

Essay

**LA TERCERA REVOLUCIÓN DE LA
DIPLOMACIA**

Guillermo Marín

Fellow

Weatherhead Center for International Affairs

Harvard University

August 2000

Guillermo Marín

LA TERCERA REVOLUCION DE LA DIPLOMACIA

Un debate recurrente en un mundo transformado

La primera revolución de la diplomacia fue la de su nacimiento como institución. En realidad, el arte u oficio de las relaciones internacionales existe desde que se produjeron los primeros contactos entre pueblos diferentes, durante la más remota Antigüedad. Se sabe que, ya en el siglo XIV a.C., había algún tipo de relación formal entre egipcios y habitantes de la Mesopotamia. Pero 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 carácter puntual. 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 a la diplomacia. 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, y 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 la segunda revolución de la diplomacia. 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 diplomacia 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 la tercera revolución de la diplomacia?

Conocemos la respuesta de moda entre los agoreros finiseculares. Sin embargo, 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. Aunque hay que admitir que 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. La crisis del paradigma estatal de Westfalia es, probablemente, el hecho de mayor impacto sobre la actividad diplomática. En parte, debido a la asociación umbilical entre el Estado nación y la diplomacia moderna. En parte, porque los otros dos acontecimientos con especial repercusión sobre la manera de hacer las relaciones internacionales (la globalización y la revolución de la tecnología) están también incluidos en la erosión del Estado nación. A este respecto, no viene mal recordar el significado primigenio de la palabra *crisis*: cambio, esa situación en la que lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no termina de nacer. Todo parece indicar que el destino de los agentes del Estado en su acción externa va indisolublemente unido al de su patrón.

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 de la tercera revolución, si llega, no será 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. Diversas fuerzas centrífugas y centrípetas, 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. Esta 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 superpone 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. Las fronteras que delimitan la soberanía estatal se han desdibujado asimismo por la aparición de fuerzas que operan a horcajadas sobre esos límites. Es el caso de las empresas,

movimientos o grupos de presión transnacionales. O el de economías de regiones colindantes pertenecientes a países diferentes, a las que se refería Kenichi Ohmae en 1995, que ponen en tela de juicio el papel estatal en la regulación de la economía, incluida su dimensión externa.

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. Una tendencia que se manifiesta tanto en el proceso de devolución que pilota 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. De este modo, son frecuentes los desplazamientos al extranjero de representantes de gobiernos autonómicos o municipales. Regiones y ayuntamientos establecen programas de cooperación técnica con países del Tercer Mundo, al margen de sus respectivos gobiernos nacionales. O cooperan a través de las fronteras en temas migratorios, medioambientales, comerciales o sanitarios. Tal 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, 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 intenta 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 quién 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, y esto tal vez tenga algo más que ver con la creciente interdependencia de la sociedad internacional y con una serie de cambios tecnológicos que 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.

Una parte de la autoridad de los Ministerios de Negocios Extranjeros ha ido a parar a gabinetes presidenciales y otra se ha distribuido por otros departamentos ministeriales. Esto último es 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 harto bien sabemos los españoles, la acción del Ministerio del Interior, denominación cada día más irónica, 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 hicieron 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". 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 Ministerios 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. Bueno es decidir que el diálogo constructivo con China es la mejor defensa para nuestros intereses comerciales, la no proliferación de armas de destrucción masiva, la atracción del coloso asiático a lo que llamamos la Comunidad Internacional y 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 otro Secretario de Estado de los Estados Unidos, Schultz. 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 el día a día de la actividad diplomática, esto es, en la

