasta el gobierno de López Portillo cuando el partido oficial se involucró abiertamente en asuntos internacionales. De esta manera, el PRI convocó a una reunión celebrada en la ciudad mexicana de Oaxaca, el mes de octubre de 1979, a la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL) ⁵⁵. En esa ocasión se buscó fortalecer la posición de centro-izquierda y el gobierno mexicano obtuvo una vía de contactos extra oficiales que le permitan seguir de cerca los eventos políticos regionales. No es sino con COPPAL, cuando México se esfuerza por identificar las estrategias y las tácticas de las organizaciones políticas de la región, como un medio de agenciarse un mayor conocimiento de los problemas que ellas enfrentan.

No obstante, pronto el PRI dejó de ser el único partido político nacional con actividades en el escenario internacional. Como prueba, podemos mencionar la invitación hecha por el Partido Republicano de los Estados Unidos al PAN para asistir a la Convención electoral de 1984.

Esta tendencia se agudizó a partir de 1988. Debido a las muy cuestionadas elecciones de ese año, los partidos políticos tanto los de oposición como el del poder, desplegaron una intensa actividad en el exterior para hacer llegar a las capitales del mundo su versión de los acontecimientos en México.

Adicionalmente, el arribo al Congreso mexicano de una mayor cantidad de diputados y senadores de la oposición resultó en el incremento de la efectividad de las reuniones interparlamentarias. Aun cuando el sistema presidencialista en México no

CAPITULO IV

permite mucha autonomía al Poder Legislativo, los diputados y senadores que participaron en reuniones con colegas de otros países también debían velar por el interés de la nación. Desafortunadamente estas reuniones interparlamentarias, para México, siguen siendo eventos puramente protocolarios. En la medida en que se vayan dando las pautas para una transición a la democracia, el Legislativo podrá tener más proyección hacia el exterior y desarrollar así, otros canales de negociación política.

Conclusiones

Recapitulando los ejemplos anteriores, vemos que en México en los últimos años ha habido un aumento de las prácticas de neodiplomacia y estimamos que esa tendencia persistirá bajo una relación que en momentos podría entrar en conflicto con la diplomacia tradicional que lleva a cabo la Secretaría de Relaciones Exteriores. Lo importante será enriquecer y coordinar ambas corrientes para que no se pierda el principio de unidad del Estado.

Si no se fortalece a la Secretaría de Relaciones Exteriores como el órgano de la Administración Pública Federal encargado de coordinar cualquier negociación con el exterior, el resultado podrá ser un debilitamiento de nuestros principios de política exterior, debido a la pérdida de importancia del garante de éstos.

Si el Estado mexicano persiste en el uso de la diplomacia "ad hoc" de manera irresponsable, autoritaria y descoordinada, entonces el interés nacional se verá seriamente mermado. En la era de la globalización, son precisamente los principios de política exterior los que sirven de guía para cohesionar y fortalecer las acciones de nuestro país en el ambiente internacional.

CAPITULO IV

Una política exterior basada en firmes principios no sólo es posible en un mundo caracterizado por estrechas redes de interdependencia, sino que resulta una necesidad. El nacionalismo en la era global, es la oportunidad de cada individuo de tener un sentido de pertenencia y de compromiso hacia una sociedad. Frente a la difusión de actores que realizan labores de representación y negociación política, sólo los principios cohesionan de manera clara la esencia del interés nacional.

No obstante, también hay una razón muy práctica para apelar a los principios. Con el fin de la Guerra Fría, México se encuentra frente a frente con la potencia hegemónica. Su seguridad nacional depende de la preservación de su integridad cultural, política, social y territorial.

Finalmente, la modernización del Estado mexicano no debe reflejarse sólo en el uso de nuevas formas de negociación diplomática, la transformación debe ir hasta la esencia misma del atraso, al lograr una transición que nos permita un Estado justo, democrático y nacionalista.

