

I Encuentro Internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana de Cooperación
Universitaria

“América Latina: Dilemas y desafíos de cara al siglo XXI”.

Universidad de Belgrano. Ciudad de Buenos Aires. Argentina. 11y 12 de Marzo de
2004.

Titulo de la ponencia: “BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL PAPEL DE LOS
AGENTES DIPLOMÁTICOS”. Evolución y crítica de la activi-
dad en un mundo globalizado.

Autor(es): Fernando Pedro Meinero

Institución: Mestrado em Integração Latino-americana – Universidade Federal de Santa
Maria – RS / Brasil.

Dirección: Rua Dutra Vila 211 / Ap. 404 – Santa Maria – RS / Brasil.

Teléfono: (55) 2172412 – (55) 99192064

E-mail: fernandomeinero@yahoo.com.ar

RESUMEN

La diplomacia existe desde que el hombre se organizó en grupos sociales y los mismos trabaron relaciones entre si. Sin embargo, sólo en la Edad Moderna, con la consolidación de los Estados nacionales en Europa, es que surgen las condiciones institucionales y políticas, como también las tecnológicas, para el desarrollo de la diplomacia moderna. La crisis del modelo estatal de Westfalia, como consecuencia del proceso de globalización que vivimos, es el hecho de mayor impacto sobre la actividad diplomática, debido al vínculo esencial entre Estado y diplomacia como institución creada por aquél para servirle. Se ha producido una desconcentración del ejercicio de la política externa de los Estados en el seno de los propios gobiernos. La proliferación de nuevos interlocutores dentro y fuera del aparato estatal y una serie de cambios tecnológicos propios de la era de la información, han replanteado las funciones clásicas y están llevando a la búsqueda de un nuevo lugar para ellos, en el que cuenten con ventajas sobre los demás, gracias a su formación. Por su formación general, así como por su responsabilidad dire-

cta con el interés de toda la Nación y no de sectores en particular, se encuentran en una posición privilegiada para asumir el papel de coordinadores de las distintas áreas en que se divide la acción externa de los Estados.

ABSTRACT

The diplomacy exists since men were organized in social groups and they began relationships between them. However, only in the Modern Age, just with the consolidation of the National States in Europe, was the moment when the institutional and political conditions appeared, as well as technological ones, for the development of the modern diplomacy. The crisis of the State-pattern of Westphalia, a consequence of the globalization process, is the most significant fact which affects the diplomatic activity, because of the essential bond between State and diplomacy, an institution created by the State to serve it. The States' foreign affairs exercise dispersion has occurred also inside of the national governments. The new speakers' proliferation inside and outside of the States and many technological developments, characteristic of the *information age*, have given a new meaning to the classic diplomatic functions, and they are taking to search a new place to the diplomatic agents that have advantages on the other ones, because of their preparation. Owing to the fact of their general preparation, as well as their right responsibility with the interest of the whole Nation and not of sectors in particular, they are in a special position to work as coordinators of the different areas which the external affairs of the States are divided.

“BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL
PAPEL DE LOS AGENTES DIPLOMÁTICOS”

Evolución y crítica de su actividad en un mundo globalizado

Fernando Pedro Meinero*

I. Introducción

La actividad diplomática se puede definir como aquella que engloba el conjunto de actos tendientes a la ejecución de la política externa que el Estado decide en su más alto nivel de poder.¹

Seitenfus nos advierte sobre el error en que comúnmente se incurre al confundir la política externa con la actividad diplomática. La diplomacia sólo constituye la fase de ejecución de una determinada estrategia de negociación para alcanzar los fines del Estado, al tiempo que la política externa es una actividad estrictamente intelectual.²

Para la aplicación de la política externa, los Estados cuentan, según Raymond Aron, con dos instrumentos esenciales: el soldado y el agente diplomático.³ Si la estrategia es el arte de vencer, la diplomacia es el arte de convencer - tal vez sea mejor hablar de persuadir -. Ambas actividades implican mucho más que las opciones de guerra o paz, puesto que la diplomacia no cesa su actividad en los tiempos de guerra y la estrategia también se ejecuta en tiempo de paz. Por otro lado, la diplomacia coopera en vastas áreas, como por ejemplo la comercial, en las cuales la cuestión de la guerra o la paz no es algo que se discuta y sí un dato *a priori* para su desarrollo.