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, los diplomáticos en particular, continuará desempeñando un papel protagonista en la acción exterior. Sólo que compartido con una pluralidad de agentes, en un mundo 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 percepción que se puede tener de la diplomacia oficial clásica como institución en repliegue. Por contradictorio que parezca, la generalización de la diplomacia es un hecho. Su invasión de otras esferas corre paralela a la injerencia de *competidores* en el ámbito tradicional de los Ministerios de Asuntos Exteriores y sus servidores. 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*: 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 la expansión de la diplomacia oficial. El florecimiento de la cooperación entre los Estados y las naciones no podía menos que conllevar el auge de la misma, sea bilateral o multilateral, como uno de sus instrumentos más idóneos. Bienes, capitales, personas e información circulan hoy por el planeta con velocidades y facilidad inusitadas. Ahora bien, estas corrientes han cobrado tal fuerza y caudal, que desbordan los tradicionales cauces de las relaciones internacionales. Todavía no se vislumbra el impacto final sobre la diplomacia de la globalización, movida ésta por una aceleración técnica que no tiene visos de concluir.

En efecto, la *revolución tecnológica* está trayendo cambios trascendentales en la manera de operar de la diplomacia. Mientras la jerarquía constituía el principio rector de su actuación 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 la

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 donde proceden los insumos.

La *era de la información* en la que estamos entrando, sin embargo, no ha hecho disminuir la frecuencia de los viajes y contactos oficiales directos. Todo lo contrario, ha provocado la necesidad de verse complementada con contactos personales más frecuentes. Este efecto multiplicador está apuntalando el renacimiento de la *diplomacia itinerante*, posibilitado principalmente gracias al desarrollo de la aviación comercial durante la segunda mitad del siglo pasado. Uno de los efectos secundarios de esta suerte de retorno a la diplomacia de la Antigüedad podría ser el mantenimiento de una cierta dosis de *politización* de la gestión de las relaciones internacionales, de la mano de gobernantes y enviados especiales convertidos en grandes viajeros, en detrimento del protagonismo de los *técnicos* o diplomáticos. A veces da pues la impresión de que la tecnología es un juego de suma cero, que por un lado confiere un poder nuevo a embajadas y diplomáticos, y por otro se lo sustrae. Conviene por lo tanto relativizar la creencia generalizada de que los avances en los transportes y en las comunicaciones han hecho inevitable la pérdida de relevancia de 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.

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 la concomitante universalización plena de la sociedad internacional, de la que ya no es posible siquiera excluir a los tres o cuatro países que, teóricamente al menos, se autoproclaman comunistas. El fin de los bloques ideológicos ha supuesto más campo para las diplomacias. Todos los países occidentales hemos aumentado nuestra presencia y efectivos diplomáticos en el Este una vez eliminada la traba del comunismo. Otra buena noticia para la diplomacia es que el término de la bipolaridad, sustituida por una incipiente multipolaridad dominada por los Estados Unidos, permite un mayor margen de maniobra a la acción diplomática, antes sin alternativas en sus relaciones con el bloque enemigo o sus países aliados. Adicionalmente, las cuestiones de seguridad han decrecido en importancia en las relaciones entre Estados, en favor de las económicas, comerciales y financieras. El poder en el sistema internacional se apoya menos en el territorio y más en la economía. La geopolítica ha cedido espacio a la geoeconomía. Desde Estados Unidos hasta España, no hay Ministro de AA.EE. que se precie que no sitúe a los objetivos de esta índole en la cúspide de sus prioridades. El nuestro, por ejemplo, lo hacía nada más ser nombrado el pasado mes de mayo.

Con el fin de la Guerra Fría, 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 existen hoy más de quince mil organizaciones no gubernamentales implicadas en estas cuestiones internacionales. Los Parlamentos, depositarios de la soberanía nacional, como también se ha señalado, 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 secretista. El término “diplomacia”, de origen griego, está perdiendo a marchas forzadas su sentido etimológico: mensaje doblado cuyo contenido no puede ser leído. Esta “transformación semántica” 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: acuerdos abiertos a los que se llega abiertamente. Los Ministerios de Asuntos Exteriores, la Administración en general, están dejando de ser una *caja negra*. Las frecuentes declaraciones y comparecencias parlamentarias de los anteriores Ministros de Exteriores y de Defensa, Abel Matutes y Eduardo Serra, durante el conflicto de Kosovo, por ejemplo, forman ya parte de la normalidad.

