
La evolución de la diplomacia moderna*

Ronald P. Barston**

Esta ponencia considera la evolución de la diplomacia moderna desde 1945. El trabajo se basa en cuatro argumentos sobre la índole de los cambios ocurridos en la diplomacia: primero, el rápido crecimiento de la diplomacia de conferencia técnica y funcional en el plano internacional, observado desde el decenio de 1960, el cual ha tenido un efecto profundo en los métodos diplomáticos. Segundo, el periodo moderno, a medida que fue alejándose de la diplomacia de alta política de "viejo estilo", característica de los años entre guerras y que duró hasta los primeros años de la posguerra, se distingue por el rápido crecimiento de una variedad de instituciones regionales e internacionales. Tercero, la informalidad cada vez más evidente de los acuerdos internacionales. Esto refleja, en parte, el aumento del número de actores estatales o no; el contenido cada vez más *técnico* de la diplomacia, así como la participación internacional de lo que anteriormente se consideraban como ministerios o secretarías "interiores". Otra característica conexas de la informalidad de los acuerdos son los cambios correspondientes en la redacción de las obligaciones internacionales especialmente en la esfera del medio ambiente, en donde los instrumentos han tendido cada vez más a adoptar la forma de acuerdos "blandos" en vez de tratados "duros". Los primeros se caracterizan por obligaciones, directrices y declaraciones de principios substancialmente calificadas. Cuarto, la complejidad y el mayor volumen de la diplomacia moderna plantean demandas cada vez mayores a los recursos diplomáticos en términos de administración, personal, selección de aquello en lo cual se participará y la magnitud y el tipo de la representación en el extranjero.

* Ponencia presentada en el seminario "El perfil del diplomático en la era de la globalización", que tuvo lugar en el Instituto Mánitas Romero de Estudios Diplomáticos, el 29 de julio de 1994.

** Director del Programa de Política Marítima en *The London School of Economics and Political Science*.

Los cuatro temas mencionados se consideran bajo los títulos siguientes:

- a) El marco diplomático;
- b) los actores variables en la diplomacia;
- c) los avances en el método diplomático, y
- d) el contenido de la diplomacia.

Introducción

Cuando estudiamos los hechos ocurridos en la diplomacia desde 1945, es decir, los métodos y los medios empleados para dirigir e implementar las relaciones exteriores de un Estado (por lo general) vemos que son muy pocos los autores que examinan de una manera específica y sistemática la evolución de la esfera de acción de la diplomacia. Al considerar los cambios ocurridos después de 1945, Harold Nicolson señala dos características: el nuevo concepto democrático de la diplomacia, que requiere explicación pública y diplomacia "abierta" y el papel variable del embajador.¹ Aunque reconocemos que la influencia de los embajadores ha disminuido en algunos aspectos, esto ha sido compensado por la ampliación de su esfera de competencia a través de la diplomacia económica y comercial. Otros autores han señalado características específicas tales como el efecto que la fragmentación del sistema internacional ha tenido en la diplomacia;² la transferencia a las capitales nacionales del lugar donde se toman las decisiones; el alto nivel de las visitas al extranjero; el mayor número de tratados³ y la amplia variedad de ministerios o secretarías que participan en la diplomacia contemporánea, lo cual refleja la fusión de elementos de política nacional y política exterior.⁴ El resto de esta ponencia examina éstos y otros hechos en las cuatro esferas indicadas anteriormente: el marco, los actores, el contenido y los métodos.

¹ Harold Nicolson, *Diplomacy*. 3a. ed. Londres, Oxford University Press, 1963, p. 245.

² E.A.J. Johnson (Comp.) *The Dimensions of Diplomacy*. Baltimore, John Hopkins Press, 1964, p. 117-135.

³ Robert J. Pranger en Elmer Pliskie, *Modern Diplomacy: The Art and the Artisans*. Washington DC, American Institute, 1979, p. 79.

