

# DIPLOMACIA MULTILATERAL Y SERVICIO EXTERIOR

Por FRANCISCO VILLAR ORTIZ DE URBINA

Director general de Organización y Conferencias  
Internacionales.  
Ministerio de Asuntos Exteriores

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN.-II. DIPLOMACIA MULTILATERAL Y SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL: 2.1 Un legado histórico como punto de partida: la Diplomacia Multilateral del franquismo y sus limitaciones. 2.2 La Diplomacia Multilateral de la España democrática. 2.3 Los órganos de la Administración Exterior del Estado en sus relaciones con las organizaciones internacionales.

## I. INTRODUCCION

*La importancia cada vez mayor de la diplomacia multilateral como consecuencia de uno de los fenómenos más característicos de las relaciones internacionales en las últimas décadas, la creciente interdependencia y el impulso que ha adquirido el proceso de organización internacional.*

Un mundo todavía bipolar, desde el punto de vista estratégico-militar, pero multipolar, desde el punto de vista económico, político-ideológico, cultural, etc., y, por otra parte, cada vez más interdependiente hace que surjan cada día nuevas áreas de cooperación internacional. En áreas que hace poco tiempo pertenecían a la esfera de la política doméstica de los Estados surgen problemas que exigen un tratamiento no ya bilateral, como ocurría antes entre Estados vecinos,

o regional, entre Estados pertenecientes a la misma región, sino mucho más amplio, verdaderamente colectivo. A las áreas tradicionales, más viejas, de la cooperación internacional (comercio, defensa, etc.), se añaden incesantemente otras. Se trata de problemas y retos que desbordan la capacidad y el campo de acción de cada uno de los Estados y que exigen respuestas, intentos de solución comunes.

En el plano de las relaciones internacionales formalizadas, uno de los resultados de este fenómeno ha sido la extraordinaria potenciación de la llamada Diplomacia Multilateral, tanto en su modalidad tradicional, la «diplomacia de Conferencia», como, sobre todo, en su modalidad más reciente, la que se ejerce y desarrolla en y a través de las organizaciones internacionales.

Las organizaciones internacionales (OI), si bien hunden sus raíces en el siglo XIX (Comisiones fluviales, uniones técnicas y administrativas, etc.), proliferan asombrosamente a partir de la segunda guerra mundial. Su proliferación ha supuesto el crecimiento, por encima de la red tradicional de las relaciones diplomáticas bilaterales, de unos nuevos circuitos de comunicación, de un marco permanente que permite a los Estados hacer frente de manera colectiva a esa serie ingente de problemas a los que antes aludíamos. Las OI, al establecer sobre una base permanente órganos deliberantes –y a veces ejecutivos– intergubernamentales, han producido la institucionalización de la Diplomacia Multilateral.

## II. DIPLOMACIA MULTILATERAL Y SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL

Cabe que nos preguntemos si el Estado español cuenta en la actualidad con los instrumentos suficientes y adecuados para hacer frente al fenómeno descrito en el apartado anterior, para, en definitiva, desempeñar el papel que le corresponde en este mundo crecientemente complejo e interdependiente. ¿Cuenta el Estado español con un Servicio Exterior, con una Administración Exterior, suficiente y adecuada en el terreno de la Diplomacia Multilateral? ¿Cuáles son sus carencias o defectos tanto estructurales como funcionales? ¿Cómo podrían resolverse, subsanarse o, al menos, paliarse dichas carencias o defectos en la presente coyuntura histórica?

## 2.1 Un legado histórico como punto de partida: la Diplomacia Multilateral del franquismo y sus limitaciones

Durante el régimen franquista la Diplomacia Multilateral española sufrió notables limitaciones derivadas de:

a) La ausencia de España de las principales OI de carácter regional de nuestro entorno (Comunidad Europea, Consejo de Europa, Alianza Atlántica).

b) La tardía incorporación de España a las principales OI de carácter universal, es decir, al «Sistema de las NNUU» (la ONU y los organismos especializados) y, una vez producida esa tardía incorporación, la participación llena de recelos y desconfianzas, paliada luego en parte —es verdad— cuando esas OI se convierten en escenarios privilegiados de lo que Fernando Morán ha denominado «las políticas de sustitución del franquismo».

c) La incardinación de la acción exterior multilateral en la muy limitada y cuasi unidimensional política exterior del régimen, es decir, la subordinación al objetivo prioritario de esta política, romper el aislamiento y asegurar la supervivencia del régimen.

