

Diplomacia nueva, diplomacia vieja

Guillermo Marín*

Un debate recurrente en un mundo transformado

La diplomacia existe desde que se produjeron los primeros contactos entre pueblos diferentes, durante la más remota antigüedad. Así, se sabe que ya en el siglo XIV a.C. había algún tipo de relación formal entre los egipcios y los habitantes de la Mesopotamia. Con todo, fue el contacto estrecho entre las ciudades-Estado de la Grecia clásica lo que dio origen a la diplomacia institucionalizada. Heraldos y un cierto código de conducta le otorgaron carta de naturaleza. Las relaciones diplomáticas de esta primera época tenían un carácter puntual y esporádico. A partir de entonces, paulatinamente, el poder político se fue centralizando y la comunicación entre las distintas entidades que lo albergaban se fue intensificando.

El siglo XIV italiano transformó radicalmente al arte u oficio de las relaciones internacionales. Los representantes de las ciudades renacentistas se establecieron de forma permanente en otras ciudades. Gabinetes encargados de los negocios extranjeros seguían, desde la corte, las andanzas de los primeros embajadores. Se había inventado la fórmula de la diplomacia moderna: una organización apoyada en un Ministerio de Asuntos Exteriores en el centro y embajadas en la periferia, junto con el ejercicio incipiente de una tetralogía de funciones diplomáticas (observación e información, negociación, representación y protección de los intereses nacionales). El Estado nación surgido en Westfalia, tres siglos después, consolidó esta transformación revolucionaria. Las relaciones entre las unidades políticas estatales estaban canalizadas y eran controladas desde los polos donde se concentraba el poder.

El mundo siguió su curso y los oráculos, desde entonces, jamás han cesado de preguntarse por el sitio en el futuro de la di-

plomacia y de sus agentes. Así, cuentan que el Príncipe Otto von Bismarck, a la sazón embajador ante la corte de San Petersburgo, se refirió a un joven colaborador suyo como «el diplomático del futuro». Su interlocutor, el conde Karl Robert Nesselrode, Ministro ruso de Negocios Extranjeros, le replicó sin pestañear que en el futuro no habría ni diplomacia ni diplomáticos. Casi dos siglos después, nos volvemos a hacer la pregunta: ¿está próximo el fin de esta institución y de sus profesionales tradicionales, o lo que se acerca es una nueva revolución de la diplomacia?

Pues bien, a pesar de estos malos agüeros, en el horizonte no se ve ni el crepúsculo de la diplomacia ni el del oficio que la ejerce por antonomasia, sino todo lo contrario. No obstante, varios acontecimientos, a menudo enlazados entre sí, están originando una mutación sin precedentes del papel de la diplomacia clásica en las relaciones internacionales, así como de su configuración y modos de actuación. Ciertamente, las últimas décadas no han pasado en balde: la creciente interdependencia de la sociedad internacional ha cedido el paso a lo que convencionalmente se conoce como globalización, el Estado nación alumbrado en 1648 deja asomar las grietas del transcurso del tiempo, una nueva era tecnológica ha hecho su aparición, y el derrumbe del muro de Berlín ha extendido y cambiado la faz de la democracia sobre la Tierra.

De todos estos factores es la crisis del paradigma estatal de Westfalia, probablemente, el hecho que mayor impacto está teniendo sobre la actividad diplomática en los últimos tiempos, debido a la asociación umbilical que existe entre el Estado nación y la diplomacia moderna. Por añadidura, los otros dos acontecimientos que están teniendo una especial repercusión sobre la manera de hacer las relaciones internacionales, a saber la globalización y la revolución de la tecnología, son también causa de la erosión del Estado nación. Todo parece indicar que el destino de los agentes del Estado en su acción externa va indisolublemente unido al de su patrón. En definitiva, la diplomacia está en crisis, en el sentido primigenio de este término: cambio, esa

situación en la que lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no termina de nacer.

Decía en sus memorias el diplomático galo Jules Cambon, hace unos ochenta años, que referirse a una diplomacia nueva y otra antigua equivalía a establecer una distinción sin que existiera una diferencia. Probablemente, el diplomático de nuestros días sigue siendo en esencia el mismo, e idéntica la naturaleza de sus funciones, pero su circunstancia, que diría Ortega y Gasset, ha variado de tal modo que ya sí se puede hablar de un antes y un después. La diplomacia del futuro tiene visos de no ser ni tan ocasional como la de la Antigüedad ni tan rígida y canalizada como la moderna, pero tendrá elementos de ambas. Se parecerá más a un magma de flujos, esporádicos y permanentes a la par, de las más diversas procedencias y hacia las direcciones más variadas. Escurridiza al control centralizado, será más dispersa y más global. Más cooperativa y más abierta. Mucho más compleja. Un desafío para quien la tenga que gestionar.

La crisis del Estado nación y la dispersión de la política exterior

La diplomacia clásica se basaba en la premisa de que, en la vida internacional, las relaciones eran básicamente entre Estados, de gobierno a gobierno. Las unidades estatales monopolizaban el poder político, y los agentes diplomáticos poseían la exclusiva de la acción exterior. Sin embargo, durante las últimas décadas, diversas fuerzas centrifugas y centripetas, muy señaladamente la mundialización y los movimientos localistas, han ido erosionando la soberanía estatal sobre la que se articulaba el paradigma de Westfalia. El poder se ha ido dispersando, dentro y fuera de los Estados. El corolario de esta descentralización de la autoridad es la concomitante desconcentración de la política exterior. Ésta ha dejado de ser exclusivamente palaciega. También se hace en la calle, en las empresas y en el ciberespacio. Organizaciones internacionales, corporaciones multinacionales, organismos no gubernamentales, grupos de presión transnacionales, e incluso entidades locales e individuos, son algunas de las unidades que han ido irrumpiendo con fuerza creciente en el tablero mundial.

Así, por arriba o más allá del Estado, se ha ido superponiendo la autoridad de organizaciones internacionales o supranacionales. Para los países miembros de la Unión Europea, por ejemplo, la influencia de Bruselas es cada vez mayor, por más que todavía no exista una política extranjera supranacional. El peso de organismos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario

Internacional es decisivo para otros países en sus políticas internas y en su proyección internacional. Asimismo, las fronteras que delimitan la soberanía estatal se han ido desdibujando por la aparición de fuerzas que operan a horcajadas sobre esos límites. Tal es el caso de las empresas, los movimientos y los grupos de presión transnacionales.