⁴ Adam Watson, *Diplomacy: The Dialogue Between States*. Londres, Methuen, 1984, p. 126.

El marco diplomático

La continua expansión de la comunidad internacional después de 1945 ha sido uno de los factores principales en la creación de una serie de características de la diplomacia moderna. La comunidad diplomática formada por cuarenta Estados y pico que creó las nuevas instituciones internacionales de la posguerra (ONU, FMI/BRF y GATT) se ha triplicado 25 años más tarde.⁵ Una tercera fase de expansión tuvo lugar después de 1989 con la fragmentación de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de Yugoslavia.⁶ El mayor número de miembros ha influido en los estilos diplomáticos, ha alterado el equilibrio del poder de votación en la Asamblea General de la ONU; ha moldeado continuamente la agenda de temas abordados por la Asamblea y ha llevado a la aparición de estilos de manejo de las conferencias de la ONU; la diplomacia de cabildos y de pasillos y otras características tales como la institucionalización del G-77⁷ en la ONU.

Otro efecto importante se ha observado en la entrada en vigor de los convenios. Por ejemplo, la de la Convención sobre Derecho del Mar, de 1982, que fue impulsada por los miembros más pequeños de la ONU como Honduras, San Vicente y, más tarde, Guyana en noviembre de 1993,⁸ sin la ratificación o aceptación de las principales potencias en aquel momento. Aunque la posibilidad de que los convenios entren en vigor sin la participación de los principales actores sigue existiendo en muchos casos, por ejemplo el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Afectan la Capa de Ozono,⁹ los acuerdos y la práctica de las instituciones internacionales, como se dirá más adelante, han consistido en establecer obstáculos a la entrada en vigor.

⁵ Fiji se convirtió en el miembro 127 de las Naciones Unidas en 1970.

⁶ Durante 1992, 13 estados fueron admitidos en las Naciones Unidas, incluidas nueve ex repúblicas soviéticas, tres que antes formaron parte de la República Yugoslava y San Marino. Estos Estados fueron Armenia, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán, Moldova, Turkmenistán, Azerbaiyán y Georgia; véanse resoluciones AG 46/241 del 31 de julio de 1992, y Croacia, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, resoluciones AG 46/238, 22 de mayo de 1992, 46/236, y 46/237 del 22 de mayo de 1992.

⁷ Durante los cinco primeros años de su existencia el Consejo de Seguridad aprobó unas ochenta y nueve resoluciones. En 1990 ese número se había elevado a 683, y el Consejo celebró más de dos mil novecientas reuniones. Índice de Resoluciones del Consejo de Seguridad 1946-1991, ST/LS/RSR. II/5, Naciones Unidas: Nueva York, 1992.

⁸ Convenio de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1992). De conformidad con los términos del Artículo 308 (1) este Convenio entrará en vigor un año después de la 60 ratificación. Algunos de los Estados más pequeños, incluidos Malta, Honduras, San Vicente y las Granadinas, Barbados y Guyana (el 60) hicieron que el Convenio entrara en vigor. Véase *Ocean Policy News*, v. X, n. 7, noviembre de 1993.

⁹ Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Afectan la Capa de Ozono, 26 ILM, 1541, 1550 (1987).

Una segunda característica estructural del marco diplomático posterior a 1945, que señalaremos brevemente aquí, es la creación de grandes bloques de 1947 a 1990: el sistema diplomático Este-Oeste, el establecimiento, después de la conferencia de Bandung, de un movimiento de países no alineados que inicialmente tuvo una dirección carismática, y la extensión al tercer mundo del marco de la agenda y las interacciones diplomáticas después de 1964 con la UNCTAD, y el NOEI en la conferencia de Argel de 1973. Se han establecido otras agrupaciones diplomáticas especiales de países en desarrollo, vagamente vinculadas con el G-77, por ejemplo, en el FMI (G-24)¹⁰, que reflejan las presiones financieras y económicas que los países en desarrollo ejercían para internacionalizar una variedad de objetivos relacionados con el desarrollo. También estas aspiraciones fueron canalizadas infructuosamente durante el periodo diplomático en gran escala de las conferencias Norte-Sur.¹¹