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 única manera de conjurar los eventuales efectos secundarios de la

intervención de factores externos en la acción exterior. A saber, que la agenda exterior venga determinada por consideraciones ajenas al interés nacional, y lo sea en cambio por preocupaciones sensacionalistas 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: 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. 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 más rigurosa. La mayor diversidad se aprecia asimismo en la procedencia de los candidatos, que abarca cualquier punto de la geografía nacional, no mayoritariamente de Madrid como antaño.

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 autonómicas 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 por lejano, siquiera sea con la mera aquiescencia a lo que nuestros socios comunitarios deseen. El ingreso

de España en la Comunidad Europea ha dotado a nuestra política exterior de una dimensión global. Nos hemos subido a una especie de portaaviones que proyecta *poder exterior*. En particular, nos ha permitido una mayor presencia en Europa del Este y en los países ACP (Asia, Caribe y Pacífico). Al mismo tiempo, 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.

Bruselas se ha convertido 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. 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 es otra posibilidad tal vez cercana, 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 eventualidad del *diplomático europeo*.

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. ¿Cuál es, pues, el papel específico de las representaciones diplomáticas en el siglo XXI? ¿Cómo se han visto afectadas por los cambios anteriormente descritos? 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 repercutido en la composición de las representaciones en el exterior. En el caso de grandes legaciones, 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. Conviene al menos dejar constancia de esta diversidad, y de la complejidad que entraña la variada adscripción jerárquica y funcional del personal de las embajadas, 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 codificadas en Viena en 1961 y 1963 respectivamente, que definen el contenido de la actividad de embajadas y consulados, han ido evolucionando. 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, sus tonalidades 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.

La misión de observación e información de lo que acontece en el extranjero está dejando paso, en gran medida, a otra cualitativamente diferente: la de transmisión de conocimiento, entendido 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, de la sobreabundancia 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. Y examinarlos con ojo crítico y consciente de que algunos gigantes de los medios de comunicación de masas, como la CNN, controlan gran parte de la información y ofrecen una determinada visión de la realidad, frecuentemente americanizada. 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. En esto, se dirá, también están surgiendo competidores en la forma de analistas políticos y consultorías, sobre todo en países como Estados Unidos. Además, la labor informativa es igualmente misión de los servicios secretos, cuyos medios y métodos de trabajo son obviamente diferentes. Esta mayor competencia en el acopio de información y en su análisis es tan real como positiva para la acción diplomática, a pesar del riesgo que entraña de solapamientos y duplicación de esfuerzos. Primero, porque la obliga a un mayor afán por la calidad en este terreno. Y segundo, porque le presta medios efectivos y baratos con los que antes no contaba. En todo caso, 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, frente a una creencia lamentablemente extendida en exceso, 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.

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 se desplazan directamente del país de origen o dictan las instrucciones por vía telegráfica o telefónica. La especialización creciente de 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, como sucede, v.g., en el poderoso COREPER (Comité de Representantes Permanentes) de Bruselas, en ocasiones con un margen de discrecionalidad considerable.

La tradicional tarea de representación fuera del territorio nacional también está sujeta a la evolución. Aquí, si por un lado los avances en los transportes han reducido el papel protocolario en sentido estricto de los embajadores (en el caso, por ejemplo, de la toma de posesión de un Jefe de Estado extranjero), suplantados por mandatarios y enviados procedentes de las capitales (o incluso de Gobiernos regionales o de Ayuntamientos), por otro las legaciones mantienen su importancia como canales para la comunicación oficial con otros Gobiernos (como acontece eventualmente en las presentaciones de Notas de protesta) y para la clarificación de posiciones.