CAPITULO IV

Notas del Capítulo IV

- ¹ Cfr. HERNANDEZ-VELA, Edmundo. "La Doctrina Cananza en el umbral de una nueva sociedad internacional" en Revista Mexicana de Política Exterior, no. 39, verano 1993, México, pp. 41-47.
- ² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marzo, 1995, Secretaría de Gobernación.
- ³ Art. 28, Ley orgánica de la Administración Pública Federal, 29a. edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pp. 17-18.
- ⁴ Cfr Artículo 2 de la Ley sobre Celebración de Tratados, en Ley de Tratados, 1992, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, p. 153.
- ⁵ Cfr. Artículo 1 de Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, p. 5-6.
- ⁶ *Ibid*, Artículo 2 pp. 6-7.
- ⁷ OJEDA, Mario. México: el surgimiento de una política exterior activa, Secretaría de Educación Pública, 1986, México, p. 28.
- ⁸ *Ibid*, p. 30.
- ⁹ *Ibid*. p. 62.
- ¹⁰ *Idem*
- ¹¹ RICO, Carlos. México y el Mundo Historia de sus Relaciones exteriores, Tomo VIII, El Senado de la República, México, 1991, p. 72.
- ¹² *Idem*.
- ¹³ OJEDA, Mario. *Op. Cit.* p. 136
- ¹⁴ *Ibid*. p. 216.
- ¹⁵ RICO, Carlos. *Op. Cit.*, p. 147.
- ¹⁶ *Ibid*. p. 148.
- ¹⁷ *Ibid*. p. 153.
- ¹⁸ EISENSTADT, Todd. "Cabildeo y relaciones públicas en Estados Unidos" en Este País, Número 15, junio 1992, p. 6
- ¹⁹ *Ibid*. p. 8

CAPITULO IV

- ²⁰ ROZENTAL, Andrés. La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad. 1993, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, p. 23.
- ²¹ PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989, p. 5.
Ibid. p. 16.
- ²² Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, Op. Cit. p. 27.
- ²³ ROZENTAL, Andrés, *Op. Cit.* p. 55.
- ²⁴ *Ibid.* p. 56
- ²⁵ *Ibid.* p. 148,
- ²⁶ SOLANA, Fernando. Informe presentado por el secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República. Colecc. Textos de Política Exterior no. 21; Secretaría de Relaciones Exteriores, México, p. 6.
- ²⁷ Dato tomado de Presidencia de la República, Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Tomo: Síntesis e Índice Analítico, ed. FCE, México, 1994, p. 339.
- ²⁸ ROZENTAL, Andrés, *Op. Cit.* p. 118.
- ²⁹ SOLANA, Fernando. Informe presentado por el secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República 1990-1991. Colecc. Textos de Política Exterior no. 107; Secretaría de Relaciones Exteriores, México, p. 14.
- ³⁰ *Cfr.* Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Op. Cit. p. 28
- ³¹ Al respecto resulta interesante revisar los cuestionamientos hechos por los senadores Hector Terán Terán del PAN y Roberto Robles Guernica y Profrino Muñoz Ledo del PRD al Secretario de Relaciones Exteriores, Emb. Manuel Tello respecto al apoyo oficial a la candidatura del Salinas de Gortari a la Dirección General de la OMC; en Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, embajador Manuel Tello al Senado de la República 1993-1994, col. Textos de Política Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1994, pp. 54-116.
- ³² Secretaría de Relaciones Exteriores, Cronología de actividades del Secretario de Relaciones Exteriores: 1988-1992. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1993, p. 174 y Excélsior, 17 de enero de 1989, p. 4.
- ³³ Secretaría de Relaciones Exteriores, Informe de Labores 1990-1991, México, pp. 55-56.
- ³⁴ Excélsior, 28 de julio de 1990, p. 5
- ³⁵ BARAJAS Montes de Oca, Santiago. Comentario al Artículo 101 en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. ed. Procuraduría General de la República-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993, pp. 453-456.
- ³⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, Cronología de actividades del Secretario de Relaciones Exteriores: 1988-1992. Op. Cit. p. 273

CAPITULO IV

37 *Ibid.* p. 442.

38 Tomado de *Excélsior*, 16 de enero de 1989, p. 33.

39 GURRIA, José Angel. "Política Financiera Internacional 1970-1982" en *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, comp. César Sepúlveda, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 322.

40 *Ibid.* p. 320.

41 Presidencia de la República, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, Tomo: Segundo Año, enero 1990-diciembre 1991; México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 335-336

42 *Idem.*

43 *Idem.*

44 DE ICAZA, Antonio. "La Diplomacia Bilateral" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 45, invierno 1994, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, p. 12.

45 No obstante, vale la pena mencionar como un lejano antecedente de cabildeo, los esfuerzos llevados a cabo por Matías Romero en 1882 para lograr influenciar a los miembros del Congreso estadounidense y a las élites financieras de Nueva York para que cambiase la posición de neutralidad del Gobierno de Lincoln, ante la invasión francesa a México *cfrr.*

46 EISENSTADT, Todd. *Op. Cit.* p. 11.

47 Información tomada de BAROJAS, José Arquímedes. *Más allá de la diplomacia: el cabildeo como instrumento de política exterior en las relaciones de México con Estados Unidos en los noventa*, Tesis de maestría, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1995, pp. 27-28.

