
Retos para la formación diplomática en América Latina y el Caribe

*Estuardo Marrou Loayza**

Las funciones que en el futuro deberán asumir las Academias Diplomáticas de América Latina y el Caribe, frente a los retos del nuevo siglo, son, sin duda alguna, un asunto actual, oportuno y especialmente importante. De ahí la relevancia de colocarlo en la mesa de discusiones, como de hecho lo hizo el Instituto Matías Romero (IMAR), anfitrión de esta magna reunión.

La preocupación por los cambios trascendentales que se producen actualmente en las relaciones internacionales son objeto de estudio y análisis para, además de investigadores y profesores universitarios, quienes tienen una responsabilidad política en el gobierno de todos los países.

De acuerdo con lo anterior, a juicio de la Academia Diplomática de Perú, esta preocupación por las transformaciones en las relaciones internacionales se acentúa en los ministerios de Relaciones Exteriores dado que los retos con los cuales nos confronta el nuevo siglo son de carácter global y requieren, por ende, de una respuesta global, es decir, de una respuesta política, que englobe factores económicos, jurídicos y culturales; la política es la representación de todos los intereses de la sociedad.

* Director de la Academia Diplomática de Perú. Documento presentado durante la VII Reunión de Academias Diplomáticas de América Latina y el Caribe, celebrada en la Academia Diplomática del Instituto Matías Romero, en México, D. F., los días 13 y 14 de diciembre de 1999.

Globalización y retos

En el mundo de hoy, es preciso determinar de qué retos se habla. Hay un solo proceso, llamado de globalización, que produce todos estos retos. La globalización se refiere a una economía global, es decir a una economía que trabaja a nivel planetario; una economía en la cual el capital, el trabajo, la información, la materia prima, la administración y la organización están internacionalizados y completamente interdependientes.

La antigua y rígida división internacional del trabajo, determinada espacialmente, ha entrado en proceso de disolución. En la actualidad es reemplazada por una economía mundial dinámica, dirigida por las actividades globales de los actores económicos. A actores globales corresponden mercados globales.

La globalización en la política y el Estado

Existe una gran confusión con respecto a los efectos de la globalización, especialmente en la política y el Estado, los dos asuntos más sensibles en cuanto se refieren a la legitimidad del diplomático en el mundo de hoy, así como a los requerimientos que su formación exige a la luz de lo que debe ser en el futuro el ámbito de sus actividades.

Características del proceso

1. Las exportaciones y las importaciones crecen 150 veces más rápido que las transacciones internas nacionales en el mundo. Ello se debe a la construcción de redes globales de producción, las cuales generan transacciones privadas que tienen lugar a través de las fronteras.
 2. Las inversiones directas extranjeras crecen tres veces más rápido que el propio comercio.
 3. El intercambio financiero en el mundo rebasa los 1000 millones de dólares al día, cantidad mayor al total de las reservas
-

en moneda extranjera de todos los gobiernos. El sistema financiero se encuentra radicalmente globalizado, hecho que plantea un reto fundamental a los gobiernos en el campo económico.

4. El control de capitales ha ido desapareciendo; el valor de las divisas se determina por el mercado y no por los Estados.
 5. A la velocidad de las transacciones económicas contribuye el insospechado desarrollo de la informática y los medios de comunicación electrónicos.
 6. La política financiera del Estado debe tener la aprobación de los centros financieros internacionales; de otra manera, sufriría las consecuencias de la pérdida de valor de su moneda y las consiguientes dificultades para acceder al capital.
 7. Las redes de producción están organizadas en forma global y no nacional; esto trae consigo la impresión de que las fronteras están desapareciendo.
 8. La lógica privada de la economía global parece haber desplazado la lógica política y, con ella, su máxima expresión: el Estado, el cual es visto por algunos especialistas como un asunto en proceso de desaparición y, por otros, como uno reducido a un papel totalmente marginal.
 9. Asimismo, el Estado se ha visto ensombrecido por la pluralidad de actores que han emergido en la escena internacional, entre los cuales cabe destacar a las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones internacionales e, incluso, el individuo.
 10. Además, la legitimidad del propio Estado para asegurar los derechos de sus ciudadanos es puesta en tela de juicio; de ahí la creación de tribunales internacionales para juzgar diversos delitos en contra de los derechos humanos.
-

11. La difusión del poder trasnacional de las actividades económicas también parece provocar una revisión del concepto de soberanía.
12. La política, en suma, se ve desplazada por la economía y las tradiciones liberal-idealistas de las relaciones internacionales. En correspondencia con la política, sufre el Estado, su máxima expresión, y con el Estado, sus dos instrumentos más importantes en tiempos de guerra y de paz: el militar y el diplomático.