Al mismo tiempo, por debajo de la soberanía estatal, las regiones y los municipios están comenzando a caminar con pie seguro por el mundo. Es el resultado de un nacionalismo y localismo en alza por doquier que se traduce en un actuar autónomo de los poderes locales fuera de sus circunscripciones vernáculas. Esta tendencia se manifiesta tanto en el proceso de devolución pilotado por Tony Blair en el Reino Unido, como en las reivindicaciones autonomistas o independentistas que están teniendo lugar en el interior de Rusia o de Indonesia, por poner algunos ejemplos. De este modo, son frecuentes los desplazamientos al extranjero de representantes de gobiernos autonómicos o municipales. Muchas regiones y ayuntamientos de países desarrollados mantienen programas de cooperación técnica con países del Tercer Mundo al margen de sus respectivos gobiernos nacionales. Igualmente, muchos gobiernos regionales y locales cooperan a través de las fronteras en temas migratorios, medioambientales, comerciales o sanitarios, saltándose el tradicional monopolio de sus respectivas capitales. Así es la colaboración de California o Tejas con entidades al otro lado de Río Grande, sin pasar necesariamente por Washington D.C.

Dentro de los Estados también pero fuera del poder público, organizaciones no gubernamentales, empresas e incluso ciudadanos particulares, pugnan por tener una voz en los asuntos internacionales. El reconocimiento de la influencia de algunas ONGs ha llevado a Ministerios como el *Foreign Office* británico a integrar a expertos de Amnistía Internacional, no funcionarios por lo tanto, en su sección de derechos humanos. Algunas multinacionales petrolíferas, por su parte, dedican un pequeño capítulo de su esfuerzo y su dinero a proyectos de promoción de los derechos humanos en países como Nigeria. Individuos, en fin, como el profesor de la Universidad de Harvard Herbert Kelman, promueven iniciativas para la resolución de los conflictos de Oriente Medio o Sri Lanka, mientras el escritor Gabriel García Márquez ha intentado mediar en el conflicto colombiano.

La difuminación del poder exterior del Estado se está manifestando no únicamente extramuros de la soberanía nacional, sino también dentro de las estructuras de los tres poderes estatales clásicos de los que hablaba el barón de Montesquieu. Antes, el ejercicio de la diplomacia era monopolizado, hasta cierto punto, por el poder ejecutivo. Ahora, en cambio, la acción exterior del Estado está más repartida. No hace falta irse a Estados Unidos, donde claramente el Congreso comparte con el Presidente la competencia exterior, para apreciar el ascenso de la influencia parlamentaria en la política exterior. Los viajes al extranjero de

Diputados y Senadores, así como las comparecencias parlamentarias del Gobierno para explicar la marcha de las cuestiones internacionales, son moneda corriente en todas partes donde hay democracia. Tan es así, que hay quien comienza a dar un nuevo sentido a la expresión *diplomacia parlamentaria*, antes reservada para la que tiene lugar en foros multilaterales, para asignarla a la actuación de los Parlamentos en materia de política exterior y en su relación con homólogos extranjeros. Si se quiere, hasta el poder judicial está adquiriendo una dimensión internacional inusitada, ceñida sobre todo a la cooperación técnica y aspectos de índole protocolaria.

La tendencia hacia la dispersión de los centros de donde emana la política exterior se observa especialmente en el seno del Ejecutivo. Ciertamente, las relaciones externas de un país siempre han sido la responsabilidad de quien está al frente del gobierno. Lo que ahora sucede en la mayoría de los países, aunque esto ya no tiene tanto que ver con el debilitamiento del Estado-nación, es una tendencia por parte de los jefes de los Ejecutivos a asumir directamente el control de la acción exterior, en detrimento de los Ministerios de AA.EE y sus funcionarios de toda la vida. El ejemplo de Estados Unidos, con un Consejo de Seguridad Nacional situado en la Casa Blanca en abierta competencia con el Departamento de Estado, ha cundido en muchos lugares.

La autoridad de los Ministerios de Negocios Extranjeros no solamente ha sufrido un recorte de la mano de los jefes de gobierno. Además de la porción que ha ido a parar a gabinetes presidenciales, otra parte de la misma se ha distribuido por otros departamentos ministeriales. Esto último es en gran medida una consecuencia de una globalización que está borrando la separación entre la política interna y la política exterior. Hoy en día apenas quedan políticas internas sin una dimensión externa. Ni siquiera, como hartamente sabemos los españoles, la acción del Ministerio del Interior, denominación cada día más irónica por cuanto que su actividad está dominada por cuestiones de terrorismo, crimen organizado, inmigración o narcotráfico, todas ellas con una clara vertiente internacional.

Forzoso es, por lo tanto, reconocer la pérdida de peso relativo de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de los diplomáticos en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, incluso en el seno de la propia Administración Pública. Dean Acheson, el Secretario de Estado norteamericano en tiempos del Presidente Truman, lo avizoró ya al poner de relieve que si antiguamente los problemas diplomáticos eran discutidos por los embajadores, posteriormente lo hacían los Ministros, y en su época eran los Jefes de Estado o de Gobierno quienes los resolvían. «A este paso», concluía, «las reuniones políticas se van a tener que celebrar a nivel divino». Y en efecto, de todas las fases en las que analíticamente se puede descomponer la elaboración de la política exterior, a menudo es la fase de ejecución de la misma la que colma el mayor porcentaje de la actividad de los Ministe-

rios de Asuntos Exteriores. La definición de los grandes objetivos y de las estrategias para la consecución de éstos, y el diseño concreto de las mismas, son tareas que con frecuencia eluden a los diplomáticos de a pie, y se formulan incluso allende los vetustos muros que los suelen alojar.

