

Una diplomacia para el siglo XXI. Visión y realidad desde la Escuela Diplomática de España

*Alberto Antón Cortés**

De forma similar a lo que ocurrió en 2001 con el ataque contra las Torres Gemelas y en 2008 con la gran crisis financiera, la pandemia que sufrimos desde principios de 2020 ha tenido el efecto de espolear la reflexión sobre los nuevos retos que se plantean a la diplomacia y los cambios que, con una velocidad inusitada, se han estado produciendo en el mundo y en la escena internacional durante las últimas décadas. En estos largos meses de confinamiento en los que hemos tenido que bajar el ritmo de nuestra actividad y adaptar nuestra forma de trabajar sacando el mayor partido posible a las herramientas digitales, no nos han faltado, sin embargo, horas para repensar qué se espera de nosotros, los diplomáticos, en tanto que actores principales —que no únicos— de la denominada *diplomacia pública*. De repente hemos descubierto, o quizás sólo hemos recordado, que la expresión *nueva diplomacia* encierra acepciones en las que no habíamos pensado o que simplemente nos habían pasado inadvertidas, contándose entre ellas, por razones obvias, las de *diplomacia sanitaria* y *diplomacia científica*.

Durante la pandemia, las academias diplomáticas, conscientes del deber inexcusable de asegurar la formación de las nuevas promociones de funcionarios de los servicios exteriores de nuestros respectivos países, realizamos, en un primer momento, un esfuerzo meritorio para mantener

* Embajador-director de la Escuela Diplomática de España.

nuestros cursos y actividades formativas, combinando, en función de las capacidades y recursos disponibles, los formatos de la enseñanza presencial y a distancia. En un segundo momento, que es en el que nos encontramos actualmente, cuando gracias a las campañas de vacunación se han empezado a relajar las medidas de prevención de los contagios y vuelve a cobrar protagonismo la enseñanza presencial, está siendo posible trasladar a los planes de formación de los futuros diplomáticos las nuevas competencias que debería tener un diplomático del siglo XXI, las cuales suponen que de manera previa se ha hecho una reflexión en profundidad del nuevo contexto internacional en el que vivimos y nos tenemos que desenvolver, del significado y alcance que tiene hoy la expresión nueva diplomacia y del sentido evolutivo de nuestra profesión en tanto que especialistas de la diplomacia y las relaciones internacionales.

Con el presente artículo pretendemos, desde la Escuela Diplomática de España, contribuir, junto con las otras academias diplomáticas de nuestra Comunidad Iberoamericana, a la iniciativa que ha tenido el Instituto Matías Romero y su *Revista Mexicana de Política Exterior* dirigida a compartir nuestras respectivas experiencias sobre los cambios en la labor diplomática, fruto del nuevo contexto mundial.

Un escenario internacional en proceso de transición: nuevos retos, nuevos actores, problemas nuevos

Vivimos una época de transición, de cambios importantes en el mundo y en la sociedad. Las dos primeras décadas de nuestro siglo han introducido algunas novedades importantes en nuestras vidas que tienen repercusión en el ámbito de nuestro trabajo —las relaciones internacionales— y en el ejercicio de nuestra profesión —la diplomacia. La reflexión sobre el ejercicio y alcance de la función diplomática, aunque no es evidentemente algo nuevo del siglo XXI, ha experimentado un gran impulso a raíz de tres acontecimientos estelares recientes y las consecuencias derivadas de ellos: el atentado terrorista en contra de las Torres Gemelas (2001), la crisis financiera que arranca con la quiebra de Lehman Brothers y el problema de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos (2008) y el desencadenamiento de la pandemia de covid-19 (2020).

En un escenario global como el actual, tras cada uno de esos momentos de crisis, los países han sentido, con especial intensidad, una necesidad de potenciar la gestión de la información y la comunicación y han podido contar para ello con el poder de difusión que proporcionan las herramientas digitales, internet y las redes sociales. Para la realización de esa labor, ha sido necesario reflexionar sobre la presencia de nuevos factores que obligan a reformular el concepto de *diplomacia pública*, acuñado a mediados del siglo pasado por Edmund Gullion, diplomático y decano de la Fletcher School of Law.