En principio, cada Estado es libre para instituir y elegir aquellos que lo representan en la vida internacional. Esta prerrogativa pertenece al Jefe de Estado (o de Go-

*Alumno del Mestrado em Integração Latino-americana de la Universidad Federal de Santa Maria – Rio Grande do Sul/Brasil.

¹ BARBOZA, Julio. *Curso de Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Zavalia. 1999. p. 196.

² SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. San Pablo: Manole. 2004. p. 110.

³ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Traducción: Sérgio Bath. Brasília: Editora UNB. p. 52.

bierno) conforme los preceptos constitucionales. De este modo, los representantes actúan siguiendo sus instrucciones y sólo responden a su Estado por el cumplimiento de las mismas. Son servidores del Estado.

Ninguna potencia se encuentra jurídicamente obligada por el Derecho Internacional a entrar en relaciones con otra y por ello no son compelidas a enviar o recibir representantes de otros Estados, a no ser que se hayan comprometido mediante la firma de un tratado internacional. Desde un punto de vista formal se trata de una verdad indiscutible, sin embargo es inconcebible que un Estado no mantenga relaciones con sus pares y es precisamente el intercambio de representantes entre Estados la manifestación más clara de la apertura de sus relaciones.⁴ Este intercambio se ejerce bajo el principio de reciprocidad (mutuo consentimiento, art. 2 de la Convención de Viena de 1961),⁵ de modo que el envío de representantes implica la obligación de recibir, aunque existan algunas excepciones. Es lo que se conoce como *jus legationis*, activo y pasivo.

II. El surgimiento de la institución

Se puede afirmar que la diplomacia existe desde que el hombre se organizó en grupos sociales y los mismos trabaron relaciones entre sí. Aunque se admita que éstas eran de naturaleza predominantemente bélica, hubo momentos en que estos grupos consideraron oportuno establecer treguas, aunque precarias. En la medida en que tales treguas envolvían negociaciones explícitas o tácitas, ya nos encontraríamos frente a manifestaciones primitivas de diplomacia.

Ya en el siglo XIV a.C., encontramos algún tipo de relación formal entre egipcios y los pueblos que ocupaban la Mesopotamia. Sin embargo, fue el estrecho contacto

⁴ PLANTEY, Alain. *Principes de Diplomatie*. Paris. Pedone, 2000. p. 238.

⁵ SEITENFUS, Ricardo. VENTURA, Deisy. *Introdução ao Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1999. p.136.

entre las Ciudades-Estado de la Grecia Clásica lo que podemos considerar como su nacimiento de modo más o menos institucionalizado. La palabra “diplomacia” tiene una raíz etimológica en el vocablo “*diploun*”, de origen griego, que significa “doblar”. Desde el Imperio Romano, documentos en forma de placas metálicas dobladas o “*diplomas*”, legalizaban la circulación dentro de los territorios imperiales.⁶

Las grandes civilizaciones de la humanidad tendieron siempre organizarse como imperios prácticamente autárquicos y no actuaban internacionalmente reconociendo como iguales a los pueblos extranjeros, sino apenas como vasallos o bárbaros enemigos. La relación con los pueblos sometidos (en el mundo occidental, el Imperio Romano es el ejemplo más claro) era más de administración y de policía que de diplomacia.

Sólo en la Era Moderna, con la consolidación de los Estados nacionales en Europa, es que surgen las condiciones institucionales y políticas, como también las tecnológicas (medios de comunicación más rápidos y efectivos), para permitir un crecimiento acelerado de la diplomacia. Los Estados van poco a poco reconociéndose como iguales, las representaciones diplomáticas se tornan permanentes y las comunicaciones entre los embajadores y sus respectivos gobiernos pasan a ser hechas en forma regular.

