

La diplomacia bilateral*

*Antonio de Icaza***

Introducción

Abordar y cubrir en media hora conceptos aún en formación como el de globalidad, materias tan amplias como la diplomacia y actividades en rápida evolución como la diplomacia bilateral requieren no sólo un esfuerzo de síntesis, que espero no resulte en simplificaciones, sino también de delimitación de los términos de referencia.

Así, para los efectos de esta participación entenderemos por diplomacia los mecanismos formales que utilizan los Estados para relacionarse entre sí; por diplomacia bilateral los mecanismos permanentes de vinculación entre dos Estados, y por globalización los cambios, valores y fenómenos políticos, económicos, ideológicos, sociales, demográficos, científicos, técnicos y hasta culturales que parecen tener en común aspectos de transfronterización, a veces pretensiones de universalidad, y que son compartidos principalmente por las hoy llamadas democracias industrializadas.

Esos grandes cambios y sus efectos en la práctica diplomática fueron ya tema de análisis de este seminario. Yo me limitaré a mencionar tan sólo algunos en la medida en que inciden en los propósitos y en las facultades hasta hoy atribuidos a la diplomacia bilateral, y en el perfil descable de quienes la ejercen.

De esta manera, me propongo hablar, en primer término, del objeto de la diplomacia bilateral; en segundo, de sus formas de operar y, por último, del perfil del diplomático bilateral.

* Ponencia presentada en el seminario "El perfil del diplomático en la era de la globalización", que tuvo lugar en el DIRHD, el 28 de julio de 1994.

** Embajador emérito.

I. El objeto de la diplomacia

Los tratadistas contemporáneos coinciden en que actualmente la diplomacia tiene tres propósitos fundamentales, a saber:

- a) La protección y promoción del interés nacional de los Estados;
- b) la gestión de las relaciones entre Estados, y
- c) la defensa de los intereses comunes de la humanidad.

El presente y el futuro son, se dice, espejos del pasado. Para entender el contenido de los propósitos enunciados, el alcance y la naturaleza de las tareas requeridas para alcanzarlos, y el perfil de quienes los tienen a su cargo, resulta indispensable un breve recorrido histórico:

El heraldo

En los albores de la civilización el contacto entre grupos humanos solía ser esporádico; cuando no era casual tenía propósitos muy concretos: participar en una cacería, darse cita para una batalla, anunciar una tregua, una rendición, una victoria. Los mensajes eran breves y el heraldo no requería más atributos que una buena memoria y una voz estentórea. Las computadoras de bolsillo y los micrófonos han superado la necesidad de estas cualidades; pero la de dar a conocer deseos, puntos de vista y metas, continúa. El heraldo es, históricamente, el primer diplomático, su función de anunciar, de entregar mensajes, es la más importante de cuantas desempeña. En la era de la globalidad, de comunicación instantánea y de distancias abolidas podría pensarse que esa función desaparecerá. Sospecho que las mismas facilidades para transmitir mensajes importantes serán abusadas para enviar otros que no lo son, y que de todos modos se requerirá de alguien para llamar la atención sobre aquéllos de particular interés. Ese alguien será un diplomático haciendo funciones de heraldo, un *Hermes* globalizado.

El orador

Bien pronto, con la intensificación de los contactos entre agrupaciones, y con el crecimiento y el desarrollo de la organización de esas agrupaciones,

surgió la necesidad de emprender esfuerzos concertados, de regular intercambios, de delimitar espacios, de reivindicar agravios, títulos, derechos. No bastó ya anunciar: hubo que convencer. El heraldo primero se convirtió en orador, después en abogado, y finalmente en negociador. Ser vocero de intereses, tener capacidad para defenderlos ante diversos interlocutores, saber cuándo insistir y cuándo ceder, era de suma importancia en las ciudades-Estado de la antigua Grecia y no lo es menos en la era de la globalización.

