

## INTRODUCCIÓN

Es de general reconocimiento que el mundo de la diplomacia juega hoy un papel muy relevante en las relaciones internacionales y que en él se *mueven* muchos aspectos relacionados con el protocolo y la organización de eventos. De ahí la importancia de que los profesionales del protocolo y quienes se preparan para ejercer esta actividad conozcan las cuestiones básicas de la organización diplomática.

Por ello, el presente trabajo no pretende ser un Tratado de Diplomacia ni mucho menos. Ni tampoco persigue ser material para formar a diplomáticos. Se trata de un libro que, partiendo del conocimiento básico del mundo de la diplomacia, se dirige hacia los expertos en protocolo. De ahí la razón de su título: *La diplomacia y su protocolo*. Un binomio que, en este caso, se inclina más hacia la parte de precedencias internacionales, actos de relevancia internacional, ceremonias relacionadas con las relaciones entre estados y aspectos diplomáticos que necesariamente han de saber los profesionales de la organización.

Esta publicación es, pues, una introducción sencilla y ágil al campo diplomático, escrito en clave de protocolo, y que tendrá una segunda y tercera parte, cuando desde esta misma colección tratemos el tema de las organizaciones internacionales y su protocolo y el protocolo específico de los diferentes países de referencia en este campo.

Es importante tener en cuenta estos factores para entender la razón de este ejemplar, que busca llegar a la diplomacia y determinar los usos y costumbres que en este ámbito de la organización de eventos se han convertido casi en normas, así como otras consideraciones de la actividad interna de las representaciones internacionales.

## CAPÍTULO 1

# Introducción, historia y evolución de la diplomacia

## El protocolo en el ámbito internacional

La Real Academia Española, en su tercera acepción, define *protocolo* como “la regla ceremonial diplomática o palatina establecida por decreto o por costumbre”. Esta definición presenta el protocolo como norma reguladora de los actos diplomáticos o de palacio. Efectivamente, aunque en sus inicios el término *protocolo* identificara la forma tomada por la correspondencia oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores o las actas relativas a un acuerdo, conferencia o congreso diplomático, a partir del siglo XV, la palabra define el código de comportamiento que preside las relaciones sociales en la vida pública, las formas externas que los soberanos aplicaban en la organización de los actos solemnes.

En un primer momento, el vocablo *etiqueta* sirvió para describir los preceptos exigidos en los actos reales cortesanos; más tarde, se definió como *ceremonial* la forma externa y el carácter solemne de estas cere-

monias. Finalmente, el término *protocolo*, más moderno, comienza a utilizarse con la institucionalización de las normas que regulan el ceremonial, aunque la mayoría de países latinoamericanos sigan definiéndolo como *ceremonial*.

De cualquier forma, el protocolo como marco legal para ordenar una ceremonia oficial se ha convertido en un elemento indispensable para mantener la armonía en las relaciones internacionales, ya que permite ordenar y canalizar la comunicación entre los Estados y sus máximos representantes.

El *protocolo diplomático* o internacional es, por tanto, el que se aplica en las relaciones entre Estados soberanos, entre sus altos dignatarios y sus representantes acreditados en el exterior. De forma más limitada, fija especialmente su atención en la diplomacia y en los agentes diplomáticos en el exterior. Es obvio que, por sus fines y descripción, estos dos protocolos se superponen, intercalándose en su campo de actuación con el de la diplomacia. Puede decirse que ésta provoca contactos y el protocolo contribuye a una eficaz estructura y ordenación de los participantes.

## **Un protocolo adaptado a la moderna política internacional**

Con el paso del tiempo, el protocolo ha evolucionado y variado su forma de actuación. En la medida en que se modifican las circunstancias en la esfera internacional, la organización de las grandes citas busca mayor coherencia para conseguir sus objetivos de una manera más práctica y eficaz.

En el pasado, los actos cortesanos se caracterizaban por las grandes formalidades externas en las que la tradición jugaba el papel principal. En el antiguo ceremonial resaltaban las formas externas –ricas y ostentosas– que creaban una atmósfera casi divina en torno al Soberano.