Ahora bien, sería un error subestimar la labor de ejecución en sentido estricto de la política exterior. Sin el día a día de la gestión diplomática de nada sirven las visiones estratégicas. Bueno es decidir que el diálogo constructivo con China es la mejor defensa para nuestros intereses comerciales, para la no proliferación de armas de destrucción masiva, para la atracción del coloso asiático a lo que llamamos la Comunidad Internacional y para la promoción en ese país de la democracia y los derechos humanos. Pero solamente las acciones concretas de apoyo a exportadores, liberalización de intercambios, control de la transferencia de tecnologías de doble uso, o seguimiento e intercesión en caso de violaciones de los derechos humanos, permitirán el triunfo de tal estrategia. Es la labor de jardinería a la que se refería George Schultz, un antiguo Secretario de Estado de los Estados Unidos. Los diplomáticos españoles saben muy bien de qué se trata cuando la sombra de Gibraltar planea en una discusión en la OSCE sobre Kosovo, en Naciones Unidas sobre procesos descolonizadores, o en el marco de la Unión Europea sobre cuestiones de aviación o de interior. Es en esta labor cotidiana de los Ministerios de Exteriores donde se fragua a menudo el éxito de las políticas de Estado.

Así pues, la actividad diplomática es y será una tarea crecientemente compartida. De la misma manera que el Estado de Westfalia ha perdido la exclusiva de la vida internacional, los Ministerios de Exteriores y los diplomáticos han perdido el cuasi monopolio de que gozaban sobre la acción exterior. Pero al igual que los Estados seguirán siendo los protagonistas principales de las relaciones internacionales, la diplomacia oficial y los diplomáticos en particular continuarán desempeñando un papel protagonista en la acción exterior. El mundo de la diplomacia será más parecido al de la libre competencia descrito por Adam Smith que al que hemos conocido en los últimos siglos.

La «globalización» de la diplomacia: interdependencia, tecnología y democracia

La consideración de otros fenómenos heterogéneos relativamente recientes, a su vez partes en el proceso de dispersión del poder a escala internacional y nacional, ayudará a nivelar la per-

cepción que se puede tener de la diplomacia oficial clásica como institución en repliegue. El surgimiento de nuevos actores en el campo de las relaciones internacionales no ha impedido la paralela extensión del ámbito de actuación de los diplomáticos y de sus modos de obrar a otras esferas de la vida pública y privada. De un lado, asesores diplomáticos integran habitualmente en nuestro país los gabinetes del Presidente del Gobierno, de otros departamentos ministeriales, de Presidentes de Cámaras Parlamentarias, y ocasionalmente están presentes en alguna Comunidad Autónoma. De otro, el sector privado, empresas y organismos no gubernamentales, se relaciona directamente con Gobiernos y con otros actores de la escena internacional. Además, esos agentes no diplomáticos han adoptado una serie de procedimientos y técnicas hasta hace poco etiquetadas como diplomáticas, tales que la negociación, la persuasión, la gestión de crisis o la mediación, el protocolo, etc.

En buena medida, la creciente interdependencia de la sociedad internacional desde el pasado siglo y lo que conocemos como la globalización o mundialización de las últimas décadas, son los fenómenos responsables de esta expansión de la diplomacia oficial. Ciertamente, el incremento vertiginoso de los flujos interestatales de bienes, capitales, personas e información ha desbordado los cauces tradicionales de la diplomacia. No obstante, el florecimiento de la colaboración entre los Estados y las naciones ha producido simultáneamente el auge de la diplomacia bilateral y multilateral como uno de los instrumentos de cooperación más idóneos. Al mismo tiempo, la diplomacia clásica está dejando de ser lo que era.

Si bien la revolución tecnológica y la nueva era de la información han transformado considerablemente el *modus operandi* de la diplomacia, estos cambios han tenido efectos ambivalentes sobre la relevancia de la función diplomática. Es por lo tanto incorrecta la creencia generalizada de que los avances en los transportes y en las comunicaciones han convertido en irrelevantes a las representaciones en el exterior, cuya misión quedaría reducida al apoyo logístico y protocolario de jefes de Estado y de Gobierno, así como de Ministros de Asuntos Exteriores, o a servir de correa de transmisión de instrucciones recibidas de la capital en tiempo real por vía telefónica o por correo electrónico. Es verdad que el renacimiento de una diplomacia itinerante reminiscente de la de la antigüedad, posibilitado principalmente gracias al desarrollo de la aviación comercial desde la segunda mitad del siglo pasado, se ha consolidado. Con este aumento de los contactos directos entre los responsables políticos de la diplomacia la gestión de las relaciones internacionales se ha politizado en alguna medida, en detrimento del protagonismo otrora disfrutado por los técnicos de la diplomacia.

Sin embargo, la revolución de las comunicaciones y de la información está permitiendo a los diplomáticos ejercer su influencia en la elaboración de la política exterior de otras mane-

ras más solapadas. Mientras la jerarquía constituía tradicionalmente el principio rector de la actuación del diplomático como brazo del Estado más allá de su territorio, hoy en día una complejísima y abigarrada red de conexiones comunica a los individuos al margen de la pirámide interna de las organizaciones a las que pertenecen. Gracias primero al avión y al teléfono, y ahora a una incipiente diplomacia virtual basada en el internet y la videoconferencia, políticos, diplomáticos y otros funcionarios, empresarios, representantes de ONGs o periodistas de todo el mundo están conectados entre sí, en sentido horizontal o multidireccional, y trasladan el efecto resultante de esa comunicación en todas las direcciones dentro de sus Ministerios y organizaciones respectivas. El producto final de esta ebullición permanente se sigue llamando política exterior, pero ya no se sabe a ciencia cierta de dónde proceden los insumos.

En un sentido más geográfico, otro acontecimiento cualitativamente distinto ha permitido que el vaso de la diplomacia se derrame, se «globalice» y abarque la totalidad del planeta. Se trata del fin de la Guerra Fría y de la concomitante universalización plena de la sociedad internacional, de la que ya no es posible siquiera excluir a los tres o cuatro países que se siguen autoproclamando comunistas. El fin de los bloques ideológicos ha supuesto principalmente más campo de acción para las diplomacias. Todos los países occidentales hemos aumentado nuestra presencia y efectivos diplomáticos en el Este una vez eliminada la traba del comunismo. El término de la bipolaridad, sustituida por una emergente multipolaridad dominada por los Estados Unidos, está permitiendo un mayor margen de maniobra a la actividad diplomática, y por lo tanto a sus gestores por antonomasia, que antes se veía enormemente constreñida tanto en las relaciones con el bloque enemigo como con los países aliados debido a la rigidez de las alianzas.