Fueron representantes de los príncipes renacentistas quienes se establecieron en forma permanente en otras ciudades. La primera misión diplomática de carácter permanente fue creada en 1446, con el envío por Francisco Sforza, Duque de Milán, de Nicodemo de Pontremoli, como su embajador junto a Cosme de Medicis, de Florencia.⁷

Con la Paz de Westfalia de 1648 se inaugura efectivamente un nuevo período en las relaciones internacionales.⁸ Es superada definitivamente la concepción de la Edad Media de un orden mundial subordinado al Vaticano y al Imperio, y se consagra un sis-

⁶ SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. San Pablo: Manole. 2004. p. 104.

⁷ ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. *Curso de Derecho Internacional Público*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1968. p. 575

⁸ *Ibidem*. p. 576.

tema basado en la coordinación de Estados. Este equilibrio internacional va a hacer con que la diplomacia comience a tomar características modernas, a través de las prácticas protocolares en sucesivos congresos con los principales representantes de las potencias. Así, podríamos llamar “clásica” a esta diplomacia que estuvo al servicio de los Estados-nación relacionados al amparo del orden *westfaliano*.

La actividad diplomática se expandió por el mundo y solo se mantuvo reglamentada a través de la Costumbre, hasta que finalmente en el siglo pasado, ya con el fin de la Segunda Guerra Mundial, fue codificada por la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas. En su artículo 3 se establecen las principales funciones de las misiones diplomáticas: representación, protección de los intereses nacionales, negociación, observación e información.

Sin embargo varios acontecimientos están causando un cambio sin precedentes de su papel en las relaciones internacionales, así como de sus modos de actuar. Ciertamente, los últimos tiempos afectaron de modo significativo las instituciones tradicionales que sustentaron las relaciones internacionales: es bajo la creciente interdependencia de la comunidad internacional, la “aldea global”, que el concepto de Estado-nación surgido en Westfalia es colocado en cuestión.

III. La desmonopolización de las relaciones exteriores. Los nuevos actores.

La crisis del modelo estatal de Westfalia es el hecho de mayor impacto sobre la actividad diplomática, debido al vínculo esencial entre Estado-nación y diplomacia, como institución creada por el Estado para servirle.

Los entes estatales monopolizaban el poder político. Pero el poder se dispersó,

dentro y fuera de los Estados⁹ y la consecuencia de esta descentralización de autoridad es una desconcentración de la política exterior. Ella dejó de ser exclusivamente tarea de los Ministerios de Relaciones Exteriores, al tiempo que surgieron otros interlocutores en las relaciones internacionales.

En la actualidad encontramos organizaciones internacionales, empresas transnacionales, ONGs de alcance transnacional, internacionales del crimen organizado, iglesias y sectas, la opinión pública, y hasta algunas personalidades individuales que ejercen una singular influencia en el orden internacional.¹⁰

También muchos Estados que se organizan bajo la forma federativa de gobierno (Alemania, Austria, Bélgica), han dado lugar a cierta participación de los Estados federados (*länder*) en el área internacional, sobre todo en lo que se refiere a cooperación para el desarrollo. Algunos países en vías de desarrollo han hecho lo propio con el objetivo de facilitar el desarrollo de regiones.¹¹

En fin, abanico de interlocutores en las relaciones internacionales (antes propiamente interestatales) se amplió, y los modos de comunicarse entre ellos también.

IV. Los cambios en el seno de los Estados

Este proceso, que coloca nuevas figuras al lado del Estado como actores internacional, está acompañado de una dispersión interna del poder estatal

Aunque legalmente, conforme los preceptos constitucionales, la concepción y la ejecución de la política exterior se encuentre monopolizada por el Poder Ejecutivo a

⁹ IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. p.45.

¹⁰ Para un estudio más detenido sobre el apareamiento de nuevos actores en las Relaciones Internacionales ver SEITENFUS. op. cit. p. 69 y sgtes.

¹¹ La Constitución Argentina, reformada en 1994, admite esta posibilidad en el artículo 124 bajo ciertos condicionamientos: "Art. 124: Las provincias [...] podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional [...]".

través del Ministerio de Relaciones Exteriores, hoy el ejercicio de las relaciones exteriores está más compartido.