La Casa de Austria introdujo en la historia el *uso borgoñón* con Carlos I. Se trata de un rico ceremonial, fastuoso y riguroso, creado en el pres-

tigioso Ducado de Borgoña que se incorporó a la Casa de Habsburgo por el matrimonio del Emperador Maximiliano con María de Borgoña. Su nieto, Carlos I de España y V de Alemania, implanta el *ceremonial borgoñón* hasta extender su uso en las cortes europeas.

Los grandes imperios y monarquías absolutas originaron en el occidente europeo una larga tradición de ceremonial cortesano dictando rígidas normas sociales en las relaciones internacionales. No ocurrió igual en Norteamérica, un país moderno y democrata desde su creación, con menos tradición y más igualdad social en sus orígenes. Sin raíz histórica que lo sustente, el protocolo siempre se ha considerado de forma espontánea y natural como un instrumento de relación social, producto de la amistad.

El que se aplica actualmente en las relaciones internacionales se caracteriza por tener formas nuevas, funcionales y simples, es práctico y eficaz, responde a reuniones urgentes, presupuestos limitados con una eficiente gestión democrática de la administración pública y mayor seguridad para los dignatarios participantes en los actos. Deja de ser estático para adaptarse a las necesidades del momento, caracterizándose por una simplificación en las ceremonias basada en el respeto a las prácticas ajenas y la reciprocidad en el ámbito internacional.

La moderna política internacional ha modificado totalmente la organización de los actos en las relaciones entre países, simplificándolos al máximo. Ahora, está caracterizada por la existencia de nuevas instituciones multilaterales, la multiplicación de encuentros y visitas al máximo nivel y por la globalización del sistema mundial, todo ello sin olvidarnos de las nuevas circunstancias en que se desarrolla debido al progreso en transportes y comunicaciones, la densidad del tráfico en las grandes ciudades, el deseo de procurar cierta uniformidad protocolaria en todos los Estados intentando que se acepten unos principios básicos como guía en todo el mundo, la reducción del gasto protocolario y los terribles ataques terroristas internacionales que provocaron un incremento sin precedentes en la seguridad.

Hoy en día, por ejemplo, la recepción de un Jefe de Estado extranjero en las grandes capitales no se realiza en el aeropuerto, sino en las cer-

cañas del lugar donde se aloje el invitado, reduciendo la ceremonia al paso rápido de una caravana que evite trastornar la caótica circulación urbana, de la misma manera que se han descartado los recibimientos multitudinarios en favor de la seguridad.

Un ejemplo de esta simplificación en las fórmulas organizativas lo representa el particular caso de Bruselas. La capital de la Unión Europea y del reino de los belgas es, a su vez, sede de la OTAN y de la Unión Europea Occidental. La acreditación de cuatro cuerpos diplomáticos distintos en una única ciudad supone convivir con la comunidad diplomática más numerosa del mundo gozando de estatuto privilegiado. Desde los años sesenta, se asiste en Bélgica a una simplificación de las reglas de protocolo para, entre otros fines, paliar la incesante actividad de los servicios de protocolo de su Ministerio de Exteriores.

Por este motivo, se introdujeron cambios en el ceremonial de recepción de los nuevos embajadores y en la presentación de sus Credenciales. El nuevo embajador no es recibido en el aeropuerto a la llegada a su destino, sino que al día siguiente un funcionario de protocolo le visita en su residencia. El Ministro de Exteriores ya no asiste al acto de entrega de Credenciales al Rey. Además, y contrariamente a lo que sucede en España, en Bélgica no existe una lista oficial de precedencias, sino simples indicaciones que reciben el nombre de *consejos*, susceptibles de diversa interpretación en función de las circunstancias.

