
La diplomacia: viejo oficio, nuevas habilidades

*Alan K. Henrikson**

Respecto a la pregunta sobre cómo pueden responder los diplomáticos a la globalización y a otros fenómenos que podrían llegar a poner en peligro sus funciones relativamente tradicionales y quizás al propio “sistema multiestatal” en el cual se desenvolverán, yo sugería la necesidad de implementar lo que podría denominarse como la rehabilitación del oficio de la diplomacia del viejo gremio profesional. Con esto me refiero a algo más fundamental que el entrenamiento en el uso del internet o de la enseñanza de herramientas tecnológicas de supervivencia para los diplomáticos, especialmente los “dinosaurios”: los de mayor antigüedad en la profesión. Saber cómo explorar la red cibernética mundial, enviar correos electrónicos y dominar el sistema de la burocracia del internet son cosas importantes, pero no dejan de ser meras cuestiones técnicas —un aspecto sobre la forma en la cual el diplomático trabaja y los medios que utiliza, pero no sobre lo que básicamente debe realizar. Lo que realmente tengo en mente es un replanteamiento sobre la verdadera naturaleza del oficio diplomático, concebido en toda su

* Profesor asociado de Historia Diplomática en The Fletcher School of Law and Diplomacy, Universidad de Tuft. El autor adaptó este artículo de una sección de “Diplomacy for the 21st Century: ‘Re-crafting the Old Guild’”, ensayo retrospectivo basado en la Conferencia de Wilton Park de 1997: “Diplomacy in Peril?” A propósito del texto, consultar Colin Jennings y Nicholas Hopkinson (eds.), *Current Issues in the International Diplomacy and Foreign Policy*, vol. 1, Londres, The Stationery Office, 1999, pp. 4-47. Se reproduce con el permiso del Controller of Her Majesty’s Stationery Office.

extensión; lo que Harold Nicolson llamó el “método”.¹ Para este autor, el “método” diplomático significaba “no sólo la maquinaria para la negociación en sí misma, sino también la teoría general de acuerdo con la cual la maquinaria era utilizada”.²

¿Cuáles parecen ser las habilidades más importantes y las principales características profesionales del diplomático del siglo XXI? A continuación señalaré cinco de ellas. En cada caso, destacaré cómo las habilidades y técnicas actuales pueden rediseñarse para nuevos usos. En forma deliberada usaré términos no convencionales, todos ellos utilizados en el “gremio” o “habilidad” metafórica de la Edad Media, con el objeto de introducir este tema —quizás de manera caprichosa, pero con un propósito muy serio. Mi meta es definir, o redefinir, de la manera más vívida posible, los diversos y esenciales papeles que ayudarán a los diplomáticos a prosperar en el plano profesional y, más allá de una meta autoprotectora, prevalecer a nivel internacional en el siglo XXI.

Por lo expresado hasta ahora, es obvio que considero —al menos en forma tentativa— que la diplomacia será más útil que nunca. Además, me inclino a pensar que no será posible una diplomacia sin diplomáticos, esto es, “un verdadero cuerpo de carrera”, como el ideal propuesto por George F. Kennan en un artículo reciente.³ La membresía combinada de la profesión constituye uno de los “órdenes” esenciales en la forma de organizar el mundo; para ser más preciso, es la propia comunidad internacional quien sirve tanto a ese alto propósito común como al ajuste mutuo de diversos intereses nacionales. Los diplomáticos profesionales son los elementos más confiables, a pesar de no ser políticamente el pilar más fuerte del sistema multiestatal que ha existido hasta el momento, y que probablemente gobernará las relaciones internacionales du-

¹ Harold Nicolson, *The Evolution of Diplomacy: Being the Chichele Lectures delivered at the University of Oxford in November 1953*, Nueva York, Collier Books, 1962. Originalmente se publicó como *The Evolution of Diplomatic Method*, 1954.

² *Ibid.*, p. 10. Véase asimismo Alan K. Henrikson, “Diplomatic Method”, en Bruce W. Jentleson y Thomas G. Paterson (eds.), *Encyclopedia of U. S. Foreign Relations*, vol. 2, Nueva York, Oxford University Press, 1997, pp. 23-26. Preparada bajo los auspicios del Council on Foreign Relations.

³ George F. Kennan, “Diplomacy without Diplomats?”, en *Foreign Affairs*, vol. LXXVI, núm. 5, septiembre-octubre de 1997, p. 198.

rante el nuevo siglo. A propósito de lo anterior, el profesor Kennan subrayó, sin embargo, la diferencia que en mi enfoque tiene el término “cuerpo diplomático”. Además de que probablemente también difiero al aceptar e incluso apoyar una readaptación progresiva y muy sustancial de los métodos de la diplomacia.

Los tejedores

Para comenzar, llamaré “tejedores” al primer oficio diplomático modernizado. El término me fue sugerido a través de un trabajo realizado en un campo totalmente distinto —el de la historia del arte— por la doctora Annie Cohen Solal, académica formada en sociología y literatura, quien se desempeñó recientemente como consejera cultural de Francia en Nueva York. Quizás mejor conocida como la biógrafa de Jean Paul Sartre, en la actualidad lleva a cabo un estudio histórico-sociológico sobre el “intercambio incesante” (frase sartreana) que ha ocurrido entre un lado y otro del Océano Atlántico en la concepción del arte visual moderno —entre otros, el impresionismo, el expresionismo abstracto y el surrealismo. Después de la segunda guerra mundial, Estados Unidos llegó a dominar el mundo internacional del arte de una manera casi imperial. Para explicar la ascensión a esta predominancia artística, Cohen Solal se enfocó en el papel intermediario que tuvo el ingenio creativo de individuos e instituciones a las cuales estaban afiliados. Estas personas —comerciantes de arte (como Leo Castelli) y curadores de museos en distintas ciudades (especialmente en Nueva York), al igual que muchos pintores— se involucraron en un intercambio de actividad intercultural entre Europa-América, América-Europa, que en mucho se asemeja a lo que ella considera un tejido. Es importante destacar que el resultado de tal proceso de intercambio no sólo reside en una función recíproca altamente funcional y de intensificación del intercambio cultural y artístico entre dos continentes. En sí mismo, el sistema de intercambio es creativo. Su producto puede dar por resultado un nuevo y específico tejido cultural: una característica de la visión americana y europea, en cierto sentido “panatlántica”, que no existía antes.

En mi opinión, esto es esencialmente lo que los agregados culturales pueden y deberían, cada vez en mayor grado, llevar a

cabo. La diferencia esencial entre los diplomáticos y los artistas (u otros participantes directos) es que los diplomáticos tienen, o deben tener, la habilidad de mantener una objetividad que les permita contemplar el conjunto del tejido, es decir, la totalidad del tejido internacional. Los diplomáticos observan, algunas veces pueden incluso ayudar a formar un vasto y distintivo tejido. Ciertamente, Annie Cohen Solal creó varios entretejidos durante la época en que representó a Francia en Nueva York. “Mi trabajo era el de intermediaria. Es un trabajo muy sutil. Consiste en detectar intereses para, posteriormente, abrir puertas y asegurar que éstas jamás se cierren. En suma, consiste en lo siguiente: proveer a las instituciones estadounidenses de potencial francés”.⁴

Algo muy similar es posible para los diplomáticos comerciales. En lugar de intentar tejer un “mundo de arte” (comunidades musicales, comunidades educativas, entre otras), pueden crear un “mundo comercial”. Pueden ayudar a estructurar y, de alguna forma, hasta “civilizar” las fuerzas de la economía que están potencializando el sistema internacional. Su trabajo fue descrito, e implícitamente demostrado, en la conferencia impartida por Jean-Michel Roy y David Morris, y desde la perspectiva comercial, por Howard Chase, en la Conferencia de Wilton Park.⁵ La diplomacia comercial actual incluye lo que Morris, en nombre de la Australia Inc., llamó “etiquetando”, es decir, patentar imágenes nacionales para apoyar a las empresas comercializadoras de Australia. Este tipo de actividad es una forma más amplia, más genérica, que va más allá de una simple red de conexiones entre individuos o empresas que puedan llegar a ser socios. Con este proceso —según las propias palabras de Morris— “realmente estamos promoviendo al país”.

La similitud entre este tipo de estrategias comerciales de alto nivel, así como de las de bajo nivel técnico, y lo que hacen quienes formulan la política cultural (como el ministro de Cultura de Francia, Jack Lang) y sus representantes en el exterior (como Annie Cohen Solal) es muy similar, a pesar de las diferencias

⁴ William H. Honan, “A Shaker and Mover of Things French”, *The New York Times*, 7 de septiembre de 1992.

