

Las nuevas formas de la diplomacia

Pedro González Olvera¹

Resumen

De manera reciente, la diplomacia –como práctica y como objeto de estudio– ha recibido un renovado interés en los más diversos círculos académicos del mundo. Son innumerables los artículos y los libros publicados tan sólo en lo que va del siglo XXI. La aparición de nuevos actores de las relaciones internacionales o la intensificación de su participación en ese campo, así como la cada vez más intensa utilización de los nuevos medios de comunicación por las Cancillerías de prácticamente todos los países y de los nuevos actores ha dado como resultado la multiplicación de la interacción entre ellos y la aparición de supuestas nuevas formas de la diplomacia, de manera que toda acción que traspasa una frontera nacional se le ha denominado con un nombre al que le antecede el término diplomacia. En este artículo buscamos demostrar que en realidad la diplomacia mantiene su esencia y que las que se consideran nuevas formas de la misma, en realidad no lo son tanto. En la misma línea, se suele afirmar, equivocadamente, que las herramientas novedosas usadas en el ejercicio de la diplomacia la han transformado, confundiendo el contenido con el contenedor, lo cual solo contribuye a una multiplicidad de términos que no tienen sentido.

Palabras clave: Diplomacia, diplomacia pública, diplomacia cultural, paradiplomacia, diplomacia digital, diplomacia ciudadana

Abstract

Diplomacy, as a practice and as an object of study, has recently received a renewed interest in the most diverse academic circles of the world. Countless articles and books have been published so far in the 21st century alone. The emergence of new actors in international relations or the intensification of their participation in this field, as well as the increasingly intense use of the new media by the Foreign Ministries of practically all countries and of the new actors, has resulted in the multiplication of interaction between them and the appearance of supposed new forms of diplomacy, so that every action that crosses a national border has been called by a name preceded by the term diplomacy. In this article we seek to demonstrate that diplomacy actually maintains its essence and that those that are considered new forms of it, in reality are not so much so. Along the same lines, it is often wrongly affirmed that the novel tools used in the exercise of diplomacy have transformed it, confusing the content with the container, which only contributes to a multiplicity of terms that do not make sense.

¹ Licenciado y Maestro en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Profesor Investigador del Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*, de la Universidad del Mar, campus Huatulco.

Keywords: Diplomacy, public diplomacy, cultural diplomacy, paradiplomacy, digital diplomacy, citizen diplomacy

Introducción

El presente trabajo es un ensayo de características ortodoxas respecto de su objeto de estudio, es decir la diplomacia. Contra los innumerables trabajos que han aparecido para definir y resaltar las características que la definen en la actualidad y para mencionar “nuevas” formas de diplomacia surgidas conforme el crecimiento del interés por los asuntos internacionales en todos los ámbitos, nuestra perspectiva es que, si bien el oficio de la diplomacia puede recurrir a nuevas herramientas, en lo fundamental mantiene la esencia que la ha caracterizado desde su nacimiento, como el arte de la negociación, la defensa de los intereses de las naciones, la representación, la información y la protección de sus ciudadanos que por cualquier razón residen en un país diferente al que los vio nacer.

La hipótesis central del trabajo intenta demostrar que, a pesar de las nuevas denominaciones que se le dan a la diplomacia, esta mantiene su esencia original, aquella que apareció casi de manera simultánea al surgimiento de las unidades políticas o si se quiere grupos sociales diferenciados que establecían algún tipo de relación. Sus características fundamentales continúan siendo la negociación, la representación, la protección del interés nacional y de los connacionales, la información y el fomento de las relaciones de amistad, revestidas de nuevos ropajes que no hacen desaparecer su esencia; en tal sentido, es llevada a la práctica por cuerpos profesionales altamente especializados, encargados de manejar las directrices de política exterior que tienen y desarrollan los estados y por extensión los gobiernos, aparecidos en el mundo, ya en su forma moderna, en el siglo XIX. No se desconoce, como señala el recientemente desaparecido Embajador Gustavo Albín, que existen numerosas maneras de relacionamiento de un Estado con el exterior, pues las relaciones internacionales son públicas y privadas y muy diversos actores hacen y promueven vínculos con el mundo exterior, ya sea económicos, de cooperación comerciales, de inversión, entre otras varias, pero la diplomacia la hacen los diplomáticos profesionales. (Albín, G., 2018).

De modo similar, hemos querido desmitificar algunos conceptos surgidos también de forma más o menos reciente, de ahí la sección que titulamos “Diplomacias que no son diplomacia”, mientras que de otras tratamos en punto que quizá sea oportuno para una discusión a fondo, sobre las los elementos que la definen, como es el concepto de paradiplomacia. Todo lo cual explica la connotación de ortodoxia de la que hablamos al principio de esta introducción.

La diplomacia en la época actual

De acuerdo con lo anterior podemos recurrir a uno de los autores clásicos, Harold Nicolson, en la definición del entendimiento actual de diplomacia. Este ilustre diplomático británico, afirma: diplomacia significa ante todo negociación, o ejecución de la política exterior. “Más estrictamente, la palabra designa los procesos y los mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo la negociación” y enseguida, apoyado en el diccionario inglés de Oxford, nos da una definición precisa. “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” (Nicolson, 2014, p. 19-20). Esta definición fue hecha en el año en que empezó la Segunda Guerra Mundial, ejemplo del fracaso de la diplomacia y la negociación, en la búsqueda de una convivencia pacífica. Acaso por eso, al concepto de diplomacia se le ha añadido que debe apoyar la promoción de las relaciones pacíficas entre las naciones del mundo.

Múltiples definiciones de diplomacia coinciden en varios puntos. Una de considerable extensión es la que presenta Vilary: la diplomacia es “aquella actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de derecho internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho internacional para, por medio de la negociación, alcanzar, mantener o fortalecer transaccionalmente la paz; ha de tener como finalidad última hacer posible, con tales medios, la construcción o existencia de una comunidad internacional justa que, a través de la cooperación, permita el pleno desarrollo de los pueblos” (Calduch, 1993, p. 5)

Ahora parece haber consenso alrededor de esta definición y alrededor de ella es que ha aparecido una serie de neologismos derivados directamente del original. Javier Noya, especialista español en diplomacia pública, sostiene que “En la actualidad se están empleando numerosas etiquetas en la gestión de la información y la comunicación exterior de los países, hasta el punto de que se produce una cacofonía de conceptos e ideas: diplomacia pública, diplomacia cultural, relaciones culturales, poder blando, cooperación cultural, comunicación política internacional, gestión de las percepciones, propaganda internacional, diálogo de culturas, diálogo de civilizaciones, relaciones públicas internacionales, comunicación estratégica, operaciones psicológicas (PSYOP), operaciones militares de información abierta, etc. Se habla también de “persuasión civilizada”, contraponiendo la propaganda de las dictaduras en tiempo de guerra a la información de las democracias en tiempos de paz” (Noya, 2014). Son conceptos, o meros sustantivos, a los que debe añadirse un sinnúmero de agregados que buscan otorgar nuevas dimensiones al ejercicio diplomático.

En distintas palabras, al concepto de diplomacia tradicional se le han querido adicionar vocablos con el fin de definir nuevas o renovadas manifestaciones de la diplomacia, a partir,

se sostiene, de los enormes cambios registrados por la sociedad internacional en los últimos 30 años. Pero no es la primera vez que se habla de nuevas formas de diplomacia. Al finalizar la primera Guerra Mundial, el presidente de Estados Unidos, en el primero de sus famosos 14 Puntos, propugnó dejar atrás, bajo prohibición, la diplomacia “vieja” y adoptar una “nueva”. La primera era restringida y secreta, mientras que la segunda debía ser abierta y pública. La interpretación inmediata era que debían de dejar de firmarse tratados secretos que pusieran en peligro la paz mundial.²

Volviendo a la aparición de nuevas formas de calificar la diplomacia, podemos sostener que, aparte de los cambios en la sociedad internacional, ha contribuido a este fenómeno el desarrollo de diversos hechos internacionales tales como la aparición de nuevos mecanismos de transporte internacional, en particular la aviación, que facilitan los contactos directos entre líderes de las naciones, Cancillerías, embajadas y entidades de las administraciones públicas nacionales, los acercamientos entre gobiernos locales y entidades públicas extranjeras, marcadamente dedicadas a la cooperación, con conocimientos y capacidad de decisión en el establecimiento de acuerdos vinculantes entre sus respectivos gobiernos.