## La diplomacia

A lo largo de los siglos, varios autores han analizado los diferentes aspectos de la palabra *diplomacia* coincidiendo todos ellos en dos elementos comunes: su campo de actuación en la esfera internacional y la idea de la negociación pacífica. La diplomacia se sitúa en el plano de las relaciones internacionales, por lo que únicamente se da entre sujetos de Derecho Internacional, es decir, entre Estados y organizaciones internacionales. El segundo elemento, el de la negociación, busca acomodar objetivos políticos divergentes mediante el alcance de compro-

misos mutuos. Esta idea lleva implícita la resolución pacífica de conflictos, característica esencial de la diplomacia.

Por lo tanto, no debe confundirse la noción de *política exterior*, que puede definirse como la elección de unos objetivos y de las grandes líneas directrices que un Estado seguirá con respecto a otro, con la de *diplomacia*, que podría considerarse la ejecución de esas directrices.

Una definición que aúna estos conceptos describe la diplomacia como “la ciencia y arte del conocimiento y el manejo de las relaciones internacionales entre Estados soberanos cuyo objetivo es la búsqueda de la solución pacífica de los conflictos mediante el diálogo que conduce a la negociación”.

Actualmente, su función esencial en la sociedad internacional radica en crear unas condiciones sociales especiales que posibiliten una coexistencia pacífica entre Estados. Esta conclusión nos lleva a una nueva definición que describe la diplomacia como “la manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de Derecho Internacional utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación”.

En la gestión de estas negociaciones, los Estados y organismos internacionales recurren a órganos especializados. El más destacado es la Misión Diplomática. La diplomacia de un país se desenvuelve también a través de los jefes de Estado, ministros de Asuntos Exteriores y delegados en Conferencias Internacionales.

## **Orígenes históricos de la diplomacia**

### **Emisarios puntuales para la solución de conflictos**

La diplomacia es tan antigua como el hombre. Su existencia se justifica por la necesidad de entendimiento y buenas relaciones entre las primeras tribus. Cada vez que dos jefes tribales enviaban emisarios o dialogaban para solventar de manera pacífica sus problemas entablaban negociaciones, construyendo así las bases de la actual diplomacia.

Estos primeros colectivos humanos hacían esto en momentos puntuales en los que la necesidad obligaba a buscar un entendimiento con

sus vecinos para resolver un conflicto determinado, bien fuera una declaración de guerra, la firma de un tratado de paz, la búsqueda de una alianza o un acuerdo de carácter comercial o militar. Parece indiscutible que el hecho diplomático ha existido desde los albores de la historia. De hecho, se han hallado pruebas del envío de emisarios con fines negociadores entre los pueblos egipcios, asirios, judíos y persas.

Grecia y Roma establecen las primeras normas para gobernar sus relaciones, aunque aún no podemos hablar de una diplomacia organizada, ya que los funcionarios que desempeñaban estas labores no se destinaban exclusivamente a las relaciones diplomáticas. Es en la polis griega donde surge el término *diplomacia*, derivado de *diploma*, que era la carta de presentación e instrucciones que llevaba la persona que tenía encomendada una misión cerca de otra.

El envío temporal de emisarios continuó durante toda la Edad Media para solucionar problemas territoriales o negociar alianzas matrimoniales, recurso útil para construir fuertes y extensos reinos.

Desde el principio de los tiempos, a estos enviados temporales que desarrollaban funciones consideradas diplomáticas se les rodeaba de cortesía y ayudas que facilitaban su labor, ya que ésta era fuente de honores sagrados y responsabilidades. Esa antigua costumbre pasó más tarde a ser observada como una regla de obligado cumplimiento. Hoy en día, los diplomáticos residentes en el extranjero representan a su Jefe de Estado, y es a éste a quien se rinde pleitesía con esos honores y deferencias justificadas en el respeto que se debe a la dignidad e independencia de un Estado soberano.

### **Primeras relaciones diplomáticas estables y permanentes**

La diplomacia acelera su evolución coincidiendo con los grandes descubrimientos de tierras, el origen del nuevo mundo y la expansión del Renacimiento. La transformación de los pequeños reinos en fuertes Estados nacionales a principio del siglo XVI provoca que los antiguos emisarios ambulantes alarguen su presencia en su lugar de des-



tino hasta convertirse en jefes de Misión residentes con carácter estable y permanente. La nueva situación les permite vigilar el cumplimiento de los compromisos acordados en grandes tratados a la vez que potenciar el prestigio de sus Estados.

