

CONSIDERACIONES SOBRE ANTECEDENTES DEL DERECHO DIPLOMÁTICO

José Juan de OLLOQUI*

RESUMEN: El presente artículo realiza un examen de los antecedentes de una rama del derecho poco estudiada en México. Se trata del cuerpo de normas jurídicas que regulan las relaciones creadas entre los diferentes órganos de los sujetos de derecho internacional encargados de manera permanente o temporal de las relaciones exteriores de tales sujetos, que se conocen bajo el nombre de "derecho diplomático". El autor revisa los antecedentes de este cuerpo de normas, desde la Antigüedad y la Edad Media, hasta el Congreso de Viena, incluyendo referencias al Renacimiento, la Paz de Westfalia y la Era napoleónica.

ABSTRACT: This article examines the antecedents of a branch of the law that has not been sufficiently studied in Mexico. It refers to the body of legal norms that govern the relationships created among the different organs of the subjects of international law that are permanently or temporarily in charge of the external relations of said subjects. The author reviews the antecedents of these kind of norms, starting from the Ancient cultures and the Middle Ages, up to the Congress of Vienna, including references to the Renaissance, the peace of Westfalia and the Napoleonic era.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM; investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Embajador de México.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antigüedad*. III. *Edad Media*. IV. *Renacimiento*. V. *Paz de Westfalia, 1648*. VI. *Era napoleónica*. VII. *Congreso de Viena*.

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente la diplomacia está cada vez más afectada por la opinión pública y el manejo de los medios de información, al grado que además del interés nacional debe considerarse la popularidad o falta de ella en las acciones que se tomen; así pues, la diplomacia secreta es más difícil de llevarse a cabo. Todavía a principios de este siglo el interés en los asuntos internacionales por parte de un ciudadano común era muy relativo, a menos que se presentara la posibilidad de una guerra con otro país, o la aventura colonial de una gran potencia y, en mucho menor grado, por fenómenos económicos que pudieran atribuirse directamente a otros países.

Lo anterior es perfectamente lógico si se toma en cuenta que los medios de difusión no tenían las características de los actuales. De hecho, la Guerra del Golfo es quizá la primera que en forma abierta tuvo una cobertura mundial, más aún que la de Vietnam.

En la Primera Guerra Mundial (1914-1918), las bajas entre los países beligerantes ascendieron a 9,450,000 miembros de las fuerzas armadas¹ y 15,404,905 entre la población civil. El horror de la guerra de trincheras se conocía por los ciudadanos en forma limitada. En la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) las bajas entre los civiles fueron quizá más del doble que entre los ejércitos beligerantes, y generalmente iban acompañadas de enormes sufrimientos. Por ejemplo, aún con mejor propaganda que en la Primera Guerra Mundial, los campos de exterminio no eran conocidos en forma amplia.

¹ Ferguson, Niall, *The Pity of War*, The Penguin Press, G. B., 1999, p. 295.

Posteriormente, el mejor manejo de los medios de comunicación, y sobre todo la presencia de la televisión, permitieron a la opinión pública tener acceso a información diversa en forma inusitada.

Las imágenes de Kosovo fueron más efectivas por su frecuencia y dramatismo que el hundimiento del "Maine" en aguas cubanas; sin embargo, éste detonó la guerra de Estados Unidos contra España en 1898. Como dijera William Randolph Hearst: "denme un incidente y yo ocasionaré una guerra". El hundimiento del "Lusitania" fue usado para que Estados Unidos entrara a la Primera Guerra Mundial. Los anteriores son ejemplos del manejo de la prensa. Siempre ha sido posible enardecer los ánimos de la población, pero quizá nunca tanto como ahora, que tenemos imágenes televisivas en el instante de los hechos.

Esto lógicamente nos lleva a concluir que los gobiernos ya no pueden abstenerse de informar a la sociedad de la diplomacia que se intenta seguir. Con la participación cada vez mayor de los parlamentos y congresos es lógico que la "diplomacia secreta" tienda a erosionarse. El fin de los tratados secretos fue uno de los resultados de la inconformidad de la sociedad civil hacia sus gobiernos después de la Primera Guerra Mundial hace más de 80 años. Así pues, el ejercicio actual de la diplomacia debe adecuarse a su nuevo entorno.

Otra característica adicional respecto a la diplomacia es que, aún cuando la gente no se sienta capaz de opinar sobre el impuesto al valor agregado (IVA) o el tipo de cambio, excepto en una forma grosera, sí se siente en posibilidad, según aquella, de dar una opinión calificada sobre tal o cual conflicto, aunque sólo tenga una vaga noción geográfica del lugar donde se está desarrollando.

Esta misma característica se proyecta a veces en las más altas autoridades de algunos países que consideran que por hablar otro idioma o haber pertenecido al servicio exterior, cualquier ciudadano automáticamente tiene los conocimientos y el estilo necesarios para llevar a cabo una diplomacia adecuada.

¿Qué es pues la diplomacia?, son muchas las definiciones que se pueden dar, pero en todas se encontrará un elemento común: es la conducción de los asuntos exteriores, y como dice Cahier² “es la manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de derecho internacional utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación”. Satow,³ por ejemplo, en su libro *Guide to Diplomatic Practice* la define como “la aplicación de la inteligencia y el tacto en el manejo de las relaciones oficiales entre los gobiernos de estados independientes, a veces extendiéndose también a la relación con estados vasallos, más brevemente aún, al manejo de los asuntos entre estados por medios pacíficos”.

Estas negociaciones pueden llevarse a cabo a través de los ministerios de relaciones exteriores, misiones diplomáticas, por jefes de Estado y gobierno, y en forma habitual por el canciller o titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, de quienes antes se decía que eran los que guardaban originalmente las puertas de los tribunales y posteriormente los archivos imperiales. En la actualidad, como en la antigüedad, los archivos han sido de la mayor importancia y de no cierta desesperación para quienes tienen que consultarlos, sobre todo en una actividad en que los precedentes son de gran importancia. Ahora, el título de canciller se le concede al funcionario con menor rango del servicio exterior así como al más importante, que es el secretario o ministro de Estado. En Alemania al titular del Ejecutivo se le llama canciller federal para distinguirlo del diplomático.