48 EISENSTADT, Todd. *Op. Cit.* p. 12.

49 BAROJAS, José Arquímedes. *Op. Cit.* p. 46-47.

50 EISENSTADT, Todd. *Op. Cit.* p. 12.

51 Charles W. Thurston y Pei-Tse Wu, "Mexico Steps Up Pressure for Pact", *Journal of Commerce*, 9 de enero de 1992, p. A-1, citado por EISENSTADT, Todd. *Op. Cit.* p. 3.

52 FRANCO Hījumelos, Claudia. "El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del Tratado de Libre Comercio" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 46, primavera, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1995, p. 25.

53 *Cfrr.* BAROJAS, José Arquímedes. *Op. Cit.* p. 55.

54 DE OLLOQUI, José Juan. *La Diplomacia Total*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 67.

55 OJEDA, Mario. *Op. Cit.* p. 157

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Esta investigación definió a la Diplomacia como el proceso político por medio del cual entidades políticas (generalmente Estados) establecen y mantienen relaciones oficiales, directas e indirectas, entre cada una; en la búsqueda de sus fines, objetivos, intereses y las políticas sustantivas y protocolarias respectivas en el ámbito internacional. Como un proceso político es dinámico, adaptable, cambiante y constituye un continuo; funcionalmente abarca tanto la realización y la implementación de la política exterior en todos los niveles, tanto interna como externamente, e involucra esencialmente, mas no está restringida a, las funciones de representación, de información, de comunicación, de negociación, y de ejecución, así como procurar por los intereses de los connacionales en el extranjero.

A lo largo de este trabajo, hemos sostenido que existe una íntima relación entre los cambios en las relaciones internacionales y sus consecuentes efectos en el desarrollo de la práctica diplomática. De esta manera, hoy en día, se vive una situación internacional caracterizada por una creciente interrelación entre acontecimientos externos y la situación doméstica. Ante nosotros tenemos una nueva etapa de desarrollo científico tecnológico con repercusiones en las formas tradicionales de hacer política. El capitalismo vive una crisis que impulsa a la formación de una economía mundial cuyos ejes son los bloques regionales. Adicionalmente, hay nuevos actores políticos en el escenario internacional, que amenazan con desplazar al Estado como eje fundamental de la sociedad internacional. El resultado de dicha dinámica internacional es que la política exterior de los Estados se vuelve sumamente compleja. Por lo anterior, ya no puede decirse de la diplomacia que esté reservada solamente a la ejecución de instrucciones para la conducción de los asuntos políticos internacionales entre los Estados, sino que ahora la diplomacia moderna responde a una agenda internacional extremadamente diversificada debiendo participar en negociaciones de tipo económico o bien negociaciones sobre temas tan amplios como

CONCLUSIONES

las comunicaciones, las industrias, la cultura, el medio ambiente, etc. por canales oficiales pero también semificiales, pues encontramos un sincretismo entre lo gubernamental, el empresariado y las fuerzas de tipo transnacional.

Así, para estar en la posibilidad de comprender las características de la diplomacia moderna y sus nuevas manifestaciones en la globalización, fue necesario repasar someramente el desarrollo histórico de ésta y de sus prácticas para evidenciar que la diplomacia es un proceso íntimamente ligado a las relaciones internacionales y al desarrollo de un sistema mundial.

Al revisar el desarrollo histórico de la diplomacia, establecimos que como proceso político, ésta es dinámica, adaptable, cambiante y constituye un continuo. Así, identificamos diferentes etapas en la evolución de la diplomacia -itinerante, permanente, abierta o pública- que han contribuido a darle forma a lo que vendría siendo la diplomacia moderna.

Por consiguiente, pudimos establecer que lo que constituye la diplomacia hoy en día va más allá de la estrecha concepción político-estratégica dada al término. Ésta no se circunscribe solamente a los temas de "alta política" de la concepción *realista* clásica de la política exterior, en donde no se valoraban como factores importantes en la formulación de estrategias los temas económicos y comerciales. Tampoco es apropiado ver a la diplomacia de manera restrictiva o en un sentido formal como siendo actividad exclusiva de las Cancillerías o del Cuerpo Diplomático. De esta manera, comprendimos que, en la actualidad, la negociación política puede llevarse a cabo por funcionarios de una amplia gama de otros ministerios u organismos gubernamentales con sus contrapartes internacionales, reflejando la diversidad en su contenido técnico;

CONCLUSIONES

también se puede realizar entre funcionarios de diferentes organizaciones internacionales, o involucrar a corporaciones internacionales y un gobierno huésped.