De manera semejante se puede incluir entre estos cambios, la aparición de nuevos actores internacionales: a) la multiplicación de Estados, todavía impensable al mediar el siglo XX; b) la creciente participación en la arena mundial de empresas transnacionales, iglesias, organismos no gubernamentales, organismos internacionales, formales e informales; c) la revolución permanente en el desarrollo tecnológico, que permite establecer una relación igual permanente entre estados y/o gobiernos interesados; d) una mayor preocupación de la sociedad civil en asuntos que antes pasaban casi desapercibidos, al considerarse que no afectaban mayormente sus intereses inmediatos, fenómeno llamado “internalización de las relaciones internacionales”, reflejado en espacios de difusión cada vez más amplios en los medios de comunicación y en la participación de la opinión pública en la discusión de esos relaciones; y e) el aparente paso a un lugar secundario de las labores de las Embajadas, por el contacto directo entre los más altos cargos de los estados y/o gobiernos en los asuntos que implican vínculos con el exterior (Calduch, 1993; De Icaza, 1999, pp. 14-15).

Mencionemos por último la aparición y desarrollo de las redes sociales –internet, telefonía por internet, Whatsapp, Twitter, Facebook, Instagram, correo electrónico, Youtube, etc.– que traen consigo también una mayor participación de los diferentes grupos sociales en los temas más disímiles; entramos en la era de las opiniones no

2 La firma del Pacto Von Ribbentrop-Molotov entre Hitler y Stalin es un buen ejemplo de que lo expresado por Wilson no pasaba de ser un buen deseo, pues aparte de ser un acuerdo de no agresión mutua y de compromiso de solución pacífica de las controversias, contenía una cláusula secreta en la que se indicaba el reparto de Europa Oriental y Central y la delimitación de zonas de influencia de cada uno de los firmantes. La ruptura unilateral del pacto por parte de Hitler al invadir sin aviso diplomático a la Unión Soviética añadió más fuego a la quema de la “nueva” diplomacia, en ese momento. Más tarde, y paulatinamente, sí se pudo constatar la apertura de la diplomacia y volverla más accesible al público en general.

solicitadas, incluyendo las relaciones internacionales y la política exterior. Todo lo anterior ha significado transformaciones en las maneras de ejercer la diplomacia, aunque no en su esencia, como ocurre con la ampliación de las funciones de las embajadas en algunas áreas y su disminución en otras consideradas antiguas. Se “ha debilitado el protagonismo de la diplomacia permanente, de tipo clásico, y de sus agentes, propiciando la aparición de misiones diplomáticas especiales, así como de nuevos diplomáticos constituidos por funcionarios técnicos o especialistas (economistas; militares; periodistas; etc.) que desempeñan importantes actividades en el seno de las delegaciones diplomáticas (agregados comerciales; militares; culturales; de prensa; etc.).

A pesar de lo indicado, las misiones diplomáticas permanentes siguen desempeñando insustituibles funciones como canales privilegiados de comunicación, información y negociación entre los Estados, como instituciones protectoras de sus nacionales y de los intereses de sus respectivos gobiernos, ante las autoridades de los Estados en los que se encuentran acreditadas. Desde esta perspectiva, se ha alcanzado una eficaz síntesis histórica surgida, por una parte, de la creciente complementariedad entre la diplomacia permanente clásica y las nuevas formas de diplomacia ambulante desempeñada por los máximos responsables de la política exterior y, por otra, de la propia interdependencia que impone la dinámica internacional y que obliga a los Estados a coordinar sus actividades exteriores con objeto de poder abordar los principales problemas que aquejan a la sociedad mundial. (Calduch, 1993)

De conformidad con lo asegurado por Calduch en la cita anterior, ha habido cambios en la forma, no en la esencia de la diplomacia, pues esta sigue conteniendo sus funciones originales, ya mencionadas en la introducción de este ensayo y que se encuentran consignadas en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

Las llamadas nuevas formas de diplomacia

Desde lo consignado hasta aquí podremos dar cuenta de las “modalidades” que la diplomacia puede adquirir a partir de las técnicas utilizadas, la época que vivimos y la organización actual de la sociedad mundial. Empezaremos por aquellas que las que estamos más familiarizados:

Diplomacia parlamentaria

En principio parecería entenderse con este concepto solamente las relaciones establecidas por los poderes legislativos a través de sus propios órganos y reuniones periódicas que tienen lugar en distintas sedes. “Ante un mundo más globalizado, los parlamentarios han aumentado su interés de participar en las actividades internacionales de manera independiente, esta actividad ha dado lugar a la aparición de la ‘diplomacia parlamentaria’

que incluye todas la acciones que los poderes legislativos o los parlamentarios realizan en el ámbito global” (Velázquez y Arango, 2018, p.84).

El mejor ejemplo que podemos traer a colación es la Unión Parlamentaria Internacional (UPI) fundada en 1889. La UPI se ha constituido en el principal interlocutor parlamentario de las Naciones Unidas. En representación de los parlamentos, es un consultor a la hora de la toma de decisiones, específicamente en las que tienen que ver directa o indirectamente con la estructura y funcionamiento de aquellos, cuidando siempre la independencia de los mismos, haciendo sus resoluciones del conocimiento de la Asamblea General, elaborando declaraciones, participando en debates y organizando las reuniones parlamentarias internacionales en las que se discuten materias claves de la agenda de la ONU. En 2002, la UPI recibió el estatus de observador permanente por sus trabajos en favor del entendimiento mundial. Los poderes legislativos reciben, en la realización de los trabajos en el seno de la UPI el auxilio del personal altamente calificado de sus respectivas cancillerías, con lo que no requieren la formación de personal especializado en labores diplomáticas. Esto es de suma importancia, dada la movilidad existente en todos los poderes legislativos respecto de sus integrantes, incluso en donde hay reelección permanente.

Existen más agrupaciones semejantes con alcances menores de tipo geográfico, que integran también la UPI: la Asamblea Interparlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes, la Asamblea Legislativa de África Oriental (EALA), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE), la Asamblea Parlamentaria de la Cooperación Económica del Mar Negro (PABSEC), el Comité Interparlamentario de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA), el Parlamento Andino, el Parlamento Árabe, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), el Parlamento de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), el Parlamento de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), el Parlamento Europeo (PE), el Parlamento Latinoamericano y del Caribe (PARLATINO), el Foro Parlamentario Iberoamericano, el Foro Parlamentario Mundial, el Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat, el Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo, Parlamentarios Iberoamericanos en la Red, Parlamentarios Latinoamericanos Contra la Corrupción, Parlamento Indígena de América, Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, Red Parlamentaria Internacional, Reunión Interparlamentaria México-Unión Europea (Ramírez Marín et al., p. 265).

Decíamos que, en principio, se ha difundido que la diplomacia parlamentaria es la realizada por los poderes legislativos de casi todo el mundo (hay países cuyos parlamentos no participan de las anteriores agrupaciones), pero un autor mexicano, el Embajador Ismael Moreno Pino, prefiere limitar este concepto a la diplomacia de los organismos

internacionales. En una larga disertación contenida en su libro *La Diplomacia. Aspectos metodológicos y prácticos de su ejercicio profesional*, este autor centra su explicación de la diplomacia parlamentaria en la celebración de conferencias internacionales. Retoma la definición de conferencia internacional elaborada por Philip Cahier, quien indica que es “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”, a lo que él mismo agrega las condiciones necesarias de una auténtica conferencia internacional, entre ellas: “son convocadas por un gobierno o por un organismo internacional; cuentan con una agenda o programa establecido de antemano; aprueban su propio reglamento de debates; participan en ella delegados estatales específicamente designados al efecto; intentan alcanzar acuerdos en cuestiones de interés común; carecen de periodicidad, son independientes unas de otras, aun en el caso que se trate de conferencias seriadas; tienden a realizar una labor legislativa, especialmente cuando su fin es la concertación de un tratado.” Adicionalmente, Moreno Pino nos ilustra acerca de los diferentes tipos de conferencias internacionales y, por lo tanto, de la real diplomacia parlamentaria vista desde este punto de vista: bilaterales o multilaterales, según el número de participantes; políticas, jurídicas o técnico-administrativas de acuerdo al tema central objeto de sus deliberaciones; o mixtas si su agenda incluye varios de estos asuntos (Moreno Pino, 2010, p. 548).