El agente imperial

Imperio regere populos tu, Romane, memento. Ciertamente, los enviados de Roma no eran negociadores, abogados u oradores. Implacables en su tarea de someter, brutales en sus métodos, es en el terreno de la imposición del derecho de gentes que hay que buscar su contribución a la diplomacia. La santidad de los tratados, la obsesión por el orden, la idea de un *ius naturale* que regula las conductas, y que esos conceptos son tanto más válidos cuanto más justifiquen y beneficien al imperio, caracterizan al agente imperial, que se distinguía por la conciencia de su propia importancia y por el convencimiento de su superioridad moral. El espíritu de antagonismo, de lucha por la supremacía, de expansión, de dominio, ha sido mitigado por la civilización, pero no ha desaparecido. Tampoco ha desaparecido el prototipo diplomático del obsesionado con el engrandecimiento de su nación, ciego a los intereses y valores ajenos o comunes, o incluso a los propios de largo plazo. Desaparecerá cuando las rivalidades entre naciones sean sustituidas por un espíritu de cooperación y concordia, que esperamos prevalezca un poco antes de las calendas griegas.

El cortesano

El imperio bizantino logró expandirse y mantenerse fomentando la rivalidad entre los bárbaros, comprando la amistad de vecinos y convirtiendo a la fe cristiana a los paganos. Para ello fue indispensable que estuviera perfectamente enterado de las circunstancias y pormenores de quienes lo rodeaban. Sus enviados eran a la vez espías, sobornadores, agentes provocadores y apóstoles. Se les toleraba mal y poco tiempo; a esos remotos predecesores debemos que aún en nuestros días haya quien confunda diplomacia con duplicidad. El talento para observar e informar, la capacidad para adaptarse a medios y culturas diferentes, el conocimiento de idiomas, y la facilidad para relacionarse con extranjeros siguen siendo en nuestros

días virtudes apreciadas, que deben haber tenido en grado superlativo los cortesanos bizantinos. Tratábase de misiones transitorias, de diplomacia de un solo golpe y de interés unívoco en que la honorabilidad del enviado era lo de menos.

El mercader

A Venecia, la república comerciante, se atribuyen las primeras misiones permanentes y el inicio de la reivindicación de una profesión desacreditada. A diferencia del agente bizantino y de sus objetivos inmediatos, el enviado de Venecia buscaba relaciones estables y mutuamente benéficas. Le era indispensable ganarse y conservar la confianza de aquéllos con quienes trataba, tanto o más que la de los que lo enviaban. Sus informes rápidos y fidedignos, sus negociaciones políticas y comerciales, pronto dieron a sus mandantes resultados espectaculares, al grado que la práctica de representaciones permanentes fue emulada y se generalizó, adquiriendo sus propias costumbres, su propio léxico, y su formalización en Westfalia. En la globalización, en la cual las cadenas de producción y la búsqueda de nichos de mercado tanta importancia han adquirido, encontramos en el diplomático comerciante de Venecia fuente de inspiración y paradigmas de conducta.

El interlocutor confiable

Heraldos, oradores, agentes imperiales, cortesanos e incluso mercaderes buscaban defender y promover los intereses de sus mandatos, es decir: se dedicaban al primero de los objetivos que señalamos como propios de la diplomacia. Con el establecimiento de las misiones permanentes, y con la creciente complejidad del relacionamiento entre los Estados, nace el encargado o responsable de supervisar, organizar, encauzar esas relaciones. Tiene ante todo una representación: su conducta y su reputación se reflejarán en su mandato, su palabra es la del que lo envía. En la guerra o en la paz, en el comercio, en las gestiones de todo tipo es un interlocutor confiable, y el éxito de las negociaciones que se le encomiendan descansa en la confianza que se le tenga, tanto como en su habilidad. Se reconoce legítima su tarea de avanzar los intereses de su mandante, pero se espera que lo haga teniendo en cuenta el interés del conjunto de la relación. Es la época de las instrucciones generales y los amplios poderes. Simultáneamente a la aparición del barco a vapor, la locomotora y el telégrafo, triunfan las ideas liberales y la opinión

pública demanda saber acerca de las negociaciones diplomáticas y de sus resultados. Se reducen los poderes, las instrucciones ganan precisión y la visión de conjunto del relacionamiento entre dos Estados, así como la buena fe de los negociadores, se vuelven indispensables. En la era de la globalidad serán más necesarias que nunca.