Además, 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 diplomacia antes mencionados. Queda ampliado de este modo el campo y la complejidad de la representación, la información y ocasionalmente la negociación. Incluso es posible ver dentro de delegaciones gubernamentales españolas a mandatarios de la Generalitat de Cataluña, o a representantes de ONGs de derechos humanos en reuniones sobre la Dimensión Humana de la OSCE. El florecimiento de organizaciones y regímenes internacionales derivado de una mayor cooperación entre las naciones ha originado a su vez una ampliación del marco de la información, representación y negociación, funciones antiguamente restringidas casi exclusivamente a lo bilateral, al ámbito intergubernamental, y la consolidación con rasgos específicos de lo que se conoce como *diplomacia multilateral*.

La cuarta función clásica de la diplomacia, la protección y promoción de los intereses nacionales, corre paralela al alza de la interdependencia mundial. De un lado, crecen en número y tamaño los intereses sectoriales que atender, sean estos comerciales, culturales, tecnológicos, políticos, de seguridad y defensa, turísticos o medioambientales. De otro, 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.

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. Algunos dirán que aunque su actividad esté aumentando, la trascendencia política de la misma va disminuyendo en favor de las capitales. Ni está claro que esté sucediendo, ni es bueno que suceda. ¿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. Y en la práctica, así es en gran parte de los casos, en los que las Misiones diplomáticas obran *salvo instrucciones en contrario de V.E.*(la capital). Probablemente la tendencia se dirija hacia la 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 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.

La ventaja comparativa del diplomático

A pesar de los avatares que están afectando al ejercicio de la diplomacia, tanto si se la entiende en sentido oficial o estricto como en sentido amplio, ésta 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. 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. El valor añadido de estos profesionales residirá cada vez más en su rol de impulsores y coordinadores de todos los intereses nacionales, así como en su dominio de la técnica de negociación en foros multi y

bilaterales, y en la especialización en áreas en crecimiento, como son la diplomacia preventiva y las funciones consulares. La actividad diplomática se está tornando más compleja, lo cual está exigiendo ya unos agentes particularmente cualificados.

La diversidad de partícipes y factores en el proceso de elaboración de la política exterior presenta un grave riesgo: la incoherencia en su formulación. Cuanto mayor y más variado es el número de contribuyentes a la acción exterior del Estado, más grande es el peligro de que la racionalidad no presida la toma de las correspondientes decisiones. Graham Allison, en su *Esencia de la decisión*, lo ha explicado con meridiana claridad, tomando como ejemplo a los Estados Unidos. Son los intereses nacionales del país concernido los que pierden. Probablemente es Estados Unidos el país donde la política exterior es más compleja y, para los indocumentados, más torpe. 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 el papel de coordinador.

En realidad, lo ha asumido ya. En las capitales, 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, con dimensiones múltiples, como podrían ser las de medio ambiente y de comercio exterior, por ejemplo. La coordinación puede

abarcar a agentes no estatales, caso de las recientes negociaciones para la firma de un Protocolo sobre el *niño soldado* en el marco de las Naciones Unidas, en las que se precisa llegar a un entendimiento con organizaciones no gubernamentales, además de entre los Ministerios competentes (Asuntos Exteriores, Defensa y Asuntos Sociales). Los conflictos de competencias también pueden producirse en el exterior, entre las distintas agregadurías sectoriales cobijadas en una embajada.

Tensiones que hay que resolver, de ahí la necesidad de crear mecanismos de arbitraje de estas diferencias. En España, el denominado *principio de unidad de acción en el exterior*, situó ya en su día al embajador en la posición de árbitro, en el ámbito de la embajada. En las capitales, los Ministerios de Asuntos Exteriores cumplían habitualmente esa función. El importe en juego ha ido llevando progresivamente a los Consejos de Ministros los problemas más espinosos. El modelo del Consejo de Seguridad norteamericano, situado a la vera 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 abundan en España las reuniones y los contactos interministeriales, y de Exteriores con las administraciones autonómicas y locales.