El propio Cahier⁴ define al derecho diplomático como “conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones que se crean entre los diferentes órganos de los sujetos de derecho internacional encargados de manera permanente o temporal de las relaciones exteriores de tales sujetos”.

2 Cahier, Phillippe, *Derecho diplomático contemporáneo*, Madrid, 1965, p. 19.

3 Satow, Ernest, *Guide to Diplomatic Practice*, London & NY, 1958, p. 3.

4 Cahier, *op. cit.*, nota 2, p. 19.

Expuesto de manera sencilla, el derecho diplomático es a la política exterior lo que, por ejemplo, el derecho procesal es al derecho constitucional y al derecho civil.

La definición "intuitiva" de diplomacia no difiere de las que hemos mencionado, y la importancia del derecho diplomático radica en que sin él, la relación pacífica que debe existir en las negociaciones sería imposible de realizar.

Desde luego, insistimos que la diplomacia consiste en las relaciones internacionales y la negociación, la cual permite, por medio de sus representantes, llegar a acuerdos. Debe quedar claro que, respecto de la diplomacia, son las negociaciones las que llevan a aplicar la política exterior diseñada en función de objetivos a los cuales se quiere llegar.

II. ANTIGÜEDAD

Se supone que el oficio de diplomático es la segunda o tercera profesión más antigua que la historia reconoce en círculos ilustrados; por consecuencia, tiene interés conocer algunos aspectos sobre el particular; creo que llevar los antecedentes a lo más remoto, aún en un tema en que los precedentes son tan importantes, es llevar las cosas demasiado lejos. Es obvio que la negociación es el elemento central en cualquier concepto que se quiera tomar relacionado con la diplomacia. De no ser por la fuerza o por la astucia, no se podría conseguir lo que se desea. Así pues, el elemento de la negociación estará siempre presente, aunque sea como preludio en ocasiones a una acción armada.

En Egipto, el faraón Ramsés II celebra un Tratado de Paz y Alianza en 1288 con el rey de los hititas, que por su contenido no tendría ninguna carencia respecto de los de este siglo; con él se comprometían ayuda mutua contra sus enemigos, renuncia a proyectos de conquista recíproca de sus territorios, extradición de fugitivos políticos, etcétera.⁵

⁵ Depetre, José Lion, *Derecho diplomático*, México, Porrúa, 1974, pp. 16 y 17.

Me pregunto si a los fenicios, comerciantes por excelencia, debiéramos tratarlos más bien como precursores de los cónsules.

En Asiria y Babilonia los embajadores eran conductos para obtener tributos. Algunos autores confunden la figura del embajador, en la Antigüedad, con la del emisario y mensajero. Al primero se le enviaba para indagar o comunicar e incluso concertar determinado asunto; el mensajero era aquel que iba con un recado o noticia para otra persona. A veces me temo que hoy en día, también. Al menos por sus características y desempeño, parecería que algunos de nuestros embajadores se asemejan más a un mensajero, aunque la culpa es de quienes los nombran y les asignan funciones, ya que la relación sustantiva se realiza en otras oficinas con sus contrapartes. El embajador, aunque en parte tuviera una función semejante, iba investido, aún en tiempos primitivos, de otra calidad.

Cuando no referimos a los medios por los cuales se lleva a cabo la negociación, es cuando ya entramos propiamente a la diplomacia.

Harold Nicolson,⁶ con ingenio, en su excelente obra *La diplomacia*, menciona que el hombre primitivo debió haber otorgado alguna inmunidad al negociador de alguna tribu, puesto que si al emisario lo mataban o devoraban, obviamente la negociación quedaría inconclusa. El autor menciona en su libro que "Los teóricos del siglo XVI sostenían que los primeros diplomáticos eran ángeles que servían como 'angeloi' o mensajeros entre el cielo y la tierra". Antes que ellos, los griegos pusieron bajo tutela del dios Hermes a sus heraldos, deidad que a la vez lo era de los viajeros, comerciantes, ladrones y mentirosos.

Como vemos, entre los espíritus puros e invisibles y un dios tutelar poco escrupuloso, esta antigua profesión no parecería que podría llegar a obtener el exaltado respeto, a veces exagerado, de que aún disfruta.

6 Nicolson, Harold, *Breviarios*, FCE, 1967, pp. 15-17.

Así, no podemos derivar de la Antigüedad muchos ejemplos válidos, mas que anécdotas de los embajadores y, por ende, del ejercicio de la diplomacia.

La diplomacia ha sido, y con toda razón, muy inclinada a mantener las formas. Recuérdese que en esta profesión se repite con frecuencia que la forma es fondo, y así los conquistadores españoles, con Pizarro a la cabeza en 1531, creen haber cumplido las formas cuando al inca Atahualpa le dan un libro con los santos evangelios como oportunidad de abrazar el cristianismo. Por supuesto, el inca no tiene la menor idea de qué trata y lo arroja al suelo. Esto les sirve a los españoles de pretexto para masacrar a la mayor parte de su comitiva, valiéndose de la sorpresa y de los formidables aceros toledanos, los mejores de su época, para poder someterlo, extraerle cuantioso tributo y luego matar al inca a garrote vil.

Ahora bien, vale la pena destacar la equivalencia o falta de ella en la relación entre países, ya que ésta podía crear cierta distorsión; si los monarcas atribuían a los reinos con quienes trataban un carácter inferior, como por ejemplo el emperador de China (el reino medio, ubicado entre el cielo y la tierra), o bien Asiria, Babilonia y Persia; en realidad, lo que hacían era regular de una manera primitiva su relación con otros países en cuanto a la obtención de tributos.