Se comprobó que esta ampliación en las prácticas diplomáticas corresponde a una nueva etapa en el desarrollo histórico de la diplomacia y en última instancia de las relaciones internacionales. Se ubica posterior a la Segunda Guerra Mundial con el advenimiento de actores diferentes nacidos con la creación de nuevos organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales que buscan el desarrollo y la conformación de un nuevo sistema mundial, además de la incorporación de nuevos Estados nación a estos organismos.

Por consiguiente, comprendimos como con la disminución de los horizontes del mundo, la nueva revolución industrial y el resultado de una mayor dependencia de los recursos provenientes del comercio, los logros de los descubrimientos científicos y la creciente interacción de los Estados en temas culturales, económicos, financieros, sociales y tecnológicos, los gobiernos han tenido que enfrentar diplomáticamente una gran variedad de asuntos, algunos de los cuales antes se dejaban a individuos o bien no se ocupaban de ellos. Este ensanchamiento del contenido de los asuntos externos naturalmente ha aumentado no sólo la calidad funcional, sino el grado de los contactos diplomáticos, y ha necesitado de nuevas formas y diferentes foros.

Señalamos de que manera en un mundo caracterizado por la transfronterización de los conflictos y de las amenazas, es cada vez más común que se busquen encontrar soluciones a nivel multilateral. Además, en ocasiones por la misma complejidad de los problemas y la rigidez de las instituciones internacionales, se fomenta el surgimiento de prácticas diplomáticas *ad hoc* como las anteriormente mencionadas.

CONCLUSIONES

De este modo, reconocimos que una de las principales características de la diplomacia moderna es la existencia a un nivel muy desarrollado de la diplomacia multilateral. Con el desarrollo de las relaciones internacionales entre sujetos y actores, con verdaderos procesos de integración y estrechas relaciones de interdependencia, la diplomacia ya no es sólo obra de diplomáticos ni se da exclusivamente mediante contactos bilaterales, ahora también es llevada a cabo por funcionarios públicos internacionales y al interior de organismos públicos mundiales.

Por lo tanto, aprendimos que la diplomacia tradicional de las misiones permanente y de los diplomáticos profesionales no es hoy en día el único ejemplo de prácticas de relaciones pacíficas entre Estados, existen otras formas de relación igualmente válidas y efectivas y bastante ejercitadas.

Por otra parte, para buscar comprender a las diferentes manifestaciones de negociación y representación pacíficas que en la actualidad ya no son solamente desempeñadas por el diplomático profesional, sino también por otros Estados, trabajamos con la categoría de diplomacia *ad hoc*. Además, con el fin de avanzar en el conocimiento sistematizado de este fenómeno propusimos clasificar a la diplomacia *ad hoc* como una manifestación que incluye a la diplomacia de conferencia, la diplomacia a alto nivel, las misiones especiales y la neodiplomacia.

En lo concerniente a la diplomacia de conferencia, establecimos su importancia en el mundo moderno. Vimos sus características y el procedimiento que generalmente se lleva a cabo para elaborar una conferencia internacional. Pudimos reconocer varias ventajas a ésta práctica diplomática. El hecho de que se reúnan muchos delegados en un momento dado y para una circunstancia específica resulta importante en la medida en que se logra establecer una relación directa y sin tanto ceremonial entre

CONCLUSIONES

representantes de diferentes Estados, lo que puede llegar a facilitar el entendimiento en cuestiones de interés general. La posibilidad de que las negociaciones y las resoluciones sean públicas también es una ventaja en un mundo en donde la opinión pública internacional está mejor informada e incide de manera clara en la toma de decisiones.

Concluimos que el auge de la diplomacia de conferencia no necesariamente implica un declive en la importancia del diplomático tradicional. Al contrario, se estableció que en muchas ocasiones el buen éxito de una conferencia radica en una eficiente preparación previa, responsabilidad en la cual siempre colabora el personal de la misión diplomática acreditado en el Estado patrocinador de la conferencia.

Asimismo, se caracterizó el fenómeno cada vez más frecuente en las relaciones internacionales de que las altas autoridades de los Estados entren en contacto directo para plantear o resolver cualquier asunto que en otros tiempos hubiera sido normalmente tratado a través de las respectivas misiones diplomáticas. Por lo tanto, se denominó diplomacia a alto nivel a aquellas formas de negociación pacífica realizadas por los jefes de Estado, los ministros de Estado o en su caso, el Presidente del Consejo de Ministros (también conocido como el Primer Ministro quien es el jefe de Gobierno en los sistemas de tipo parlamentario).