## 2.2 La Diplomacia Multilateral de la España democrática

Con el establecimiento de un régimen político democrático:

a) Desaparecen esas limitaciones.

b) España se abre al exterior e incluso se pone de moda.

c) Empieza a ponerse de manifiesto que, si bien una potencia media en el plano global, España dispone de un notable peso regional y, por razones históricas, culturales, etc., de una proyección exterior muy superior a su propio peso específico (económico, demográfico, etcétera).

d) Las OI pueden ser un terreno idóneo para desarrollar estas potencialidades.

e) El proyecto político de modernización en que estamos inmersos ha de insertarse necesariamente, por el fenómeno de interdependencia antes aludido, en el mundo de las OI.

Todos estos factores, derivados de nuestra propia coyuntura histórica, interna, y no sólo el contexto internacional, el proceso de organización internacional, empujan, pues, al reforzamiento y potencia-

ción de nuestra Diplomacia Multilateral. Sin embargo, cabe preguntarse de nuevo si disponemos de unos instrumentos suficientes y adecuados en este terreno.

### 2.3 Los órganos de la Administración Exterior del Estado en sus relaciones con las organizaciones internacionales

#### 2.3.1 ORGANOS CENTRALES: EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

El MAE auxilia al ministro de Asuntos Exteriores en la promoción, proyección, dirección y ejecución de la política exterior del Estado en el plano multilateral, así como en el establecimiento y conducción de las relaciones del Estado con las OI de carácter intergubernamental, incluida su presencia en las mismas.

La proliferación de OI de carácter técnico o económico, el crecimiento de los llamados sectores económicos y sociales de la ONU, etc., han hecho que surja un creciente interés por parte de los diversos Departamentos de la Administración hacia las OI. El antes aludido fenómeno de interdependencia afecta, claro está, a todos los Estados y a toda la Administración. De ese interés, no sólo legítimo sino que además debe ser fomentado, se deriva, sin embargo, el riesgo de una dispersión de esfuerzos, cuando no de una pluralidad de acciones que pueden llegar a ser contradictorias o contrapuestas. Efectivamente, *el riesgo de quiebra del principio de unidad de acción exterior es considerable en el plano multilateral, y de manera especialmente acusada en relación con los organismos que integran el «Sistema de las Naciones Unidas»*. Ocurre que cada Departamento ministerial encuentra su correspondiente organismo especializado, con el que tiende a relacionarse directamente. De ahí puede derivarse el que a veces el Ministerio de Economía y Hacienda haga una política en la OCDE, el de Trabajo otra en la OIT, el de Sanidad otra en la OMS, el de Educación o el de Cultura otra en la UNESCO, y el de Agricultura otra en la FAO, etc.

Estos riesgos sólo podrán evitarse si el MAE:

a) Lleva en exclusiva *las relaciones formales, institucionales, del Estado español* con todas y cada una de las OI de carácter intergubernamental\*, cualesquiera que sean su naturaleza y ámbito de competencias. Ello implica, como mínimo, que al MAE corresponde:

\* Salvo aquellos organismos técnicos cuyos convenios constitutivos prevén expresamente otra cosa.

- La comunicación formal con los órganos de dichas OI, y en especial con sus Secretarías.
- El nombramiento y acreditación de las delegaciones en las Conferencias convocadas por esas OI y en las reuniones de sus órganos (en su caso, a propuesta de los Departamentos afectados o interesados).

b) *Coordina* la acción de los diversos Departamentos afectados o interesados en una OI, así como la de sus funcionarios. Esta labor de coordinación se traduce generalmente en la convocatoria y dirección por parte del MAE de Comisiones o Grupos de Trabajo interministeriales constituidos para la preparación de la participación española en dichas Conferencias o Reuniones.

c) *Canaliza* la acción de los diversos Departamentos afectados o interesados y de sus funcionarios. Esta labor de canalización se traduce fundamentalmente en la elaboración (en su caso, con el asesoramiento de los Departamentos especializados, afectados o interesados) y envío de las instrucciones pertinentes a las Misiones o Delegaciones españolas.

Hay que subrayar que cuando mediante una acción unitaria y, por tanto, eficaz se evitan las contradicciones y la dispersión de esfuerzos, los Departamentos sectoriales, especializados, son los primeros en agradecer esa acción de coordinación, canalización y, en última instancia, dirección a cargo del MAE.