Ciertos autores establecen el origen de la diplomacia permanente en Venecia a principios del siglo XVII. Considerada la república mercantil más moderna del mundo, Venecia basó su prosperidad en una gran expansión comercial, para lo que necesitó información constante sobre los acontecimientos que sucedían en los Estados de alrededor. Con este fin, y para conseguir mantener relaciones estables, creó una red de misiones permanentes en los grandes centros de la época: Constantinopla, Roma, resto de Italia, Ducado de Borgoña y finalmente toda Europa. Además, formuló normas precisas sobre la forma de hacerse representar, sobre la estructura y organización de la diplomacia permanente y sobre el reclutamiento y nombramiento de sus diplomáticos (*oratores*).

La institución de las misiones diplomáticas permanentes como fuentes informativas que permitían estabilizar las relaciones entre Estados se extiende desde Italia al resto de Europa, especialmente, después de las llamadas *guerras religiosas*.

Uno de los grandes hitos en la organización de la diplomacia lo estableció el cardenal Richelieu, Ministro de Estado de Luis XIII, creando para su monarca absolutista un verdadero Ministerio de Asuntos Exteriores que le permitiera establecer unas relaciones sólidas y duraderas entre Estados.

Esta primera organización en las relaciones diplomáticas se encuentra llena de carencias y se rige por normas ambiguas que no pueden aplicarse universalmente. El representante diplomático actuaba en nombre de su monarca absoluto, no de su país, quien le nombraba personalmente. El Embajador contrataba, pagaba y él mismo cesaba a sus colaboradores. La función informativa y observadora del diplomático degeneraba, en ocasiones, en espionaje e intriga, apoyo a facciones favorables a sus gobiernos e incluso cierta corrupción. Además,

cada país establecía sus propias normas en materia de privilegios, jerarquías o precedencias.

## **El congreso de Viena de 1815 reglamenta la nueva diplomacia**

Tras la convulsión que supuso en Europa la Revolución Francesa y la expansión de los principios revolucionarios, las sucesivas guerras napoleónicas provocan la desmembración del mapa europeo. Las potencias aliadas que derrotan a Napoleón pretenden volver a la situación anterior estableciendo los principios del *Ancien Regime*.

Con tal fin, los representantes de las grandes potencias se reúnen en Viena para reconstruir la estructura política europea y, de paso, reglamentar las bases de la nueva diplomacia universal. En el Congreso de Viena se impone la noción del Marqués de Pombal por la que los representantes extranjeros se colocarían por el orden en su llegada y presentación de Cartas Credenciales, a excepción del Nuncio representante del Papa, que mantendría su supremacía, acabando así con las históricas controversias entre precedencias de representantes diplomáticos. A partir de entonces, ni los lazos de parentesco ni las alianzas entre Cortes darían preferencia a sus enviados diplomáticos. Además, se clasifican los funcionarios diplomáticos por categorías y se acuerda que únicamente los agentes diplomáticos tengan carácter representativo.

Para completar el reglamento de clasificación, en el protocolo de la Conferencia de Aquisgrán en 1818 se creó la categoría de *Ministro Residente*, intermedia entre los enviados y ministros acreditados por monarcas y los Encargados de Negocios acreditados por ministros de Relaciones Exteriores (segunda y tercera categoría reglamentada en Viena). La primera clasificación de Viena establecía una primera categoría para embajadores, legados y nuncios acreditados por el monarca.

A partir del Congreso de Viena, la diplomacia se caracteriza por su estabilidad, la claridad en las precedencias y la obligatoriedad de sus normas. El diplomático ahora representa al Estado, no al Monarca, situación que se debe a la evolución del concepto de *estado*, cada vez menos encarnado por la persona del soberano. Además, los miembros

de las misiones diplomáticas de todas las naciones empiezan a formar parte de la Administración, son funcionarios.