Un primer factor del actual escenario internacional lo constituyen los nuevos retos: aunque crisis como la de Ucrania o la de Afganistán hacen revivir la geopolítica del siglo pasado, nuevos retos y amenazas crecen en relevancia en el escenario global: las catástrofes naturales y el cambio climático, la transmisión de enfermedades, los tráfico ilícitos, las asimetrías en el bienestar y poder económico, los movimientos migratorios, el retroceso de las democracias, el progreso de los populismos, la desinformación, los avances tecnológicos y la consiguiente brecha tecnológica entre los países, así como sus derivadas como la ciberdelincuencia, el ciberterrorismo o las violaciones de nuestra privacidad. Son riegos que no conocen fronteras y frente a los que la globalización y la interdependencia nos hacen más vulnerables.

Un segundo factor que cabe destacar es el del creciente número y diversidad de actores relevantes: aparte de los Estados, los ministerios de asuntos exteriores y las embajadas, hoy existen otros actores en el ámbito de las relaciones internacionales: las organizaciones internacionales, las empresas multinacionales, las ONG, los ciudadanos de a pie usuarios de las redes sociales, los actores no estatales ilegales, como los grupos terroristas y los narcotraficantes, etcétera.

En tercer lugar, se vuelve necesario tener en cuenta el resurgimiento de las rivalidades geopolíticas y socioeconómicas, la creciente competencia por el liderazgo mundial entre Estados Unidos y China y la tensión entre un modelo de poder que podríamos denominar autoritario y un modelo democrático.

Finalmente, entrarían en juego otros factores como el debilitamiento del orden multilateral basado en reglas, el salto tecnológico y los descubrimientos científicos, entre otros.

Una nueva diplomacia para el siglo XXI

Como consecuencia del nuevo contexto marcado por los factores señalados, la diplomacia pública ha evolucionado desde su concepción inicial hasta la actual que hace referencia, en palabras de Bruce Gregory a: “un instrumento utilizado por los estados y algunas entidades subestatales y no estatales para comprender culturas, actitudes y comportamientos; crear y gestionar relaciones; e influir en el pensamiento y movilizar acciones dirigidas a promocionar e impulsar sus intereses”.¹

Dentro de este concepto ampliado de la diplomacia, la que pudiéramos denominar *diplomacia tradicional*, desprovista de calificativos, ha dado paso a nuevas acepciones de la diplomacia que responden a aspectos instrumentales, de contenido y de enfoque que nos llevan a hablar hoy de diplomacia etiquetada o con epítetos. En la actualidad, resulta habitual oír expresiones como: diplomacia económica, cultural, tecnológica o científica, diplomacia de las ciudades, diplomacia telefónica, diplomacia en red, diplomacia sanitaria, de los derechos humanos, medioambiental, y un sin-fín más de denominaciones.

Todas estas nuevas modalidades de diplomacia reflejan la magnitud de los retos que los cambios en el entorno imponen sobre el ejercicio de la actividad diplomática.

La rápida evolución de la innovación tecnológica aplicada a nuevas formas de interacción, como por ejemplo entre espacios físicos y virtuales, o los descubrimientos científicos invitan a imaginar escenarios con implicaciones todavía impredecibles en ámbitos tan diversos como la ética, la economía o la seguridad.

Seguir el ritmo de esos avances constituye un reto inmenso. Como consecuencia, somos testigos de cambios estructurales y funcionales en los ministerios de asuntos exteriores de muchos países que, junto con un número creciente de actores relevantes, tanto en el sector público como en el privado, tienen que adaptar sus capacidades para reconciliar experiencia, continuidad y renovación de forma permanente. La formación inicial y continua de los

¹ Bruce Gregory, “American Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation”, en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 6, núm. 3-4, marzo de 2011, p. 353. (La traducción es del autor de este artículo.)

diplomáticos y en general de los miembros de los servicios exteriores de los países no ha sido tampoco ajena a los cambios.