⁵ Los tres fueron, respectivamente, consejero (Comercial Económico) de la Alta Comisión de Canadá en Londres, jefe de Misión alterno de la embajada de Australia en Dublín y consejero de la British Petroleum Company en Londres.

existentes en los dos campos. El arte, después de todo, también es una mercancía. Y las mercancías, como los audiovisuales, según se demostró en la última fase de la Ronda del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en Uruguay, pueden tener un gran contenido cultural. Al respecto, enfatizaría que el objetivo, tanto de la diplomacia cultural como de la comercial, no es simplemente un interés nacional particular —como puede ser el interés francés o el australiano— sino uno de mayor alcance internacional, al margen del enfoque nacional que se le dé.

Algunas veces, el esfuerzo del agregado comercial, como se ha dicho, es el de alguien que “empuja agua cuesta arriba”. Los diplomáticos deben aprender a conocer el mercado, el campo de acción de los negocios internacionales que está en constante estado de revuelta y que rara vez se nivela. A propósito, recuerdo la analogía gravitacional que François de Callières hizo a principios del siglo XVIII con respecto a la diplomacia como “un campo de juego de bolos”. En aquel entonces: Callières escribió: “en relación con las negociaciones difíciles, la verdadera destreza del diplomático consiste, tal como un buen jugador de bolos, en usar el acceso a todo el campo y encontrar el camino para lograr un buen tiro y así obtener su objetivo”.⁶

El tejido diplomático puede ser particularmente importante en el siglo XXI no sólo en el campo cultural y comercial, sino también en el área socioeconómica, como proveedor de asistencia técnica y otro tipo de ayuda para fomentar el desarrollo de los países. La diplomacia para el desarrollo, misma que generalmente involucra la coordinación de esfuerzos públicos y privados para apoyar proyectos y otorgar asistencia, resulta así un suboficio cada vez más importante. Requiere de la comprensión de todos los factores involucrados en la asistencia al desarrollo al igual que de una gran sensibilidad humana hacia todo el personal necesario para que la asistencia tenga éxito.

⁶ François de Callières, *De la manière de négocier avec les Souverains* (1716), citado en H. Nicolson, *op. cit.*, p. 83; véase asimismo de Callières, *On the Manner of Negotiation with Princes; on the Uses of Diplomacy; the Choice of Ministers and Envoys; and the Personal Qualities Necessary for Success in Missions Abroad*, trad. por A. F. Whyte, introd. de Stephen D. Kertesz, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1963, p. 113.

También, en la esfera política se presentan amplias oportunidades para entretrejos innovadores. A propósito, viene a la mente un mediador como Dennis Ross, quien con frecuencia ha sido enviado por el gobierno estadounidense para tratar de resolver, o al menos manejar, el conflicto israelí-palestino. Uno de sus antecesores fue Henry Kissinger, cuya *shuttle diplomacy* entre las capitales del Medio Oriente recibió ese nombre que precisamente deriva de un artefacto empleado para tejer. El propio secretario de Estado de Estados Unidos llevó a cabo la hilación de la negociación, yendo y viniendo de Israel a Egipto y otros países de la región, gracias a lo cual se logró tejer un acuerdo que hizo posible la retirada de los ejércitos que se habían enfrentado en la guerra árabe-israelí en 1973.⁷

La mediación diplomática es un proceso exigente y de larga duración. Requiere de paciencia, sensibilidad y comprensión, pero también de objetividad y una visión amplia. A pesar de que un mediador represente a un país específico y de que tenga un interés particular en la situación que se aborda, su papel requiere de una cierta "neutralidad", es decir, debe mostrar (al menos en apariencia) una actitud de imparcialidad hacia las personas o partes involucradas, y hasta una indiferencia (aparente) en lo que concierne a lo sustancial de los intereses en juego. Su meta es de un alcance mayor: la paz entre los rivales y entre aquellos que, desde afuera, los sostienen.

Si llegara a ocurrir, como Samuel Huntington lo prevé, un incremento en el choque de civilizaciones o *guerras de líneas demarcadas*, como también las llama, entre el mundo occidental y el que no lo es, en el Medio Oriente, Asia, África o cualquier otro lugar, la habilidad del diplomático profesional para formular o mantener el efecto cohesivo de las "comunalidades" (término asimismo de Huntington) podría ser —en las fronteras entre civilizaciones— decisiva.⁸ ¿Cómo pueden entretrejerse dichas comunalidades y cómo puede rehacerse un orden mundial deshecho?

⁷ Henry Kissinger, "The First Shuttle: Egyptian-Israeli Disengagement", en el segundo volumen de sus memorias *Years of Upheaval*, Boston, Little Brown, 1982, pp. 799-853, capítulo XVIII.

⁸ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Simon & Schuster, 1996.

Huntington reconoce un “tenue” nivel moral entre las civilizaciones. “Entre Asia y Occidente existen algunas comunalidades”. Reconoce, al igual que otros autores han observado y descrito con gran detalle, que las más importantes religiones del mundo —la cristiana, la ortodoxa, el hinduismo, el budismo, el islam, el confucianismo, el taoísmo y el judaísmo— “comparten valores comunes”. En consecuencia, afirma, en forma consistente con la última parte de su obra ya citada: “si el ser humano alguna vez llegara a desarrollar una civilización universal, ésta emergerá gradualmente de la exploración y la expansión de esas comunalidades”.

Esto, la exploración y la expansión de las comunalidades, es fundamental a lo que yo llamo, desde un plano más filosófico, el tejido diplomático. La necesidad de este tejido conforma la base o premisa de la tercera de las tres reglas que Huntington aconseja seguir. La primera regla es la abstención: por lo general, los países deben abstenerse de intervenir en los conflictos de otras civilizaciones. La segunda regla es la mediación conjunta: las “principales potencias”, como Estados Unidos y Rusia, deben negociar entre ellas para contener los estallidos de guerras entre Estados o grupos de Estados que representan a sus respectivas civilizaciones. A manera de ilustración, está el permanente esfuerzo del Grupo de Contacto para prevenir mayores conflictos entre las comunidades ortodoxa, católica y musulmana en Bosnia. Esto es esencialmente una diplomacia conducida por grandes potencias. La última regla, y la más pertinente en nuestro caso, es la de las comunalidades, según la cual: “los pueblos de las distintas civilizaciones deben tratar de expandir los valores, las instituciones y las prácticas que tienen en común con los pueblos de otras civilizaciones”.⁹

¿Quién, entre todos los habitantes del planeta, está mejor situado para implementar las comunalidades de Huntington que la familia de diplomáticos, y en especial los profesionales de este campo dedicados a las áreas cultural, económica, política o de desarrollo? En el contexto histórico cargado de conflicto, que este autor contempló, todos se desempeñarían como tejedores internacionales.

The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order no es en sí mismo un intento de describir en detalle el proceso de “retejer” las texturas rasgadas del orden internacional, o de entrelazar

⁹ *Ibid.*, pp. 316, 320.

nuevos diseños o normas compartidas de entendimiento. De hecho, la regla de las comunalidades sólo aparece de manera breve al final del libro. En una parte de la obra cita, sin embargo, un caso que claramente indica, a través de ejemplos más bien negativos que positivos, qué es lo que los diplomáticos podrían hacer para articular tanto las viejas como las nuevas normas internacionales. Se trata de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena, en junio de 1993. Al respecto, Huntington opina, principalmente para criticar pero también para prevenir sobre futuras polarizaciones entre civilizaciones:

Las naciones occidentales estuvieron mal preparadas para la Conferencia de Viena. Fueron sobrepasadas en número en la Conferencia y durante las sesiones hicieron más concesiones que sus oponentes. Como resultado, al margen del fuerte respaldo a favor de los derechos de la mujer, la declaración aprobada por la Conferencia tuvo pocos logros sustanciales. Fue, como observó un defensor de los derechos humanos, un documento 'imperfecto y contradictorio', que representó el triunfo de la coalición de países asiáticos-islámicos y una derrota para el Occidente. La Declaración de Viena no contiene un respaldo explícito a los derechos de libertad de expresión, prensa, reunión y religión, por lo que resultó en muchos aspectos más débil que la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas en 1948.¹⁰

En la crítica de Huntington, existe una lección para, en particular, la diplomacia multilateral: debió existir una forma que permitiera que los diplomáticos, a pesar de las perturbaciones de distintos grupos de cabildeo de derechos humanos así como de la presión interna, se expresaran a un nivel más alto de entendimiento común, con base en sus conocimientos técnicos, en su visión cosmopolita, al igual que en un sentimiento transnacional de solidaridad profesional.