Estamos, entonces, frente a una doble definición de diplomacia parlamentaria, la que se refiere a la ejercida por los parlamentos o poderes legislativos en el mundo y la que se deriva de las conferencias internacionales. Es importante hacer una anotación en este punto, la diplomacia parlamentaria, en el entendimiento del Embajador Moreno Pino, puede igualmente ser considerada dentro de los parámetros de la diplomacia multilateral, constituida por los trabajos que se realizan en los organismos internacionales, globales (ONU) o regionales (OEA), formales (la ONU) o informales (G20, MITKA, BRICS). En este sentido, la diplomacia parlamentaria tendría tres acepciones. La diplomacia parlamentaria se manifiesta, además de las reuniones plenarias, en la “diplomacia de pasillo”, o negociaciones informales fuera o dentro del recinto sede de la conferencia internacional, en el exterior de las reuniones formales, en las gestiones ante las Cancillería a fin de conseguir un voto favorable en un asunto de interés particular de un estado determinado o ante el secretariado de la propia conferencia (Moreno Pino, 548).

Diplomacia en la cumbre y diplomacia ad hoc

Otra versión de la diplomacia parlamentaria es la diplomacia en la cumbre, directa o personal y se considera una derivación de la diplomacia multilateral, a pesar de que también podemos incluir en este apartado a las reuniones bilaterales de jefes de Estado o de gobierno. Con la creciente importancia de la política exterior y el desarrollo de los medios

de comunicación se hizo una costumbre que la negociación y resolución de muchos de los problemas de la arena internacional que involucran a dos o más estados sean evaluadas y, en su caso, resueltas directamente por los jefes de Estado o de gobierno. La Conferencia de París (1919), cuna del Tratado de Versalles, es quizá el mejor ejemplo del inicio de este tipo de diplomacia, con la participación del presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, el primer ministro del Reino Unido, David Lloyd George, el primer ministro de Francia, Georges Benjamin Clemenceau, y el primer ministro de Italia, Vittorio Emanuele Orlando.³ A partir de entonces las reuniones entre los máximos dirigentes fue algo común según lo muestra la conducción de actividades propiamente políticas vinculadas al curso de la guerra por parte de los aliados en la Segunda Guerra Mundial, con las conferencias de los “tres grandes”, Roosevelt, Churchill y Stalin.

En la actualidad, diplomacia en la cumbre, de grupos o en el seno de la ONU, son eventos cotidianos pues se aprovecha la ventaja de los participantes como representantes de los poderes ejecutivos en la resolución de los tópicos de la agenda o el avance en la negociación de asuntos que requieren de manera directa su revisión y autorización. Sucede en ocasiones, no obstante, que de las reuniones en la Cumbre no se desprenden grandes acuerdos o terminan sin resultados por las diferencias de opinión de los participantes de cómo debe abordarse un tema determinado o porque choca con sus intereses nacionales. El G20 ofrece diversas oportunidades de comprobación de la anterior aseveración (no es el único foro cuyos resultados son desiguales).

Un ejemplo de diplomacia en la cumbre, desdibujado con el paso del tiempo, es la Cumbre Iberoamericana, celebrada la primera vez en Guadalajara en 1991, con presencia de los jefes de Estado y de Gobierno de los países latinoamericanos y de España. Lo que sí resulta cierto es que estas reuniones en la cumbre dan la oportunidad de entrevistas limitadas en el número de sus participantes, de las que no siempre es fácil conocer la temática de conversación y los acuerdos alcanzados.

La diplomacia *ad hoc* se refiere a misiones diplomáticas de carácter temporal en la discusión de un asunto especial o en la asistencia a un acto nacional de gran importancia en el Estado receptor (la coronación de un soberano, la toma de posesión de un mandatario, el funeral de una alta personalidad, la celebración de un importante aniversario), con lo que el Estado acreditante da a entender que ese acto nacional tiene un alto significado a partir de las relaciones amistosas existentes. Una vez más el desarrollo de las comunicaciones ha sido un factor relevante en la proliferación de la diplomacia *ad hoc*. Moreno Pino menciona cuatro principios de la diplomacia *ad hoc* o misiones especiales: a) el Estado receptor debe dar su consentimiento para recibir las; b) tienen derecho a inmunidades y privilegios por su calidad de representantes estatales; c) no cuentan con precedencia sobre las misiones

³ Para otros analistas, el inicio de la Diplomacia en la Cumbre puede ubicarse con el Congreso de Viena de 1815, si asumimos que en la cumbre se encuentran también los ministros de Relaciones Exteriores.

permanentes y d) terminan cuando cumplen su designio (Moreno Pino, p. 352).

A diferencia de la diplomacia en la cumbre, la diplomacia ad hoc está regulada por una convención internacional: la Convención de Nueva York sobre Misiones Especiales, aprobada en 1967 y abierta a la firma en diciembre de 1969, que en su primer artículo, párrafos a y b dice los siguiente: “a) por ‘misión especial’ se entenderá una misión temporal, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado con el consentimiento de este último para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado; b) por ‘misión diplomática permanente’ se entenderá una misión diplomática en el sentido de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas.” Un punto importante de esta Convención lo encontramos en el artículo 7, que permite el envío de misiones especiales ad hoc, aunque no haya relaciones diplomáticas entre el estado receptor y el Estado acreditante (Convención sobre Misiones Especiales, 1969).

Diplomacia pública y diplomacia cultural

Es necesario hacer algunas precisiones y establecer una definición de los dos conceptos. La diplomacia pública está constituida por las acciones diplomáticas dirigidas no al gobierno o agentes oficiales gubernamentales del Estado receptor, sino a la sociedad civil y a personalidades importantes e influyentes en la opinión pública local, con el fin de dar a conocer temas que el Estado que pone en práctica estas formas de diplomacia quiere difundir hacia un amplio público, por ejemplo las maravillas naturales de un país de manera que se sientan atraídos por ellos y decidan visitarlo, con el consiguiente beneficio económico dejado por los visitantes durante su estadía.⁴

La diplomacia pública puede tener la intención de dar a conocer o defender una cierta posición política, en un intento de atraerse las simpatías del sector social, blanco de la diplomacia pública, por ejemplo la intelectualidad o los líderes de opinión que pesan en el ánimo de esos sectores sociales. Igualmente, se recurre a resaltar los aspectos positivos de una relación bilateral, subrayando las afinidades políticas, históricas y culturales entre dos pueblos, de donde se desprendería una relación más cercana, incluso en la realización de trabajos conjuntos en algún foro internacional.

Por su parte, la diplomacia cultural hace uso de la historia, de la cultura nacional y de las expresiones más sustantivas del arte (literatura, bellas artes, artesanía, folclore) mediante programas de exposiciones, conferencias, mesas redondas, presentaciones de libros, participación en festivales internacionales de arte y cultura y cualquier forma de difusión que esté al alcance de los recursos válidos. El propósito es cumplir con la misión de acercar la identidad nacional de una nación a la sensibilidad y conocimiento de una tercera y dar a conocer una imagen muy positiva del país que la practica.

⁴ A esta modalidad diplomática también se le conoce como diplomacia turística.

Las diplomacia pública y cultural tienen varios elementos en común: a) comparten la meta de acercarse a la sociedad civil de países extranjeros; b) desarrollan mecanismos de cooperación orientados al beneficio mutuo; c) están dispuestas a escuchar los intereses de la contraparte, atender sus principales preocupaciones y encontrar senderos de colaboración; d) hacen uso de los medios de comunicación tradicionales (diarios, radio, televisión y cine) y de los modernos (Twitter, Youtube, Instagram, Facebook y WhatsApp) al brindar información a la comunidad del Estado receptor de las actividades o temáticas a desarrollar.