Aparte de las estructuras globales mencionadas, el periodo, particularmente desde los últimos años del decenio de 1960, se ha caracterizado por el desarrollo continuo de la diplomacia multilateral regional. La mayor parte de estas agrupaciones tiene una base económica. Una excepción en el campo de la seguridad fue el establecimiento del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). A guisa de ilustración de las instituciones económicamente orientadas, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) es un ejemplo interesante de institución regional que en su diplomacia ha permanecido esencialmente ocupada con cuestiones económicas en vez de expandirse en la esfera de la defensa en el periodo de la guerra fría.¹² Los lazos de la ASEAN con sus interlocutores (por ejemplo, Australia, Nueva Zelandia, Reino Unido, Estados Unidos) son también un ejemplo interesante del fenómeno de la diplomacia *asociativa* funcional. El fin de la guerra fría en 1990-1991 creó oportunidades para que la diplomacia regional de la ASEAN se extendiera en comparación con la de otros países del Asia Sudoriental.

Desde 1990 el regionalismo económico se ha convertido en una característica notable del sistema internacional. En Europa, hace poco tiempo, Estados Unidos completó negociaciones en un nivel gubernamental para ampliar sus relaciones con Austria, Suecia y Noruega. Las relaciones de Estados Unidos con Europa Oriental y la Federación Rusa fueron factores importantes en la decisión de conceder a ésta la calidad de miembro político y, con ello, transformar el funcionamiento de las cumbres económicas del G-7 occidental, el cual fue

¹⁰ R. P. Barton, *Modern Diplomacy*. Londres, Longman, 1991. p. 137-138, 169.

¹¹ Balgat Korum, "North-South Conflict" en R. P. Barton, *International Politics since 1945*. Aldershot, Edward Elgar, 1991. p. 92-112.

¹² R. P. Barton, *Modern...* p. 109-112.

establecido en 1975. Entre otros ejemplos del crecimiento del regionalismo económico después de la guerra fría figura el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Agentes de la diplomacia

En esta parte de la ponencia consideraremos cuatro aspectos de los factores que afectan a quienes participan en la diplomacia. En primer lugar, una característica notable de la diplomacia moderna es el papel realizado de la diplomacia *personal* del jefe de Estado o de Gobierno.¹³ En segundo lugar, el desarrollo de la diplomacia multilateral de la posguerra ha sido testigo de la participación periódica de una mayor variedad de ministerios que tienen algo que ver con las relaciones exteriores; por ejemplo, industria, aviación, medio ambiente, transportes, aduanas, salud, educación y deportes. Para el ministerio de Relaciones Exteriores la tarea estriba en establecer en efecto una posición señera o en coordinar de otro modo tanto la formulación *como* la implementación de los acuerdos internacionales. Esto es particularmente importante en los acuerdos técnicos en los cuales la elección del representante, la redacción de las instrucciones y el seguimiento después de las negociaciones son especialmente importantes. En tercer lugar, la diplomacia moderna se distingue particularmente por el desarrollo de la diplomacia personal que realiza el jefe de Estado o de Gobierno. Con frecuencia, estas iniciativas son a expensas del embajador local que podría tener sólo una participación *formal* limitada, por ejemplo, en una cumbre especial. Sin embargo, cabe argumentar que si bien la importancia de la información política, que es parte de la diplomacia tradicional, ha sido menoscabada por los avances en las comunicaciones, se ha exagerado la declinación del papel del embajador. Este papel sigue siendo importante en términos de explicación de la política en momentos cruciales; evaluaciones políticas; participación en las actividades económicas y comerciales, y participación ocasional en conferencias internacionales.