Los altercados con respecto a los derechos humanos, ocurridos más tarde dentro del contexto de reuniones entre los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y las potencias occidentales, principalmente Estados Unidos, proveen otro ejemplo del enfrentamiento de civilizaciones. Este tipo de situaciones se vincula con la importancia relativa de los derechos individuales tanto políticos como civiles, por un lado, y los derechos

¹⁰ *Ibid.*, p. 196.

económicos, sociales y culturales, por el otro. El debate ilustra la creciente necesidad —meta que debe alcanzarse en el mundo de la posguerra fría— del retejimiento de la cortesía internacional. Quizás no se trate en forma inmediata ni a la larga del método más efectivo para que la secretaria de Estado, Madeleine Albright, y el subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Stuart Eizenstat, “den respuesta” a las provocaciones filosóficas del doctor Mahathir de Malasia. El buen humor también es necesario, hecho que quedó demostrado en el diálogo ANSEA-Estados Unidos, en Kuala Lumpur, en julio de 1997, cuando la secretaria Albright cantó, vestida como Evita (lo cual le ganó el sobrenombre de “Madonna”) “No lloren por mí anseanos; la verdad es que siempre los he amado”.¹¹

La creación de valores culturales comunes, donde siempre ha habido diferencias, es una empresa tremendamente ambiciosa. Resulta, sin embargo, un reto apropiado para la diplomacia del siglo XXI. En las próximas décadas será muy difícil formar una relación mutuamente aceptable y fundada en valores compartidos entre Euro-América y China. Con base en la tesis de Huntington, la secretaria Albright tomó la iniciativa cuando, en una conferencia en la Academia Naval de Estados Unidos, en abril de 1997, dijo: “Lo que hoy vemos en Asia no es un choque entre civilizaciones, sino una prueba de la civilización”.¹² Al respecto destacó la existencia de un diálogo entre el gobierno estadounidense y el chino, y cómo las publicaciones periódicas sobre política exterior hacían muchos comentarios al respecto. “Lo que dichas publicaciones a veces ignoran... es que, al margen de lo que ocurre a nivel oficial, los lazos entre los pueblos estadounidense y chino se están profundizando a todos los niveles [...] nuestros pueblos, incluso más que nuestros gobiernos, conducen la vieja era del aislamiento y de la falta de comunicación hacia un fin irreversible”.¹³

Los lazos gubernamentales y extragubernamentales a los cuales se refiere la secretaria Albright pueden ser no vinculantes,

¹¹ Steven Erlanger, “Malaysia’s Conspiracy Theory Draws Criticism from Albright”, *The New York Times*, 29 de julio de 1997.

¹² Madeleine K. Albright, “American Principle and Purpose in East Asia”, en *U. S. Department of State Dispatch*, vol. VIII, núm. 3, marzo-abril de 1997, pp. 1-4. Conferencia dictada en The United States Naval Academy, Annapolis, Maryland, 15 de abril de 1997.

¹³ *Ibid.*

pueden ni siquiera ser percibidos ni considerados como, por ejemplo, una “textura”. Al margen de lo funcional que resulten para aquéllos involucrados en ellos, las meras redes o relaciones no tienen necesariamente la consistencia de un diseño general, ni siquiera el grosor que forma un rico tejido —una relación— mismo que sería reconocido como tal por las diferentes sociedades, o civilizaciones, con las cuales se ha formado. Sin embargo, con un adecuado manejo de los diplomáticos con visión cultural, con dirección, supervisión y recursos provenientes de los responsables de formular la política, los hilos del contacto transpacífico podrían tejerse en una textura de comunidad tal vez comparable, con el tiempo, a aquella que existe entre América y Europa a través del Atlántico.

Los forjadores

A continuación, describiré el segundo tipo de oficio diplomático: los “forjadores”. Con la palabra “marcos” me refiero, claro está, a los constructores de la gran institución diplomática o “casa”, constructores del periodo de posguerra, especialmente a quienes construyeron la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En forma más específica y, quizás analítica, me refiero al esfuerzo internacional —el cual distingue nuestra época— por construir “régimenes” funcionales:¹⁴ a veces fuera del contexto de organizaciones formales y a veces hasta sin las grandes conferencias multilaterales de alto nivel para establecerlas. Estos acuerdos internacionales —compuestos, según la ya estandarizada definición del científico social Stephen Krasner, de principios, normas, reglas y procedimientos— han sido hechos, por ejemplo, para impulsar la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas. Tales sistemas —nuevo tipo de “regulación” internacional— a veces incorporan el trabajo de organizaciones no gubernamentales (ONG) como “monitores” o hasta ejecutores de los mandatos de algún régimen en particular. Como ejemplo de lo anterior, cabría citar el caso del Centro de

¹⁴ Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Verificación de Información Tecnológica, situado en Londres, ONG especializada, cuyo trabajo fue descrito por Patricia Lewis en la Conferencia de Wilton Park.

La protección del ambiente es otra vasta y sustantiva área en la cual se comienzan a formar regímenes funcionales. Las primeras etapas incluyeron la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en Estocolmo en 1972, así como la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas en Río de Janeiro en 1992. La última fase que hasta ahora se ha llevado a cabo para avanzar en la creación del derecho en el campo ambiental fue el controvertido y difícil proceso de dar forma precisa en un tratado a la Convención sobre el Cambio Climático de 1992, durante la conferencia convocada ex profeso en Kyoto, en diciembre de 1997. La reunión de Kyoto, cuya finalidad era fijar metas cuantitativas gubernamentales e industriales sobre emisiones de carbón, constituyó, como francamente lo expresó sir Crispin Tickell, “el momento de la verdad”.

La Conferencia de Río en 1992 fue la primera de un ciclo de “conferencias globales”. A ésta, la siguió la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena (1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo (1994), la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague (1995), la Cuarta Conferencia sobre la Mujer en Beijing (1995) y la Hábitat II en Estambul (1996). Con el tiempo, estas conferencias globales pueden resultar piezas centrales para un régimen futuro. La formación o creación de nuevos regímenes requiere del involucramiento de legisladores nacionales, ya que dichos regímenes son de tipo legal y, por lo general, acarrear algo de sacrificio o, dicho de una manera eufemística, extraen parte de la soberanía nacional. Aun cuando esto se realizara a través de una coordinación intergubernamental no obligatoria traería como consecuencia que parte de las responsabilidades nacionales se compartieran. Por ende, tendría que darse un alto grado de confianza a través de líneas nacionales, entre legisladores nacionales e internacionales. El aspecto diplomático de este proceso es crucial. Es una combinación de la persuasión diplomática tradicional y el moderno sistema parlamentario de conseguir votos —“negociación del orden mundial” como le he llamado en otras ocasiones, teniendo en mente la noción de la “diplomacia

parlamentaria” que Dean Rusk y el jurista Philip Jessup reconocieron hace mucho como una tendencia novedosa.¹⁵

Dado que nuevas organizaciones o regímenes son el resultado de la diplomacia jurídica más que de la iniciativa legislativa, los diplomáticos que la forjan deben poner especial atención en los métodos de negociación, así como en los mecanismos para su ratificación final. Se debe, como Robert Putnam lo describió, jugar un “juego a dos niveles”. Una parte del juego se realiza en el foro de la negociación internacional y la otra en la arena de la política nacional. La lógica de los dos procesos es complicada, y la falta de sincronización en el manejo de ambas partes puede producir un estancamiento.¹⁶ Para no sufrir otros fracasos como la decisión del senado estadounidense de no adherirse al Pacto de la Liga de Naciones o la prolongada negativa del gobierno de ese país (a veces, del propio Ejecutivo) a aceptar la Convención sobre el Derecho del Mar de las Naciones Unidas, los diplomáticos estadounidenses en especial deben aprender a dominar asimismo el proceso a nivel interno: “la política de la diplomacia”, como el ex secretario de Estado James A. Baker caracteriza este nuevo medio operacional, que él mismo ayudó a crear y desarrollar.¹⁷ Los diplomáticos necesitan pensar como legisladores o como representantes de sus electores y no únicamente como negociadores o representantes de altos funcionarios.