Dentro del MAE español existen en la actualidad:

A) *Numerosos órganos superiores no específicos, pero con competencias en el campo multilateral*: las Direcciones Generales geográficas, en relación con las organizaciones políticas de carácter regional; las Direcciones Generales funcionales (REI, CTI, Culturales), en relación con determinados organismos especializados.

B) *Un órgano superior específico en el campo multilateral*: la Dirección General de Organizaciones y Conferencias Internacionales.

Existen diversos modelos organizativos en relación con los Departamentos de OI en los diversos Ministerios de Asuntos Exteriores. Hay toda una gama que va desde aquellos que consisten en un pequeño órgano meramente coordinador, desprovisto prácticamente de toda competencia sustantiva, a aquellos que poseen un órgano superior dotado de notables competencias sustantivas.

Pensamos que, en estos momentos, en nuestro MAE deberíamos tender más bien al último modelo, entre otras razones, para poder asegurar mejor las labores que corresponden al MAE en el plano multilateral, descritas más arriba, ante los riesgos de quiebra del principio de unidad de acción exterior debido a la eventual acción descontrolada o más allá de sus competencias de otros Departamentos. El momento es especialmente delicado en el caso de ciertos Departamentos que, por el proceso de transferencias a las Comunidades autónomas de las competencias internas que les eran propias, tratan de suplir este vacío proyectándose hacia el exterior. A ello habría que añadir también la reciente afluencia de nuevos cuadros superiores a la Administración que no entienden, o no quieren entender, la necesidad del mencionado principio de unidad de acción exterior y que, en algunos casos, adolecen de un especial recelo, justificado o no, hacia el MAE y hacia los funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática.

Los principales problemas a que ha de enfrentarse en estos momentos la Dirección General de OCI podrían agruparse en los siguientes apartados:

- Funciones de coordinación dentro del MAE, es decir, entre las distintas Direcciones Generales en relación con los temas multilaterales y de canalización hacia las Misiones Permanentes y Delegaciones: Han mejorado notablemente y no puede hablarse de grandes problemas.
- Funciones de coordinación y canalización en relación con otros Departamentos de la Administración: Dejan, por el contrario, bastante que desear, al menos por lo que se refiere a algunos de ellos. Son frecuentes los problemas y numerosas las disfuncionalidades. Se hace cada vez más necesario y urgente definir un marco adecuado (quizás en la futura Ley del Servicio Exterior) para que dejemos de estar a expensas de las relaciones personales, mejores o peores, con los directivos y funcionarios de los mencionados Departamentos.
- Medios (personales y materiales): Son claramente insuficientes para atender el extraordinario crecimiento que está alcanzando últimamente nuestra acción multilateral. La Dirección General necesita más funcionarios diplomáticos; más personal técnico especializado, destinado con carácter permanente en el Ministerio, que se ocupe de cuestiones tales como los problemas de

personal de la Dirección, las cuestiones administrativas y presupuestarias de las OI, incluida la cuestión de las contribuciones de España a dichas OI y la problemática de los funcionarios internacionales de nacionalidad española, etc. Hace falta, asimismo, más personal especializado en archivos y documentación y proceder a la informatización de una documentación que, como es bien sabido, en el caso de las OI es verdaderamente ingente.

### 2.3.2 ORGANOS PERIFÉRICOS

#### A) *Las Misiones Permanentes:*

*Denominación:* Ante el verdadero caos existente en estos momentos (mantenemos toda suerte de denominaciones: «Misión», «Misión Permanente», «Representación Permanente», «Delegación Permanente»), es necesario proceder a una normalización y uniformización, procediendo a denominar «*Misiones Permanentes*» a todas nuestras Representaciones ante las OI, salvo en aquellas que puedan mantener una denominación específica.

*Funciones* (se sigue aquí fundamentalmente la enumeración efectuada en la Convención de Viena de 1975 sobre la Representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal):

a) Asegurar la *representación* del Estado ante la Organización. Es muy importante a este respecto subrayar el *status* del jefe de Misión, que no sólo es el superior jerárquico de todo el personal de la Misión, cualquiera que sea su procedencia administrativa o dependencia funcional de los distintos Departamentos de la Administración, sino que además representa a *todo el Estado* ante la Organización y no es, por tanto, un mero delegado del MAE, como a veces se tiende a pensar desde algunos Departamentos. Otra cosa es que el jefe de Misión dependa jerárquicamente del ministro de Asuntos Exteriores.