Métodos diplomáticos

En esta parte nos centraremos en la evolución de los métodos diplomáticos y, de manera particular, en el desarrollo de la diplomacia de conferencias

¹³Op. cit. p. 98-99.

multilaterales. Con fines analíticos podemos distinguir seis tipos de conferencias multilaterales:

- a) Conferencias *ad hoc*.
- b) Conferencias en la cumbre (jefes de Gobierno); por ejemplo, Estados Unidos-Rusia; cumbres de la Unión Europea.
- c) Conferencias normativas multilaterales; por ejemplo, Conferencia sobre Derecho del Mar (1974-1982); Protocolo de Montreal.
- d) Conferencias de nivel técnico; por ejemplo, de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); Organización Marítima Internacional (OMI).
- e) Conferencias regionales periódicas; por ejemplo, reuniones de ministros de Relaciones Exteriores o de Finanzas.
- f) Conferencias preparatorias.

Uso de la decisión por consenso

El uso de la decisión por consenso y no por unanimidad o mayoría de votos es una característica importante de la diplomacia de las conferencias multilaterales, especialmente las normativas, técnicas permanentes y preparatorias. El uso de la toma de decisiones por consenso se formaliza en el reglamento desde el inicio de una conferencia. Por ejemplo, la Conferencia sobre Derecho del Mar (1974-1982) fue una de las primeras grandes conferencias multilaterales normativas convocadas por la ONU en la posguerra que funcionó basándose en el consenso. En este contexto también es interesante señalar la declinación del papel de la Comisión de Derecho Internacional en la preparación de los proyectos de artículos del tratado *antes* de las conferencias normativas.¹⁴ Esa función se ha dejado cada vez más a cargo de la conferencia que puede tener una fase preparatoria o no. En general, la práctica estatal en las conferencias multilaterales indica que la labor de redacción es realizada ahora, en gran parte, por el ministerio de Relaciones Exteriores y los representantes técnicos y no por el personal jurídico.

¹⁴ Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, Reglamento, A/Conf. 62/30/ Rev. 3, Apéndice del texto del Pacto de Caballeros sobre Consenso del 27 de junio de 1974.

El uso del consenso en las negociaciones de tratados debe distinguirse de los procedimientos que gobiernan la *implementación* del acuerdo. Por ejemplo, el Protocolo de Montreal sobre Substancias que Afectan la Capa de Ozono contiene disposiciones sobre las futuras obligaciones financieras de los Estados partes en el convenio,¹⁵ que requieren que cualquier cambio futuro en tales obligaciones se efectúe sobre la base de un consenso. La preocupación por el uso del consenso obedece principalmente a dos razones:

- 1) Su efecto debilitador de las obligaciones al buscar el denominador común más bajo con la creación de compromisos formulados con vaguedad o demasiado generales.
- 2) El temor de algunos Estados de no poder proteger suficientemente sus intereses con tal procedimiento. El efecto del consenso es aumentar las probabilidades de que los acuerdos no se ratifiquen. Un ejemplo de salvaguardas que denotan la segunda de las preocupaciones mencionadas se encuentra en el Artículo 7 del Sistema General de Preferencias Comerciales adoptado por el G-77 en 1988.¹⁶ Este artículo permite que cualquier miembro haga una propuesta o una moción que puede ser decidida por mayoría de votos.

Otros cambios en los métodos diplomáticos

Los métodos usados en las conferencias multilaterales para pasar de las declaraciones de posición iniciales a textos consolidados y finalmente convenidos han sufrido algunos cambios importantes. Estos cambios han sido influidos por factores tales como el debilitamiento del efecto de los grandes bloques, la fragmentación después de la guerra fría y la formación de grupos sobre la base de intereses particulares estrechos. Si el proceso para llegar a un acuerdo en las conferencias multilaterales normativas, sobre todo durante los decenios de 1970 y 1980, entrañó la elaboración de proyectos de artículos patrocinados por grupos de Estados, esto es ahora mucho menos frecuente. La importancia ha pasado a las secretarías, los presidentes de las conferencias y los presidentes de los grupos de trabajo. Estos procedimientos han llevado a un uso cada vez mayor de "documentos informales" (propuestas informales que no están directamente relacionadas con un país o un bloque particulares);

¹⁵ Protocolo de Montreal sobre Substancias que Afectan la Capa de Ozono, 26 I.L.M. 1541, 1550, (1987).