Por supuesto, los israelitas, el "pueblo elegido", no podía ver en el mismo plano a los otros pueblos; Grecia, sin embargo, aún considerando bárbaros a todos los demás, tenía un elevado concepto de la hospitalidad que hacía razonables las relaciones entre los países, no obstante la desigualdad atribuida a los otros.

Entre los helenos la relación podía ser más ordenada. Tenemos muchas pruebas de que conocían y practicaban la diplomacia; sabemos de sus consejos anfictionicos y del uso de embajadores entre ellos. Nicolson⁷ narra que el rey Arquídamo exhortó a los espartanos a no lanzarse a la guerra

⁷ *Ibidem*, p. 32.

sino “enviar primero a Atenas un embajador que les haga presente nuestra propuesta en un tono que no sugiera demasiado ni la guerra ni la sumisión. Mientras tanto podemos emplear el tiempo ganado en perfeccionar nuestros preparativos”.

Los romanos, pueblo de conquistadores, constructores y juristas, desarrollaron el *ius Naturale* como principio que aún no ha sido superado. Paralelamente existía el *ius Gentium* que incluía lo mismo a los ciudadanos romanos que a los extranjeros. Sin embargo, como dice Moreno Pino⁸

tienden a confundirse el *ius Gentium* con el *ius Naturale* porque ambas nociones comprenden reglas aceptadas por todos en virtud de su conformidad con la razón. Sin embargo sería un error confundir absolutamente las dos, pues lo cierto es que en algunas épocas se llegó a ver oscurecida la noción de lo que era eminentemente razonable: fue de ese modo como se llegó a aceptar dentro del derecho de gentes, por intereses circunstanciales a instituciones contrarias al derecho natural, como el de la esclavitud.

No obstante el elaborado cuerpo de derecho romano, en realidad su diplomacia parecía más reducirse a la adhesión o resignada aceptación de la *Pax Romana*.

El imperio bizantino ya fue otra cosa. Allí la negociación era imprescindible, sus enviados deberían fomentar rivalidades, subsidiar y, en el mejor caso, convertir al cristianismo a sus vecinos.

Obviamente los bizantinos, rodeados de enemigos y sin el formidable poderío militar de Roma, tenían que apoyarse, para salir adelante, en un grupo de avezados diplomáticos. Roma imponía las condiciones, Bizancio negociaba. Roma quería subordinación, Bizancio cooperación. El término bizantino lo tomamos siempre en una concepción de rebuscado, tortuoso y poco derecho. Lógicamente la política exterior de Bizancio y el desempeño que de ella hacían sus

⁸ Moreno Pino, Ismael, *La diplomacia, aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, SRE, 1996, p. 67.

embajadores no era más que el fiel reflejo de que lo que en su política interior ocurría. Esto es lógico, porque normalmente así es.

III. EDAD MEDIA

En la Edad Media, particularmente a la caída del imperio romano, la Iglesia era la única institución que de alguna manera coherente operaba en los países sumidos en el desorden por las invasiones de los bárbaros y el vacío de poder que se había suscitado en esa época. A mi juicio, más que crear instituciones en forma premeditada que pudieran considerarse antecedentes diplomáticos, lo que hacían era ocuparse de asuntos religiosos y por ello de conductas que suavizaran la ferocidad de las costumbres medievales. Lo que sí reconocían en cambio, era a los nuevos principios y el registro de tratados, y que como jefes espirituales de los cristianos les daba poder jurisdiccional sobre los príncipes.

Además del sacro imperio romano germánico iniciado por Carlo Magno, huelga decir que la Iglesia Católica desde esa época contaba, aunque fuera en forma embrionaria, con el mejor servicio exterior del mundo. Complicado esto con el poder temporal que tenía y que la obligaba además de enfrentarse a emperadores germanos y reyes de Francia, a sus vecinos italianos.

Todo esto nos lleva a concluir que la diplomacia y su ejercicio habían cambiado y se habían alejado definitivamente de las doctrinas de santo Tomás de Aquino y los teólogos juristas, que en buena medida siguieron su pensamiento. Así pues, la "razón de Estado",⁹ como veremos más adelante,

⁹ Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1998, p. 1337. "La seguridad del Estado es una exigencia de tal importancia que los regidores de los estados se ven constreñidos para garantizarla, a violar las normas jurídicas, morales, políticas, económicas, que consideran a su vez imperativas cuando tales exigencias no están en peligro... La razón de Estado es la exigencia de seguridad del Estado, la cual impone determinadas conductas a los regidores del Estado... 'si quieres llegar a este fin, emplea estos medios' ".

fue el faro que desde entonces guiaba la diplomacia quizá para siempre.

Las reglas para conducir esta diplomacia tenían que ser distintas, de alguna manera, y los derechos que la regularan podían ser los mismos sobre los que se apoyaban, en letra y en espíritu, en Dios todopoderoso, y aunque se le invocaba no había pretensión alguna de seguirlo.

En pocas palabras, no era diferente la agresividad de unos a otros ni la ferocidad con que se libraban las guerras. Lo que era distinto era el espíritu que animaba las contiendas, que reflejaba una actitud de un país y sus gobernantes a otros, y lo cual se traducía de la siguiente manera: no sólo en la guerra sino en las negociaciones diplomáticas, la motivación y la actitud era diferente en los diplomáticos, y en alguna medida las reglas que regían sus relaciones.

Distinto era el caso que resulta cuando el sacro imperio se empieza a desmoronar en el siglo XIII, que no reconoce la supremacía temporal de otro poder al suyo, ya que el emperador solo tenía jurisdicción directa sobre quienes le debían subordinación. Recuérdese que el sacro imperio no se elimina formalmente sino hasta la época napoleónica, y ya para entonces no podía pensarse que desempeñara un papel controlador.

Era de esperarse que la Iglesia chocara eventualmente contra el imperio romano germánico y que el papa Gregorio VII humillara al emperador Enrique IV en Canosa.