El servidor de la humanidad

Cuando Carranza declara, en 1918, que "la diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal", expresa una opinión que venía formándose desde mediados del siglo anterior. La conciencia colectiva del horror de la guerra, despertada por una prensa que estaba convirtiéndose en medio de comunicación de masas y que informaba sobre los estragos que la tecnología militar causaba en los campos de batalla, obligaba a los gobiernos a asumir posturas humanitarias y a los diplomáticos a tenerlas en cuenta. En el caso de México, la elevación a rango constitucional de principios que deberían normar las relaciones entre Estados, y a cuya observancia están obligados los agentes diplomáticos mexicanos, establece el tercer objetivo o propósito de la diplomacia. En la era de la globalización, en la cual lo que sucede en cualquier parte acaba por repercutir en todas, y en la cual hay una clara tendencia a la homogeneización de conductas y valores, se espera cada día más que el diplomático se ocupe del bien común y que sirva a la humanidad.

II. Las funciones del diplomático en la era de la globalización

Para alcanzar sus objetivos de proteger el interés de su Estado, velar por la buena relación entre Estados y promover el bien común, el diplomático cuenta con cinco facultades que le reconocen el derecho y la costumbre internacionales. Se trata de las atribuciones de representar, negociar, proteger, informar y divulgar. Sobre sus modalidades en la era de la globalización:

Representación

La exclusividad en el ejercicio de la representación diplomática se perdió desde que se intercambiaron misiones permanentes. Hace siglos que el diplomático está acostumbrado a que lo que dice, hace y negocia es verificado, cuan-

do no complementado, con su contraparte. Sin embargo, hasta hace poco, en el lugar en que se encontraba el diplomático tenía una representación exclusiva. Actualmente, esta exclusividad se ha diluido vertical y horizontalmente.

Los viajes de mandatarios, de cancilleres, de otros miembros del gabinete, de negociadores para asuntos específicos, le han quitado verticalmente la exclusividad de la representación. Esto, sin mencionar los contactos por vía electrónica desde el más alto nivel hasta el nivel más técnico. No se trata de una marginación ocasional, como acontecía desde hace siglos en ocasión de cumbres o reuniones esporádicas. Se trata de un fenómeno cotidiano.

Al mismo tiempo, la complejidad del relacionamiento entre los Estados, la abundancia de temas de examen constante en las agendas bilaterales, ha requerido que en embajadas y consulados abunden enviados de distintas instituciones gubernamentales que también ejercen una representación ante las instituciones correspondientes de los lugares en que se encuentran. Este hecho, hasta hace poco propio y casi exclusivo de las agregadurías militares, se ha multiplicado al grado que en las grandes embajadas hay agregados nombrados por todas, o casi todas, las dependencias de la administración pública. Aunque formalmente el jefe de Misión es el que representa al conjunto del Estado, hay una erosión horizontal, parcelada, de su representación.

Sin embargo, la misma intensificación del relacionamiento interestatal involucra a los diplomáticos más íntimamente en la vida interna de los Estados. Protocolarmente, la representación se ejerce con cada vez mayor frecuencia en un número creciente de actos públicos.

Negociación

La evolución de la negociación ha estado estrechamente vinculada con la de la representación: quien negocia representa y porque representa, negocia. En las últimas décadas, se han manifestado, al menos, tres tendencias básicas que modificaron el papel tradicional del diplomático como negociador. La multiplicidad de instancias en las que se realiza la negociación, la simultaneidad de negociaciones con un mismo objeto y el entrelazamiento de los ámbitos multilateral y bilateral.

Un mismo asunto puede ser negociado bilateralmente, objeto de negociación en una subregión, en una región, a nivel universal, y en distintos foros en cada una de esas instancias. Así, un tratado de extradición puede negociarse simultáneamente a nivel bilateral, entre un embajador y la Cancillería de la nación en que está acreditado, o por su contraparte en el

propio país del primer embajador, o en ocasión de la reunión de una Comisión Mixta. A nivel subregional, regional o universal los foros no escasean, tampoco las ocasiones de reunirse; lo que no se obtiene en uno puede lograrse en otro. Es característica de la época la parcelación de las negociaciones, así como la multiplicación de actores que en ellas intervienen.