Al evaluar la diplomacia a alto nivel asumimos la posición de que en las relaciones internacionales contemporáneas, caracterizadas por la incertidumbre y los cambios vertiginosos, a menudo se requieren de respuestas rápidas y coordinadas de parte de los Estados; por lo que la diplomacia a alto nivel viene a representar un papel de complemento a otras formas de negociación política para la conducción de los asuntos externos. Sin embargo, somos de la opinión de que ésta no funciona como un

CONCLUSIONES

sustituto permanente de la diplomacia tradicional. Las limitaciones de tiempo y de forma de esos encuentros restringen los posibles resultados a no ser que sean precedidos de un amplio proceso de preparación y negociación de los temas por medio de los canales diplomáticos tradicionales.

En lo concerniente a la neodiplomacia, explicamos como para nosotros éste fenómeno corresponde a una etapa en las relaciones internacionales en donde la interdependencia existente entre las naciones del mundo abre múltiples canales de contacto entre las sociedades para llevar a cabo todo tipo de negociaciones. En este contexto, la dinamicidad de los actores internacionales plantean serias limitaciones a la capacidad del Estado para vincularse de manera unitaria y coordinada hacia el exterior. Así, la neodiplomacia abarca a las negociaciones políticas que son llevadas a cabo por funcionarios públicos no diplomáticos o por actores con nombramientos oficiosos en una gran variedad de foros. Sustentamos nuestra posición por medio de algunos ejemplos de dicho fenómeno.

Finalmente, para nosotros la neodiplomacia es una forma de negociación que está inmersa en el remolino de la vida moderna y en la misma crisis de la modernidad. Si las misiones especiales ya existían desde antes que el Estado moderno se consolidase en la época del Renacimiento, al establecerse éste se dió la necesidad de la institución de misiones diplomáticas permanentes. De ahí que en la actual etapa en las relaciones internacionales en donde el Estado nacional está siendo eclipsado por actores no territoriales de carácter transnacional, se da un desarrollo sin precedentes de las misiones especiales. Por lo anterior, planteamos como la decadencia de la diplomacia permanente es otra manifestación de la declinación del Estado moderno que en última instancia corresponde a la crisis de la modernidad.

CONCLUSIONES

Después de caracterizar y analizar las nuevas formas de la diplomacia moderna se decidió usar como método de comprobación un estudio de caso. Para tal efecto, se decidió analizar las nuevas formas de la diplomacia mexicana en el período 1988-1994.

Pudimos comprobar que el fenómeno de la globalización ha producido nuevos actores que cumplen el rol tradicional de los representantes de México y los diplomáticos enviados en misión especial. Reconocimos la interacción entre las tendencias internacionales y los cambios que por lo mismo se han tenido que aplicar a las estructuras productivas, políticas y sociales del país. Esto nos llevó a comprender cómo México también había venido desarrollando prácticas diplomáticas *ad hoc*.

Resumiendo: la aparición continua de nuevas formas y procedimientos en el terreno de la negociación entre los Estados, que involucran además de diplomáticos profesionales a otro tipo de funcionarios que, según el caso, actúan de manera similar a los diplomáticos y disfrutan en ocasiones de un estatuto privilegiado parecido, es un fenómeno relativamente reciente, el cual hemos analizado y estudiado como algo que es resultado del proceso de globalización.

Por lo anterior, comprobamos nuestra hipótesis de que frente al fenómeno de la globalización nos encontramos con nuevas formas de prácticas diplomáticas que no se circunscriben a la diplomacia tradicional de principios de este siglo. La aparición continua de nuevas formas y procedimientos en el terreno de la negociación entre los Estados, que involucran además de diplomáticos profesionales a otro tipo de funcionarios es se ha venido exacerbando a partir de la consolidación a nivel mundial de estrechas redes de interdependencia en los ámbitos político, económico, social y

CONCLUSIONES

cultural. Así, pudimos concluir que frente al actual contexto internacional, la diplomacia como la conocemos tiene utilidad para un Estado en la medida en que sepa interactuar con las nuevas manifestaciones de negociación política.

Quisimos elaborar una investigación que fuera más allá de la mera identificación y ejemplificación de nuevas formas de diplomacia, para verlas realizadas en un caso concreto: el de México. El resultado obtenido consistió en la posibilidad de analizar las tendencias de las nuevas formas de diplomacia, el papel que juegan y el que desempeñarán a futuro.

En este sentido, estamos convencidos de que las prácticas diplomáticas *ad hoc*, y en especial la neodiplomacia, continuarán teniendo un destacadísimo papel dentro de las diferentes maneras en que un Estado puede llevar a cabo de forma pacífica sus relaciones exteriores.