Tampoco Bizancio, que se consideraba heredero de los emperadores romanos, tuvo mejor disposición hacia el papado, y menos aún hacia la comunidad musulmana; sólo cuando por las armas prevalecían los occidentales, Constantinopla se plegaba a los triunfadores y sólo en aquellas áreas conquistadas por éstos.

Curiosamente, su santidad el papa Juan Pablo II, en su último viaje a Israel,¹⁰ en forma reiterada pidió perdón por muchas de estas acciones.

¹⁰ *Times Magazine*, México, vol. 3, núm. 12, 23 de marzo de 2000, p. 12.

De lo que no queda duda es que la Iglesia, en lo que tenga de válido la concepción de una comunidad internacional, basada en los mismos principios y la misma fe, aunque no en su interpretación (sismas, cruzadas, herejías), dio lugar a una relativa pero bella unidad entre cristianos.

Esa "luminosa claridad" de la Edad Media fue deshecha con la Reforma, aunque ya antes habían quedado establecidas verdaderas misiones diplomáticas por los venecianos, dándole así permanencia a sus misiones, con el sentido actual de la palabra, y no como lo era la acción de un obispo o un enviado papal, que si bien ejercían funciones diplomáticas además de las pastorales, no se podía encontrar estricta equivalencia con una misión diplomática.

Los estados italianos, con toda razón comentaba Maquiavelo, no podían unirse porque el papado tenía la posibilidad de evitarlo y no la fuerza para lograrlo. En forma diferente a la diplomacia del papa y sobre distintas bases, los venecianos fueron adelantando los mecanismos en su servicio exterior para atender sus necesidades mediante la discreción, lenguaje en clave, instrucciones detalladas y cartas credenciales.

IV. RENACIMIENTO

El imperio español empezó a desarrollar una buena diplomacia, conmensurable a sus intereses y poder temporal, que paulatinamente desembocaría en que otros países como Francia, Inglaterra y España, establecieran sedes permanentes en otros países.

Los estados italianos, aunque divididos, tuvieron embajadores de la talla de Dante, Petrarca, Bocaccio y Maquiavelo, que no necesitan presentación. Este último, tan profusamente citado como poco leído, era un verdadero patriota con enorme brillantez de pensamiento, al que la mayor crítica que se le puede hacer era la objetividad de sus juicios y el querer la unidad de Italia.

Un antecedente interesante al derecho diplomático es la aportación de los banqueros en el Renacimiento; al efecto, Cahier¹¹ menciona: "Y así es como en cierto sentido los servicios de los bancos florentinos en el extranjero desempeñaron, emparejada con su función financiera, una función representativa".

Nos ocuparemos de la diplomacia que hacían los bancos en el Renacimiento porque, de hecho, su posición era en el concierto internacional, la de un Estado más, no muy diferente del que podía ocupar Milán o Florencia aunque careciendo de todos los atributos de un Estado, pero sí las facultades, prestigio e influencia donde las de sus gerentes no diferían mucho de las de un embajador.

Algunos de ellos, como los Médicis, llegaron a ser jefes de Estado y gobierno. Así pues, las grandes familias tuvieron representantes que en nada diferían de los embajadores. La orden de "Caballeros Templarios", que les precedió como banqueros en algunos siglos, no tuvieron características semejantes; eran mas bien cajeros que banqueros.

Con las nuevas ideas surgidas en el Renacimiento, originadas en Italia, Alemania y, por último, España, se rompen las antiguas trabas morales y materiales; esto debido al gran impulso que tuvieron las artes, las ciencias y los descubrimientos, sin contar con el gran predominio que en las finanzas de la época tuvieron las grandes familias de banqueros, tales como los Médicis, Bardi, Peruzzi, Frescobaldi, Acciaiuoli, Bonaccorsi y Corsini en Italia. No es posible explicar su actuación sin considerar la prosperidad de Florencia, principalmente, así como de Venecia, Génova y Pisa:

Sin embargo, el crecimiento no fue de ninguna manera lógico u ordenado, destacando entre los primeros residentes diplomáticos a largo plazo Nicodemo de Pontremoli mandado por Francesco Sforza, gobernante de Milán. No en primer lugar como su representante al Estado Florentino, sino como agen-

11 Cahier, *op. cit.*, nota 2, p. 24.

te confidencial ante Cosimo de Médicis, su ciudadano más poderoso. Sin embargo, cuando Sforza llega a duque de Milán, ya acredita a su representante como *orator* en la República Florentina, puesto que Nicodemo mantiene por 17 años.¹²

En Alemania fueron famosos los Fugger, conocidos con el nombre castellanizado de Fúcar, los Parish, los Imhof y los Welser, predominando los primeros y últimos citados. Los Fúcar estuvieron unidos muchos años por múltiples lazos económicos y políticos a la casa de los Habsburgo, cuya fortuna, se dice, sobrepasó en cinco veces a la de los Médicis, y cuya organización copiaron en parte. A diferencia de los Médicis, no intervenían directamente en la política a no ser en defensa de sus intereses económicos.¹³ Sin embargo, fueron factor decisivo en la elección de Carlos I de España como V de Alemania, y por consiguiente emperador de Occidente, ya que con su dinero lograron comprar a los electores, que eran indiferentes para todo lo que no fuera su propio interés y estaban dispuestos, si así les convenía, a que Francisco I de Francia fuera elegido como rey romano. Pocas veces ha habido mayor fidelidad y comunidad de intereses entre un grupo financiero y una dinastía.

Cuando la gran familia florentina abandonó las operaciones monetarias en Roma, Jacobo Fúcar se convirtió en banquero de la santa sede y en su financiero, por lo tanto, en un banco político.

Florenia surge poderosamente en el mercado de capitales gracias a la familia Médicis, cuya fuerza se inicia en el siglo XIV, cuando comienzan a tener intervención directa en materia de finanzas, terminando su auge con Lorenzo el Magnífico, el más célebre de todos los mecenas.