Frente a un mundo cada vez más complejo e interconectado, con riesgos en materia de seguridad aún más palpables que durante la Guerra Fría, y con carencias sociales inmensas, serán cada vez más necesarios profesionales formados de manera muy exigente en el respeto a la paz, la defensa de los derechos humanos, el no uso de la fuerza y, sobre todo, en la solución pacífica de las controversias internacionales.

Como dicen los profesores Juan Luis Manfredi y Jorge Cachinero:

Los Ministerios de Exteriores han perdido el monopolio de la acción exterior, si bien sus medios y su experiencia sobre el terreno serán activos esenciales en el despliegue de las estrategias de los Estados. Los diplomáticos, que requerirán nuevas competencias profesionales adaptadas al entorno digital y competitivo, continuarán su labor. Numerosas actividades requieren de su presencia y contacto directo: la atención consular, las relaciones bilaterales, la diplomacia convencional, la cooperación al desarrollo, la acción cultural y otras tantas más.²

Podemos asegurar con los mencionados profesores que, frente a la red, aún pervive la diplomacia presencial, aquella que representa y negocia a puerta cerrada con otros instrumentos más tradicionales. No se trata por tanto de enfrentarlas, sino de aprovechar las oportunidades de innovación en las relaciones diplomáticas.

En realidad, podemos concluir que nuestra labor como diplomáticos es aprender y adaptarnos a nuevos ambientes, situaciones, temas y contextos. La *web* 3.0 —el conjunto de plataformas interactivas— es simplemente otro de los muchos desafíos que tenemos que conquistar. Hay todo un mundo allí, que sigue con o sin nuestra participación, pero que podemos contribuir a enriquecer.

El reto transformador es, en suma, hacer realidad una nueva diplomacia que, como define atinadamente David Miliband, “es a la vez pública

² Juan Luis Manfredi y Jorge Cachinero, “Diplomacia y gobernanza global”, en *Revista Uno*, núm. 17, julio de 2014, pp. 54, en <https://www.revista-uno.com/numero-17/diplomacia-y-gobernanza-global/> (fecha de consulta: 23 de noviembre de 2021).

y privada, tanto de masas como de elites, en tiempo real y, al mismo tiempo, deliberativa”.³

Como dice Hugh Elliot, hay un desplazamiento real y bien documentado del poder desde los Estados hacia la sociedad civil. Al ser el poder el negocio de los diplomáticos, los fundamentos de la diplomacia están cambiando. Las jerarquías están periclitando. En el presente las redes reinan y para construir las necesitamos nuevas habilidades y una nueva licencia para que los diplomáticos puedan operar. En esta nueva diplomacia, la comunicación, nuestra principal labor, está en la vanguardia.⁴

Los necesarios ajustes en los programas de formación de los miembros del servicio exterior: el curso selectivo, el máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática y la formación continua

La Escuela Diplomática es ante todo un centro de formación y un instrumento de la política exterior española. A través de su Departamento de Estudios Diplomáticos, proporciona una formación, con una orientación marcadamente práctica, en su curso selectivo, a los futuros diplomáticos que han superado la fase de oposición a la carrera diplomática. Ofrece, asimismo, a través del Departamento de Especialización de Estudios, numerosos cursos y seminarios a los miembros del servicio exterior, con independencia del cuerpo de la administración al que pertenezcan, no sólo con vistas a su incorporación a sus nuevos destinos en el exterior, sino durante todo su ejercicio profesional, buscando que sus competencias estén actualizadas en todo momento.

Junto al curso selectivo y a los cursos y seminarios dirigidos a la formación continua, cada año se imparte en la Escuela Diplomática, el Máster

³ Citado en Rafael Estrella, “La revolución (pendiente) en asuntos diplomáticos”, en *Revista Uno*, núm. 17, julio de 2014, pp. 42, en <https://www.revista-uno.com/numero-17/la-revolucion-pendiente-en-asuntos-diplomaticos/> (fecha de consulta: 23 de noviembre de 2021).