Los jefes de Misión desempeñan un papel relevante en la política exterior de sus países, con amplio margen de independencia e importantes atribuciones. La política mundial se centra en Europa y sus embajadores negocian alianzas para mantener el equilibrio entre las grandes potencias. Las largas distancias y lentos desplazamientos limitan el control de los gobiernos hacia sus diplomáticos, que han de actuar sin consulta previa. La diplomacia se caracteriza por su secretismo y su pertenencia a un círculo de personas bastante limitado. Aún es irrelevante la presión de la opinión pública debido al escaso desarrollo de la prensa. A partir del siglo XIX, se distingue especialmente por su influencia en la solución pacífica de conflictos internacionales, desapareciendo el papel de espionaje, intriga y corrupción entre funcionarios, hasta el estallido de la Gran Guerra en 1914.

## **Decadencia de la diplomacia tradicional**

Con el estallido de la I Guerra Mundial, la antigua diplomacia desarrollada en el secreto de los gabinetes de los ministros cede a otra abierta y transparente. Promovida por el presidente estadounidense Thomas W. Wilson, principal impulsor de la Sociedad de Naciones, quien consideraba que la diplomacia debía desarrollarse de una manera franca y pública, los tratados internacionales se publicitan y registran. En ausencia del secretismo, las negociaciones conllevan el riesgo de verse endurecidas para satisfacer a la opinión pública, cayendo en demagógicas promesas de imposible realización.

Por vez primera, adquiere importancia la opinión pública debido a los avances culturales, la elevación en el nivel de vida y la democratización. A partir de ahora, las masas populares son objeto de consideración en la vida política. Además, se crean países con nuevos ideales de justicia social y condena a las agresiones de guerra. Se desarrollan los medios de comunicación y se multiplican las conferencias de prensa de altas autoridades, así como las oficinas de comunicación de las embajadas y ministerios de Asuntos Exteriores.

Por otra parte, el papel del diplomático se ve minimizado y su autonomía limitada por el desarrollo de las nuevas tecnologías y los transportes. A partir de ahora, los jefes de Estado y de Gobierno llevan directamente el peso de las relaciones internacionales. Además, nuevos asuntos que escapan de la órbita de competencia de los diplomáticos, como el genocidio, la ayuda humanitaria, la seguridad o los derechos humanos, ocupan la agenda internacional, relegando al embajador al valiosísimo puesto de informador e intérprete de lujo para estadistas y altos mandatarios.

Por otra parte, a partir de 1945, con el fin de la II Guerra Mundial y el inicio de la guerra fría, aparece la estrategia de bloques que limita la acción política de las naciones europeas, dividiendo a los países en socialistas, demócratas occidentales y no comprometidos.

### **Características de la diplomacia moderna**

La nueva diplomacia se caracteriza por ser multilateral, es decir, los países deciden formar parte de grandes organismos internacionales buscando una mejora en la defensa de sus intereses, reforzando posiciones y adoptando objetivos comunes. La creación de la Sociedad de Naciones tras la I Guerra Mundial respondió a la necesidad de tener un organismo garante de la paz, aunque la mayor parte de la diplomacia siguió desarrollándose al margen de la organización. La II Guerra Mundial sustituye la Sociedad de Naciones por la Organización de Naciones Unidas, foro universal que acoge a todas las naciones independientes y que es muy respetado por las grandes potencias. Posteriormente, se constituyen multitud de organismos internacionales especializados que, a su vez, crean nuevas misiones diplomáticas. Además, la Asamblea General de Naciones Unidas convoca en Viena en 1959 una Conferencia de Plenipotenciarios que adopta en 1961 la Convención sobre relaciones diplomáticas codificando los privilegios e inmunidades diplomáticas y ratificando las clases de los jefes de Misión y la precedencia en virtud de la antigüedad en el cargo. 174 Estados firman esa Convención, a la que se adhiere España el 21 de noviembre de 1967.