Finalmente, las negociaciones bilaterales están limitadas por lo que en los foros multilaterales se decide, y esas decisiones suelen alcanzarse mediante una sucesión de negociaciones bilaterales.

Si esto pasa hoy, en los inicios de la era de la globalización, en el futuro corremos el riesgo de una complejidad paralizante. Asimismo, hay otro riesgo más grave: abundan los negociadores ocasionales, los de un solo golpe que pueden retrotraernos a etapas bizantinas superadas. Afortunadamente, están los diplomáticos permanentes, interlocutores confiables, atentos a la visión de conjunto y al interés común. Esta consideración basta para esperar que en la era de la globalización los diplomáticos bilaterales continúen siendo necesarios.

Protección

Si algo caracteriza este fin de siglo, es que la humanidad se desplaza. Jefes de Estado, parlamentarios, magistrados, funcionarios públicos de todos los niveles y de todas las especialidades, empresarios, académicos, estudiantes, turistas, trabajadores, campesinos y hasta poblados enteros cruzan fronteras, continentes, océanos, y lo hacen varias veces al año.

El apoyo a los viajeros nacionales, la protección a los compatriotas, la atención a las comunidades en el extranjero eran, hasta hace apenas unas décadas, quehaceres marginales o secundarios de nuestras misiones diplomáticas y más bien funciones de unos cuantos consulados. Hoy se han convertido en tareas de tiempo completo de prácticamente todas nuestras oficinas, en todas las latitudes.

No hace mucho un embajador europeo acreditado en la capital de otro país también europeo, me decía que la diplomacia había cambiado de una profesión que trataba principalmente con documentos o pliegos (recordemos la etimología de su nombre) a una que trata fundamentalmente con individuos. Afirmaba que su labor consistía en alojar personajes, dar de comer a personalidades, atender a personas y sacar de la cárcel a personitas. Ya no era un diplomático, se lamentaba: se había convertido en un personero.

En realidad no deben menospreciarse estas actividades. Requieren de cualidades asociadas a la diplomacia desde los orígenes del oficio. Así,

para dar un apoyo eficaz a los muchos personajes, y a las personalidades de tan variados intereses cuantos viajan, se requiere de buen conocimiento del medio, de una amplia red de relaciones personales, y de al menos alguna familiarización con las características locales, y las del país propio, de una vasta gama de actividades e intereses. Esto sólo es posible si se posee capacidad de observación y análisis, poder de adaptación y don de gentes, y una preparación sólida y multifacética.

De igual manera, para dar una protección efectiva a los connacionales se requiere de conocimiento de las legislaciones locales, de las propias y del derecho internacional, así como de los usos y costumbres locales, y de las autoridades policíacas y judiciales. En épocas de migraciones masivas y de creciente xenofobia, la protección adquiere dimensiones especiales que trasciende los casos particulares para convertirse en tema de la relación entre Estados, y requiere del diplomático un esfuerzo de organización, de previsión, y de apoyo en la utilización de recursos y medios locales. Para la protección, en casos particulares y en casos de grupos, es necesario ser un poco abogado, un poco negociador, otro poco publicista, como lo han sido los diplomáticos de todos los tiempos.

Finalmente, en la atención a las comunidades locales se encontrará, a la vez, una tarea que requiere de capacidad de organización, y otra acaso más importante de transmitir y fomentar sentimientos de identidad nacional. Las comunidades, y muchos o algunos de sus integrantes, pueden además ser un invaluable instrumento de trabajo; vehículos de penetración en las sociedades locales, factores de cabildeo; su pleno aprovechamiento requiere de capacidad para aquilatar a las personas, prudencia y mucha habilidad.

Como hemos dicho, la atención a los nacionales siempre ha sido tarea del diplomático. Es la dimensión de la problemática lo que constituye una novedad. Sin embargo, para estas nuevas tareas pareciera que se requieren, tan sólo, los atributos de siempre.

Información

Seguramente la función informativa es una de las que se han visto más transformadas dentro del proceso de globalización. Las agencias informativas aprovechan al máximo los avances tecnológicos para que lo que ocurre en un lugar sea conocido casi de inmediato a escala mundial. El diplomático ya ni intenta competir en oportunidad y rapidez con los medios de comunicación.