Los diplomáticos deben jugar en forma directa, hablar y actuar consistentemente, con una integridad total tanto a nivel intelectual como moral, en ambos foros. Tal consistencia es esencial

¹⁵ Alan K. Henrikson, “The Global Foundations for a Diplomacy of Consensus”, en A. K. Henrikson (ed.), *Negotiation World Order: The Artisanry and Architecture of Global Diplomacy*, Wilmington Delaware, Scholarly Resources, 1986, pp. 217-244. Véase asimismo Dean Rusk, “Parliamentary Diplomacy-Debate v. Negotiation”, en *World Affairs Interpreter*, vol. XXVI, núm. 2, verano de 1995, pp. 121-122; y Philip C. Jessup, “Parliamentary Diplomacy: An Examination of the Legal Quality of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations”, en *Recueil des Cours*, vol. LXXXIX, 1956, pp. 185-320.

¹⁶ Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization*, vol. XLII, núm. 3, verano de 1988, pp. 427-460.

¹⁷ James A. Baker III, *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1995.

para la credibilidad y buen nombre de un diplomático. En forma tradicional, esto se reconoce como el don de cualquier negociador confiable y exitoso. La honestidad cuenta. En la Conferencia de Wilton Park, el embajador Luis Navega de Portugal recordó las palabras del ex embajador francés en Washington, Hervé Alphand: “Un buen diplomático es la persona que, en el gobierno ante el cual es acreditado, puede decir la verdad a quien sea sin ofenderlo, pero también a cualquier persona en su propio gobierno aun corriendo el riesgo de ofenderlo”. En sí misma, la verdad debe permanecer como una constante, lo mismo al interior que en el extranjero.

El proceso de “re-adaptación” al cual me refiero debe proporcionar a los diplomáticos las habilidades y experiencias necesarias para tratar con legisladores. En el nivel de entrenamiento, debería incluirse un número mayor de estadias y hasta posiciones de más alto nivel en el trabajo relacionado con congresistas de Estados Unidos y parlamentarios de otros lugares. En algunos casos, especialmente en Estados Unidos, esa familiarización puede darse en forma natural, pues a menudo los ex congresistas son nombrados embajadores. Uno de mis ex alumnos, funcionario del Servicio Exterior de nivel intermedio, después de servir en Japón fue asignado, por parte del Departamento de Estado, a la oficina del diputado Lee Hamilton, el demócrata de mayor rango del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara Baja. Una mejor estrategia puede ser la de que un diplomático logre ser elegido como miembro del Congreso, el Parlamento, e incluso a la Asamblea Nacional.

Es posible establecer puentes diplomáticos con el Poder Legislativo. Los conocimientos pueden transferirse en ambos sentidos: de la diplomacia hacia la legislación y viceversa. En Washington, la brecha que se da en el entendimiento entre los diplomáticos y el Poder Legislativo se ha ensanchado en los últimos años. Al respecto, cabe destacar las difíciles negociaciones que con frecuencia se dan en el Departamento de Estado con el Comité de Relaciones Exteriores del Senado presidido por el republicano de Carolina del Norte, Jesse Helms (el predecesor de Helms, el senador Claiborn Pell, un demócrata de Rhode Island, fue funcionario del Servicio Exterior al principio de su carrera, gracias a lo cual aportó una mejor comprensión de las formas de la diplomacia en dicho comité). La conclusión básica es la misma: el hecho de forjar

normas internacionales, a través de organizaciones internacionales, regímenes funcionales o tratados *ad hoc*, requiere de una estrecha colaboración entre la diplomacia y la política.

Los impresores

No sé exactamente cómo llamar al tercer oficio —quizás entre los lectores, los expertos del lenguaje tendrán alguna idea. Tal vez de los “impresores”. Este término tiene la ventaja de enfatizar el tema de la adaptación de los viejos gremios a la nueva tecnología y proveer el acceso a un mayor auditorio, como fue el caso del desarrollo de la profesión de la imprenta (a base del corte de moldes o artesanía de plata y oro) en su era inicial. La palabra, sin embargo, no abarca ninguna expresión oral, ni enfatiza la función pública del nuevo readiestramiento.¹⁸

Lo que tengo en mente es lo que se ha dado en llamar “la diplomacia pública”: la función de los diplomáticos de la prensa y de la información. Esencialmente, la idea de una diplomacia pública es aquella que ejerce influencia en apoyo de las iniciativas o posiciones en materia de política exterior, a través del uso internacional de los medios de comunicación, desde la prensa hasta la radio y televisión, y a través de proveer información de apoyo dirigida a personas u organizaciones de un determinado país, mismos que podrían provocar un cambio en la política de sus gobiernos. La característica distintiva de la diplomacia pública, en sus varias manifestaciones, es su relativa franqueza. El término en sí —todavía considerado por algunos tradicionalistas como un oxímoron o especie de antítesis— es de origen bastante reciente. A principios de los años sesenta, el embajador Edmund A. Guillen, entonces decano de la Escuela Fletcher, lo escogió para nombrar el nuevo “Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy” de esta institución. Se suponía que el propio Murrow, un cronista innovador y de moda en la CBS radio y televisión, más adelante director

¹⁸ Los participantes en la Conferencia de Wilton Park sugirieron “heraldo” o *town crier*. Algunos de los miembros presentes, teniendo en mente el término “enmarcadores”, opinaron que un término apropiado para los diplomáticos dedicados a la información pública podría ser “vidrieros”.

de la Agencia de Información de Estados Unidos (USIA), iba a dirigir dicho centro, pero murió de cáncer pulmonar en 1965, antes de asumir sus funciones. Cada año, durante la ceremonia de inicio de cursos de la Escuela Fletcher, se concede el Premio Edward R. Murrow por Excelencia en Diplomacia Pública a algún miembro de la USIA; este premio se considera la más alta distinción que un funcionario encargado de la información internacional pueda recibir.¹⁹

Durante los años ochenta se dio a la “diplomacia pública”, un nuevo status formal y un papel todavía mayor en el esfuerzo informativo internacional del gobierno de Estados Unidos. Hoy día, a pesar de que la propia USIA ha dejado de existir como agencia independiente, los seguidores de la diplomacia pública la enfatizan como un elemento central del éxito futuro de la política exterior estadounidense. Otros gobiernos han asimismo adoptado la idea y el término. En la Conferencia de Wilton Park se explicó con todo detalle que la diplomacia pública se ha convertido hoy día en una función básica del Ministerio Británico del Exterior y de la Mancomunidad de Naciones. Otro participante —el encargado de prensa en la embajada de Austria en Londres, Michael Rendi— empleó el término: “primer secretario (diplomacia pública)”, para describir su trabajo. El concepto, que en un principio fue visto como una noción anglosajona, se ha “continentalizado”.

En el contexto de este artículo, no pondría yo tanto énfasis en la labor de prensa e información de utilidad general, como al serio reto de publicar el trabajo y la importancia de las instituciones internacionales, la diplomacia inclusive. Me refiero, más específicamente, a la necesaria función de hacer más “transparentes” a las organizaciones internacionales, así como a los nuevos regímenes internacionales —“colocar las ventanas” (incluyendo los Microsoft Windows) dentro de sus marcos, por así decirlo (recuerdo al respecto a otro estudiante llamado Fenstermacher, un extraordinario lingüista e intérprete profesional).

¹⁹ Uno de los participantes en la Conferencia de Wilton Park fue Barry Fulton, quien obtuvo el Premio Murrow. Además, dirigió el proyecto “Diplomacy in the Information Age”, en el Center for Strategic and International Studies en Washington, D. C. Su reporte *Reinventing Diplomacy in the Information Age* fue publicado el 1 de noviembre de 1988.

El propósito esencial de este trabajo es el de dar luz tanto como de recibirla. El propósito político de mayor alcance es lograr que las actividades de las instituciones internacionales, al ser más transparentes, puedan al mismo tiempo ser más dignas de confianza y, por ende, más aceptables y “legítimas”. Hoy día, la falta de aceptación pública de las decisiones y resoluciones de cuerpos internacionales, no sólo de la ONU, se está volviendo un problema casi “estructural” de orden político en Estados Unidos, al igual que en algunos países miembros de la Unión Europea (UE) y en otras partes del mundo.