¿Quedará la labor del diplomático circunscrita a tareas formales de coordinar expertos y mediar en sus divergencias? No parece que vaya a ser así, ni que deba serlo. Pervive al menos un área inmune a la competencia de otras ramas de la administración: el seguimiento de los avatares políticos del planeta. Y quien dice *políticos*, dice *un poco de todos*. Por su especial vinculación al proceso de toma de decisiones conocido como la política exterior, no se puede dejar la función de información y análisis político exclusivamente a periodistas o académicos, como se ha señalado anteriormente.

Quizá en las grandes embajadas los agregados sectoriales (de economía y comercio, de defensa, de trabajo, de información, de cooperación, de agricultura o de industria) ya han sustituido a los miembros de *la Carrera* en el ámbito de sus competencias. Pero no hay que olvidar que para la mayoría de los países, incluidos los de tamaño medio como el nuestro, la mayoría de las representaciones son de reducidas dimensiones y no permiten albergar a expertos de muchos Ministerios. El diplomático, con su formación generalista y su experiencia en asuntos extranjeros, cuenta aquí con una gran ventaja.

Por otro lado, la evolución del mundo antes descrita est  poniendo el énfasis en algunas funciones para cuyo ejercicio los diplomáticos están especialmente bien situados. El impresionante aumento de la circulación de las personas, con carácter temporal o permanente, está incrementando la importancia de las funciones consulares. Adicionalmente, proliferan las reuniones en organizaciones internacionales y las conferencias multilaterales como la de Río de Janeiro en 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la de Viena en 1993 sobre Derechos

Humanos o la del Cairo en 1994 sobre Población y Desarrollo. 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 póstuma tenga ánimo exhaustivo, la eclosión de conflictos internos reclama el acento en la diplomacia preventiva y en sus especialistas.

Una reflexión final 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 con buena fortuna 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 la política exterior.

La adaptación al siglo XXI

Si es cierto que las circunstancias actuales han acrecentado la relevancia de los asuntos internacionales en general y de la diplomacia oficial en particular, y por añadidura han introducido mayor complejidad en el desempeño de las funciones diplomáticas, el corolario no puede ser otro que 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, *mutatis mutandis*, la adopción de métodos organizativos de probado éxito en el mundo empresarial o privado, cosa igualmente aplicable a otras secciones de la Administración. Todo parece indicar que cierta sustitución de procedimientos de *orden y mando*, cierta autonomía y responsabilización de las unidades laborales y de los trabajadores, se traducen en un incremento de la motivación y de la productividad.

Algunas habilidades serán más necesarias en el siglo XXI. El diplomático de nuevo cuño tendrá que cultivar especialmente su capacidad analítica, de liderazgo y 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.

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. Quizá sean útiles la instauración de nuevos mecanismos, foros o procedimientos que faciliten esa comunicación multidireccional.

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. 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, ya lo está haciendo. Irónicamente, en Estados Unidos, el país pionero en el progreso tecnológico, el

Departamento de Estado sigue utilizando el viejo medio del cable telegráfico. Algo que incluso su homólogo de Defensa, donde precisamente se fecundó la idea de la red, considera obsoleto. 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. Ver de qué manera se pueden fomentar los intereses nacionales tal vez incluso imitando ejemplos como el de Jody Williams, quién 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 almacenamiento 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*.

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 en las páginas de *Foreign Affairs* en 1997, 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. Esta es su oportunidad.

El desafío de la diplomacia compartida vale asimismo para el resto de agentes, estatales y no estatales, involucrados en la gestión de las relaciones internacionales. Les espera igualmente un largo proceso de aprendizaje. Cuanto antes se inicie la reflexión encaminada a forjar un modelo cooperativo para la elaboración de la política exterior, antes saldrán ganando diplomáticos y no diplomáticos y, en último término, el interés nacional, *ratio* suprema de la política exterior. Entretanto, queda en el aire una duda: ¿producirá la mano oculta del emergente libre mercado de la diplomacia un funcionamiento más eficiente y armonioso de la sociedad internacional?