Si juzgamos a Lorenzo el Magnífico como banquero, podemos considerarlo el peor de su familia, pero como proto-

12 Satow, Ernest, *op. cit.*, nota 3, p. 4.

13 Hering, *Los Fúcar*, México, FCE, 1944, p. 49.

tipo de los hombres producto del Renacimiento italiano es sin duda alguna uno de los más destacados. Con él la familia alcanzó su máximo poderío, no económico sino político, llegando a negociar de igual a igual con los soberanos de su época y haciendo de Florencia el Estado más poderoso de Italia. Maquiavelo atribuye la caída de la casa bancaria de los Médicis a la falta de habilidad en los negocios de Lorenzo y a la conducta extravagante de sus gerentes, que actuaban como príncipes más que como individuos privados.¹⁴

Cabe decir que así como muchos de los antecedentes del diplomático profesional guardan sólo una cierta semejanza con los de los actuales embajadores, no cabe duda que en los casos que hemos mencionado de los Médicis y los Fúcar, su acción era más próxima en su ejercicio a la de los actuales. Sin embargo, les faltaba la característica fundamental de no ser representantes de un estado soberano, aunque en el caso de los Médicis, antes de ser los titulares del poder en Florencia, ya ejercían de hecho un poder vago e innominado, pero muy efectivo.

Ya en pleno Renacimiento, el poderío de estados centralizados como Francia, Inglaterra y España tenían en sus diplomáticos auténticos profesionales, no obstante lo rudimentario de los medios de comunicación, eran verdaderos embajadores que tenían que actuar conforme a instrucciones originales, aunque muy seguido de acuerdo con su mejor criterio; así el embajador de España intrigaba de la mejor manera para que Enrique VIII no se divorciara de la tía del señor Carlos V. Seguramente los legados pontificios de España e Inglaterra hacían ver al papa que no era aconsejable conceder anulación de matrimonio al rey de Inglaterra en detrimento de Carlos V, en aquel tiempo el más poderoso monarca de la cristiandad, y que además tenía sitiada a Roma.

14 Roover, *The Medici Bank*, University Press, 1948, p. 1.

Evidentemente los consejeros y diplomáticos del rey cristianísimo Francisco I, así como sus embajadores, deben haber elaborado un caso muy claro que rebasa la práctica diplomática y que cae en la política exterior para justificar sus alianzas con Solimán el Magnífico, de Turquía.

Aunque posteriormente hablaremos de las características de la diplomacia de los grandes países, quizá no sea ocioso mencionar que además de su poderío militar, Turquía tenía un elaborado sistema diplomático.

No resisto recordar la falta de cortesía ocurrida cuando el sultán no le proporciona asiento al embajador de España y éste se sienta en su casco y expone con vigor su encomienda; cuando al retirarse éste, le advierte aquél que olvida su yelmo, se niega a recogerlo contestando que “el embajador de España no acostumbraba llevar consigo su asiento”. Esto demuestra poca consideración del sultán al enviado de un país soberano y a la dignidad del embajador que lo representa.

Francia, la primera nación del mundo, ya que nunca ha dejado de estar presente en ninguna etapa de la historia, aunque sea para crear problemas a los demás, lanzó todo su peso directamente, mediante las armas, o indirectamente, mediante subsidios, en favor de los protestantes para evitar que sus príncipes alemanes fueran sometidos por los Habsburgo, quienes nunca pudieron separar su catolicismo de los intereses de su dinastía.

Los franceses, al contrario, siempre dieron preferencia a la “razón de Estado” sobre sus intereses religiosos. Hemos mencionado que ya en la época de Francisco I de Valois se habían aliado con los turcos. El rey cristianísimo Luis XIII de Francia y su primer ministro el cardenal Richelieu hicieron todo lo posible para que la Contrarreforma no tuviera éxito, apoyando cuando le convenía a los protestantes durante la Guerra de 30 años. Esto causó que Alemania haya perdido una tercera parte de su población y el resto de Europa Central yaciera devastada. La “razón de Estado” que-

da claramente establecida y el agrandamiento de éste, cualquiera que sea el medio, está justificado de acuerdo con esta tesis.

Poco a poco se van formando las características de lo que ahora se denomina como la diplomacia francesa, norteamericana o británica; esta clasificación obedece a la necesidad que cada país tiene de volcar su actividad respecto de otros países, que poco a poco les va dando características peculiares. Los diplomáticos, al igual que a los marinos, siempre les toca operar ante un entorno común: para unos el mar, para otros los países en que están acreditados; y, desde luego, la relación con sus propias cancillerías, no pocas veces difícil, le van dando un carácter común que ocasiona que en los actos sociales tiendan a veces más a platicar entre ellos que con los ciudadanos del país ante el cual están acreditados.

V. PAZ DE WESTFALIA, 1648

Gradualmente se fueron elaborando más y más reglas que llevarían a que fuera posible poner fin a la Guerra de 30 años en 1648; que regularizan la libertad religiosa; así como la igualdad jurídica de los Estados que da nacimiento a Holanda y a Suiza, y a 300 Estados germánicos; también hace posible el entendimiento entre el catolicismo y el protestantismo; en suma, surge el Estado moderno. Nace el equilibrio europeo, pero al mismo tiempo "los Estados europeos hubieron de reconocer la existencia de intereses comunes a todos ellos".¹⁵

Todo esto permite orden en las relaciones de los estados soberanos, apoyado en buena medida en el equilibrio europeo. Se clarifica la idea de neutralidad y se acentúa de manera definitiva la diferencia entre combatientes y población civil, pero aumenta el número de guerras, ya que cada Es-

15 Moreno Pino, Ismael, *op. cit.*, nota 8, p. 75.

tado puede decidir cuándo hacerlas si así le conviene. Con esto, nace en la mayor parte de Europa el sistema de la diplomacia permanente que trae aparejada la creación de quienes deben llevar a cabo esta diplomacia, precursores de los ministerios de asuntos exteriores y como se dijo, de las misiones diplomáticas permanentes.