Por un lado, los viajes y encuentros de Diputados o Senadores son cada vez más comunes. Hoy, la expresión *diplomacia parlamentaria* también es utilizada para indicar la actuación de los Parlamentos en materia de política exterior y sus relaciones con los homólogos extranjeros.¹² El Poder Judicial también tiene una participación internacional en ascenso, principalmente en lo que se refiere a la cooperación técnica. Así, se han celebrado numerosas convenciones referidas a extradición y cooperación jurisdiccional.

Estos desplazamientos de los centros de donde emana la política exterior se observan especialmente dentro del mismo Poder Ejecutivo. Se percibe una tendencia por parte de los Jefes de Estado en asumir directamente el control de la acción externa, en detrimento de los Ministerios de Relaciones Exteriores y sus funcionarios clásicos, o sea, los agentes diplomáticos de carrera. Es la globalización que deja indefinida la línea que separa la política externa de la interna.

Por un lado, la dimensión internacional presente en la actividad de la mayoría de los sectores de la Administración estatal ha afectado la composición de las representaciones en el exterior. En el caso de los grandes puestos de representación, los funcionarios pertenecientes propiamente a la carrera diplomática son minoritarios. Por los pasillos de las embajadas circulan agregados pertenecientes a casi todos los ministerios: defensa, economía, comercio, agricultura, trabajo, industria, etc.

Es preciso destacar la complejidad que representa la diversidad jerárquica y funcional del personal de las embajadas, por una parte, dependiente del Jefe de Misión, y por otra, responsables frente a sus departamentos ministeriales muchas veces distintos del de Exteriores.

¹² ZUCAMOR, Eduardo. *El Senado contribuye con el Ejecutivo en la Política Exterior*. Disponible en: <http://www.geocities.com/Paris/Gallery/7078/2000/debate26/senado.html>. Consultado el 31-07-03.

Es necesario, por todo esto, reconocer alguna merma de influencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de los diplomáticos en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior.

Del mismo modo que el Estado de Westfalia ha perdido la exclusividad como sujeto de la vida internacional, los Ministerios de Relaciones Exteriores y los diplomáticos han dejado de monopolizar el comando de la acción exterior. Pero del mismo modo en que los Estados seguirán siendo los protagonistas de las relaciones internacionales, la diplomacia oficial, los agentes diplomáticos en particular, continuarán desempeñando un papel principal.

V. La globalización de la diplomacia

La interdependencia de las naciones es un resultado del proceso de globalización y principalmente afecta a las relaciones exteriores, diplomáticas, internacionales. Envuelve a Estados formalmente iguales en su soberanía, a pesar de sus diversidades, desigualdades y jerarquías, y las mezcla con otros actores ya vistos, en un juego recíproco de negociación, alianzas y enfrentamientos.¹³

En este esquema de relaciones los Estados tienen todavía un papel protagonista, de actores privilegiados, y por ello es interesante saber percibir con cautela la forma en que el agente diplomático deberá adaptarse a esta nueva realidad.

Por paradójico que pueda parecer, esta creciente interdependencia de la sociedad internacional desde el pasado siglo, es un fenómeno responsable por una expansión de la diplomacia si la concebimos adaptada al nuevo modo de relacionarse.

El fin de los bloques ideológicos de la Guerra Fría ha ampliado el campo para la

¹³ IANNI. op. cit. p. 63.

diplomacia. El fin de la bipolaridad, sustituida por una compleja multipolaridad, permite un mayor margen de maniobra a la acción diplomática. El proceso de descolonización también ha contribuido notablemente a este proceso.

Por otro lado, una nueva era tecnológica surgió y está trayendo cambios significativos en la manera de operar de esta actividad. Mientras antes la jerarquía constituía el principio básico de su actuación como brazo del Estado fuera de su territorio, actualmente existe una compleja red de conexiones que comunica a los agentes al margen de la pirámide interna de las organizaciones a las que pertenecen. Gracias primero al teléfono y a la aviación comercial, y ahora al uso de la Internet y de las comunicaciones vía satélite, presidentes, diplomáticos, empresarios, representantes de ONGs o periodistas de todo el mundo están interconectados entre sí y trasladan el efecto resultante de esta comunicación en todas las direcciones dentro sus ministerios y organizaciones respectivas.