¹⁶ Acuerdo sobre SDPC entre Países en Desarrollo, 13 de abril de 1988, 27 I.L.M. 1204, (1988).

proyectos de resúmenes y textos elaborados por la secretaria, el presidente de la conferencia y amplias intercesiones de grupos intermediarios. Otra novedad en la diplomacia multilateral técnica es el uso de los llamados "grupos de correspondencia" que consisten en representantes de los actores principales en asuntos particulares que mantienen relación y elaboran proyectos de textos entre los periodos de sesiones de una conferencia técnica permanente. En cierto modo, estas novedades hacen que a los bloques o a los grandes grupos les resulte más difícil influir, debido al uso de un grupo básico. También a este respecto los Estados individuales, en virtud de las limitaciones en el tamaño de las delegaciones y los conocimientos, pueden encontrar que les resulta muy difícil participar e influir en los resultados. Aunque en esta ponencia hemos señalado que los procesos de tipo gran bloque están en vías de desaparición, una característica estructural muy marcada es la persistencia de una división general Norte-Sur en la diplomacia multilateral.

Implantación: avances en los acuerdos internacionales

Los principales avances en materia de acuerdos internacionales son la tendencia continua a utilizar instrumentos flexibles o de múltiples usos (por ejemplo, los protocolos) y el uso cada vez mayor de instrumentos informales. Uno de los principales instrumentos informales que se utilizan es el Memorandum de Entendimiento (MDE), celebrado generalmente por ministerios u organismos gubernamentales con sus contrapartes extranjeras. El MDE simboliza, sobre todo, tanto el *contenido* variable de la diplomacia moderna, que se apoya en una amplia variedad de organismos en la esfera externa (por ejemplo, salud, trabajo, aduanas, tecnología, transporte, educación, turismo) como la fusión de las políticas interior y exterior. Aunque, en ciertas circunstancias, los MDE entran apropiadamente en la categoría de tratados porque crean una obligación legal, están escritos en el lenguaje de los mismos y son plenamente exigibles; en otras, no entran en esa categoría y pueden ser considerados más apropiadamente como acuerdos administrativos internacionales. Ejemplo de estos últimos es el MDE celebrado entre Estados Unidos y Suiza sobre Asistencia Mutua en Asuntos Penales. Este MDE tiene por objeto fomentar la cooperación de las autoridades policíacas en delitos relacionados con lavado de dinero y estupefacientes. La forma más suave del MDE se pone de manifiesto en el preámbulo que recalca el carácter *administrativo* del instrumento: "Este MDE no pretende crear obligaciones legales. Incluye declaraciones de intención de las dos partes".

Además, los MDI se usan entre instituciones internacionales, por ejemplo, para facilitar la cooperación entre las instituciones respectivas en un asunto particular. Estos instrumentos tienen un carácter esencialmente administrativo. Otros ejemplos de acuerdos informales son los acuerdos provisionales y las declaraciones, aunque muy pocas de estas últimas son normativas; por lo general, son documentos que expresan una intención de política. Algunas veces los acuerdos provisionales pueden tener una formalidad de contexto considerable, por ejemplo, el Acuerdo Provisional entre Israel y Jordania de julio de 1994. El acuerdo es informal en el sentido de que *políticamente* es lo más que se puede lograr en esa etapa y, *legalmente*, está en espera de un instrumento cabal permanente.