b) Mantener el *enlace* entre el Estado y la Organización. De la misma manera que las Misiones deben comunicarse con la Administración Central a través del MAE, debe evitarse, en la medida de lo posible, que los distintos Departamentos de la Administración enlacen directamente, sin pasar por la Misión, con la Secretaría de la Organización. Este hecho, sin embargo, se da con relativa frecuencia, acordándose los distintos Departamentos de la existencia de la Misión

únicamente cuando se encuentran ante un determinado problema, debiendo —eso sí— la Misión sacarles las castañas del fuego.

c) Celebrar *negociaciones* con la Organización y dentro del marco de ella. En este punto vale también lo señalado en el apartado anterior. Es una función asimismo importante de las Misiones Permanentes, que requiere una cierta especialización, dadas las características específicas de toda negociación multilateral (ajuste de los intereses nacionales en un marco multilateral o a los intereses y objetivos de la Organización, juego de los grupos regionales, ideológicos, etc.

d) *Observar, analizar e informar* al gobierno de las actividades que se desarrollan en la Organización. Las OI son, en este sentido, atalayas privilegiadas, que ofrecen una perspectiva sobre los asuntos que pasan por su seno mucho más amplia y con menores condicionamientos que la que puede ofrecer la diplomacia bilateral.

e) Asegurar la *participación* del Estado en las actividades de la Organización. Hay que tener en cuenta que la Misión Permanente es un órgano del Estado que envía, pero que buena parte de sus miembros participan normalmente en los órganos de las Organizaciones y contribuyen a sus decisiones.

f) *Proteger los intereses* del Estado que envía ante la Organización.

g) *Fomentar la realización de los propósitos y principios* de la Organización cooperando con ella y dentro del marco de ella.

#### *Elementos:*

a) *Real:* Las oficinas. Baste señalar que la frecuente dispersión de las oficinas en que trabajan los distintos funcionarios que integran la Misión contribuye a la erosión del principio de unidad de acción exterior.

b) *Personal:*

*El jefe de Misión:* Es el superior jerárquico de todo el personal de la Misión (véase lo señalado más arriba sobre su *status*).

*Diplomático* (todo el que posee *status* diplomático» y no sólo el perteneciente a la carrera diplomática).

*Nombramiento:* Por el MAE, en su caso, a propuesta del Departamento del que procede el funcionario.

*Orden de prelación* en la lista diplomática: Pueden plantearse problemas derivados del hecho de que el personal de esta categoría puede proceder de diferentes Cuerpos de la Administración y de

diferentes Departamentos, hecho que la persistencia de categorías dentro de la carrera diplomática viene a complicar todavía más (¿Deben tener, por ejemplo, prioridad los secretarios de Embajada sobre los consejeros sectoriales? A mi juicio es absurdo que la tengan, aunque quizá ello se deba a la confusión de estos últimos con los agregados).

*Comunicaciones:* Como se señalaba más arriba, la norma debe ser que éstas se efectúen a través del MAE y el jefe de Misión en una y otra dirección, pudiendo autorizarse como excepción, la comunicación directa, con copia o sin ella al jefe de Misión.

*Instrucciones:* En todo caso, se recabarán y se impartirán a través del MAE y del jefe de Misión.

*Administrativo o técnico y de servicio:* Los principales problemas se presentan en relación con el personal contratado, sea nacional o extranjero, pero son problemas comunes a todo el Servicio Exterior.

B) *Delegaciones ante los órganos de las organizaciones internacionales o ante las Conferencias convocadas por uno o varios Estados o por las OI (no confundir con las «Misiones Especiales» a uno o varios Estados).*

*Nombramiento:* Por el MAE, en su caso, a propuesta del Departamento o Departamentos directamente afectados.

*Orden de prelación:* En principio, no deberían plantearse mayores problemas. El orden ha de ser el de categoría o nivel administrativo y, dentro de cada una de ellas, el de los respectivos Ministerios o Departamentos. Pueden plantearse, sin embargo, algunos pequeños problemas cuando de la Delegación forma parte el personal de la Misión Permanente, al no estar claro el nivel administrativo de sus miembros, o cuando forma parte de la Delegación un ministro, subsecretario o director general, por una parte, y el jefe de Misión (si éste es embajador representante permanente), por otra. A mi juicio, en principio, tan sólo el ministro de Asuntos Exteriores, o los demás ministros por razón de cortesía, deberían preceder al jefe de Misión, ya que éste —como se ha indicado más arriba— es el representante permanente de todo el Estado, y no sólo de un sector de la Administración, ante la OI.

*Comunicaciones e instrucciones:* Es aplicable lo dicho para las Misiones Permanentes.