Sin embargo, no será hasta el Congreso de Viena en que las jerarquías queden establecidas. Por supuesto, los diplomáticos no tienen el grado de profesionalismo que adquieren después, y, por lo tanto, su actividad es igualmente vaga.

Las guerras de religión amargaron las relaciones entre los estados católicos y protestantes. De hecho, por 100 años, la verdadera diplomacia estuvo paralizada. Los embajadores reportaban que era imposible apreciar algo porque nadie quería hablar con ellos. El cristianismo parecía estarse desmoronando y el intercambio civilizado esencial a la buena diplomacia sufrió un quebranto temporal.¹⁶

El equilibrio de poder, derivado de la Paz de Westfalia, si no desembocó en nada parecido a la armonía entre las naciones, por lo menos duró 150 años aproximadamente hasta la Revolución francesa. Posteriormente, el Congreso de Viena pretendió dar estabilidad basada en el balance del poder y el lograr contener la agresividad francesa; irónicamente, a Rusia se le excluyó por no considerarla de suficiente importancia, pero sí en cambio a los 300 estados alemanes que se crearon en Westfalia. Estos estados prenapoleónicos se agruparon después en unos 30, unidos en una nueva entidad llamada "Confederación Alemana", cada uno con la ilusión de llevar su propia diplomacia, lo que no facilitaba un verdadero sistema internacional. Si la doctrina de la "razón de Estado" de Richelieu, como ya lo mencionamos, fue el faro que guió la diplomacia de la época, "con toda probabilidad impidió la unificación alemana por aproximadamente dos centurias".¹⁷ "Los tratados de Alianza, derivados

¹⁶ Satow, *op. cit.*, nota 3, p. 5.

¹⁷ Kissinger, Henry, *Diplomacy*, USA, Simon & Schuster, 1994, p. 81.

contra Francia, hicieron que los Estados europeos se organizaran, al menos en parte, por el miedo a un enemigo común, pero con la base de conferencias periódicas, Castle-reagh había introducido algo enteramente nuevo en las relaciones diplomáticas entre los grandes poderes: la idea de un gobierno europeo".¹⁸

VI. ERA NAPOLEÓNICA

Antes de la Revolución francesa soplaban vientos republicanos que junto con las ideas de la época propiciaron la independencia de Estados Unidos, obtenida de Inglaterra gracias al apoyo de Francia y España. Esto introduce, aunque con muchas reservas, una gran república en el quehacer internacional: Estados Unidos de América. En su despedida a la nación, su primer presidente Washington les advierte a sus conciudadanos no involucrarse con los europeos, razón por la cual, aún siendo una gran potencia, es titubeante en sus acciones, no obstante sus conflictos en Trípoli, con la propia Inglaterra en 1812, luego con México en 1846 y con Japón en 1853 para que éste abra sus puertas al comercio, actuando con la ventajosa selectividad que acostumbran.

Francia inicia su revolución y con ella un cambio en las relaciones internacionales, no tanto en el equilibrio de poder que buscó Richelieu y que además permitiera una hegemonía francesa por casi dos siglos, sino que después de las victorias republicanas se observa un cambio en la medida en que el genio de Napoleón trastorna muchos de los esquemas tradicionales. Sin embargo, no impide que uno de los más grandes diplomáticos de todos los tiempos, Talleyrand, sirva con gran éxito a cualquiera de las formas de gobierno que tuvo Francia y las dinastías que la gobernaron, Borbones, Bonaparte, de nuevo Borbones y luego Orleans. Contemporáneos de Talleyrand eran Metternich, austriaco, y lord Canning,

¹⁸ Kissinger, Henry A., *A World Restored*, USA, Houghton Mifflin, 1973, p. 215.

inglés. Al hablar Talleyrand del equilibrio del poder, y refiriéndose a la ocupación de Francia sobre España, decía que había otros medios, además de la guerra, para compensar estos acontecimientos a través de otro hemisferio, y que lo recordaremos por la frase afortunada: "Si Francia ocupaba España no sería con las Indias", "yo llamo al Nuevo Mundo para que participe a compensar el balance del Viejo".¹⁹

No obstante que las muchas coaliciones contra Napoleón fueron en buena parte financiadas por Gran Bretaña, y además de su desempeño en Waterloo, fue Rusia la verdadera triunfadora del esfuerzo para derrotar a éste, y así se percibió en París, para desesperación de los ingleses. En esa guerra, como en la Segunda Guerra Mundial, quienes doblegaron a los grandes conquistadores, Napoleón y Hitler, fueron los rusos, con su inmenso territorio, brutales inviernos y heroica tenacidad.

Dicho sea de paso, Castlereagh no pensaba que Rusia fuera codiciosa y hablaba de ella, de ser como Inglaterra "un poder satisfecho".²⁰

Indudablemente un país que tiene, o así lo percibe, reivindicaciones qué hacer respecto a territorio o posición dentro de las naciones, es una potencia insatisfecha que insistirá en corregir el agravio o supuesto daño.

VII. CONGRESO DE VIENA

Aclaro de antemano que considero de suma importancia el Congreso de Viena en el desarrollo del derecho diplomático, ya que es el verdadero punto de partida de las normas y usos que aún rigen sus acciones, desde su esencia misma hasta aspectos puramente protocolarios, de los cuales nos

¹⁹ Morgenthau, Hans, *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, 6a. ed., USA, 1985, pp. 210 y 211. *Speeches of the Right Honourable George Canning*, London, vol. VI, 1836, pp. 109-111.

²⁰ Alsop, Susan Mary, *The Congress Dances, Vienna 1814-1815*, NY, Harper & Row Publishers, 1984, p. 27.

ocuparemos cuando tratemos el contenido y actividad del derecho diplomático.