Adicionalmente, la Posguerra Fría ha cambiado las prioridades de las diplomacias de todo el mundo, al menos hasta que se produjeron los atentados del 11 de septiembre. A partir de la caída del muro de Berlín, las cuestiones de seguridad han perdido importancia en las relaciones entre Estados, en favor de las económicas, comerciales y financieras. El poder en el sistema internacional se apoya ahora menos en el territorio y más en la economía. La geopolítica ha cedido espacio a la geoeconomía. Consiguientemente, los Ministerios de AA.EE. y sus embajadas prestan una atención creciente a sus intereses económicos.

Las transformaciones de la diplomacia acarreadas por el fin de la Guerra Fría no acaban aquí. La democracia en el mundo no solamente se ha extendido geográficamente, sino que ha adquirido una nueva fisonomía. La opinión pública y los medios de comunicación juegan ahora un papel sustancial en la definición de los intereses nacionales y en la atención que los gobernantes prestan a los problemas extranjeros. El fortalecimiento progresivo de la sociedad civil ha aumentado exponencialmente

la audiencia interesada en los asuntos internacionales. En el mundo de hoy existen más de quince mil organizaciones no gubernamentales implicadas en este tipo de cuestiones. Por último, los Parlamentos participan crecientemente en la formulación de la política exterior.

A resultas de ello, los Gobiernos se ven obligados a una mayor transparencia, a una diplomacia más abierta y menos secreta. El término «diplomacia», de origen griego, está perdiendo a marchas forzadas su sentido etimológico primigenio, esto es, mensaje doblado cuyo contenido no puede ser leído. Esta transformación ya había sido postulada por el Presidente estadounidense Woodrow Wilson en uno de sus famosos *Catorce Puntos* con los que, al cabo de la Primera Guerra Mundial, pretendió inspirar un *Nuevo Orden Mundial* que no llegó a nacer, al abogar por acuerdos abiertos a los que se llega abiertamente. Los Ministerios de Asuntos Exteriores, la Administración en general, están dejando de ser una *caja negra* inescrutable. De este modo, las declaraciones y las comparecencias parlamentarias de los Ministros de Exteriores se han convertido en el pan nuestro de cada día.

De ahí que el énfasis en la *diplomacia pública* sea esencial en nuestros tiempos. En primer lugar por lo positivo que significa una mayor legitimación democrática de la actuación del Estado en el exterior. Y en segundo lugar, porque un diálogo sano entre gobernantes y gobernados es la mejor fórmula para evitar que la agenda exterior venga determinada por consideraciones ajenas al interés nacional, y lo sea en cambio por preocupaciones demagógicas o viscerales. Una opinión pública educada y bien informada es el mejor antídoto contra este peligro.

Finalmente, conviene no olvidar otro de los hechos cruciales del siglo xx que también está dejando su impronta en todos los servicios exteriores: la incorporación de la mujer al taller y a la oficina. La diplomacia, al igual que el resto de los ámbitos laborales, se ha abierto al sexo femenino a lo largo de los últimos decenios, si bien con timidez y sin que ello haya traído grandes transformaciones en el funcionamiento de las relaciones internacionales, más allá de poner fin a una discriminación sin sentido. En la generalidad de los países, el oficio aún sigue dominado por varones. Sin embargo, parece difícil constatar que una mayor presencia femenina en los servicios exteriores esté trayendo un nuevo modelo de relación entre los Estados, más basado en la cooperación que en el conflicto o la violencia, como las teorías feministas de las relaciones internacionales pretenden. El trabajo de la mujer fuera del hogar y en las embajadas en su caso, sí está planteando en cambio nuevos problemas de personal en los servicios exteriores, toda vez que la renuncia del cónyuge del diplomático (o diplomática) a su ocupación laboral en caso de destino en el extranjero origina un coste económico y personal cuantioso. Ha supuesto un desincentivo para los matrimonios en los que uno de los cónyuges no es diplomático, precisamente en

unos tiempos que exigen una potenciación del número y la calidad de los efectivos del Estado en el extranjero.

Por lo tanto, la creciente interdependencia de la sociedad internacional, la mundialización y los cambios tecnológicos, así como la difusión de la democracia, están haciendo que la diplomacia, de diversas maneras, se esté volviendo global o, si se quiere, «globalizando». Se ha salido de su cauce habitual, de los canales de la diplomacia oficial, para convertirse en una actividad corriente en cualquier sector de la Administración o del mundo privado. Todo, o casi todo, lo que es interacción social, puede ser hoy diplomacia y afectar a las relaciones entre los Estados y los pueblos. Con la globalización, en tanto que fenómeno impulsado por la técnica, el tiempo y el espacio han adquirido una nueva dimensión para la gestión de las relaciones internacionales. La diplomacia de hoy es también global por cuanto que, tras la caída del comunismo, piensa en términos planetarios en lugar de en un mundo partido por la mitad. Una diplomacia global, en fin, que realza su vocación de apertura a toda la ciudadanía sin discriminar por razón de sexo. En definitiva, la «globalización» de la diplomacia está integrando lo que antes estaba dividido, lejano, o simplemente marginado.

La España en cambio

La diplomacia española no es ajena a estos cambios, modulados de forma peculiar a consecuencia de la notable transformación socioeconómica operada desde los años 60 del siglo pasado, el advenimiento de la democracia a partir de 1975 y nuestro ingreso en la Comunidad Europea en la década siguiente.

El desarrollo económico y la ampliación de las clases medias han modificado la extracción social y geográfica de los diplomáticos españoles. El dominio de idiomas extranjeros y una educación superior han dejado de ser el patrimonio exclusivo de las clases altas. Una mayor competencia para opositar al ingreso en la *carrera diplomática* se traduce, en principio, en una selección del personal de mayor calidad. La mayor diversidad se aprecia asimismo en la procedencia de los candidatos, que actualmente abarca cualquier punto de la geografía nacional, mientras que antaño se ceñía mayoritariamente a Madrid.

La llegada de la democracia se hizo notar de inmediato en nuestra política exterior, como no podía ser menos. Además de situarnos en el mundo occidental, la Constitución de 1978 introdujo en España el Estado de las Autonomías. Nuestro país se sumó así a la tendencia generalizada hacia la descentralización del poder estatal, poder exterior incluido. La borrosidad de los límites entre las políticas interna y exterior ha reproducido también en este caso la pugna de las entidades regionales o autonó-

micas por participar en la acción exterior del Estado, cuando no por asumir un papel hasta cierto punto autónomo en sus relaciones más allá de las fronteras estatales, a pesar del precepto constitucional que establece la competencia exclusiva del Estado español en materia de relaciones internacionales.