La *era de la información* en la que vivimos, sin embargo, no ha reducido la frecuencia de los viajes y los contactos oficiales directos. Por el contrario, ha provocado la necesidad de verse complementada con contactos personales cada vez más usuales. Es la *diplomacia itinerante*, llevada a cabo por gobernantes y enviados especiales convertidos en grandes viajeros.¹⁴

Por otro lado, con el fin de la Guerra Fría, la democracia en el mundo no solamente se ha extendido geográficamente, sino que ha adquirido una nueva fisonomía. La opinión pública y los medios de comunicación son partes sustanciales en la definición de los intereses nacionales y en la atención que los gobernantes prestan a las cuestiones

¹⁴ El caso del Fernando Henrique Cardoso es elocuente. Se convirtió en el Presidente que más viajó en la historia del Brasil. Dejó el gobierno habiendo pasado prácticamente uno de sus ocho años de mandato en el exterior. Casi un día por semana. Desde que asumió, en enero de 1995, dejó el país 88 veces para 121 viajes oficiales a 44 países, además de 3 visitas a la sede de la ONU, en Nueva York. En términos de continente, sólo no visitó Oceanía. Ver DREYER, Diogo. *O presidente diplomata*. Disponible en: http://www.aprendebrasil.com.br/noticiacomentada/020326_not01.asp Consultado el 12-08-03.

internacionales. Como consecuencia de ello, los gobiernos se ven obligados a una mayor transparencia, a una diplomacia menos secreta. El término diplomacia, de origen griego, está perdiendo su significado: mensaje doblado cuyo contenido no podía ser leído. De ello resulta que una *diplomacia pública o abierta* sea esencial en nuestros tiempos, donde se observa una mayor legitimación democrática de la actuación del Estado en el exterior.

VI. La reformulación de las funciones clásicas

Las funciones diplomáticas, codificadas en la Convención de Viena de 1961, han sufrido cambios. La diplomacia clásica consagró en la capital austriaca a la representación, a la observación e información, a la negociación y a la protección de los intereses nacionales como sus propósitos principales. A pesar de que su esencia no haya variado, sí lo están haciendo sus modos.

Veamos cada una de estas funciones clásicas:

a) Representación: Si por un lado los avances tecnológicos de los medios de transportes han reducido el papel protocolario en sentido estricto de los Embajadores (pongamos, como ejemplo, la asistencia a la ceremonia de asunción de un Jefe de Estado o de Gobierno), suplantados por enviados procedentes de las capitales o por el mismo Jefe de Estado, por otro, las legaciones mantienen su importancia como canales de comunicación oficial con otros gobierno. Además, la relación de la embajada con otras entidades en el país donde está acreditada ya no se reduce tanto como antes a los contactos exclusivos con el Ministerio de Relaciones Exteriores, como lo establece el artículo 41 de la Convención de Viena de 1961, sino que abarca la totalidad de la Administra-

ción y se extiende a un amplio abanico de actores no estatales, desde empresas privadas hasta ONGs.

b) Observación e Información: Se dice que *“las embajadas son puestos de observación privilegiados y recíprocamente protegidos”*.¹⁵ Sus modos están protegidos a través de la inmunidad de la valija diplomática, de la correspondencia y el cifrado de telegramas. Sin embargo, que el agente diplomático no es un espía, pues esta tarea se debe ejercer, conforme la dispone la Convención de Viena de 1961, por todos los medios lícitos. La actividad de espionaje tan desarrollada en la época de la Guerra Fría queda al margen de todo amparo legal, bajo pena de declaración de *persona non grata* al funcionario que incurra en ella.

La misión de observación e información de lo que sucede en el extranjero está de algún modo dando paso, en gran medida, a otra sustancialmente diferente: la transmisión de conocimientos, que no consiste simplemente en transmitir datos.

En el auge de la Internet y debido a la sobreabundancia de información sin verificación, pocos datos se pueden mantener ocultos. El problema es administrar la avalancha de datos que desborda a quien tiene que tomar decisiones. Examinarlos con ojos críticos y conscientes que algunas corporaciones mediáticas controlan gran parte de la información y ofrecen un distorsionado enfoque de la realidad,¹⁶ es una tarea cada vez más difícil. Se trata de discriminar lo verdadero de lo falso, lo relevante de lo prescindible.