⁴ Hugh Elliott, “The Collapse of Hierarchy and the New Diplomacy”, en *Revista Uno*, núm. 17, julio de 2014, pp. 61-62, en <https://www.revista-uno.com/numero-17/the-collapse-of-hierarchy-and-the-new-diplomacy/> (fecha de consulta: 23 de noviembre de 2021).

Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales el cual no es sólo un título de posgrado de gran prestigio, particularmente en el mundo de habla hispana, sino un importante instrumento de política exterior, que han cursado, a lo largo de los años, alumnos de más de ciento veinte países.

Partiendo de las reflexiones del apartado anterior sobre la nueva diplomacia y las capacidades que se exigen hoy a los diplomáticos, muchas de las cuales surgieron en los foros de discusión de los primeros cursos sobre diplomacia en red, organizados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en el primer semestre de 2014, que aparecen recogidas en el libro *La diplomacia española ante el reto digital*,⁵ el equipo directivo de la Escuela Diplomática ha podido asegurar, por un lado, la continuidad de la formación de los diplomáticos y miembros del servicio exterior de España durante los meses de la pandemia y, por otro lado, el diseño tanto del curso selectivo 2021 para los diplomáticos de la última promoción, como del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales 2021-2022 y del programa de formación continua para los funcionarios del servicio exterior.

A continuación, se recogen los principales aspectos de la labor de la Escuela Diplomática para adecuar sus cursos y programas de formación a las exigencias de la “nueva diplomacia”.

La transición digital durante la pandemia

A raíz de la crisis sanitaria de la covid-19, se emprendieron una serie de actuaciones dirigidas a fortalecer las capacidades digitales de la Escuela Diplomática, ante la necesidad impuesta por la pandemia de pasar muchas de sus actividades de formación y no lectivas del formato presencial al virtual.

En 2019 se había inaugurado tanto el campus virtual del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación como la plataforma digital del Máster de la Escuela, sin cuya existencia habría sido

⁵ Juan Luis Manfredi Sánchez y Consuelo Femenía Guardiola (eds.), *La diplomacia española ante el reto digital*, Madrid, Secretaría General Técnica-Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016, en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documents/2016_FEBRERO_LIBRO%20DIPLOMACIA%20DIGITAL%20version%20web.pdf (fecha de consulta: 23 de noviembre de 2021).

imposible culminar la quinceava edición del mismo tras la declaración del estado de alarma por el Gobierno. A lo largo de 2020 se introdujeron mejoras en la plataforma, gracias a las cuales se pudo disponer de aulas virtuales que se pueden utilizar no sólo para el Máster sino para otros cursos y formaciones. De hecho, todos los cursos de preparación para la incorporación al puesto de los funcionarios de la carrera diplomática, tras el concurso general de 2020, al igual que parte de los cursos de consejeros/agregados sectoriales de embajadas, se realizaron en modalidad *online*. En los últimos meses, aunque es previsible que se puedan recuperar próximamente muchas de las actividades formativas en formato presencial, se han seguido reforzando las capacidades digitales y audiovisuales de la Escuela Diplomática. No se puede ignorar que, a partir de ahora, viviremos en un “mundo híbrido” que combinará el formato de formación *online* y el presencial.

Un programa renovado para el curso selectivo

El actual programa selectivo para los funcionarios diplomáticos en prácticas de la LXXIII promoción ha sido revisado para acentuar el enfoque eminentemente práctico de la formación, que complementa los amplios conocimientos teóricos adquiridos durante la fase de la oposición. El hilo conductor del curso es un mensaje, desde la dirección de la Escuela y el profesorado, orientado a fomentar entre los nuevos diplomáticos el espíritu innovador y crítico, abierto a la adaptación de la función diplomática a las nuevas competencias que exige el contexto cambiante de la escena internacional.