En la citada Conferencia de Wilton Park se discutió el tema de los comunicados (*communiqués*) multilaterales. Un veterano de la diplomacia multilateral, tal como ésta es realizada dentro de las organizaciones internacionales, el embajador Roger Beetham (representante permanente de Reino Unido ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), destacó la clara ventaja que el diplomático tiene al estar capacitado para redactar en más de un idioma, siendo en la actualidad el inglés el más ventajoso. Beetham reconoce que los comunicados, a pesar de su nombre, “no son necesariamente el mejor medio de comunicación”. Por ejemplo, según señaló, los comunicados de las cumbres del Grupo de los Siete (G-7) —ahora ocho— resultan “demasiado largos”. Una revisión subsecuente revela que el comunicado final de la Cumbre del G-7, que tuvo lugar en Lyon, constó de 55 párrafos enumerados y abarcó siete páginas densamente cubiertas en el *Dispatch* del Departamento de Estado.²⁰ El comunicado emitido al año siguiente en la Cumbre de los Ocho, en Denver, no se imprimió en el *Dispatch*. Sin embargo, se podía consultar a través de la página de Asuntos Exteriores del Departamento de Estado.²¹ Cada vez en mayor medida, estas direcciones de World Wide Web se convierten en el único medio en el cual es posible encontrar la información completa de los “documentos oficiales”.

²⁰ “Lyon Summit Communiqué: Making a Success of Globalization for the Benefit of All”, *U. S. Department of State Dispatch*, vol. VII, núm. 1, junio de 1996, pp. 5-11. El documento fue presentado en Lyon, Francia, el 28 de junio de 1997.

²¹ Véase al respecto <http://www.state.gov>.

La publicidad inherente a la “diplomacia de cumbre” impone una pesada responsabilidad en los diplomáticos. Esta responsabilidad, sin embargo, puede también ser vista como una oportunidad. Al inicio de la Conferencia de Wilton Park, otro diplomático con gran experiencia, Boris Biancheri Chiappori, en ese tiempo secretario general del Ministerio del Exterior de Italia, comentó: “Todos en la profesión sabemos que las reuniones cumbres aumentan el papel de los diplomáticos”. Su papel, acrecentado por la cumbre, tiene dos aspectos: manejar la “preparación” de la cumbre de antemano y explicar, durante y después de ella, “lo que está ocurriendo [o que ocurrió], dándole sentido”. Sin embargo, otro ponente en la cumbre, el embajador Koichiro Matsuura, quien sirvió como *sherpa* para el gobierno japonés, es decir el diplomático encargado de preparar la reunión del G-7 en Tokyo, opinó que la “diplomacia de cumbre no necesariamente ha incrementado el papel de los diplomáticos”. Al pedírsele una explicación —en virtud de que su comentario contradecía abiertamente a sus colegas— destacó que, cuando los líderes políticos negocian acuerdos en una cumbre, los diplomáticos ya no tienen que hacerlo. De no ser así, los mismos diplomáticos tendrían que enfrentar el reto de definir los problemas a tratar y de formular soluciones al respecto. En su opinión, los diplomáticos tienen, en efecto, una gran responsabilidad en las reuniones cumbres pues ellos deben explicar lo que sucede.

En el pasado, como el embajador Matsuura destacó, se consideraba que era suficiente con sólo hacer público “el producto final”. Como Nicolson escribió en *Diplomacy* (1939), el funcionario japonés señaló que, mientras la “política” debe ser abierta y conocida, el proceso de “negociación” no necesariamente tiene que serlo.²² En la actualidad, afirmó, los diplomáticos necesitan explicar “la mayor parte” de las negociaciones conforme tienen lugar, cosa que debe hacerse en forma oral. En cuanto a los comunicados, según dijo, “entre 80% y 90% de lo que se encuentra en un comunicado de cumbre es preparado de antemano por los diplomáticos [...] el restante 10% a 20% [puede consistir en] asuntos muy con-

²² H. Nicolson, *Diplomacy*, 3a. ed., Nueva York, Galaxy Book, Oxford University Press, 1964, pp. 42-43. Esta obra apareció en México bajo el título *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948. Existe una tercera edición que salió a luz en 1994 (N. del E.).

trovertidos [y ser] altamente crucial” para el resultado final. Así que un enfoque de “volumen” para calcular el papel de los diplomáticos puede resultar engañoso. Matsuura puso como ejemplo la Ronda Uruguay del GATT, la cual “no habría concluido exitosamente” de no haber sido por la cumbre final que involucró a los líderes políticos así como sus decisiones.

Todo mundo estuvo de acuerdo en que no debe haber “pactos secretos”. La existencia de éstos entre ciertos poderes europeos durante la primera guerra mundial fue la razón principal por la cual el presidente Woodrow Wilson prescribió, como el primero de sus Catorce Puntos: “Acuerdos de paz, pactados abiertamente, fuera de los cuales no habrá ningún arreglo internacional privado de ninguna índole; la diplomacia procederá siempre con franqueza y a la luz pública”.²³ Hoy día, nos aproximamos al cumplimiento del programa de diplomacia abierta de Wilson, con diplomáticos que deben ser tanto “diplomáticos de los medios”, como los llamó el embajador Matsuura, como negociadores sustantivos. Como Marshall McLuhan lo expresó, los diplomáticos contemporáneos deben ser adeptos a frasear, a proveer *le mot juste*, la “mordida firme”, a la vez que expresivos en su semblante y manera de actuar, ofreciendo una imagen fuerte y vívida, pero no demasiado explosiva. La radio y televisión, a pesar del aumento del uso del internet para muchos propósitos, debe ser el medio informativo de elección para los diplomáticos públicos que trabajan en los más altos niveles.

Otro conferencista de Wilton Park, Fraser Cameron, en su argumentación relacionada con la diplomacia y las políticas actuales de la Comisión Europea, comentó con respecto al Comunicado de la “Agenda 2000” de la Comisión del 16 de julio de 1997 que fue “manejado bastante bien”. En él, se incluían las opiniones formales de la Comisión acerca del estado en el cual se encuentran los preparativos de un número de países de Europa Central y Oriental—República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia— para su eventual membresía en la UE. El comunicado también incluía las propuestas relevantes en cuanto al futuro financiamiento de la

²³ Discurso dirigido al Congreso de Estados Unidos el 8 de enero de 1918. Véase Ruhl J. Bartlett (ed.), *The Record of American Diplomacy: Documents and Readings in the History of American Foreign Relations*, 3a. ed., Nueva York, Alfred A. Knopf, 1960, pp. 459-461.

Comunidad así como la reforma de la Política Agrícola Común y de los Fondos Estructurales. Sin embargo, tal como se señaló en la Conferencia de Wilton Park, el impacto de la “Agenda 2000” se vio disminuido por el escándalo causado por otras noticias, en particular el asesinato del diseñador de modas, Gianni Versace. Lo anterior ilustra un punto que ya había salido a relucir en la conferencia: “es muy difícil predecir” cómo reaccionarán los medios de comunicación a un anuncio oficial. No es posible “contar” con ellos para difundir la palabra tal y como se desea que se haga. Además, no se “puede estar seguro de que el mensaje llegará a quienes se pretende que llegue”. Al menos, para los interesados, la “Agenda 2000” estuvo ampliamente difundida en el internet.²⁴ Por esta razón, la imprenta, en su forma tecnológica más novedosa, sigue siendo esencial.

Sin embargo, es difícil alcanzar o impactar al público en general, en el cual reside el apoyo político de estas instituciones. Al considerar este tema, los participantes en el grupo especial de discusión sobre el nuevo servicio externo de la Comisión Europea de la Conferencia de Wilton Park enfatizaron el papel de la personalidad en la diplomacia pública. Ahí, se puso énfasis en la importancia de asegurar que no sólo los portavoces de la Comisión Europea, sino también los propios comisionados, sean conscientes y hábiles en sus presentaciones en los medios de comunicación masivos, en especial la televisión. Se sugirió considerar la importancia del entrenamiento profesional en el arte de la presentación ante los medios de comunicación. En particular, se puso de manifiesto la necesidad del “cambio de imagen” de uno de los comisionados.

Los plomeros

En cuanto al cuarto oficio profesional, tengo un nombre. Con el debido respeto a los responsables de *Watergate* le llamaré el de los “plomeros”. Se trata de los miembros de un extendido cuerpo diplomático, quienes sin llamar la atención ayudan a la comunidad

²⁴ Se difundió a través del servidor de la Comisión Europea EUROPA, www.europa.eu.int.

internacional a deshacerse de problemas indeseados relacionados con la seguridad. Cada vez en mayor medida, los plomeros se comprometen, operando por lo general tras bambalinas y hasta clandestinamente, en un conflicto que el senador de Massachusetts y experto en el tema, John Kerry, llamó en una obra reciente *The New War*.²⁵ El “enemigo” es el desafío que representa la difundida actividad del criminal organizado así como el terrorismo con fines políticos para la seguridad, el bienestar y la salud de la población de Estados Unidos y otros países, incluso aquellos cuyas sociedades son menos abiertas.