Nuestra pertenencia a la Unión Europea ha impactado notablemente no sólo en nuestras relaciones con Europa y el mundo, sino también en nuestro servicio exterior. No queda ya asunto en el planeta sobre el que la diplomacia española no deba pronunciarse, porque hasta en los confines más remotos algún otro socio comunitario tiene algún interés que precisa el amparo de la Unión. Por lo tanto, el ingreso de España en la Comunidad Europea ha dotado a nuestra política exterior de una dimensión global. Al mismo tiempo, nos hemos subido a una especie de portaaviones que proyecta *poder exterior*. En particular, la rúbrica del resto de los socios ha reforzado nuestros intereses y ventajas comparativas en determinadas zonas del globo terráqueo, muy señaladamente en América Latina y en el Mediterráneo. Además, la UE nos ha permitido una mayor presencia en Europa del Este y en los países ACP (Asia, Caribe y Pacífico).

Bruselas se ha convertido así en un centro de decisión de nuestra política exterior, un lugar donde hay que llamar frecuentemente si se quiere localizar a un responsable o experto español de la misma. Además, el poder en la capital de la Unión Europea no reside únicamente en la sede de la UE. También está repartido entre esos aproximadamente trece mil grupos de presión allí establecidos. La *comunitarización* incipiente de la política exterior permite ya la protección de ciudadanos nacionales o el acceso a información e incluso gestiones en lugares donde no teníamos representación diplomática o consular, o ejercer estas funciones en beneficio de otro socio. La creación de embajadas comunes para todos los países miembros podría convertirse en realidad, sobre todo en países cuyo interés no justifique el establecimiento de legaciones nacionales. Los avances en el proceso de integración europea y de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) determinarán la radicalidad del impacto de nuestra adhesión a Europa en nuestro servicio exterior, sin que pueda descartarse la posibilidad del *diplomático europeo*, probablemente «además de», y no «en lugar de», el diplomático nacional.

Una mirada desde Viena

La actividad diplomática puede ser contemplada como bipolar, en el sentido de que es una combinación de la actuación de un centro en la capital y de otro centro en cada una de las embajadas. ¿Cómo se han visto afectadas las representaciones diplomáticas por los cambios anteriormente descritos? ¿Cuál es su pa-

pel específico en el siglo XXI? Un análisis de la composición y de las misiones de las embajadas revela que, en conjunto, éstas no han perdido ni deben perder su relevancia, y que no son ni deben ser ajenas al cambio.

De un lado, la dimensión internacional presente en la actividad de casi todas las ramas de la Administración central e incluso regional o autonómica y local ha reforzado la importancia de las representaciones en el exterior, y ha modificado su composición. En el caso de las legaciones de mayor tamaño, los funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática se han vuelto minoritarios. Por los pasillos de las embajadas circulan agregados sectoriales procedentes de casi todos los ministerios: defensa, economía y comercio, agricultura, trabajo, información, industria, etc. Nosotros contamos incluso, en nuestra representación ante la Unión Europea, con la figura de un Consejero autonómico, personificado en un diplomático, que coordina los intereses de las distintas Administraciones autonómicas. Esta mayor diversidad en la composición se ha traducido también en una complejidad más grande a la hora de administrar las embajadas, derivada de la variada adscripción jerárquica y funcional de sus efectivos personales, por una parte dependientes del Jefe de Misión y por otra responsables ante Departamentos ministeriales a menudo distintos de Exteriores.

De otro lado, las funciones diplomáticas y consulares que definen el contenido de la actividad de embajadas y consulados, codificadas en Viena en 1961 y 1963, respectivamente, han ido evolucionando sin que en su conjunto hayan perdido significación. La diplomacia clásica consagró en la capital austriaca a la observación e información, la representación, la negociación y la protección de los intereses nacionales como sus cometidos primordiales. Aunque su esencia no haya variado ni es previsible que lo haga, sí lo están haciendo sus modos y sus acentos. Una mirada a la actuación del Estado en el extranjero muestra el auge de algunas funciones, o aspectos de las mismas, y el declive de otras.

En primer lugar, la misión de observación e información de lo que acontece en el extranjero ha dejado de ser patrimonio exclusivo de los diplomáticos. Estos últimos comparten ahora estas tareas con periodistas, analistas políticos y con los servicios secretos. Sobre todo, como consecuencia del auge y poderío de los medios de comunicación, la misión tradicional de información está dejando paso, en gran medida, a otra cualitativamente diferente: la de transmisión de conocimiento, entendida como análisis de la información y no como mero transvase de datos. Las embajadas apenas pueden competir en velocidad con la prensa. Es más, en la era del Internet y de la proliferación de fuentes de información sin cortapisas, pocos hechos se pueden mantener ocultos. El problema ahora es gestionar una avalancha de datos que desborda a quien tiene que tomar decisiones. Se trata de discriminar lo cierto de lo falso, lo relevante de lo innecesario, y dotar al extracto resultante de un sentido para la acción.

No obstante, sigue habiendo un territorio para los diplomáticos en su labor de informar y transmitir conocimiento. Por un lado, tienen un acceso privilegiado a la información oficial, que no siempre puede ser de carácter público. Por otro, no hay que olvidar que los procesos de análisis y de toma de decisiones en materia de política exterior deben estar unidos. El análisis político se hace en función de los intereses y los objetivos de la actuación, del mismo modo que ésta se ve constantemente influida por lo que sucede en la realidad. Nadie mejor situado que el diplomático, en la embajada o en la capital, para este cometido.

En todo caso, la mayor competencia en el acopio de información y en su análisis es positiva para la acción diplomática, porque le presta medios efectivos y baratos con los que antes no contaba, especialmente la prensa y las consultorías políticas. Por añadidura, compartir estas tareas con los servicios secretos, a pesar del riesgo que entraña de solapamientos y duplicación de esfuerzos, es igualmente bueno porque la sana rivalidad obliga a un mayor afán por la calidad en este terreno informativo. Además, la diferencia en los métodos de trabajo de agentes diplomáticos y agentes secretos hace que unos y otros sean a menudo complementarios.