En torno al Estado y la política

Hoy día, la formulación que Raymond Aron planteó en su libro *Paz y guerra entre las naciones* con respecto a las relaciones interestatales parece muy lejana. A propósito de ello, afirmaba lo siguiente:

las relaciones interestatales se expresan en y por medio de conductas específicas, las de aquellos personajes que yo llamaría simbólicos, el diplomático y el soldado [...] Las relaciones interestatales presentan una característica original que las distingue de cualesquiera otras relaciones sociales: se desarrollan a la sombra de la guerra o, para emplear una expresión más rigurosa, las relaciones entre los Estados llevan consigo, por esencia, la alternativa de la guerra o de la paz.

El orden “westfaliano” del mundo, cuyos únicos actores eran los Estados en las relaciones internacionales, ha comenzado a disolverse. En consecuencia, el mundo del siglo XXI dejará de ser exclusivamente una sociedad de Estados. Debe tenerse presente, sin embargo, que la disolución del orden que produjo la paz de Westfalia no significa la desaparición del Estado; se trata, más bien, de un cambio en el escenario dentro del cual éste tiene que operar.

El capital trasnacional, orientado a maximizar su campo de acción y a aumentar sus utilidades, puede contribuir, sin duda alguna, a la destrucción de la infraestructura de las instituciones públicas del Estado. Es posible observar, no obstante lo anterior, que una mayor participación en la economía globalizada está en estrecha relación con un mayor papel del Estado. De este modo, un Estado fuerte se convierte en una ventaja competitiva y contribuye, además, a aislar a la población de la vulnerabilidad que supone el

impacto de la globalización. El caso de los tigres asiáticos ejemplifica cómo una burocracia capaz, poderosa y competente puede ser una condición *sine qua non* para una mejor integración de la economía nacional en espacios económicos globalizados.

Una economía postindustrial, caracterizada en buena medida por la producción de conocimiento, requiere de Estados fuertes, estables y predecibles para asegurar los derechos de propiedad de tales bienes intangibles. En los Estados modernos, las fronteras territoriales no están desapareciendo. Como un fenómeno aparejado a las transformaciones en torno al Estado y a la política, las nuevas fronteras económicas se superponen a las fronteras clásicas de los Estados.

Existe, ciertamente, una difusión del poder, que afecta la soberanía de los Estados. Sin embargo, esa difusión obedece a una lógica política, en la medida en que se produce básicamente a través de los procesos de integración.

La formación diplomática

1. El Estado va a permanecer; de ahí la vigencia de la categoría de interés nacional y de la función política del Estado: la búsqueda del bienestar de su población.
 2. La labor del diplomático continuará siendo la de servir al interés nacional de su país.
 3. La formación del diplomático es hoy más compleja, habida cuenta de que el escenario ha cambiado radicalmente para el Estado. Éste debe convertirse en un post-Estado en condiciones de coordinar con criterio político una agenda unificada y competente, que comprenda tanto las cuestiones económicas, es decir aquéllas vinculadas, entre otras, al comercio, a las inversiones, a los mercados financieros internacionales, así como a los sistemas de educación, protección del medio ambiente y otros temas de la agenda internacional.
 4. Las academias diplomáticas deben contar dentro de sus planes de estudio con cursos que incluyan las características
-

de una economía globalizada, sin perder de vista los relacionados con la ciencia política, la historia de las ideas políticas y la teoría de las relaciones internacionales, entre otros temas que crean la base teórica para la comprensión de una economía globalizada.

5. Una materia que requiere de un cuidadoso seguimiento es el derecho internacional público. Puesto que la sociedad de Estados ya no es exclusiva y el derecho internacional público es una creación de los Estados, el nuevo escenario de las relaciones internacionales sugiere la revisión de varios principios y normas que tradicionalmente han constituido su contenido. Así, por ejemplo, el principio de no intervención está siendo revisado, en especial debido a que los países desarrollados tienen como objetivo político asegurar la estabilidad de los mercados. Por su lado, el principio de autodeterminación de los pueblos también parece ser puesto en cuestión pues, para un mejor funcionamiento de los mercados globales, tampoco resulta conveniente una posterior parcelación del planeta.
 6. Con respecto a la reformulación del derecho internacional público, se corre el riesgo de que ésta obedezca sólo al interés de las grandes potencias y de que su cuestionamiento, en cambio, cree inestabilidad y desorden en el plano internacional. Las academias diplomáticas no deben, en consecuencia, limitarse a la enseñanza del derecho internacional público clásico; también deben centrarse en la dinámica que lo está transformando.
 7. Con respecto al derecho diplomático, concretamente con relación a la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, el ejercicio de la función diplomática no debe variar en forma sustancial. Es decir, las funciones de representación, protección, negociación, información y promoción deberán ser las mismas, aunque cuenten con una mayor amplitud de los asuntos que tengan que tratarse, en especial porque éstos abarcarán cuestiones de comercio, de tecno-
-

logía, de inversiones, de coordinación monetaria, entre otras, propias de una era en proceso de globalización.