En los últimos 10 años ha habido en México, y en diferentes partes del mundo, un inusitado interés por analizar y discutir los rasgos distintivos de la diplomacia pública y la diplomacia cultural, a veces hasta concebidas como si fueran modernas y novedosas formas de llevar a cabo la diplomacia en general. En México, uno de los más destacados analistas y pioneros en poner en el tapete de las discusiones estos temas es el académico e investigador César Villanueva, quien en su tesis doctoral, publicada enseguida en formato de libro, ha insistido en la importancia de construir una verdadera plataforma de proyección de la imagen de México, vía su diplomacia, en la que se aprecie una nación con historia y cultura milenarias, promotora de la paz internacional, con clara identidad nacional, impulsora y generadora de cooperación entre las naciones. (Villanueva, 2007, p. 202)

En otro texto, César Villanueva dice que: “en sus vertientes más refinadas y desde una perspectiva normativa, las diplomacias pública y cultural también tienen el objetivo primordial de establecer un territorio de intereses recíprocos y de entendimiento entre los pueblos y sus naciones. Estas diplomacias son, en esencia, aquellas que se ocupan de desarrollar una sensibilidad cultural e informativa hacia los pueblos de naciones ajenas, lo que a su vez deviene en la cooperación como medio para alcanzar un entendimiento recíproco y una paz duradera...Para las diplomacias inspiradas en lo público y lo cultural, el proceso podría definirse como una estrategia de inclusión y convergencia: apela a la disminución de las diferencias con el otro-distinto; es la eliminación de las distancias identitarias que nos separan como sociedades y naciones, para alcanzar un entendimiento, colaboración y relaciones culturales en el largo plazo...las diplomacias públicas y cultural podrían definirse como la voluntad de inclusión y entendimiento dentro del pensamiento diplomático.” (Villanueva, 2009, pp. 7-8)

En casi todos los países del mundo estas dos versiones de la diplomacia son vitales en su ejercicio de vincularse con el resto de la comunidad mundial; algunos de esos países cuentan con más recursos, pero todos intentan tener un impacto positivo en las mentes de los integrantes de las sociedades ajenas, en las que los diplomáticos ejecutores de estas dos fórmulas de relacionarse con los demás se encuentran adscritos. En México, ni la diplomacia pública ni la diplomacia cultural son nuevas o recientes. En relación con la

primera es sabido que los diplomáticos mexicanos juaristas Matías Romero y Jesús Terán⁵ se aplicaron en informar de la injusticia de la invasión francesa a territorio nacional no sólo a los gobiernos de Estados Unidos y de varios países de Europa, sino también a sus sociedades. Continuamente publicaban artículos explicando la situación nacional y el atentado que significaba el uso de las armas en apoyo a un imperio espurio, sostenido solamente por el uso de la fuerza extranjera. Quizás se argumente que sus notas no fueron un factor determinante en el resultado último de la aventura francesa, pero es un hecho su influencia en la conciencia de importantes intelectuales, dentro y fuera del continente.

Asimismo, durante el gobierno de Venustiano Carranza se dio impulso a la difusión de los logros sociales de la Revolución mexicana mediante enviados especiales a varios países latinoamericanos, con el objetivo de disminuir la mala imagen que desde diversas trincheras difundía el gobierno de Estados Unidos en desprestigio de México. El gran escritor mexicano, Alfonso Reyes, en su amplia época de diplomático, con frecuencia recurría a la diplomacia pública, con notas y artículos en diarios de los países en los que representaba a México, desmintiendo o aclarando información distorsionada de cuestiones internas mexicanas. Los gobiernos surgidos de la Revolución mexicana, después de Carranza, hicieron uso frecuente de la diplomacia pública, aunque no se llamará de esta forma y se la confundiera con la propaganda.⁶

El uso de la diplomacia cultural se encuentra ya desde muy temprano en la política exterior de los gobiernos mexicanos y la podemos ver en la participación en las exposiciones universales que se dio desde tiempos de Porfirio Díaz, quien lo hizo a la manera de un mecanismo que mostrara “el avance alcanzado como nación independiente. El objetivo del gobierno era abrir mercados a las industrias extractivas y fabriles, y atraer capitales e inmigrantes como fuerza de trabajo.” (Zaizar, 2010, p.8) La primera de esas exposiciones en las que se tuvo una participación mexicana bien estructurada fue la de París de 1889; antes había habido presencia en la de 1884 en Nueva Orleans, y después la hubo de nuevo en París en 1900, en Buffalo, Estados Unidos, en 1901, San Luis Missouri en 1904, Río de Janeiro en 1922 y Sevilla en 1929.

Pocos años más tarde, al menos desde los años del régimen de Venustiano Carranza y más tarde del de Lázaro Cárdenas, México empezó a utilizar las diplomacias pública

5 Jesús Terán “con gran ahínco se dedicó a desmentir las falsas noticias que se publicaban en los periódicos europeos sobre la situación en México. La prensa extranjera aseguraba que el gobierno republicano se encontraba en vías de extinguirse o ya había desaparecido, y que el emperador se encontraba en México de una manera pacífica. Las cartas que enviaba Terán a los periódicos...algunas veces lograron influir en la opinión pública de Londres y de Madrid” (Galeana, 2000, p. 194). Debe aclararse que, en esta época, la diplomacia pública era una versión de propaganda. Para el caso de Romero puede verse: Márquez y Silva Castañeda, 2020, pp. 29-50.

6 Al igual que en el siglo XIX, la diplomacia pública era, en las primeras décadas del siglo XX, una versión de propaganda. Pero también es posible encontrar el término “diplomacia pública” desde 1856, y más tarde en diferentes momentos hasta llegar a lo que hoy se presenta como la primera vez que surgió en 1965, acuñado por Edmund Gullion. Véase Cull, 2006.

y cultural con mayor dedicación y ahínco, ya fuera por voz de intelectuales, artistas o exposiciones culturales que buscaban dar una cara amable de México. Con ese fin, se hizo uso intensivo de conferencistas, artículos en prensa extranjera, el acervo cultural mexicanos por igual el prehispánico, que el virreinal o el revolucionario y el moderno contemporáneo. Así ha sido y así es en una época en que la imagen de México resulta seriamente dañada por los terribles efectos que la presencia del narcotráfico y el crimen organizado provocan en ella. La diplomacia cultural y la diplomacia pública representan hoy por hoy el mejor instrumento que tiene México en su meta de decirle al mundo que, además de sus problemas tiene una nación que no cesa de crear y de esforzarse a fin de que, haciendo uso de ambas herramientas, el mundo pueda redescubrir un país que cuenta con varias pertenencias culturales, y se sustenta en una riqueza cultural centenaria. (Baños Rivas, 2017, p. 104)

Diplomacia pública, diplomacia cultural y poder suave

Resulta muy interesante un sesgo que, partiendo de lo anterior, se le ha dado a la diplomacia pública y la diplomacia cultural, vinculándolas con el concepto de “poder suave”, formulado por el internacionalista estadounidense Joseph S. Nye, quien lo define así: “la capacidad de influir en las preferencias de otros...es más que la mera persuasión o la capacidad de movilizar a la gente por medio de la argumentación, aunque esta forme parte importante de él. También es la capacidad de atraer, y la atracción suele llevar el consentimiento. Dicho con sencillez, en términos conductuales el poder suave es el poder de atracción.” (Nye, 2016, p. 31-32) De este modo, los valores, las instituciones, la cultura en general, y las instituciones pueden enfocarse en la atracción de la simpatía de naciones diferentes a la nuestra y lograr la aceptación de, por ejemplo, algunas posiciones en los foros multilaterales, una candidatura, la votación conjunta de un proyecto (migración internacional, combate al crimen organizado, la igualdad de género y al tráfico ilícito de armas, cooperación internacional en salud), el desarrollo de un plan de cooperación de interés del estado al que se desea atraer, o simplemente lograr más visitantes turísticos y recursos económicos productos de esta actividad. El poder suave se convierte en una manera de hacer llegar a diferentes naciones mensajes diplomáticos atractivos, particularmente por medio de las diplomacias pública y cultural.