En segundo lugar, los avances en los transportes y las comunicaciones han traído, en cambio, una disminución del papel de las embajadas en las negociaciones internacionales. En la mayoría de los casos, los negociadores o bien se desplazan directamente desde su país de origen al lugar de las conversaciones, o bien dictan las instrucciones por vía telegráfica o telefónica. La especialización creciente en los temas a tratar también está haciendo que en los equipos negociadores se integren expertos sectoriales procedentes de departamentos distintos del de Exteriores. No obstante, en lo tocante a la función de negociar, tampoco se puede subestimar el papel de las misiones diplomáticas, pues sus recomendaciones suelen estar en el meollo de las decisiones que toman las capitales. Por añadidura, muchas cuestiones de vital importancia se deciden en el seno de organismos integrados por representantes diplomáticos que en ocasiones gozan de un margen de discrecionalidad considerable, como sucede, v.g., en el poderoso COREPER (Comité de Representantes Permanentes) de Bruselas.

En tercer lugar, la tradicional tarea de representación fuera del territorio nacional también ha evolucionado, pero su trascendencia apenas ha disminuido. Por un lado, los avances en los transportes han reducido el papel protocolario en sentido estricto de los embajadores. Así sucede, por ejemplo, en las tomas de posesión de Jefes de Estado extranjeros, en las que los Jefes de Misión son frecuentemente suplantados por mandatarios y enviados procedentes de las capitales, o incluso de Gobiernos regionales o de Ayuntamientos. Sin embargo, por otro lado, las legaciones mantienen su relevancia como canales para la comunicación oficial con otros Gobiernos, como acontece cuando se presentan Notas de protesta, y para la aclaración de posiciones.

Por último, la cuarta función clásica de la diplomacia, la protección y promoción de los intereses nacionales, ha crecido en paralelo al alza de la interdependencia mundial. De una parte, han aumentado en número y tamaño los intereses sectoriales que atender, sean estos comerciales, culturales, tecnológicos, políticos, de seguridad y defensa, turísticos o medioambientales. De otra, el trasiego de personas a través de las fronteras, junto con las abultadas cifras de expatriados residentes fuera de su país (un millón de personas en el caso de España), ha reforzado el juego del amparo diplomático y consular de los súbditos nacionales en el extranjero. Asistencia a detenidos, gestiones en favor de secuestrados, atención a pescadores retenidos, expedición de pasaportes y otros documentos públicos, son algunas de las labores cotidianas en ascenso que precisan de un soporte institucional en el extranjero.

Además, las funciones de información, negociación y representación se han reforzado debido a dos hechos. Primero, la relación de la embajada con otras entidades en el país donde está acreditada ya no se ciñe tanto como antaño a los contactos con el Ministerio de AA.EE. o Gobierno correspondiente, sino que abarca a la totalidad de la Administración y se extiende a un abultado abanico de actores no estatales, desde empresas a ONGs, fruto de los procesos de dispersión y «globalización» de la diplomacia antes mencionados. Queda ampliado de este modo a todos esos ámbitos el campo de las funciones de representación, información y negociación. Consiguientemente, el ejercicio de estas tres funciones se ha vuelto mucho más complejo. Y segundo, el florecimiento de organizaciones y regímenes internacionales derivado de una mayor cooperación entre las naciones ha originado a su vez una ampliación de las funciones de información, representación y negociación al ámbito multilateral, cuando antiguamente todas estas funciones estaban restringidas casi exclusivamente al marco bilateral. El auge de la denominada *diplomacia multilateral* ha dado nuevas alas a este viejo oficio.

De todas estas observaciones difícilmente se puede extraer el balance de que las embajadas y los consulados son organismos en vías de extinción o de importancia menguante. Además de haber aumentado su actividad, su trascendencia política no ha disminuido en favor de las capitales. ¿Acaso, por poner un ejemplo, era más relevante la acción de nuestra embajada en Bolivia hace treinta años, cuando apenas tenía contenido, que ahora que gestiona un amplio programa de cooperación técnica, mantiene estrechos contactos políticos, apoya a numerosos empresarios españoles, alimenta una presencia cultural entonces imposible y asiste a un volumen sin precedentes de españoles que visitan o residen en ese país?

En un mundo crecientemente descentralizado, mantener las embajadas como meras antenas o terminales de ordenador de los Ministerios de Asuntos Exteriores carece de sentido. Las técnicas modernas de gestión de organizaciones, ya no sólo empresariales

sino en creciente medida también públicas, aconsejan una cierta descentralización de los núcleos decisorios. Las legaciones, en esta realidad globalizada, deben formar parte de esos núcleos. Hoy en día se tiende hacia una mayor participación de las embajadas en la formulación de la política exterior, lo que a su vez exigirá a éstas un talante más activo en la elaboración de recomendaciones. En definitiva, si bien es cierto que las decisiones formales se toman crecientemente en las capitales, también lo puede ser que se cuezan cada vez más en las embajadas. La tecnología contribuirá a borrar la separación entre el centro y la periferia.

Ventajas comparativas

A pesar de los avatares que la están afectando, la diplomacia sigue estando vertebrada en torno a la carrera diplomática. Los profesionales de la diplomacia, a caballo entre el país cuyos intereses defienden y aquél en el que están acreditados, siguen siendo el espinazo que suministra la continuidad y la especialización al servicio exterior. No obstante, la proliferación de competidores dentro y fuera del aparato estatal está impulsando la búsqueda de un nuevo espacio para los diplomáticos, en el que cuenten con ventajas comparativas sobre los demás.

En primer lugar, el Ministerio de AA.EE. y sus servidores deben ser quienes impulsen y coordinen la política exterior. La diversidad de partícipes y factores en la elaboración de la política exterior presenta el peligro de que este proceso acabe siendo incoherente. Cuanto mayor y más variado es el número de contribuyentes a la acción exterior del Estado, más grande es el riesgo de que la racionalidad no presida la toma de las correspondientes decisiones. Así, en Estados Unidos, la presencia de un gran número de agencias y departamentos administrativos en la formulación de la política exterior lleva a menudo a resultados ilógicos. La única manera de hacer frente a la descoordinación es mediante la intensificación de la comunicación y el establecimiento de mecanismos que aseguren una adecuada división del trabajo entre todos los participantes. El diplomático, por su formación y visión general, así como por su responsabilidad directa ante el interés de toda la nación y no de un sector concreto de la misma, se halla en posición privilegiada para asumir este papel coordinador.