Lo que vale la pena insistir es que aun cuando existen canales múltiples de negociación política en la actualidad, deberá haber siempre un ministerio -el de Relaciones Exteriores- que coordine la gran cantidad de actores oficiales u oficiosos para que no peligre el principio de unidad del Estado hacia el exterior. La estrategia debe ser sólo una, aun cuando sean muchos los que la ejecuten.

De ahí la conveniencia de un trabajo conjunto entre el neodiplomático y el diplomático tradicional. El resultado práctico, por lo que toca a nuestro país, se podría traducir en un fortalecimiento en la práctica cotidiana del papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores en cualquier negociación internacional y en una mejor

CONCLUSIONES

preparación del aspirante al Servicio Exterior Mexicano, con miras a representar mejor a nuestro país en el mundo y desempeñar cada vez con más eficacia las innumerables tareas que de él se requieren.

Cd. de México, 7 de diciembre de 1995

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Bibliografía:

ABRISQUETA, Jaime. El Derecho Consular Internacional, Madrid, 1974, Editorial Reus, 486 pp.

ARELLANO G., Carlos. La Diplomacia y el Comercio Internacional. México, 1980 Ed. Porrúa, 260 pp.

BAROJAS, José Arquimides. Más allá de la diplomacia: el cabildeo como instrumento de política exterior en las relaciones de México con Estados Unidos en los noventa, Tesis de Maestría en Estudios Diplomáticos, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1995, 75 pp.

BARSTON, Ronald P. Modern Diplomacy London, 1991 Ed. Longman, 260 pp.

CAHIER, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo. (trad. de José-Vicente Torrente et al), Madrid, 1965, Ed. Rialp S.A., 685 pp.

CASULLO, Nicolás (comp.) El debate modernidad-posmodernidad, 2a. ed., Buenos Aires, Ed. Punto Sur, 1989, 400 pp.

CLINTON Olson, William. The Theory and Practice of International Relations. 8a. ed. New Jersey, Ed. Prentice Hall, 406 pp.

-----The Theory and Practice of International Relations. 9a. ed, New Jersey, Ed. Prentice Hall, 428 pp.

DE ICAZA, Carlos A. y José Rivera Banuet. El Orden Mundial Emergente. México en el siglo XXI, México, 1994, Ed. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 221 pp.

DE OLLOQUI, José Juan. La Diplomacia Total. México, 1994, Ed. FCE, 322 pp.

DIEZ de VELASCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público, 2a. ed., tomo II, Madrid, Tecnos, 1978, 421pp.

FRANCK, Thomas M. y Edward Weisband. Foreign Policy by Congress, New York, Oxford University Press, 1979, 357 pp.

GARZARO R. Diccionario de Política, Salamanca, 1977, ed. Gráficas Cervantes S.A. 390 pp.

GRAHAM, Norman A., Richard L. Kauffman et al. The United States and Multilateral Diplomacy. A handbook, 1984, New York, Oceana Publications Inc. 266 pp.

BIBLIOGRAFIA

GUERRERO, Omar. Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1993, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 431 pp.

HAMMER, Armand. Hammer, 1989, New York, G.P. Putnam's Sons, 544 pp.

HARDY, Michael. Modern Diplomatic Law. 1968, Manchester Press, USA, 150 pp.

HERNANDEZ-VELA Salgado, Edmundo. Diccionario de Política Internacional, 3ra. edición, México, 1988, Editorial Porrúa, 286 pp.

KENNEDY, Paul. The Rise and Fall of the Great Powers. 1987, New York, Ed. Vintage Books, 678 pp.

KISSINGER, Henry. Un Mundo Restaurado, (trad. de Eduardo L. Suárez), 1973, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 439 pp.

-----Diplomacy. 1994, New York, Ed. Simon & Schuster, 911 pp.

KERTESZ, Stephen D y M.A. Fitzsimons.(editores). Diplomacy in a changing World, EUA, 1959, University of Notre Dame Press, 467 pp.

LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro G. Derecho Diplomático Normas, Usos, Costumbres y Cortesías México, 1989, Ed. Trillas, 181 pp.

LION DEPETRE, José. Derecho Diplomático, 2a. ed. México, editorial Porrúa, 1974, 379 pp.

MARTINEZ LAGE, Santiago y Amador Martínez Morcillo. Diccionario Diplomático Iberoamericano, 2a. ed., Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1993, 249 pp.

MERLE, Marcel. Sociología de las Relaciones Internacionales, (trad. Roberto Mesa), 4a. edición, Madrid, 1986, Ed. Alianza, 461 pp.

MORGENTHAU, Hans J. Política entre las Naciones, la lucha por el poder y la paz. (trad. Heber W. Olivera) 6a edición, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 718 pp.