Apoyando lo anterior, Nicolson²¹ dice "sólo después del Congreso de Viena de 1815... se reconoció el Servicio Diplomático como una profesión diferente de la del político o estadista y adquirió, en forma precisa, sus reglas, convenciones y prescripciones propias".

A las potencias triunfadoras les urgía diseñar un sistema que protegiera a Europa de la agresividad francesa. La Revolución francesa y Napoleón habían trastornado el quehacer europeo por décadas, y para ello buscaban un orden internacional que, basado en valores compartidos, equilibrio moral y físico, lograra la paz tan anhelada, obtenida por un siglo si descontamos la Guerra de Crimea (1854) y la Franco Prusiana (1871).

Mi generación, y las inmediatas anteriores, que tienen conocimiento de los muchos sufrimientos que Alemania ha causado a toda Europa y que aún ven con preocupación el resurgimiento de una Alemania reunificada, tienden a olvidar que en el pasado inmediato era Francia la que causaba penas semejantes a los otros países. Aún ahora los franceses no cesan de jugar las políticas de una gran potencia, principalmente en África.

Una Alemania débil y dividida era una tentación a sus vecinos, especialmente para Francia, al mismo tiempo, el prospecto de una Alemania unida preocupaba a otros estados, como continúa sucediendo hasta la fecha.

"El Zar, influido por Talleyrand, dice a nombre de los aliados: "El principio que tiene el bienestar de Europa, es que hay que hacer que Francia sea grande y fuerte".²²

Inglaterra, antes como ahora, buscaba siempre el equilibrio sin un fuerte compromiso, rehuyendo involucrarse, sin que esto evitara de alguna manera acontecimientos que aca-

²¹ Nicolson, *op. cit.*, nota 6, p. 23.

²² Orioux, Jean, *Talleyrand ou Le Sphinx Incompris*, Flammarion Éditeur, 1970, p. 569.

barían arrastrándola. "Nuestra política verdadera ha sido no interferir (en el Continente) excepto en grandes emergencias, y entonces con una fuerza dominadora".²³ En este siglo, Gran Bretaña intentó frustrar el Mercado Común Europeo, ahora Unión Europea, y al no lograrlo ingresó cuando ya estaban establecidos los principales logros, lo que hizo más difícil y más costoso su acceso.

Cuando entra Inglaterra al Congreso de Aix la Chapelle, coincide con la salida de Francia. Inglaterra trabajó en los mismos parámetros que hace unas décadas lo hizo respecto a la ahora Unión Europea.

Por supuesto que al repartirse las conquistas de Napoleón más allá de las fronteras tradicionales de Francia, todas las potencias obtuvieron suficientes territorios, que sin excepción perderían después, ya que no se consideraron posibles reivindicaciones nacionalistas. Así pues, Austria perdió su posición en Italia; Bélgica se separó de Holanda; Rusia pierde la parte que le fue asignada de Polonia, incluso Inglaterra lo que es ahora República de Sudáfrica. Francia regresó a sus fronteras naturales.

El Congreso tuvo éxito porque logró consolidar a Alemania sin que ésta se unificara a través de la Confederación Alemana, que para efectos prácticos, limitaba las acciones de Francia sin amenazar a sus vecinos.

"En 1818, Francia fue admitida al sistema del Congreso... que por medio siglo se aproximó a constituir el gobierno de Europa".²⁴

Para lograr el mínimo equilibrio del poder, en la Comunidad de Naciones se firmaron dos documentos: La Cuádruple Alianza, integrada por Gran Bretaña, Prusia, Austria y Rusia; y la Santa Alianza, integrada por las tres últimas, basados en el principio de legitimidad. Posteriormente, se unen Inglaterra y luego Francia en el Congreso de Aquisgrán

23 Kissinger, Henry A., *op. cit.*, nota 18, p. 34.

24 Kissinger, Henry, *op. cit.*, nota 17, p. 82.

1818, para mantener el *statu quo*. La idea básica era mantener el *statu quo* apoyado en el principio de legitimidad.

La Cuádruple Alianza buscaba seguridad geopolítica; la Santa Alianza la estabilidad doméstica".²⁵

El zar Alejandro I fue quien en ocasión del Congreso de Viena quiso establecer el balance del poder mediante un equilibrio que radicara en valores comunes y equilibrio físico. Quizá convenga decir, aunque se me critique, que no es fácil encontrar sustituto al equilibrio de fuerzas para mantener la paz.

El sentido de indefensión que causa una sola superpotencia es terrible. Puede haber paz, pero no sin un sentido de angustia por la sujeción al capricho del poderoso, sea quien sea. Tan es importante el equilibrio general como dijimos, que de 1815 a 1914, con la excepción de la Guerra de Crimea y la Guerra Franco-Prusiana, no hay una gran hecatombe.

Pensar que sin equilibrio de poder puede haber tranquilidad, es una ilusión. La prueba es que se ha dado un agravamiento en los conflictos desde que no existe el equilibrio que antes existía entre los dos grandes bloques, el occidental y el soviético, equilibrio de terror, cierto, pero equilibrio al fin. La ilusión que se tenía de que después del final de la Guerra Fría vendría una época de paz, resultó inexistente.²⁶

Con la Santa Alianza, firmada en París en 1815, Austria, Prusia y Rusia sustentan el principio de legitimidad que hace hermanos a todos los monarcas, reafirmando el trato de uso entre ellos.

²⁵ *Ibidem*, p. 88.

²⁶ En apoyo de lo aquí escrito están las tesis de Niall Ferguson, en su ya mencionado libro *The Pity of War*, en donde expresa que si se le hubiera permitido a Alemania un moderado triunfo o evitado una derrota aplastante, no hubiera ocurrido la Segunda Guerra Mundial. El autor sostiene que si Gran Bretaña hubiera mantenido su neutralidad y permitido que los alemanes triunfaran en una limitada guerra continental contra los franceses y los rusos, dado que sus objetivos en 1914 eran bastante limitados, hubieran podido desembocar en una Federación Europea encabezada por Alemania. Ferguson no toma en cuenta el deseo de Francia por reivindicar para sí a Alsacia y Lorena.