De hecho, es habitual que los Ministerios de Asuntos Exteriores intenten compaginar los intereses no siempre bien avenidos de otros departamentos ministeriales afectados por un mismo tema, como sucede a menudo con las cuestiones de medio ambiente o de comercio exterior, por ejemplo. La coordinación puede abarcar a agentes no estatales, caso de las negociaciones para la firma de un Protocolo sobre el *niño soldado* en el marco de las Naciones Unidas, en las que se precisaba llegar a un enten-

dimiento no sólo entre los Ministerios competentes (Asuntos Exteriores, Defensa y Asuntos Sociales), sino también con organizaciones no gubernamentales. Los conflictos de competencias también pueden producirse en el exterior, entre las distintas agregadurías sectoriales cobijadas en una embajada.

Para resolver este tipo de tensiones es preciso crear mecanismos de arbitraje de diferencias. En España, el denominado *principio de unidad de acción en el exterior* ha situado al embajador en la posición de árbitro en el ámbito de la embajada. En las capitales, los Ministerios de Asuntos Exteriores han cumplido habitualmente esa misión. El importe en juego ha ido llevando progresivamente a los Consejos de Ministros los problemas más espinosos. Así, el modelo del Consejo de Seguridad Nacional norteamericano, dependiente del Presidente, responde tanto a la necesidad de una mayor coordinación como a la de llevar la política exterior a la mesa del Jefe del Estado. En esta línea se inscribe la creación en nuestro país, en julio del 2000, de un Consejo de Política Exterior, presidido por el Presidente del Gobierno e integrado por representantes de los Ministerios con mayor proyección exterior. Sin llegar a la formalización del complicado sistema de *interagencias* estadounidense, hoy en día también abundan en España las reuniones y los contactos interministeriales, así como entre Exteriores y las administraciones autonómicas y locales.

En segundo lugar, el carácter generalista de los miembros de la carrera diplomática y su experiencia en asuntos extranjeros les hace especialmente idóneos para servicios exteriores como el español, en el que el reducido tamaño de muchas de sus representaciones no permite albergar a agregados sectoriales. Solamente en las grandes embajadas tiene sentido que técnicos de otros ministerios se ocupen de los asuntos de economía y comercio, defensa, trabajo, información, agricultura o industria.

Por último, hay al menos cuatro campos en los que los diplomáticos también poseen ventajas comparativas sobre los funcionarios pertenecientes a otros cuerpos o sobre otros eventuales competidores: en las funciones de información y análisis, en las labores consulares, en la diplomacia multilateral, y en la prevención y gestión de conflictos. Primero, como ya se ha indicado anteriormente, por su especial vinculación al proceso de toma de decisiones conocido como la política exterior, los diplomáticos deben seguir informando sobre y analizando la realidad de los países ante los que están acreditados. Este tipo de funciones no debe delegarse en periodistas o académicos, que sí pueden muy bien cumplir un papel auxiliar fundamental. Segundo, el impresionante aumento de la circulación de las personas, con carácter temporal o permanente, está incrementando la importancia de las funciones consulares, incluidas las de protección consular, registro civil, fe pública, etc. Tercero, la proliferación de reuniones en organizaciones internacionales y conferencias multilaterales reclama la presencia de diplomáticos toda vez que, para el éxito

de la diplomacia multilateral, tan importante es el conocimiento de la materia a tratar como la experiencia y habilidad negociadoras. Y, sin que esta referencia final tenga ánimo exhaustivo, la eclosión de conflictos internos está haciendo cada vez más necesarios a los especialistas en diplomacia preventiva.

Una reflexión última nace de la constatación del predominio de la economía en las relaciones internacionales de la Posguerra Fría. Ahora, quien tiene la llave del comercio y de las finanzas exteriores de un país posee la clave de su política exterior. En aras de la coherencia de esta última, parece oportuno plantearse al menos la conveniencia de domiciliar las competencias de economía exterior en los Ministerios de Asuntos Exteriores, como de manera satisfactoria ocurre en Canadá. La dimensión económica de la acción exterior ocupa un lugar tan nuclear que vedársela a los diplomáticos equivale a mutilar de alguna manera a la política exterior.

La adaptación al siglo XXI

En resumen, los nuevos tiempos no han mermado la importancia de las funciones tradicionalmente atribuidas a la diplomacia, sino todo lo contrario. Sin embargo, la presencia de otros actores implicados en el territorio de las relaciones internacionales y las transformaciones que ha sufrido el mundo durante las últimas décadas están provocando cambios significativos en los servicios exteriores. La diplomacia, al igual que tantas otras instituciones, debe adaptarse a las nuevas realidades, sin dejar de ser esencialmente la misma. Sobre todo, la creciente complejidad de la actividad diplomática está exigiendo ya unos agentes particularmente cualificados.

El primer corolario que se desprende de esta situación es la necesidad de potenciar los servicios exteriores. Es preciso mejorar el volumen y la calidad de sus recursos humanos y materiales, sobre todo en países como España, dado el reducido tamaño de nuestro servicio exterior. Es comprensible, por lo tanto, la decisión de mantener las convocatorias de oposición de ingreso en la Carrera Diplomática y de ampliar incluso el número de plazas. Pero donde la política de recursos humanos debe poner el acento es en la mejora de su calidad, de su formación y de su motivación, más que en simplemente incrementar su número. Además, puede resultar beneficiosa la adopción de algunos métodos organizativos de probado éxito en el mundo empresarial o privado, que en cierta medida también pueden ser trasladables a la Administración estatal. Todo parece indicar que cierta sustitución de procedimientos de *orden y mando* por un margen de autonomía y responsabilización de las unidades laborales y de los trabajado-

res se traducen en un incremento de la motivación y de la productividad.

En segundo lugar, algunas habilidades son más necesarias en el siglo XXI. El diplomático de nuevo cuño tendrá que cultivar especialmente sus capacidades analítica, de liderazgo, de comunicación y de gestión. Sólo así podrá prestar una aportación útil al proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, y podrá ser efectivo en el impulso y la coordinación de los intereses nacionales. Algún tipo de especialización, simultánea a su condición de generalista y comodín para todo, será imprescindible. En todo caso, una sólida formación en temas económicos le permitirá contemplar con justeza el conjunto de las prioridades del Estado.