Dada la escala y complejidad del asunto, habrá de realizarse un esfuerzo internacional mucho más coordinado con el propósito de contrarrestar esta amenaza. Muchos de los círculos criminales, al contar con vastos fondos provenientes de la transacción ilegal de armas y narcóticos, dispuestos a no detenerse, operan en forma sofisticada a través de fronteras de la misma manera que las corporaciones multinacionales. Algunos países pequeños, como ciertas islas del Caribe, son amenazados por contrabandistas de armas, traficantes de drogas y lavadores de dinero a tal grado que su propia soberanía está en entredicho. Según un informe reciente del Programa Internacional de las Naciones Unidas para el Control de Drogas, tan sólo la magnitud del negocio de drogas ilegales alcanza hoy día los 400 000 millones de dólares. Dicha cantidad es “más grande” que el comercio internacional en hierro y acero, que el de vehículos motorizados, y más o menos del tamaño del total del comercio mundial en textiles.²⁶ Según *The Economist* —lo que es peor aún—, “ninguna suma gastada” para tratar de frenar el tráfico de drogas parece tener efecto alguno sobre el abastecimiento, lo cual sugiere la necesidad de considerar una diversificación de fondos en pro de una estrategia de reducción de la demanda.²⁷

En tanto las políticas nacionales e internacionales contra las drogas y los crímenes vinculados a éstas continúen en vigor, se

²⁵ John Kerry, *The New War: The Web of Crime that Threatens America's Security*, Nueva York, Simon & Schuster, 1997.

²⁶ *World Drug Report*, Oxford, Oxford University Press, 1997. Citado en Michael Keating, “Breaking the Taboo on Drugs”, *The World Today*, vol. LIII, núm.7, julio de 1997, pp. 178-179.

²⁷ “Round and Round the Coca Bush”, *The Economist*, vol. CCCXLIII, núm. 8023, 28 de junio de 1997, p. 4.

requerirá de un cierto grado de diplomacia *sub rosa*, como en las negociaciones con movimientos terroristas. Al respecto cabe mencionar la dificultad que el gobierno japonés tuvo para saber cómo responder a la toma, por parte de terroristas, de la residencia de su embajador en Lima, Perú. Para el gobierno japonés y para su cuerpo diplomático, este episodio fue muy traumático. Japón, incapacitado por su propia historia militar y tradición pacífica de posguerra para tomar fuertes medidas de rescate por cuenta propia, tuvo que buscar una ayuda internacional más amplia y, al final, deferir con la decisión tomada por Perú de intervenir (la cual resultó exitosa).

A propósito de lo anterior, en la Cumbre del G-8 en Denver, el gobierno japonés propuso, entre otras iniciativas, aumentar la coordinación en contra de ataques como el experimentado por este país. Después de la reunión de Denver, una publicación de la embajada japonesa en Washington, bajo el título *Contraterrorismo*, informó lo siguiente: "Con base en las lecciones de la toma de la residencia del embajador en Lima, Japón hizo un llamado a la cooperación para afrontar la toma de rehenes, y pidió un mayor intercambio de información sobre este tema".²⁸ Asimismo, recomendó que se hicieran mayores esfuerzos en contra "del crimen transnacional". ¿Quién debería organizar y llevar a cabo tales esfuerzos? ¿Cuál debería ser el papel de los diplomáticos? Recuerdo que durante la discusión en la Conferencia de Wilton Park, por razones profesionales tradicionales muy comprensibles, al embajador Navega no le agradó que se utilizara el término "diplomacia de inteligencia". Sin embargo, esto es lo que probablemente se requiere para este tipo de situaciones.

La cooperación para confrontar el reto al crimen y al terrorismo no puede ni debe ser dejada enteramente a los servicios de inteligencia, la Oficina Federal de Investigación (FBI), la Agencia Central de Inteligencia y sus contrapartes en otros lados, incluyendo la Europol. La vigilancia policiaca a través de fronteras nacionales es propiamente una cuestión internacional. Hasta cierto punto, claro está, los aspectos de la aplicación de la ley y de seguridad nacional pueden ser y serán manejados por las secretarías de

²⁸ "Summit Accomplishments", en *Japan Now*, Washington, D. C., Japan Information and Culture Center, embajada de Japón, julio de 1997, p. 3.

asuntos internos, en particular por los Departamentos del Interior y de Justicia. Sin embargo, los ministerios de Relaciones Exteriores deben involucrarse en forma permanente. Ellos son, sin duda alguna, los mejores coordinadores de la mayor parte de los trabajos diplomáticos, tanto transnacionales como tradicionales. Existe, sin embargo, como lo reconoció el director de Personal del Departamento de Estado estadounidense, embajador Anthony Quainton, durante la conferencia, un problema de “comunicación cruzada de cultura” dentro de nuestros gobiernos. Los diplomáticos piensan que los policías son diferentes de ellos. Esta actitud dificulta la coordinación necesaria.

El problema de coordinación, como lo dijo el embajador Quainton, es el “reto central” que se presenta hoy día a los ministerios del Exterior. Se trata de un área en la cual los diplomáticos deben aplicar sus habilidades. La coordinación involucra coordinación tanto al interior de los gobiernos como entre ellos. Como el embajador Matsuura señaló con base en su propia experiencia, las cumbres internacionales como la de Denver producen por lo general el efecto siguiente: acrecientan el papel del diplomático profesional en el plano interno. El *sherpa* o diplomático encargado de las preparaciones de la cumbre adquiere, “al trabajar de cerca con el primer ministro, poder coordinador” para su ministerio al igual que a nivel personal. Cuando no hay cumbres involucradas y durante intervalos entre otras juntas de alto nivel que requieren de coordinación, los ministerios del Exterior pueden encontrar dificultad en mantenerse a flote.

En el campo de la prevención del crimen, para citar la experiencia estadounidense, según James F. Collins, en ese entonces coordinador en jefe en la oficina del embajador *at large* (con funciones amplias) para los Nuevos Estados Independientes (NEI), más tarde embajador en Rusia, el gobierno de Estados Unidos estableció en 1994 un “grupo de dirección de política” compuesto por diplomáticos, agentes de inteligencia y grupos responsables de hacer cumplir la ley, radicados en Washington. Tenía como finalidad centrarse en la expansión de la criminalidad en Rusia y en los otros países que acababan de independizarse. En un movimiento transnacional de coordinación digno de mención e impensable durante la guerra fría, el director de la FBI, Louis Freech, condujo una delegación interagencial a Moscú y Kiev con el propósito de discutir

esfuerzos en común en contra del crimen. El gobierno de Estados Unidos, con la colaboración del Departamento de Estado, ha ayudado a establecer, por un lado, programas de entrenamiento para representantes de los NEI así como de países de la Europa Central; y, por el otro, ha impulsado la formación de una Academia para la Aplicación de la Ley en Budapest.

Las bases políticas y legales para esta cooperación transatlántica y transeurasiática sin precedentes se establecen hoy día por medio de la negociación de acuerdos internacionales para la aplicación de la ley. En este sentido, y a fin de proceder con presteza, se concluyó con los rusos un acuerdo ejecutivo en lugar de un tratado. Con Rusia, lo mismo que con Belarús y Ucrania, el objetivo era constituir, a largo plazo, un tratado. Desde luego que la conclusión de tratados de asistencia mutua legal formales y amplios requiere de la opinión y el consentimiento formal del Senado de Estados Unidos. De este modo se aproxima el trabajo de los diplomáticos plomeros y de los forjadores, mundos muy distantes entre sí. Al respecto, Collins afirmó: "Continuaremos consultando con el Senado mientras empezamos el proceso de este tratado".²⁹ Toda esta cuestión, a pesar de ser radicalmente diferente de lo tradicional y sin duda alguna de las actividades preferidas por los diplomáticos convencionales, debe volverse cada vez en mayor medida, al menos para algunos de ellos, un trabajo relevante.