Conviene por ello relativizar la opinión generalizada de que la evolución de los transportes y las comunicaciones acarrea la pérdida de relevancia de las representaciones en el exterior, cuya misión quedaría reducida servir de correa de transmisión de ins-

¹⁵ PLANTEY. op. cit. p. 267.

¹⁶ Un claro ejemplo de este fenómeno lo encontramos en la cobertura que realizó la CNN – cadena que llega vía satélite a todo el mundo – de la ocupación de norteamericana de Irak, a mediados de 2003.

trucciones recibidas de la capital en tiempo real, por vía telefónica o correo electrónico.

c) Negociación: Actualmente, la especialización creciente de los temas a tratar está haciendo con que muchas veces los equipos negociadores se desplacen directamente desde el país de origen para tratar cuestiones bilaterales, ya que muchos temas escapan al conocimiento de funcionarios de formación generalista que caracteriza a la carrera diplomática.¹⁷ Esta situación debe incitar a los jóvenes diplomáticos a especializarse en algún área o tema, para transformarse en verdaderos negociadores.¹⁸

El papel de las embajadas en este caso se reduce al apoyo logístico de las negociaciones. Sin embargo tampoco se puede subestimar el papel de la misión diplomática, pues sus recomendaciones suelen estar en el centro de las decisiones que finalmente se toman en las capitales.

b) Protección de los intereses nacionales: la cuarta función clásica de la diplomacia, la protección y promoción de los intereses nacionales, corre paralela al avance de la interdependencia mundial. Por un lado, crecen en número y tamaño los intereses sectoriales a atender, sean estos comerciales, culturales, tecnológicos, políticos, de seguridad y defensa, turísticos o medio ambientales. Por otro, el tráfico de personas a través de las fronteras junto con la creciente cifra de personas residentes fuera de su país de origen, han obligado a reforzar el amparo diplomático y consular de los súbditos nacionales en el extranjero. Asistencia a perseguidos políticos, expedición de pasaportes y otros documentos públicos, son algunas de las tareas cotidianas en ascenso que precisan de un soporte institucional en el territorio extranjero. Si bien muchas veces los intereses del Estado no coinciden con el de los compatriotas que se encuentran en territorio ex-

¹⁷ SEITENFUS, op. cit. p. 111.

¹⁸ Ibidem. p. 111.

trajero, el agente diplomático es conducido a prestar auxilio y protección a sus compatriotas. Para ello, es necesario un profundo conocimiento jurídico, sin los cuales su misión de protección puede generar malentendidos y crisis con el Estado extranjero.¹⁹

VII. Consideraciones finales

De todas estas reflexiones no podemos concluir que la figura del agente diplomático está en retroceso o que tiene una importancia decreciente. Algunos dirán que a pesar de que la actividad de los puestos diplomáticos está aumentando, la importancia política de las mismas está disminuyendo en favor de las capitales. Sin embargo, los datos de la realidad nos muestran a Administraciones que gastan cada vez más en representaciones en el exterior y en preparar agentes diplomáticos.

A título de ejemplo, se estima que en el mundo existen hoy cerca de 350.000 funcionarios vinculados al servicio exterior. Gran Bretaña cuenta con 13.400 servidores, repartidos en 222 misiones; Estados Unidos dispone de más de 39.000 servidores en 260 puestos diplomáticos y consulares; Francia tiene 10.000 funcionarios en más de 400 representaciones.²⁰

La proliferación de nuevos interlocutores dentro y fuera del aparato estatal esta llevando a la búsqueda de un nuevo lugar para los agentes diplomáticos, en el que cuenten con ventajas sobre los demás, gracias a su formación. El valor de estos profesionales residirá cada vez más en su papel de impulsores y coordinadores de todos los intereses nacionales, así como de su dominio de las técnicas de negociación en foros multilaterales y en la especialización en áreas en crecimiento como la integración económica, la lucha contra el terrorismo, contra el narcotráfico, el cuidado del medio ambiente, las

¹⁹ Ibidem. p. 112.