En diferentes épocas, México ha podido ejercer poder suave a partir de su política exterior y su puesta en práctica por sus diplomáticos. Contó con una voz autorizada en la Sociedad de Naciones criticando los abusos de Alemania, Italia y Japón en contra del derecho internacional, se convirtió en el defensor a ultranza de la legalidad y eso le atrajo prestigio, utilizado posteriormente en la defensa de las mejores causas de la humanidad. El poder suave no es atemporal, debe trabajarse continua y permanentemente. El prestigio puede acabarse; si bien las posiciones en torno a la defensa del derecho internacional

permanecen intactas, la situación interna no ayuda a mantener la atracción. El hecho de haber tenido un régimen político, con un solo partido, durante más de 70 años no contribuyó al prestigio sino más bien a las críticas; la corrupción institucionalizada y el enriquecimiento ilícito de buena parte de la clase política, son factores contribuyentes del desdoro de la imagen de México, todavía más afectada negativamente por la aparición y difusión del crimen organizado, con la complicidad de ciertos políticos en una porción importante del territorio nacional, que ha quedado bajo su control.

Se impone en este punto una pregunta ¿tiene México actualmente poder suave? La respuesta, en nuestra concepción, es que sólo parcialmente. El país ha tenido, hasta antes de la pandemia del Coronavirus 19, la capacidad de mantener atracción en los visitantes extranjeros. Datos preliminares a principios de 2020 estiman que México recibió 45 millones de turistas extranjeros en 2019, representando el 8,7% del PIB nacional, generando unos 4,5 millones de empleos directos. (Secretaría de Turismo, 2020, p. 9). Este resultado se debe sin duda a un arduo trabajo de diplomacia pública y diplomacia cultural, en uno de sus sectores orientado a resaltar las eventuales ventajas que tienen los recursos naturales en los visitantes extranjeros, por su belleza y accesibilidad, y los costos de la estancia en sus instalaciones turísticas, en la diplomacia turística, en donde hay una porción de poder suave.

No en todos los campos es igual; la atracción o poder suave es inexistente en el campo político. A pesar de que los principios de la política exterior de México siguen siendo los mismos desde hace varias décadas, con el añadido del respeto y la defensa de los derechos humanos, ya no son suficientes en la tarea de influir en el escenario internacional. No se pueden negar algunos logros: el apoyo a iniciativas en Naciones Unidas o la ganada elección de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad en el bienio 2021-2022 (presentada diez años atrás), pero no fue en respuesta a formas de atracción o poder suave, sino a un arduo trabajo diplomático de todos los días, conducente a resaltar la justicia y conveniencia de todas las causas defendidas y a un motivo menos heroico: el acuerdo alcanzado por los países latinoamericano para rotar las membresías temporales en ese órgano de la ONU, para evitar conflictos entre ellos.

Un claro paradigma de esta situación fue la adhesión al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, del que México fue uno de sus principales impulsores. Aprobado por mayoría en la Asamblea General de las Naciones Unidas, se consideró un buen instrumento en el ordenamiento de la migración, fenómeno que se encuentra, por las más diversas razones, descontrolado en el mundo. Fueron la conveniencia generalizada de todos los países interesados en el tema, el trabajo intenso y de todos los días de la diplomacia mexicana, pública y tradicional, los elementos que convencieron a los Estados a darle su aprobación.

Una muestra de la relatividad del poder suave se encuentra en las fallidas candidaturas internacionales de México. En 2012 el ex secretario de Comercio, Herminio Blanco, fue postulado como secretario general de la Organización Mundial de Comercio. A pesar de una intensa campaña de proselitismo realizada en casi todo el planeta, no logró ganar. No hubo poder suave que valiera, ni siquiera con el uso masivo de la diplomacia pública y cultural u ofrecimientos de cooperación por conducto de la SRE, las embajadas, y sus diplomáticos. Otro ejemplo fallido fue la candidatura a la Dirección General de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de Jesús Seade, ex subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores; su campaña se basó en ese trabajo cotidiano llevado a cabo por las misiones diplomáticas, no por el poder suave, inexistente en estos casos.

Al parecer el poder suave, su concepto, no ha logrado permear la realidad de las relaciones internacionales. Por eso, a nuestro juicio, su autor recurrió a una reinterpretación, mediante el diseño de un nuevo concepto, “el poder inteligente” (Nye, 2001; Nye, 2011, pp. 207-234), que se constituye a partir de una combinación de poder duro (propio de las grandes potencias y basado en el uso de la fuerza) y poder suave. Como uno de sus elementos es solamente propio de países poderosos, es lógico que el poder inteligente también lo será, por más uso que le den el resto de las naciones a sus diplomacias pública y cultural.

Otras rutas de la diplomacia

Modalidades adicionales de la diplomacia de todos los días son la diplomacia económica, la diplomacia comercial, la diplomacia científica, la diplomacia ambiental y, en los días de la pandemia del Coronavirus 19, la diplomacia de las vacunas, debido a la necesidad de establecer mecanismos de cooperación en el combate a esa epidemia, vía vacunas o nuevos medicamentos; otras denominaciones son “hidrodiplomacia” “gastrodiplomacia” (forma abreviada de decir diplomacia de la gastronomía) y diplomacia deportiva. Son, en los hechos, áreas de trabajo habitual de las misiones diplomáticas y deben entrar en el campo más amplio de la diplomacia tradicional. En ciertas coyunturas estas labores son encargadas a distintas entidades públicas, y hasta se crean nuevos órganos encargados de atenderlas. Siempre habrá una corresponsabilidad de llevarlos a buen desenlace por parte de la correspondiente Cancillería. Lo podemos constatar con la negociación de acuerdos o tratados de casi cualquier índole. La del nuevo acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá fue encabezada por los más altos funcionarios de la Secretaría de Economía, en todo momento con el apoyo de la SRE.

Los funcionarios del Servicio Exterior de carrera se enfrentan muchas veces a la delicada tarea de realizar funciones de las que no eran originalmente responsables, y

van adquiriendo conocimientos y práctica sobre la marcha. Más tarde, a partir de ellos, responden a los retos que les impone la realidad. Un ejemplo reciente, lo encontramos en la reducción de la administración pública decretada por el gobierno del presidente López Obrador y la desaparición de entidades como ProMéxico y el Consejo Nacional para la Promoción del Turismo, cuyas tareas fueron adscritas de inmediato a las embajadas y consulados mexicanos, sumándose a la ya cargada lista de sus ocupaciones usuales. De cualquier manera, son quehaceres que se mantuvieron como propias de las misiones diplomáticas, ya sea por la falta de presencia de los dos organismos ahora desaparecidos o como auxiliares de estos.

Diplomacias que no son diplomacia

Los cambios en la sociedad internacional que trajo consigo la desaparición del sistema bipolar producto de la segunda post guerra mundial a los que nos referimos párrafos arriba, permitieron o bien la aparición de nuevos actores de las relaciones internacionales o bien el fortalecimiento de la actuación de los ya existentes, en la problemática mundial. Cada uno de ellos actuando, como es natural, en defensa de sus intereses particulares nacionales, en el sentido que le da el realismo político, o en el sentido de defender intereses globales de la humanidad entera, como el desarrollo económico y social, el cambio climático, como puede ser la promoción de la cooperación internacional en los más distintos.

Conjuntamente a la aparición, de los nuevos actores de las relaciones internacionales empezó también a darse una identificación simple y automática entre sus relaciones con el exterior y la diplomacia, no con el concepto y contenido de política exterior, sino precisamente con el de la diplomacia. La razón estriba probablemente en que la diplomacia es un oficio, herramienta o formas de poner en práctica la política exterior, cuyos lineamientos podemos conocer y ver funcionar en la práctica concreta del trabajo diplomático.

Diplomacia de los gobiernos locales o paradiplomacia

La primera de esas identificaciones que deben mencionarse es la referente a los vínculos establecidos por los gobiernos locales (estatales, municipales, provinciales, autonomías o sus equivalentes) con el gobierno, nacional o local, de otro país. Puede tratarse de proyectos de cooperación, inversión extranjera, hermanamientos de ciudades, intercambio de visitas, entrenamiento de personal, y se llama diplomacia de los gobiernos locales, federativa, subnacional o, el más afortunado, paradiplomacia. (Schiavon, 2010). Digo afortunado porque no hay una identificación automática, sino que lo vinculan con la diplomacia, al tiempo que el prefijo para, en una de sus acepciones gramaticales, nos dice que está relacionado con la diplomacia sin pertenecer a ella.