Los amonestadores

No estoy completamente seguro de cómo etiquetar el quinto y último grupo de artesanos diplomáticos que el siglo XXI precisa. La función básica de este grupo, sin embargo, es clara. Se trata de designados de alto nivel que se envían a confrontar, cara a cara, a los dictadores que todavía quedan, y quizás a los aún posibles, para obtener de ellos el comportamiento deseado. Básicamente, su función es la de disuadir; podría llamárseles "amonestadores" (advertidores). La curiosidad al considerar esta palabra me condujo

²⁹ James F. Collins, "Statement before the Senate Select Committee on Intelligence", *U. S. Department of State Dispatch*, vol. VI, núm. 14, 3 de abril de 1995, pp. 269-273. La declaración fue presentada en Washington, D. C., el 15 de marzo de 1995.

a consultar *The Oxford English Dictionary* en el cual se explica que un *warner* (amonestador) puede ser una variación o forma contraída de *warrener* (guardabosques), a quien se define como “un oficial empleado para vigilar la cacería en un parque o reserva”.³⁰ Al aplicar esta noción a la diplomacia actual, un amonestador resulta algo más que el enviado a disuadir: es también un guardián de una especie de territorio como un Kuwait rico en recursos, o una frágil Bosnia-Herzegovina. El término implica una constante vigilancia, aunque no una presencia continua.³¹

Al confrontar a un agresor potencial, como Sadam Hussein, quien está a punto de enviar a su ejército contra algún vecino o cometer algún otro acto imprudente, el diplomático amonestador debe ser capaz de decir directamente, con convicción y efecto: “Ni siquiera se te ocurra pensarlo”. En la era de la posguerra fría, cuando las armas nucleares no resultan tan útiles para presionar, es probable que la diplomacia amonestadora se emplee con mayor frecuencia. En términos de los costos de preparación y las posibles consecuencias de la ejecución resultará, seguramente, más económica.

El ejemplo indiscutible del diplomático-amonestador de nuestros días es Richard Holbrooke. Cuando mencioné este concepto y el nombre de Holbrooke al embajador retirado estadounidense (asimismo historiador de la diplomacia), Monteagle Stearns, éste respondió: “No olvide a Averell Harriman, Clark Clifford y Cyrus Vance”. En varias ocasiones, Holbrooke ha sido enviado como emisario especial para tratar con “los malos” de la ex Yugoslavia, a fin de inculcar en ellos la necesidad de empezar a cooperar, en particular, para cumplir con los compromisos de los Acuerdos de

³⁰ *The Oxford English Dictionary*, 2a. ed., Oxford, Clarendon Press, 1989, vol. XIX, p. 934.

³¹ Después de mi presentación, un participante sugirió la palabra “caballero” para designar el quinto oficio de diplomático. En algunos aspectos el término encaja si se considera que se trata de: nombramiento directo por y para el servicio del “rey”, en este caso el presidente de Estados Unidos; comprometerse en el cumplimiento de una misión en particular (o “búsqueda”); disposición a entrar en una especie de esgrima verbal o de alguna otra forma, en caso necesario; y, como se ha enfatizado en este trabajo, un sentido fraternal de confianza y solidaridad con otros “caballeros” de la mesa redonda de los diplomáticos, es decir, con la profesión entera.

Dayton de 1995, que él negoció con ellos, o se los impuso. Al explicar cierta misión de Holbrooke, un oficial dijo: “La necesidad de elegir el momento oportuno se debió al hecho de que estamos retrasados con respecto a Dayton”.³² Durante un viaje precedente a la región, con el objetivo de terminar el sitio de Sarajevo por parte de los serbios, Holbrooke, entonces subsecretario de Estado para Asuntos Europeos, eliminó resueltamente la resistencia del presidente Slobodan Milosevic, Radovan Karadjic y el general Mladic. Según su propio informe:

Me puse de pie frente a Milosevic, dándoles en forma deliberada la espalda a Mladic y Karadjic. ‘Señor presidente —le dije—, este comportamiento evidentemente no es consistente con nuestro acuerdo. Si sus amigos’ —pronuncié la palabra con todo el sarcasmo posible— no desean tener una discusión seria, nosotros nos marcharemos en estos momentos”. Milosevic hizo una pausa, probablemente para cerciorarse de que no estaba fingiendo. Acto seguido, habló claramente con sus socios. Los serbios empezaron a discutir y yo indiqué a mis colegas que nos retiráramos al otro lado del patio, en donde esperamos mientras hasta nosotros llegaba el sonido de un debate áspero, mismo que terminó en menos de diez minutos.³³

De acuerdo con lo anterior, surge la pregunta: ¿un embajador residente no podría haber actuado de forma similar? De modo inevitable viene a la mente la desafortunada y quizás injustamente juzgada April Glaspie, quien en 1990, como embajadora estadounidense en Bagdad, no logró disuadir a Hussein con respecto a sus malvados planes en contra de Kuwait. En parte, su fracaso se debió probablemente al hecho de que, como embajadora residente en Bagdad, debía tratar con el gobierno iraquí un amplio rango de asuntos a lo largo de un periodo considerable. En una situación tal, resulta difícil mantener en forma consistente una cara seria en cada situación. Correría el riesgo de ser declarada *persona non grata*. Los predicamentos de Iraq y Bosnia además de otras situaciones parecidas, como la de Camboya, a donde fue enviado el ex congresista Stephen Solarz en el verano de 1997, son algunos ejemplos de situaciones que justifican el nombramiento de un

³² Elaine Sciolino, “White House Sending Holbrooke to Balkans to Push Leaders on Peace”, *The New York Times*, 30 de julio de 1997.

³³ Richard Holbrooke, “The Road to Sarajevo”, *The New Yorker*, vol. LXII, núm. 32, 21 y 28 de octubre de 1996, pp. 88-104.

enviado especial. Según lo señaló Quainton en la Conferencia de Wilton Park, esta práctica se vuelve más común. La facilidad para viajar es sólo una de sus razones.

No pretendo encontrar individuos que jueguen el papel de “hombre estrella” a nivel internacional.³⁴ La diplomacia genuina está involucrada no sólo en la confrontación representante-líder en sí, sino también en la necesaria coordinación que se da tras bambalinas con el objeto de prepararla. De acuerdo con lo anterior, para tratar el embrollo yugoslavo fue preciso una cuidadosa concertación de política, al interior del gobierno estadounidense, lo mismo que dentro del Consejo Europeo, el Consejo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el Grupo de Contacto y el Consejo de Seguridad de la ONU, entre otros cuerpos pertinentes, tanto formales como informales. Cuando se debe blandir palos o bien ofrecer zanahorias es necesario —en cuanto a sustancia y tácticas— un manejo multilateral de política. La formulación de amenazas así como de promesas conlleva serios riesgos y costos, los cuales deben ser autorizados a nivel político.

Este tipo de acciones se realiza con mayor frecuencia, si no colectivamente, sí a través de organizaciones internacionales. Como ejemplo cabe citar una carta del 7 de agosto de 1997, del representante permanente de Luxemburgo por parte de la UE a las Naciones Unidas. En dicha comunicación, dirigida al secretario general, la UE manifiesta su deseo de “transmitir un mensaje a las autoridades de la República Federal de Yugoslavia y a la población entera del país”. En ella, “llama la atención sobre” acciones previas por parte de Estados Unidos que reconocían la República Federal de Yugoslavia y, más adelante, le concedían preferencias comerciales mientras, por su parte, la UE “dejaba en claro su posición” de acuerdo con la cual esperaba que “el reporte de Felipe González fuera implementado de lleno y con presteza”. Acto seguido, la carta

³⁴ El término (*hit man*), que utilicé en la Conferencia, desencadenó la más deliciosa sugerencia por parte de John Hemery (director del Center for Political and Diplomatic Studies de Oxford), quien mencionó la existencia de una palabra apropiada al oficio relacionado con la imagen del gángster de Chicago en los años veinte: “mecánico”. Posteriormente, cuando mencioné esto a un alumno, me enteré de que existe también una película de Hollywood, “El mecánico”, con Charles Bronson como el personaje principal.

anotaba ominosamente: “Las autoridades yugoslavas no han tomado en consideración el paquete de recomendaciones hecho en ese reporte”. Al final, el documento hacía constar que Bulgaria, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovenia y la República Checa “se habían alineado a esta declaración”.³⁵

La diplomacia amonestadora, a pesar de las apariencias conducidas por quienes podrían ser sus representantes, nunca es un esfuerzo individual. Así, por ejemplo, aunque en Camboya el ex representante Solarz logró calmar en forma temporal al co primer ministro usurpador, Hun Sen, al mismo tiempo le hizo énfasis en la necesidad de permitir a la ANSEA el desempeño de un papel para contribuir a la paz y estabilidad de ese país. No obstante que el embajador Solarz consiguió que Hun Sen se fijara en los “detalles”, él y otros representantes estadounidenses que trataban la situación camboyana reconocieron que la iniciativa de la ANSEA fue “la mejor y quizás la última oportunidad” para resolver la crisis y que, de actuar en forma unilateral, Estados Unidos no habría tenido éxito.³⁶ La misión Solarz coincidió con la reunión de la ANSEA en Kuala Lumpur a la cual asistía la secretaria Albright, con quien de hecho se puso en contacto.