El efecto de las instituciones internacionales en la práctica de los tratados también se observa en el uso difundido de instrumentos informales, como acuerdos marco y planes de acción. Los acuerdos marco han sido particularmente usados en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), por ejemplo, el Programa del PNUMA para Marcos Regionales. La crítica principal a los acuerdos marco es que si bien proporcionan un "cascarón", deben ir seguidos de disposiciones detalladas y apoyo financiero. En un gran número de casos, los acuerdos marco regionales, al igual que los planes de acción, se quedan en cascarones vacíos: llenos de buenas intenciones pero faltos de implementación.

El sistema internacional en el decenio de 1990: problemas para la diplomacia

En esta ponencia nos hemos centrado en tres características de la diplomacia que ha evolucionado desde el decenio de 1970: en primer lugar, el volumen y la complejidad cada vez mayores del objeto de la diplomacia; en segundo lugar, los patrones de regionalismo cada vez mayor y, finalmente, la inestabilidad del sistema internacional en el decenio de 1990. No toda esta inestabilidad puede atribuirse forzosamente al fin de la guerra fría. En el decenio de 1990 la comunidad internacional se enfrenta a una compleja variedad de problemas nuevos o reformulados. El primero y más importante de estos problemas son los mecanismos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La Agenda para la Paz del secretario general de la ONU sigue siendo un instrumento apremiante que exige la implementación internacional. En ese contexto es necesario desarrollar procedimientos a fin de fortalecer las operaciones de la ONU para mantener y establecer la paz; el mando y el control internacionales

de las fuerzas de la ONU, y los mandatos de las operaciones de la ONU para mantener o establecer la paz. Además, hay una variedad de problemas que han resultado de los conflictos étnicos y la fragmentación de Estados soberanos. Estos plantean interrogantes a medida que la línea entre los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas se vuelve borrosa. ¿En qué circunstancias debe intentarse la ayuda humanitaria internacional? ¿Cuál será la misión de la ONU? ¿Cómo se financiará? ¿Qué dirección seguirá? Otras preguntas parecidas han surgido acerca de si las Naciones Unidas debe involucrarse al apoyar esfuerzos nacionales para restablecer gobiernos particulares. En la raíz de estas preguntas hay otras acerca de la reforma general de la ONU y de sus mecanismos financieros.

Aparte de lo anterior, la agenda de las relaciones internacionales, como hemos dicho, ha seguido ampliándose. Entre los problemas nuevos o renovados figuran: los refugiados, el hambre, las cuestiones ambientales en la regulación del comercio internacional, las disputas pesqueras, el fraude financiero internacional, el aumento del nivel de los mares en el mundo y los Estados insulares, la disminución de la capa de ozono y muchos más.

Los retos para la diplomacia contemporánea pueden agruparse en tres esferas: participación, reclutamiento e implementación-seguimiento. En lo que respecta a la primera, los gobiernos nacionales necesitan contraponer los escasos recursos de organización al volumen cada vez mayor de actividad diplomática. Los planificadores de las cancillerías deben preguntarse constantemente a cuáles conferencias internacionales es necesario asistir, *quién o quiénes* deben asistir (nivel-escala de representación) y *cuándo* hay que participar activamente. Segunda, la evolución de la diplomacia moderna ha planteado importantes preguntas sobre el tipo de diplomáticos reclutados y su subsiguiente formación. Es evidente que la era del diplomático apto para todo ha terminado (si es que alguna vez existió). Tercera, hay factores relacionados con el manejo eficiente de la diplomacia que permiten a los gobiernos nacionales funcionar internacionalmente con más eficacia. Entre esos factores figuran: los registros actuales, los archivos, las bases de datos sobre aptitudes especiales, o la experiencia de conferencias en el seno del ministerio de Relaciones Exteriores. Este último factor incluiría el registro de las delegaciones nacionales enviadas a conferencias internacionales especificadas que podrían servir de apoyo en la capacitación, y la utilización de personal retirado en tareas especializadas. El reto fundamental es evaluar y relacionar constantemente los recursos diplomáticos nacionales con los papeles internacionales.