Resulta lógica esta interpretación por disímiles razones. La paradiplomacia no cuenta con un grupo especializado y profesional permanente ocupado de los vínculos de los gobiernos locales con el extranjero. El interés en estos vínculos depende del gobierno en turno; habrá unos más atraídos por ellos, mientras otros preferirán dedicarse a los problemas internos por considerarlos más urgentes; puede haber una dispersión y descoordinación en sus actividades con el gobierno nacional; los intereses de los gobiernos locales en materia de política internacional no siempre van de la mano con los intereses nacionales, hasta es verosímil una competencia con estos, por ejemplo, que la inversión extranjera llegue esencialmente a sus propios proyectos; no todos los gobiernos locales tienen la posibilidad de hacer paradiplomacia, el tamaño y los recursos económicos son factores fundamentales en su ejercicio; un municipio pobre y pequeño, con dificultades puede atender los servicios básicos exigido por su población.

Un elemento más de la paradiplomacia se refiere a las identidades regionales; es casi indispensable una imagen propia diferente al resto de la nación si quiere alcanzar el plan de que una localidad tenga un papel en los asuntos internacionales, ya sean globales o regionales. Los expertos dividen esta identidad en dos partes, la dura y la blanda. La primera se refiere a los aspectos identitarios extremos de los regionalismos o localismos que pueden llegar a la oposición de la identidad nacional, en tanto la identidad blanda se refiere a los irredentismos. Es lo que permite la identificación de una cultura nacional, superando las diferencias locales o regionales. (Zeraoui, 2016). Con seguridad, el ejercicio de la paradiplomacia seguirá siendo, con altibajos y apariciones y desapariciones, un rasgo característico de las relaciones internacionales del siglo XXI.

Diplomacia ciudadana

Una locución popularizada recientemente se refiere al ejercicio de relacionarse con el exterior por parte de las Organizaciones No Gubernamentales o actores sociales, al que se le menciona como diplomacia ciudadana. La embajadora Melba Pría propone una definición suficientemente amplia: “La diplomacia ciudadana se refiere a la participación e incidencia de los ciudadanos comprometidos en temas que trascienden las fronteras geográficas, sociales, económicas y culturales. Es importante destacar que, a pesar de las diferencias entre posiciones de actores sociales con los gobiernos, esta diplomacia no intenta sustituir a la diplomacia tradicional; por el contrario, intenta complementarla. La diplomacia ciudadana representa los puntos de vista de los diferentes actores no gubernamentales involucrados en la política exterior y en la agenda global de una nación: individuos, empresas, academia y sociedad civil. De igual forma, entendemos por diplomacia ciudadana el conjunto de esfuerzos, tanto de cabildeo y negociación como de denuncia y movilización, dirigidos a incidir en ciertas instancias de gobierno y en los organismos multilaterales.” (Pría, 2008, p.165)

Aunque nos presenta a los sujetos que realizan los actos que integran lo que la autora llama diplomacia ciudadana, parece obvio que en realidad no es diplomacia, sino actos de los actores mencionados, relativos a sus contactos con el exterior, y ésta sería su esencia. Podrán tener influencia en la diplomacia tradicional o gubernamental –la opinión pública influye o puede influir en el trazo de las líneas maestras de la política exterior–, aunque no es diplomacia. Los especialistas en diplomacia ciudadana reconocen que no todos los actos internacionales de las ONGs o actores sociales caen en su esfera de acción, como los acuerdos particulares de cooperación, los intercambios académicos, o los realizados con impacto preferente en el espacio interno estatal.

Tampoco las ONG cuentan con un cuerpo profesional de especialistas en el ejercicio diplomático, aunque no se descarta que tengan un especialista en, por mencionar un campo, cabildeo o gestión de cooperación, y no están dedicados de tiempo completo a esta labor; los recursos de las ONG provienen por lo general no de una actividad permanente sino de la cooperación internacional, de los gobiernos de sus países y de contribuciones personales; no tienen asegurada una vida a largo plazo, al igual que el interés de los gobiernos locales en los asuntos foráneos; las ONGs llevan a cabo acciones particulares internacionales que no tienen que ver con la diplomacia ciudadana, por último, es muy complicado afirmar que un individuo, por sí mismo pueda ejecutar diplomacia.

Esto sin restar importancia a las labores de las ONGs. La experiencia práctica indica que sus acciones son importantes poniendo atención, o resaltándola, en algunos temas, como igualdad de género, medio ambiente, cambio climático, migración, derechos humanos, tráfico de personas, etc. Tales acciones son causantes de una relativa democratización del escenario mundial e influyen, además de la política exterior de los Estados, principalmente en las organizaciones internacionales. Dicha influencia resulta relativa, hasta donde los Estados y el poder continúen siendo el leitmotiv de las relaciones internacionales.

Diplomacia de los pueblos

Una versión más de “nuevas” formas de diplomacia la encontramos en la diplomacia de los pueblos, cuyo contenido se enfoca en los intercambios efectuados entre la entre las personas que forman parte de movimientos sociales y luchan por transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Es una idea latinoamericana surgida al calor de la ola de movimientos sociales que llevó al poder a Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Luis Inacio Lula da Silva. Sus autores la insertan en el movimiento socio-académico nominado “pensamiento descolonial”. Es una iniciativa descolonizadora de las relaciones internacionales en América Latina, haciendo énfasis en la construcción de un planteamiento contra-hegemónico en las Relaciones Internacionales. Expone un nuevo tipo de relaciones internacionales en donde el Estado-nación no es su centro ejecutor, usa

una clave descolonial y voltea hacia las influencias de la diplomacia indígena y la llamada diplomacia del Tawantisuyo siguiendo la tradición de relaciones entre los pueblos y comunidades indígenas que no pasan por la mediación del estado. (Díaz Martínez, 2013, pp. 213-234) Hay que decir que la autora citada reconoce que “en estricto rigor se trata de relaciones internacionales de los pueblos, ya que la diplomacia ha sido concebida como exclusividad del estado.” (Díaz Martínez, K., 2013, p. 234).

Diplomacia digital

La modernización de los medios de comunicación y la revolución electrónica permanente ha permitido que la diplomacia haga uso masivo de ellos, es decir de las redes sociales, en la difusión más extensa, en espacio y en público, y rápida de sus acciones. No existen cancillerías y/o ministerios de Relaciones Exteriores alejados, en la propagación de sus acciones, del Facebook, Twitter, Whatsapp, Instagram o YouTube. “La digitalización ha permitido a los diplomáticos interactuar con poblaciones extranjeras, establecer embajadas virtuales globales y superar a intermediarios tradicionales de la comunicación tales como las elites de la sala de prensa; sin embargo, también ha amparado el surgimiento de una audiencia online de opiniones arraigadas que exige ser escuchada, y ha visto la transformación de las redes sociales en arenas donde los puntos de vista entran en competencia y una multiplicidad de actores se disputan la atención y el apoyo del público. Asimismo, la digitalización se ha convertido, más recientemente, en una herramienta para el uso estratégico de la información falsa y manipulada.” (Aguirre *et al.*, p.7)

El problema es que cuando se habla de diplomacia digital se cae en una confusión, llevando a la idea de la existencia de una nueva forma de diplomacia, confundiendo su esencia con las nuevas herramientas a su alcance en la divulgación del trabajo de cancillerías, embajadas y consulados. Podemos decir que antes de la revolución digital ha habido por lo menos tres revoluciones en las comunicaciones: una primera con la aparición del telégrafo, una segunda, con el desarrollo telefónico. De igual forma, es factible enumerar una tercera, con la llegada del radio y la televisión. Los cuatro inventos aceleraron la forma de comunicación, transformando los tiempos de contacto entre los jefes superiores y los funcionarios en Embajadas y Consulados, con las ventajas que esto supone, y a nadie se le ocurrió hablar de “diplomacia de telégrafo”, “diplomacia de teléfono”, o “diplomacia de radio y televisión”, porque nunca se confundió esencia con herramienta. (Seib, 2016, pp.15-40) Es verdad que el uso de los sistemas digitales permite abarcar un universo mayor de audiencia.⁷ En el área de difusión probablemente tengan mayor impacto que la televisión o la radio tradicionales; insistimos son herramientas, valiosas, sin dejar de ser herramientas al fin y al cabo.