Una figura estadounidense, quien probablemente ha conocido e impresionado a más “parias internacionales” (como él los nombra) que ningún otro en la actual escena mundial, es el representante permanente ante las Naciones Unidas, Bill Richardson, Jr. Su experiencia se hizo posible, en parte, por el hecho de que, hasta que se unió a la administración de William Clinton como diplomático, actuaba en forma extraoficial, debido a que era miembro del Congreso estadounidense.³⁷ Según explicó, “hubo un poco de negación por ambos lados”. El Congreso “supervisa la rama Ejecutiva”. El presidente y el Departamento de Estado “tienen responsabilidad sobre el manejo y la conducción de asuntos exteriores”.

³⁵ S/1997/626, 11 de agosto de 1997.

³⁶ Steven Erlanger, “U. S. Envoy Sees Role in Cambodia for Asian Foreign Ministers”, *The New York Times*, 27 de julio de 1997.

³⁷ Thomas W. Lippman, “Trouble-Shooting Congressman: In Burma, North Korea, or Iraq, Richardson Turns Intermediary”, *The Washington Post*, 18 de julio de 1995; Richard Parker, “Richardson Confronts Haitian Military Ruler”, *Albuquerque Journal*, 20 de julio de 1994; “Voice of Reason: When Congressman Bill Richardson Talks, Foreign Dictators Listen”, *People*, 7 de agosto de 1995.

A mi juicio, sin embargo, “es posible combinar los dos para asistirse en forma mutua”.³⁸

Aunque mejor conocido hasta hoy día como político por su cargo de representante demócrata del Tercer Distrito del Estado de Nuevo México, Richardson tiene un posgrado en diplomacia. También se preparó para sus misiones internacionales, como él mismo explica, por sus orígenes mexicano-estadunidenses y por sus experiencias biculturales a través de los encuentros con diversos líderes indios durante su periodo como congresista. Este tipo de experiencias incrementó su sensibilidad para tratar con líderes de todo tipo durante su labor en el exterior: “Tuve que encontrarme con varios líderes con los cuales tenemos problemas: Cedras, Sadam Hussein, Fidel Castro, Corea del Norte, entre otros [...] Uno tiene que demostrar cierto grado de respeto”.³⁹

Éste es un tema que amerita mayor estudio: el arte y la ciencia de la confrontación personal —interacción hostil, frente a frente— en la diplomacia internacional. Durante el periodo de la posguerra fría, cuando muchas de las barreras ideológicas y militares se han removido, ya no es necesario “comunicarse” con un adversario a través del envío de “señales” militares —entre otras, maniobras de barcos de guerra y de la fuerza aérea o bien el hecho de hacer patente que las fuerzas militares se encuentran en estado de alerta. Es posible, incluso, hablar con extraños.⁴⁰ Esto no sólo resulta infinitamente menos costoso y engorroso que maniobrar fuerzas por pura ostentación militar, sino que, con toda probabilidad, bajo las condiciones actuales resultará mucho más efectivo. Este tipo de comunicación tiene un mejor enfoque.

En términos académicos, el maravilloso trabajo de Thomas Schelling necesita ser actualizado para una nueva era de la diplomacia.⁴¹ En esta época, la psicología y, de hecho, la psicología de la

³⁸ Entrevista con Bill Richardson, en *Fletcher: The Newsletter of The Fletcher School of Law and Diplomacy*, vol. XVII, núm. 1, primavera de 1996, p. 9.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Monteagle Stearns, *Talking to Strangers: Improving American Diplomacy at Home and Abroad*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

⁴¹ Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Nueva York, Galaxy Book-Oxford University Press, 1963; y *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1996. La relación entre constreñir y disuadir, términos que introduce, es epitomada por Schelling: “Existe una típica diferencia entre una amenaza

confrontación interpersonal deben ser bien entendidas. Probablemente, tan sólo por su sugestividad, el trabajo de los etólogos o los estudiosos de la conducta animal, como Konrad Lorenz,⁴² debería ser consultado al mismo tiempo que estudios de antropólogos y psicólogos.⁴³ Un verbo como “amedrentar” (intimidar) indica la cercana relación entre la agresión física animal y la psicología de la intimidación. Recuerdo una vez que escuché por la televisión a un embajador estadounidense asignado en un país del Medio Oriente, quien decía que cuando Henry Kissinger, en aquel tiempo su jefe, le hablaba en forma prepotente, él simplemente “se recargaba un poquito más de cerca”. Puede enseñarse a ser duro; de hecho, debería ser parte regular del entrenamiento diplomático.⁴⁴ En Harvard, uno de los sucesores del profesor Schelling, Stephen P. Rosen, señaló en una conferencia a propósito de la dificultad de ejercer influencia sobre adversarios distantes y poderosos: “Tienen que ponerse en su cara”.⁴⁵ Esto es un concepto muy sencillo pero también muy profundo.

La diplomacia cara a cara se vuelve particularmente complicada cuando la confrontación es entre culturas en extremo diferentes. Rosen se refería con ello a la dificultad del gobierno estadounidense para encontrar medios a través de los cuales ejercer algún tipo de persuasión sobre los líderes de China. En las relaciones interpersonales, el significado de gestos, faciales y otros, varía en ocasiones incluso de maneras muy inesperadas de acuerdo con cada cultura. Por ejemplo, cuando Richardson conoció a Hussein cometió el error, en un esfuerzo por aparecer (y por sentirse)

motivada a que el adversario haga algo (o cese de hacer algo) y una amenaza para evitar que empiece algo. La diferencia radica en el tiempo, en quién debe hacer el primer movimiento, de quién es la iniciativa puesta a prueba”. Véase *The Strategy...*, p. 195.

⁴² Konrad Lorenz, *On Aggression*, trad. de Marjorie Wilson, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1966.

⁴³ Se podría considerar, por ejemplo, el trabajo comparativo de Desmond Morris, *The Naked Ape: A Zoologist's Study of the Human Animal*, Nueva York, Mc Graw Hill, 1967, y Lionel Tiger y Robin Fox, *The Imperial Animal*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1971.

⁴⁴ A propósito, cabría observar los aspectos del entrenamiento militar.

⁴⁵ Stephen P. Rosen, “The Military, Society and Academia”. Discurso pronunciado en la cena de apertura del Programa Fellows, The Center for International Affairs, Harvard University, 9 de septiembre de 1996.

relajado, de cruzar las piernas, mostrando en forma inadvertida la suela de su zapato al líder iraquí. Acto seguido, Hussein se levantó y abandonó el salón. Regresó sólo cuando la ofensa de Richardson fue explicada a los visitantes estadounidenses, de modo que la paz se restauró para que sus asuntos se llevaran a cabo. Cabe señalar, en consecuencia, que un mejor entrenamiento diplomático —como en el caso de la Escuela Fletcher, así como de otros institutos de relaciones internacionales y academias diplomáticas— debe tomar en cuenta estas variaciones al igual que enfatizar las constantes de la interacción humana y las distintas influencias que podrían enriquecerlas.

Desde luego que, para que un diplomático o estadista logre altos fines, es preciso contar con mucho más que urbanidad personal y sensibilidad cultural. En orden de importancia, obtener la liberación de unos cuantos prisioneros estadounidenses en Bagdad no es lo mismo que prevenir —como tal vez se pudo haber hecho— la orden del líder iraquí para poner en operación, en agosto de 1990, la invasión que inició la guerra del Golfo Pérsico. La diplomacia, incluso de tipo amenazante, resulta un instrumento limitado, ya sea que se ejerza en forma brusca o sutil.

Conclusiones

La diplomacia, en cualquier época o sistema —bipolar, multipolar o quizás unipolar, como sucedió durante un breve momento histórico después de la guerra del Golfo— no se puede divorciar del poder y mucho menos del status político del emisario, de su posición legal ni de su identidad personal. La presentación internacional consiste en una sola pieza. Las habilidades de los diplomáticos del futuro, al igual que en el pasado, necesitan el soporte de los recursos así como del ingenio. Los ministerios del Exterior deben apoyar a su gente, los gobiernos nacionales deben apoyar a sus ministerios y la población debe apoyar a su gobierno. Sin embargo, el apoyo que se precisa no llegará sin que haya una demostración mayor de la efectividad de la diplomacia *per se*. A fin de asegurar este desarrollo, los viejos oficios necesitan nuevas habilidades.