NACIONES UNIDAS ABC de las Naciones Unidas, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1992, 324 pp.

NOEL, Emile. Las Instituciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988, 47 pp.

BIBLIOGRAFIA

- NICOLSON, Harold. La Diplomacia 4a. ed., México, 1967, Ed. Fondo de Cultura Económica, 210 pp.
- OJEDA, Mario. México: el surgimiento de una política exterior activa, Secretaría de educación Pública, 1986, México, p. 229.
- OSMAŃCZYK, E. Jan. Enciclopedia mundial de las relaciones internacionales y Naciones Unidas, México, FCE, 1976, 1236 pp.
- PLANO, Jack C. y Roy Olton. Diccionario de Relaciones Internacionales, cuarta reimpresión, México, 1985, editorial Limusa, 465pp.
- PLISCHKE, Elmer (ed.) Conduct of American Diplomacy, 3a. edición, Princeton, D. Van Nostrand Company Inc., 1967, 617 pp.
- Modern Diplomacy The art and the artisans. 1979, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 456PP.
- POTEMKIN, V.P. et al. Historia de la Diplomacia Tomo II, México, 1967, Ed. Grijalbo, 642 pp.
- RABASA, Emilio (coord.) et al. Los Siete Principios Fundamentales de la Política Exterior de México. 1993, México, Partido Revolucionario Institucional, 97 pp.
- RENOUVIN, Pierre. Historia de las Relaciones Internacionales (siglos XIX y XX) 2a. ed. 1990, Edit. Akal, Madrid, 1308 pp.
- RICO, Carlos. México y el Mundo Historia de sus Relaciones exteriores, Tomo VIII, El Senado de la República, México, 1991, 201 pp.
- ROZENTAL, Andrés La Política Exterior de México en la era de la Modernidad. México, 1993, Ed. FCE, 198 pp.
- SANCHEZ Múgica, Alfonso F. El Procedimiento de Selección y Profesionalización del Servicio Exterior Mexicano de Carrera Tesis, 1994, FCPyS, UNAM, 188 pp.
- SARTORI, Giovanni La política. Lógica y Método de las Ciencias Sociales. México, Ed. FCE, 1984 pp. 261-318
- SEARA Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, 13a. ed. México, Editorial Porrúa, 1991, 733 pp.
- SEPULVEDA, Cesar et al. Compendio de Derecho Internacional para Oficiales de la Armada 2a. ed. México, IMRED, 1991, 511 pp.

BIBLIOGRAFIA

-----La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochentas, México, 1994, Ed. Fondo de Cultura Económica, 656 pp.

TOGORES, Luis Eugenio y Jose Luis Neila. La Escuela Diplomática. Cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992) Madrid, 1993, Ed. Gráficas Valencala, 595 pp.

VILARIÑO Pintos, Eduardo. Curso de Derecho Diplomático y Consular. Parte general y Textos codificadores, Madrid, Ed. Tecnos, 1987, 237 pp.

WILLIAMS, Marc. (editor) International Relations in the Twentieth Century: A reader, 1987, New York University Press, USA, 327 pp.

Hemerografía:

ARROYO PICHARDO, Graciela. "La globalización como caos: camino hacia la configuración del sistema histórico del siglo XXI" en Relaciones Internacionales, vol. XIII, núm 52, septiembre-diciembre 1991, UNAM, pp. 6-14.

BLACKBURN, Paul B. "The Post-Cold War Public Diplomacy of the United States" en The Washington Quarterly invierno 1992; Washington, 1992, pp. 75-86

CLIFT, Eleanor. "A man with a Mission" en Newsweek, 3 de octubre de 1994 pp. 36-39

DE ICAZA, Antonio. "El diplomático bilateral" en Revista Mexicana de Política Exterior No. 45, invierno de 1994, México, Instituto Maffas Romero de Estudios Diplomáticos, Pp. 7-16.

EISENSTADT, Todd "Cabildeo y relaciones públicas en Estados Unidos" en Este País, Número 15, junio 1992, pp. 2-21

FRANCO Hijuelos, Claudia. "El cabildeo como instrumento de política exterior: el caso del Tratado de Libre Comercio" en Revista Mexicana de Política Exterior, no. 46, primavera, Instituto Maffas Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1995, pp. 11-27.

HERNANDEZ-VELA, Edmundo. "La Doctrina Carranza en el umbral de una nueva sociedad internacional" en Revista Mexicana de Política Exterior, no. 39, verano 1993, México, pp. 41-47.