Entre las materias impartidas en el curso, además de las tradicionales orientadas a conocer las principales líneas de la política exterior española, con especial énfasis en las dimensiones europea e iberoamericana, y las de la Estrategia de Acción Exterior del Gobierno, destacan las que buscan incrementar las capacidades digitales y de comunicación, la relación con los medios, el liderazgo, las técnicas de la negociación internacional, la agenda medioambiental, la mediación en conflictos, la diplomacia cultural, científica y tecnológica, los nuevos instrumentos financieros, la labor consular, insistiendo en las actuaciones en situaciones de emergencia, la cooperación al desarrollo, las nuevas amenazas a la seguridad, la geopolítica de la inteligencia artificial, entre otras. Asimismo, se han incluido en el curso módulos

sobre igualdad de género, política exterior feminista, protección de las víctimas de la violencia de género y prevención y actuación contra el acoso.

Se han incorporado al programa de formación de los nuevos diplomáticos visitas a instituciones internacionales, a organismos del Estado con competencias en materia de acción exterior y a otros actores de la sociedad civil y del ámbito empresarial que participan en la mencionada “diplomacia red”.

Finalmente, se han incluido como complemento del curso selectivo unas prácticas durante el pasado verano en los distintos departamentos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, lo que ha permitido a los nuevos miembros de la carrera diplomática familiarizarse con el funcionamiento del Ministerio, al que se incorporarán en enero del próximo año. Al haber coincidido estas prácticas con la operación de salida de Afganistán, prácticamente todos los funcionarios en prácticas colaboraron con carácter voluntario al reforzamiento de la unidad de emergencia consular del Ministerio.

Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales

Durante el tiempo de la pandemia, se ha incorporado la formación *online* a la práctica habitual del Máster en el curso 2020-2021, en el que se han realizado en esta modalidad la mayoría de los seminarios, así como los encuentros con embajadores y una jornada conjunta con la Academia Diplomática de Bolivia sobre asistencia consular. También se ha ofrecido en formato bimodal gran parte de la docencia presencial de la Escuela Diplomática para llegar a estudiantes en cuarentena, y para permitir la participación en el Módulo de Estudios Iberoamericanos de alumnos diplomáticos extranjeros.

Por otro lado, se ha intensificado la colaboración del Máster con otros centros de enseñanza del ecosistema del pensamiento como el Centro de Estudios de la Defensa Nacional CESEDEN (Módulo de Geoestrategia), con Casa Árabe, Casa África y Casa Asia (que organizan seminarios especializados de asistencia obligatoria para todos los alumnos del Máster), con la Red Española para el Desarrollo Sostenible (que organiza el seminario sobre los ODS), y con las ocho universidades del convenio.

Finalmente, la Escuela Diplomática, desde su dimensión de instrumento de la política exterior del Estado, organiza conferencias, presentaciones de libros, cursos abiertos al público y mesas redondas que este año se están

centrando en los principales ejes de la Estrategia de Acción Exterior para el período 2021-2024: la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, la promoción de los derechos humanos, una política exterior marcadamente feminista, la apuesta por una economía y una sociedad equitativas, la defensa de un planeta más sostenible y la mejora de los mecanismos de gobernanza global. En su programa de actividades, la Escuela Diplomática da prioridad a la cooperación con la región latinoamericana, con la que compartimos valores y vínculos históricos, humanos, económicos, de solidaridad y políticos.

Conclusiones

Las circunstancias marcadas por los tiempos en que vivimos, exigen de los diplomáticos una actitud crítica proclive a promover la innovación en su trabajo, abierta al aprendizaje de nuevas disciplinas, técnicas y procedimientos de trabajo, así como una predisposición a trabajar en equipos en los que participan, cada vez más, expertos y miembros de otros cuerpos de la administración y de la iniciativa privada, aportando el valor añadido que supone su formación como generalistas, con lo que ésta entraña de visión de conjunto. Los programas de formación de las academias diplomáticas deberían incorporar este enfoque dentro de su importante tarea de formar a las nuevas generaciones de profesionales de la diplomacia.