²⁰ Ibidem. p. 113.

políticas migratorias etc. La actividad diplomática se está tornando cada vez más compleja, lo que está reclamando ahora agentes particularmente capacitados para enfrentar estos problemas.

La diversidad de participantes y factores de elaboración de la política exterior presenta un grave riesgo: la incoherencia en su formulación. Cuanto mayor y más variado es el número de contribuyentes a la acción exterior del Estado, más grande es el peligro de irracionalidad en la toma de decisiones. La única manera de enfrentar la descoordinación es intensificando la comunicación y el establecimiento de mecanismos que aseguren una adecuada división del trabajo entre todos los participantes.

El cuadro orgánico de las Cancillerías y de los puestos de representación refleja una doble problemática, ya que por un lado se impone una división de la estructura administrativa que cubra *geográficamente* la totalidad del planeta – así encontramos Departamento de las Américas, de Europa, de Asia y Oceanía, de África, de Oriente, etc. –, y por otro la existencia de asuntos transversales o de mayor relevancia, como integración, comercio exterior, defensa y seguridad nacional, ayuda al desarrollo, lleva a la división *temática* de competencias.²¹ ²² Ello no deja de generar conflictos.

El agente diplomático, por su formación general, así como por su responsabilidad directa con el interés de toda la Nación y no de sectores en particular, se encuentra en una posición privilegiada para asumir el papel de coordinador. Aprovechando esa posición es que podrá contribuir con el proceso de toma de decisiones. Paralelamente, no será posible llevar adelante una política exterior sin tener en consideración toda esta complejidad de factores y agentes participes. Hacer política exterior ha dejado de ser meramente relacionarse e intentar influenciar en la conducta de gobiernos extranjeros.

²¹ Ibidem. p. 105.

²² Un ejemplo de cuadro orgánico y división de competencias se puede obtener consultando la página de la Secretaría de Estado norteamericana: <http://www.state.gov/r/pa/rls/dos/352.html>. También, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina: <http://www.mrecic.gov.ar/ministerio/listauto.html>

OBRAS CONSULTADAS

- ALBUQUERQUE MELLO, Celso D. *Curso de Derecho Internacional Público*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1968. 672 p.
- ALMEIDA, Paulos Roberto. *Dez Regras Modernas de Diplomacia*. Disponible en: <http://www.espacoacademico.com.br/004/04almeida.htm>. Consultado el 12-08-03.
- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Traducción: Sérgio Bath. Brasília: Editora UNB. 928 p.
- BARBOZA, Julio. *Curso de Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Zavalia. 1999. p. 196.
- DREYER, Diogo. *O presidente diplomata*. Disponible en: http://www.aprendebra-sil.com.br/noticiacomentada/020326_not01.asp Consultado el 12-08-03.
- DUROSSELLE, Jean Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Teoria das Relações Internacionais. Traducción Ane Liza de Seiquiera Magalhães. Brasília: Editora UNB. 2000. 484 p.
- IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. 224 p.
- PISANI, Francis. *La era de una nueva diplomacia*. Disponible en: <http://www.elpais.es/c/d/temas/pacifico/pacifi92.htm>. Consultado el 12-08-03.
- PLANTEY, Alain. *Principes de Diplomatie*. Paris. Pedone, 2000. 458 p.
- SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova Política Externa Brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1994. p. 247.
- SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. San Pablo: Manole. 2004. p. 267.
- SEITENFUS, Ricardo. VENTURA, Deisy. *Introdução ao Direito Internacional*

Público. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1999. 224 p.

- SEITENFUS, Ricardo. VENTURA, Deisy. *Globalização: significado e conseqüências*.

In: Adayr da Silva Ilha e Deisy Ventura (Orgs.). *O Mercosul em Movimento II*.

Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1999. 224 p.

- WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. Traducción: Sergio Carlos Duarte. Brasília:

Editora UNB. 1985. 263 p.

- ZUCAMOR, Eduardo. *El Senado contribuye con el Ejecutivo en la Política Exterior*.

Disponibile en: [http://www.geocities.com/Paris/Gallery/7078/2000/debate26/sena](http://www.geocities.com/Paris/Gallery/7078/2000/debate26/senado.html)

do.html. Consultado el 31-07-03.