La idea fundamental de la Santa Alianza era mantener el *statu quo*, a raíz de lo cual también Turquía empieza a figurar en las negociaciones, aún no siendo cristiana, pero sí por tener considerables territorios en Europa.

Cabe decir que Inglaterra sólo daba rango de embajada en sus representaciones en la "sublime puerta" (Turquía), Rusia, Francia y Viena.

Se establecen las precedencias por fecha de acreditación en el cuerpo diplomático, para evitar enojosos incidentes. Recuérdese lo que dice José Lion Depetré²⁷ en el conocido incidente de los embajadores de Francia y España.

Pasaremos pues por alto la serie de anécdotas referentes a los numerosos incidentes que por razón de rango y mantenimiento de prerrogativas ocurrieron en tiempos pasados, como aquél célebre episodio del barón de Wateville, embajador de España, que espada en mano y con la ayuda de los gentileshombres de su escolta, derrotó al embajador francés, conde d'Estrade, y a sus hombres, matando a los caballos de su carroza, para ocupar el primer lugar en un desfile diplomático.

Claro que para calmar al "Rey Sol", Luis XIV, hubo que asegurarle por parte de España que esto no volvería a repetirse.

En otro siglo, en diferentes circunstancias, en época reciente, bajo el gobierno del comandante Fidel Castro en Cuba, en una ocasión el embajador de España, exasperado por las afirmaciones del señor Castro, irrumpió en el estudio donde se efectuaba la transmisión, para increparlo, ante la sorpresa e ira del comandante. Por supuesto que el embajador regresó de inmediato a su país.

El Congreso de Viena, entre otras aportaciones, permitió que el embajador de un pequeño país latinoamericano fuera el decano en centros de poder como Washington o Londres. Si bien es cierto que se ahorran gastos de traslado y ganan

²⁷ Depetre, José Lion, *op. cit.*, nota 5, p. 227.

prestigio, también lo es que tienen erogaciones adicionales que afrontar. Vaya una cosa por la otra.

De la misma manera, el papa siempre pensó estar sobre los monarcas, y ahora, en los países católicos, el nuncio normalmente tendría precedencia sobre los embajadores. El caso de México es distinto, que aunque país católico, cuando se reanuda relaciones con el Vaticano, no se otorgó este privilegio a su representante.

Otro de los logros del Congreso de Viena fue dejar a Francia lo bastante contenta para que no se convirtiera en una potencia insatisfecha, ya que, parodiando a Benito Juárez, "entre los países como entre los individuos, los países satisfechos son la paz".

Sin embargo, los estadistas de Viena concluyeron que Europa estaría más segura con una Francia relativamente satisfecha, más que resentida. A Francia se le veía con el mismo miedo que actualmente se le ve a Alemania.

El objeto de todos estos esfuerzos era controlar a Francia, como el de la Segunda Guerra Mundial fue controlar a Alemania.

En el Congreso de Viena en que estuvieron representados 57 Estados soberanos, la idea de las nacionalidades no se tomó en cuenta. Este esquema oligárquico de las grandes potencias se vio alterado por los movimientos revolucionarios, particularmente el de 1848, así como por las reivindicaciones nacionales de Grecia, la unificación de Italia en 1861, y así, 10 años después, el imperio alemán en 1871.

No será hasta el fin del siglo XIX, en que Japón, después de las conquistas de Formosa (Taiwan) y Corea; así como, por supuesto, a principios de este siglo, la derrota del imperio ruso, más su presencia en la supresión de la rebelión "Bóxer" en China, cuando empiezan los asiáticos a tener ya una presencia más definitiva en el quehacer mundial.

¡Qué fortuna que el Reglamento, producto del Congreso de Viena, en marzo de 1815, y el mencionado Congreso de Aquisgrán instituyeran de una vez y por todas las categorías de enviados diplomáticos!

Estas categorías son las siguientes:

1. Embajador, legado y nuncio
2. Enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios.
3. Ministros residentes
4. Encargados de negocios *ad hoc*

Indudablemente, la práctica de tener certeza (y poderla reclamar) del lugar que debe ocupar cada diplomático es de gran solidez, y contribuye mucho al bienestar y armonía de los ahí acreditados. Recuerdo que en una ocasión, en la ciudad de Washington, el anfitrión preguntó al embajador de Francia si le importaba que el candidato a la presidencia de Estados Unidos, señor..., ocupara el lugar que correspondería al embajador de Francia, y éste respondió: "como el señor..., no tengo ningún inconveniente, pero como embajador de Francia, o me sientan donde debe de ser o me retiro".

En la vida cotidiana es normal que cada grupo de embajadores de distintas regiones se reúnan para cambiar impresiones, organizar despedidas de embajadores que regresan a sus países y adoptar posiciones comunes ante algún problema, son también de gran utilidad y se basan en el orden de precedencias a que nos hemos referido.

El concierto europeo, dirigido por las grandes potencias, permitieron en cierta medida una paz que duró 100 años, de Waterloo en 1815 hasta la Primera Guerra Mundial en 1914. Tuvo muchos logros como lo son los avances que se hicieron en materia de derecho marítimo, las Convenciones de Ginebra sobre heridos y prisioneros de guerra, y sobre todo, las Conferencias de la Haya, en donde también se fundó el Tribunal Permanente de Arbitraje de la Haya.

Además de lograr acuerdos en los países que se fueran liberando de Turquía, la creación del Estado belga y su neutralidad (que no le ha servido de mucho), se critica que la flexibilidad derivada de la no obligatoriedad dependía de la voluntad política de las grandes potencias, lo cual me

hace pensar que no difiere en mucho de lo que ahora sucede en cuanto a las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Asamblea General, etcétera, si tomamos por ejemplo el caso de la intervención de la OTAN, al margen de las Naciones Unidas, en Kosovo.