LANGHORNE, Richard. "The regulation of diplomatic practice: the beginnings to the Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961" en Review of International Studies, Richard Little (Ed.) Vol. 18, N°1, January 1992, Cambridge University Press. p.4

BIBLIOGRAFIA

KARNS, Margaret P. "Ad hoc multilateral diplomacy: the United States, the Contacto Group and Namibia" en International Organization, no. 41, vol. 1, invierno de 1987, World Peace Foundation, pp. 93-123.

OCHOA BRUN, Miguel Angel. "Los grandes cambios de la diplomacia moderna" en Revista Mexicana de Política Exterior No. 45, invierno de 1994, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Pp. 7-16.

POWELL, Bill. "A stoogier or a Savior?" en Newsweek, 27 de junio de 1994, pp. 48-50

ROZENTAL, Andrés. Los retos de la diplomacia y de los diplomáticos mexicanos para nuevo siglo" en Revista Mexicana de Política Exterior. 1994, verano, num. 43, IMRED, pp. 7-26.

ROSAS, María Cristina. "México en el Parlamento Europeo" en Etcétera, semanario, 24 de agosto de 1995, pp. 12-13

RUIZ SANCHEZ, Lucía Irene. La Convención sobre Misiones Especiales" en Revista de Relaciones Internacionales. Abr-Jun. 1993, No. 58, pp. 79-87.

-----, "Nuevas Formas de la Diplomacia: la función pública internacional" en Revista de Relaciones Internacionales. Jul-Sept 1992, No. 55, FCPyS, pp. 43-49

SATO, Ryuzo "Reaping the benefits of *Imperial Diplomacy*" en The Daily Yomiuri. Japón, julio 13, 1994, p. 6.

SIKKIK, Kathryn. "Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America" en International Organization, Vo. 47, No. 3, verano 1993, MIT Press, pp. 411- 441.

IJME "Oakley's Gambit", Octubre 25, 1993, p. 31

TUCH, Hans N. "Improving Public Diplomacy" en Foreign Service Journal. Washington, Mayo de 1990, pp.14-18.

WATERMAN, Peter. "El internacionalismo socialista ha muerto, ¡Viva la solidaridad global!" Nueva Sociedad, no. 122, noviembre-diciembre 1992. pp.47-54

WECKMANN, Luis. "Origen de las primeras misiones diplomáticas permanentes" en Foro internacional, México, Vol. 1, No. 2, oct-dic. 1960, El Colegio de México, pp. 268-298.

BIBLIOGRAFIA

Documentos:

XX Conferencia Mundial de Directores de Academias Diplomáticas e Institutos de Relaciones Internacionales, Memoria, 1993, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, 99 pp.

JACKSON, Richard Lee. "The Profile of Diplomats and Training to meet in an era of Globalization" (ponencia) Seminario Internacional "El Perfil del Diplomático en la era de la Globalización", Ciudad de México, 28 y 29 de julio.

PÉREZ BRAVO, Emb. Alfredo. conferencia dada en el Seminario "El Perfil del Diplomático en la era de la Globalización". México, 28 de julio de 1994.

Paradojas de un mundo en transición. Seminario Internacional Cd. de México, 24 y 25 de junio de 1993, coord., comp. y edición Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, serie Memorias, 1993, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 276 pp.

PRIMERA CUMBRE IBEROAMERICANA. Guadalajara, México, 1991. Discursos, Declaración de Guadalajara y documentos. 2a. ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, 364 pp.

SALINAS de Gortari, Carlos. El Cambio un Imperativo, textos de política exterior no. 39, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, 11 pp.

SOLANA, Fernando. Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República, México, 1989, colecc. Textos de Política Exterior, no. 21, Secretaría de Relaciones Exteriores, 30 pp.

-----, Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República 1989-1990, México, 1990, colecc. Textos de Política Exterior, no. 70, Secretaría de Relaciones Exteriores, 39 pp.

-----, Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República 1990-1991, México, 1991, colecc. Textos de Política Exterior, no. 107, Secretaría de Relaciones Exteriores, 37 pp.

-----, Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República 1991-1992, México, 1992, colecc. Textos de Política Exterior, no. 144, Secretaría de Relaciones Exteriores, 34 pp.

BIBLIOGRAFIA

TELLO, Manuel. Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, embajador Manuel Tello, al Senado de la República 1993-1994, México, 1994, colecc. Textos de Política Exterior, s/n, Secretaría de Relaciones Exteriores, 125 pp.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marzo, 1995, Secretaría de Gobernación 246pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29a. edición, Editorial Porrúa, 1993, 1010 pp.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, 1994, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 39 pp.

Ley de Tratados, 1992, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 160 pp.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989, 143 pp.