⁷ La difusión de las actividades conmemorativas de las fiestas patrias mexicanas por medios virtuales, como lo hicieron en los dos últimos años por efectos de la pandemia de coronavirus todas las Embajadas y Consulados, proporciona un buen ejemplo del uso masivo de estas herramientas.

Diplomacia coercitiva

Por último, en esta sección veremos un concepto con un sentido contradictorio, el de diplomacia coercitiva. Si aceptamos que la diplomacia significa ante todo negociación, el uso de la coerción implica, por el contrario, el uso de la amenaza o el ejercicio puro del poder. Es la búsqueda de una finalidad en las relaciones internacionales por parte de un Estado, de un grupo al interior de ese Estado o de una agrupación no estatal, siempre con el fin de establecer en el comportamiento del sujeto o actor blanco de esa supuesta diplomacia un determinado comportamiento, ya sea con la amenaza del uso de la fuerza o el uso real y limitada la fuerza militar. El autor más destacado en la tesis de la diplomacia coercitiva es Alexander George, quien la describió como una estrategia político-diplomática puesta en marcha cuando se quiere alcanzar el blanco de influir en la voluntad o la estructura de un adversario, combinando amenazas de fuerza y, si es necesario, el uso limitado y selectivo de ésta, en la negociación del compromiso más favorable, al mismo tiempo que se gestiona la crisis evitando una escalada militar no deseada. (Levy, 2008, 539-530)

La diplomacia puede ser una herramienta en pasos previos a un conflicto bélico. La presentación de una declaración de guerra o de un ultimátum es el primer paso hacia el rompimiento de negociaciones, si las hay, y el uso de la fuerza. La guerra es la antítesis de la diplomacia y la guerra está emparentada directamente con la coerción, de ahí la equivalencia de diplomacia coercitiva y contrasentido. Pongamos por caso la “diplomacia” ejercida en su momento por el presidente norteamericano Donald Trump; a pesar de que no hubo una amenaza de desatar un conflicto bélico, sí la hubo en materia económica, con la intimidación de imponer unilateralmente altos aranceles a la importación de productos mexicanos, sino se detenía la migración ilegal proveniente no sólo de México sino también de Centroamérica y otros lugares. Es claro, al menos desde nuestro punto de vista, que Trump dejó de lado la diplomacia para pasar al terreno de las amenazas y del posible uso de la fuerza, en este caso, económica.

El punto central de esta contradicción radica en la cuestión de hasta dónde llega la diplomacia y en dónde empieza la amenaza o el uso de la fuerza. En realidad, la mal llamada diplomacia coercitiva sólo puede usarse en una situación asimétrica, en una relación en la cual una de las partes posee mayor poder que la otra o las otras de esa relación, por eso se puede dar una situación en la que la diplomacia ceda su lugar al uso de la fuerza o a manifestaciones propias del poder político, militar o económico o una conjunción de ellos. Solo bastaría recordar, como colofón a este punto que la Organización de Naciones Unidas prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. De manera similar, entre los principios tradicionales de la política exterior se incluye el de la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, es decir tanto a nivel internacional como internacional el contenido de lo que se concibió como diplomacia coercitiva carece de sentido en cualquier definición de diplomacia.

Otros planteamientos sobre el ejercicio de la Diplomacia

Existen más propuestas del ejercicio de la diplomacia, de las que me interesa mencionar tres.

La diplomacia multinivel

La diplomacia multinivel puede definirse al menos de dos maneras. En la primera definición contiene tres niveles; macro, de relación de dos bloques de naciones o de una nación gigante frente a un grupo de países. Un ejemplo lo encontramos en la relación China - América Latina y el Caribe. Enseguida, en un nivel medio, están las relaciones bilaterales de todo tipo, entre dos naciones; y en el nivel micro, se ubican las relaciones entre ciudades y Estados, por supuesto, de distintos países, en el marco de los típicos hermanamientos de ciudades. De varias formas, esta acepción de diplomacia multinivel está emparentada con la diplomacia local, en la medida de la intervención de las ciudades, y sus gobiernos, en las relaciones con actores situados fuera de sus fronteras. “La diplomacia multinivel concibe la creciente participación de los gobiernos no centrales en asuntos internacionales como parte de la evolución del proceso nacional de política exterior, su participación en asuntos internacionales representa la expansión de la política exterior; la emergencia de una estructura política que abarca los diferentes niveles de la actividad política, desde las locales y nacionales, hasta las internacionales; estos niveles se centran en diversas formas y demandan que los tomadores de decisiones operen en varias arenas políticas simultáneamente.” (Flores Bañuelos, 2011, p. 16)

La otra versión de diplomacia multinivel se define por las áreas que tiene que atender y la suma de estrategias que debe poner en marcha. En el caso de México, Jorge Schiavon sitúa la relación con Estados Unidos en la enumeración de los distintos niveles de ejecución de la diplomacia: diplomacia ejecutiva (con la Casa Blanca y su personal); diplomacia administrativa (con cada una de las Secretarías federales en Estados Unidos, y la correspondiente Secretaría del gobierno federal; diplomacia parlamentaria (con las dos Cámaras del Congreso federal) y judicial (ante la Suprema Corte); diplomacia local (con los gobiernos locales (estatales y municipales); diplomacia regional o minilateral (en las cumbres de jefes de Estado de América del Norte, las Américas, el G-20 y demás mecanismos de concertación política); diplomacia social (fortalecer relaciones con empresas transnacionales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, medios de comunicación y organizaciones sindicales y religiosas), y diplomacia consular y con la diáspora (la red consular y los representantes del Instituto de los Mexicanos en el Exterior). (Schiavon, 2020, p. 67)

Esta fórmula resulta interesante y aporta una categorización útil para conocer las diversas formas de ejercer la diplomacia, justo como se hace todos los días en una Embajada

de las dimensiones que tiene México con Estados Unidos, sin duda la relación más importante en todo el complejo de su política exterior; y no hacen menos, con personal más reducido, el resto de las embajadas mexicanas y hasta los Consulados sin importar su tamaño.

Diplomacia total

A inicios del presente siglo, un diplomático y académico, José Juan de Olloqui, que había sido subsecretario de Relaciones Exteriores, planteó aprovechar la situación geopolítica de México, diseñando una diplomacia que abarcara todas las regiones del mundo con similar relevancia y llegar a un liderazgo internacional; De Olloqui llamó a su proyecto diplomacia total, a partir de la necesidad de aprovechamiento de todas las oportunidades llegadas del exterior, en beneficio de los intereses nacionales; es total también por su flexibilidad, porque no se enfoca a un solo grupo de países o de problemas, y por su capacidad de usar todos los recursos disponibles en la consecución de los objetivos y metas del proyecto nacional. (De Olloqui, 2002)

Ciertamente, es un modo atractivo de presentar el trabajo diplomático, ante todo por el énfasis que subraya en la atención a todas las áreas geográficas del mundo y en la necesidad de diversificar y no depender exclusivamente de Estados Unidos, sin dejar de reconocer la importancia de la vecindad con este país. Ahora bien, la experiencia real ha mostrado que la diversificación no es la panacea en la conquista de nuevos mercados, no los consigue de manera automática. Ni todas las regiones geográficas ni todos los países tienen la misma importancia en la política exterior de México, ni, en contrapartida, México tiene la misma importancia en las prioridades de otros países, Los productos mexicanos no necesariamente son competitivos o atractivos en África, o en todos los países africanos y las posibilidades de intercambio son más reducidas comparadas con las que se tienen con América en general o con Europa. La geopoliticidad no significa en todas las circunstancias una ventaja y la diplomacia total pierde su sentido.