8. En cuanto a los objetivos clásicos de la guerra, que igualmente había sido “estatizada”, han cambiado de naturaleza. Ahora, no se trata de la conquista territorial o de la lucha por el poder como fin, sino de asegurar la estabilidad de los mercados. El objetivo es, por ende, el mantenimiento de la estabilidad y la prevención de conflictos y crisis a nivel internacional.
 9. Estados Unidos acaba de decidir que no va a ratificar el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT, por sus siglas en inglés). Casi todos los países del mundo mantienen, igualmente, una capacidad de defensa suficiente para la supervivencia del Estado.
 10. En resumen, el concepto de seguridad ha cambiado, pero no ha desaparecido la decisión política de perseguir objetivos por la vía militar, aunque éstos sean los de asegurar el mercado.
 11. De lo anterior se desprende que la formación de un diplomático se haya tornado más compleja. Hoy, como antes, requiere de una formación política de base así como de un dominio de las nuevas características de las relaciones internacionales.
 12. Cada país debe estar en condiciones de coordinar las actividades de varias carteras ministeriales con el objeto de definir una agenda global; de ahí que la formación política cobre nuevamente importancia, como representante que es de todos los intereses de la sociedad.
 13. La coordinación de una agenda de esta naturaleza debe residir en los ministerios de Relaciones Exteriores. Por su parte, las academias diplomáticas deben estar en condiciones de producir diplomáticos con capacidad de análisis para
-

percibir la complejidad de las relaciones internacionales y para coordinar dicha agenda.

14. Otra característica del proceso de globalización es la tendencia a la regionalización y la conducción de procesos de integración. El comercio mundial se concentra en gran medida en los acuerdos regionales, como la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), entre otros. Dos terceras partes del comercio global de los países de la UE tienen lugar dentro de sus fronteras, en el TLC equivale a 50% y en el Mercosur a 20%.
 15. De lo anterior se deduce que la participación de los países latinoamericanos en los procesos de integración requiera de diplomáticos que sean miembros de ministerios de Relaciones Exteriores en condiciones de administrar la participación de sus países en los procesos de integración de los cuales forman parte.
 16. Las coordinaciones de carácter político de los países latinoamericanos, conducidas por diplomáticos, deben llevar a una posición conjunta de negociación con Washington, en relación con la propuesta estadounidense para crear una zona de libre comercio en el continente.
 17. La cooperación política y económica debe asimismo cobrar nuevas dimensiones con vistas a la constitución de gobiernos regionales dentro de la arquitectura de un gobierno global, a largo plazo.
 18. La coordinación de una agenda global para cada Estado y el tratamiento de una agenda igualmente global en el nivel de las relaciones internacionales presuponen un reto enorme. De conformidad con lo anterior, las academias diplomáticas deben reformular totalmente sus programas de estudios, a fin de preparar funcionarios diplomáticos con una percepción integral de la multiplicidad de actores en las relaciones
-

internacionales, que coexisten con el Estado y que configuran, como ya se ha expresado, un nuevo escenario para la actuación del diplomático. Además, el diplomático debe estar en condiciones de percibir el grado de interdependencia que crean las transacciones, especialmente de los actores transnacionales.

19. A la luz de los procesos de integración, se produce un traslado de poder, es decir de soberanía, hacia los órganos centrales del proceso. A propósito de lo anterior, el diplomático debe ver este proceso dentro de una lógica política y no económica. Una academia diplomática que se anticipe a los retos que supone esta evolución requiere de un estudio profundo de lo que es la teoría del Estado, clásica durante la época de la República de Weimar, y que recobra vigencia en los medios académicos alemanes. Igualmente, supone el estudio de los clásicos de la teoría de la soberanía a fin de reformularla a nivel jurídico, sin que ello signifique que deje de perder su contenido político. Obviamente el criterio de Max Weber según el cual el Estado es aquella entidad que ejerce el monopolio legítimo de la violencia, es puesto asimismo a discusión en cuanto se pone en duda la concentración del poder que supone el ejercicio absoluto de la soberanía. No obstante, lo que al respecto se discute o revisa es, como ya se ha expresado, su formulación jurídica —no su contenido—, cuyos alcances seguirán siendo determinados por los objetivos del Estado en cuanto se refiere a la búsqueda de seguridad y bienestar para sus ciudadanos.
 20. México participa activamente en la evolución del TLC con sus poderosos vecinos del norte. A juicio de la Academia Diplomática de Perú, el *desideratum* de la diplomacia latinoamericana es ver a un México que comparte los designios de los pueblos latinoamericanos y que integra este bloque, al cual pertenece por cuestiones de raza, cultura e historia.
 21. Los programas de estudio de una academia diplomática deben partir de una percepción seria y realista de las cosas.
-

En este sentido, la Academia Diplomática de Perú no se ha dejado llevar por conclusiones apresuradas a las cuales han llegado muchos académicos, especialmente inspirados en el proceso de globalización, así como en la rapidez y el alcance de las transacciones económicas, que parecen desconocer limitaciones de espacio y de tiempo.