Por otro lado, existen actualmente innumerables centros académicos que tienen en su favor el tiempo para la reflexión profunda y detallada en múltiples fenómenos y acontecimientos, y publican en revistas especializadas el resultado de sus estudios.

La función informativa del diplomático actual es intermedia entre la transmisión de la noticia inmediata y el análisis *a posteriori*. Para desempeñarla se requiere de un intenso trabajo de relaciones públicas. Se trata de lo que en materia de historia podríamos llamar fuentes primarias. Una red de relaciones públicas con la prensa, la academia y los sectores gubernamentales y privados del país en que está acreditado, es esencial porque permite desarrollar un trabajo sistemático de información preventiva, de anticipación de acontecimientos que afecten a su país.

En la era de la globalización uno de los problemas agudos es el de la abundancia de datos, en ocasiones hasta contradictorios. El diplomático tendrá que contar con recursos materiales y humanos suficientes para hacer una selección útil de los datos relevantes disponibles sobre los temas de interés prioritario para su gobierno.

También tendrá que contar con los canales adecuados para el envío de la información que al mismo tiempo garanticen su transmisión confiable y su recepción por el destinatario apropiado.

Divulgación

La divulgación de políticas, puntos de vista y condiciones del país propio ante el gobierno y la opinión pública del país receptor, ha tenido que adecuarse al desarrollo de los medios de comunicación masiva, que se han convertido, a la vez, en vigilantes críticos e instrumentos involuntarios de la diplomacia.

El desarrollo de los medios de comunicación ha tenido un doble efecto en las tareas de divulgación. Por una parte, la facilitan porque permiten que los mensajes sean recibidos por amplios sectores de la población y, por la otra, la dificultan porque los diplomáticos no son fuente de información exclusiva para los medios.

La relación con los medios de comunicación ha sido institucionalizada dentro de las cancillerías y de las embajadas. Esto responde al reconocimiento del papel que desempeñan en las relaciones entre países. Su utilización adecuada es hoy una parte importante de las negociaciones. El heraldo de la era de la globalización ha visto su mensaje transmitido con una amplitud que permite todo tipo de usos.

III. Conclusión

Ni la diplomacia ni la globalidad son conceptos estáticos, sino en evolución constante. A cada época han correspondido necesidades distintas y los teóricos de la diplomacia se han esforzado por delinear el perfil del diplomático ideal. Nicolson cita a Ottaviano Maggi quien, en 1596, afirmaba que:

un Embajador debía ser un consumado teólogo, estar versado en Aristóteles y Platón y ser capaz de responder sobre la marcha a los problemas más abstrusos en correcta forma dialéctica; también debía ser perito en matemáticas, arquitectura, música, física y derecho civil y canónico. Debía hablar y escribir el latín correctamente y ser asimismo versado en griego, español, francés, alemán y turco. Aparte de ser un erudito avezado en materias clásicas, historiador, geógrafo y perito en ciencia militar, tener un gusto refinado por la poesía. Y, por encima de todo, ser de excelente familia, rico y dotado de una presencia física hermosa.

Y eso que la multiplicidad de temas, característica de la globalidad, no complicaba las relaciones bilaterales en el siglo XVI al grado que hoy presenciamos. Bajo ese criterio de Maggi, hoy tendríamos que exigirle a un aspirante al Servicio Exterior ser físico nuclear, ingeniero petrolero, biólogo, químico, abogado, economista, sociólogo, politólogo y perito en cibernética. Tal vez acaso sólo le ahorráramos la abundancia de idiomas, ya que alguno se está convirtiendo rápidamente en lengua franca, pero si hemos de juzgar por los emolumentos que todas las cancillerías pagan, más le vale que sea rico.

Una de las características de la evolución de la diplomacia es que ninguno de los prototipos requeridos en alguna época ha sido completamente descartado. Habrán adivinado que en mi opinión, muy personal, el diplomático de hoy debe ser, a la vez, heraldo, orador, agente imperial, cortesano, mercader, interlocutor confiable y servidor de la humanidad, y conjugar armónicamente las mejores habilidades de nuestros predecesores para ser útil en la era de la globalización.