Diplomacia multifuncional

Finalmente, nos referimos a la tercera de las concepciones de diplomacia de este apartado. La diplomacia multifuncional. Al respecto se dice que “la diplomacia se traduce en una multiplicidad de funciones que hoy día es imposible conocer y enumerar, ya que dependen directamente de nuevos actores internacionales...la diplomacia se ha construido para incluir más funciones en comparación con el pasado, sin eliminar las antiguas...la esencia de todas las funciones diplomáticas es la comunicación, que funge como método, función y objetivo de la diplomacia, si la interpretamos como manera de prevenir y solucionar conflictos.” (Tigau, 2009, p. 51)

Hasta aquí todo está bien, el problema surge más adelante, cuando se afirma que “cada vez se requiere de especialistas **no en protocolo**, sino en economía, finanzas, cultura, ciencia, ecología, etc.” (Tigau, 2009, p. 51)⁸ Lo cual demuestra una enorme ignorancia del trabajo diplomático, que abarca desde siempre todas esas áreas, con funcionarios de los servicios exteriores de carrera egresados de esas especialidades o formados al calor de sus labores diarias en ellas. Aún más, la comunicación ha sido todo el tiempo la base principal que sustenta la diplomacia. Por eso, no podemos considerar una aportación al estudio de la diplomacia con la expresión diplomacia multifuncional.

Conclusiones

La diplomacia es el arte o el oficio de solucionar conflictos de manera pacífica por medio de la negociación y la comunicación. Ha sido el vehículo indispensable en las relaciones establecidas por las unidades políticas autónomas integrantes de la sociedad internacional, en beneficio mutuo y, en todas las áreas: social, económica, política, histórica y cultural. Las fórmulas utilizadas en su ejecución han variado con el paso del tiempo y las reconfiguraciones habidas con el correr de la historia en las relaciones internacionales. De ahí al surgimiento, por exigencias de la realidad concreta o por iniciativas de académicos, de nuevas formas de comprender la diplomacia y su ejercicio.

Cómo hemos visto a lo largo de estas páginas, algunas son variantes históricas que la diplomacia ha debido adoptar en el mejoramiento de su eficacia, unas caen en el prefijo “para”: parecen pero no pertenecen a la diplomacia estrictamente hablando y lo muestra bien la paradiplomacia; otras confunden esencia con envoltura, al denominar a la diplomacia por las herramientas que usan, caso de la diplomacia digital, o caen en un contrasentido al ir en dirección contraria de esa esencia (diplomacia coercitiva) o se elaboran a partir de la insistencia en hacer lo que ya se hace actualmente bajo el paraguas de la diplomacia (diplomacia multifuncional).

De lo anterior se desprende que hay una serie de funciones que en todo momento ha desempeñado, y lo sigue haciendo, la diplomacia. En concordancia con lo dicho por el citado Embajador Gustavo Albín, a pesar de que hoy existen nuevas herramientas para desarrollar la diplomacia y el oficio del diplomático, su esencia continúa siendo la misma que ha tenido durante siglos. ❀

⁸ Subrayado nuestro.

Referencias

- Aguirre Azócar, Daniel, Ilan Manor y Alejandro Ramos Cardoso (2018). “La digitalización de la diplomacia pública: hacia un nuevo marco conceptual”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No 113, IMR, SRE, mayo-agosto.
- Albín, Gustavo (2018). Discurso pronunciado por el Día del Diplomático Mexicano. Fotocopia. 8 de noviembre.
- Baños Rivas, Luz Elena (2017). “Poder suave e imagen país en la era Trump. Desafíos y oportunidades para México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No, 111, México, SRE, Instituto Matías Romero, Septiembre-diciembre.
- Calduch, Rafael (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Edit. CEURA. Madrid, p. 4. Recuperado de <https://www.ucm.es/rrii-e-historia-global/libro-dinamica-de-la-sociedad-internacional-1>.
- Convención sobre Misiones Especiales (1969). Nueva York. Recuperada de <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/MISIONES%20ESPECIALES.pdf>.
- Cull, Nicholas (2006). “Public Diplomacy before Gullion: The Evolution of a Phrase”. USC Center on Public Diplomacy. En <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase>
- De Icaza, Carlos (1999). *La diplomacia contemporánea*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- De Olloqui, José Juan (2002). “Diplomacia Total’: Multigeopoliticidad, Grandeza de México”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. II.
- Díaz Martínez, Karla (2013). “Diplomacia de los Pueblos, Propuesta Contrahegemónica en las Relaciones Internacionales”, *Revista Búsquedas Políticas*, Vol. 2 N°1, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile. En: https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/5125/V02N01_pp_213-237_Karla_Diaz.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Flores Bañuelos, Rafael (2011). “La diplomacia multinivel en la relación México-República Popular China: perfil de desempeño y desafíos ante el siglo XXI”, *Revista Portes*, Tercera época, Volumen 5, Número 10, Universidad de Colima, México, julio/diciembre.
- Galeana, Patricia (2000). *La disputa por la soberanía. (1848-1876)*. Colección México y el Mundo III, Senado de la República, El Colegio de México, México.
- Levy, Jack S. (2008). “Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George”, *Political Psychology*, Vol. 29, No. 4, International Society of Political Psychology, North Carolina, pp. 537-552. En <https://fas-polisci.rutgers.edu/levy/articles/Levy/Deterrence/Coercive/Diplomacy.pdf>.
- Márquez, Graciela y Silva Castañeda, Sergio (2020). *Matías Romero y el oficio diplomático: 1837-1898*, SRE, Instituto Matías Romero, México.

- Moreno Pino, Ismael (2010). *La Diplomacia. Aspectos metodológicos y prácticos de su ejercicio profesional*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Nicolson, Harold (2014). *La diplomacia*. Fondo de Cultura Económica.
- Noya, Javier (2006). Una diplomacia pública para España. Documento de Trabajo 11/2006, Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos Internacionales, Madrid, 2006. En <https://core.ac.uk/download/pdf/42965784.pdf>.
- Nye Jr, Joseph S. (2001). "Power in de 21st Century", *World Politics Review*, Marzo 22. Versión electrónica (e-book)
- Nye Jr, Joseph S. (2016). *El poder suave. La clave del éxito en la política internacional*. Universidad Iberoamericana, México.
- Nye Jr, Joseph S. (2011). *The Future of Power*, Public Affairs, New York.
- Pría, Melba (2008). "Las relaciones internacionales del siglo XXI: hacia una diplomacia ciudadana", *Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM*, núm. 101-102, Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México, mayo-diciembre.
- Ramírez Marín, Juan Ramírez *et al.* (2008). "Diplomacia parlamentaria", Expediente Parlamentario, No. 10, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, s/f. Versión electrónica en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/188714/452238/file/Diplomacia_parlamentaria.pdf
- Secretaría de Turismo (2020). 2o. Informe de Labores, Secretaría de Turismo, Gobierno de México, 119 pp.
- Seib, Philip (2016). *The future of Diplomacy*. Polity Press, Cambridge, United Kingdom.
- Schiavon, Jorge (2020). "La diplomacia multinivel de México en Estados Unidos", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 20, No. 3, julio-septiembre.
- Schiavon, Jorge (2010). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010). Documento de Trabajo 201, CIDE, septiembre. <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-201.pdf>
- Tigau, Camelia (2009). *La diplomacia en la era digital. La ayuda alimentaria como maniobra neoliberal*, UNAM, Ed. Cenzontle, México.
- Velázquez Flores, Rafael y Xóchitl Arango Morales (2018). "Diplomacia parlamentaria". Rafael Velázquez Flores, Salvador Gerardo González Cruz y David Horacio García Waldman (Editores), *Teoría y práctica de la diplomacia en México: aspectos básicos*. Universidad Autónoma de Nuevo León, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Ediciones De Laurel, México.
- Villanueva Rivas, César (2009). "Presentación. Las diplomacias pública y cultural: estrategias de inclusión y convergencia en el nuevo milenio." *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 85, IMRED; SRE, México, Febrero.

- Villanueva Rivas, César (2007). *Representing Cultural Diplomacy. Soft Power, Cosmopolitan Constructivism and Nation Branding in Sweden and Mexico*. Växjö University Press.
- Zaizar, Consuelo (2010). “Presentación”, México en los Pabellones y la Exposiciones Internacionales (1889-1929). Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, INBA, México.
- Zeraoui, Zidane (2016). “Para entender la paradiplomacia”, *Desafíos*, Universidad del Rosario, Argentina, vol. 28, no. 1.