En tercer lugar, la *cultura diplomática* deberá igualmente acompañarse a las cambiantes circunstancias. Deberá ser más abierta y cooperativa, menos secretista y cerrada. El imperativo de dar cuenta a la opinión pública a través del Parlamento y de la prensa, la colaboración con todas las ramas de la Administración (central, regionales y municipales), así como con la comunidad empresarial, la sociedad civil y entidades e individuos de índole variopinta solidificará esta tendencia. Paralelamente, no será posible llevar a cabo la política exterior sin tomar en consideración toda esta complejidad de factores y agentes intervinientes. Hacer política exterior ha dejado de ser meramente relacionarse e intentar influir únicamente en la conducta de Gobiernos extranjeros. También es necesario atender a interlocutores internos y transnacionales. Quizá sean útiles la instauración de nuevos mecanismos, foros o procedimientos que faciliten esa comunicación multidireccional.

Por último, los Ministerios de Asuntos Exteriores, al igual que el resto de las organizaciones, tienen que aprender a convivir y sacar el mayor partido posible a las nuevas tecnologías. Lo cual significa algo más que introducir el procesador de texto o el internet en las oficinas ministeriales. Se trata de ver de qué manera se pueden utilizar estos instrumentos para mejorar la productividad y la calidad del proceso de toma de decisiones en la esfera de la política exterior. Esto implica una reestructuración de la concepción del trabajo, otra manera de hacer las cosas y de utilizar los recursos humanos. Como sucedió en la época del maquinismo, como ocurre siempre que la novedad pugna por introducirse, habrá que vencer resistencias en el interior de las organizaciones. Porque estos cambios harán que el empleo del personal y la manera de trabajar y comunicarse entre sí, y el tipo de habilidades requeridas para desempeñar sus tareas, sean distintos, tanto en los niveles más altos como en los más bajos de la jerarquía administrativa.

Es también necesaria una mayor utilización del Internet en las comunicaciones con las embajadas para ahorrar tiempo y dinero. La diplomacia canadiense, entre otras, hace ya tiempo que

lo hace. Irónicamente, en Estados Unidos, el país pionero en el progreso tecnológico, el Departamento de Estado se ha resistido a abandonar el viejo medio del cable telegráfico. Algo que incluso su homólogo de Defensa, donde precisamente se fecundó la idea de la red, considera obsoleto desde hace mucho. Los progresos en la criptografía han dejado ya sin argumentos a quienes no ven en el Internet una vía igual de segura para la confidencialidad. Y, en todo caso, las ventajas en celeridad y economía que ofrece compensan con creces una supuesta menor seguridad, que en ninguno de los dos casos se puede conseguir de forma absoluta, en una época por otra parte menos secretista.

Además de ampliar el uso interno de las nuevas tecnologías, habrá que hacer un uso más agresivo de las mismas como instrumento de la política exterior. Habrá que ver de qué manera se pueden fomentar los intereses nacionales a través suyo, tal vez incluso imitando ejemplos como el de Jody Williams, quien desde su casa en Vermont (Estados Unidos) reunió una coalición de más de 1.300 ONGs repartidas en unos sesenta países e hizo así posible la firma en diciembre de 1997 de la Convención de Ottawa sobre la prohibición de la producción, el almacenamien-

to y el uso de minas terrestres. En nuestro país, el Internet como arma diplomática fue utilizado por primera vez con la página abierta por nuestra embajada en Canadá con ocasión de la llamada *guerra del fletán*.

En definitiva, ser diplomático en el siglo XXI es, o debería ser, más difícil que nunca. El esfuerzo de adaptación de la diplomacia a los nuevos tiempos debería empezar, como casi todas las cosas, por las personas, los únicos seres que pueden portar el germen del cambio. Seguidamente vendrán los cambios en las instituciones, en su cultura y en su manera de obrar. No solamente no es posible una diplomacia sin diplomáticos, como señalaba George F. Kennan hace unos pocos años, sino que el mundo competitivo y complejo en el que trabajan está subrayando la trascendencia de su labor. Pero no viene mal recordar que el término cambio, en chino mandarín, es la unión de las palabras *riesgo* y *oportunidad*. Estos tiempos de mudanza plantean a la diplomacia tradicional el reto de la innovación. El diplomático tendrá que ser más capaz y eficaz para estar a la altura de las circunstancias. Si lo consigue, no solamente no se extinguirá ni se devaluará, sino que será más imprescindible que nunca. Ésta es su oportunidad.

Notas

* Diplomático.

Bibliografía

- ALLISON, Graham T.: *Essence of Decision*. Harper Collins Publishers, EE.UU., 1971.
- BARSTON, R.P.: *Modern Diplomacy*. Longman Group U.K. Limited, Londres, 1988.
- CASTELLS, Manuel: *Era de la Información*. Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- CASTELLS, Manuel: «¿Fin del Estado nación?», *El País* 26/12/1997.
- HENRIKSON, Alan K.: *Diplomacy for the 21st century: «re-crafting the old guild»*. Wilton Park occasional papers 1, Steyning, 1997.
- HOCKING, Brian (ed.): *Foreign Ministries: change and adaptation*. St. Martin's Press, New York, 1999.
- KENNAN, George F.: «Diplomacy without Diplomats?», *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 1997.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph: «Power and Interdependence in the Information Age», *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 1998.
- FUKUYAMA, Francis: «What if Women Ran the World?», *Foreign Affairs*, septiemre-octubre 1998.
- LANGHORNE, Richard: *Who are the diplomats now?: current developments in diplomatic services*. Wilton Park paper 117, Londres, 1996.
- MELISSEN, Brian (ed.): *Innovation in diplomatic practice*. St. Martin's Press, New York, 1999.
- NICOLSON, Harold George: *Diplomacy*. Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, Washington D.C., 1988.
- OCHOA BRUN, Miguel Ángel: *Historia de la Diplomacia Española*. Biblioteca Diplomática Española (MAE), Madrid, 1990-1995.
- SCHALL, John (Director, The Project on the Advocacy of U.S. Interests Abroad): *Equipped for the Future- Managing U.S. Foreign Affairs in the 21st Century*. The Henry L. Stimson Center, <http://www.stimson.org/pubs>.