

## CAPÍTULO XIX

### ESTRUCTURA, FUNCIÓN Y FINES DE LA DIPLOMACIA

1. Esencia y sentido de la diplomacia . . . . .	245
2. Estructura y función del Derecho Diplomático . . . . .	247
3. Tipos de diplomacia . . . . .	250
4. Procedimientos y lenguajes diplomáticos . . . . .	254
5. Tensión intencional entre el diplomático real y el Diplomático ideal . . . . .	257
6. Vieja y nueva diplomacia . . . . .	261

## CAPÍTULO XIX

### ESTRUCTURA, FUNCIÓN Y FINES DE LA DIPLOMACIA

**SUMARIO:** 1. *Esencia y sentido de la diplomacia.* 2. *Estructura y función del Derecho Diplomático.* 3. *Tipos de diplomacia.* 4. *Procedimientos y lenguajes diplomáticos.* 5. *Tensión intencional entre el diplomático real y el diplomático ideal.* 6. *Vieja y nueva diplomacia.*

#### 1. *Esencia y sentido de la diplomacia*

La palabra diplomacia proviene del vocablo griego diploma (diploma), el cual a su vez toma su origen del verbo diploún (diploún), que significa doblar, plegar. El diploma era un documento oficial o acta autorizada por el jefe de Estado, y que confería, a su destinatario, ciertos privilegios. El documento se entregaba doblado, y contenía una recomendación oficial —con ciertos poderes— para aquellos funcionarios que se dirigían a otro país o provincia de un Imperio. El portador del “pliego” o diploma era *ipso facto* un diplomático.

El término diplomacia reviste tres acepciones fundamentales: 1) ciencia o conocimiento de los intereses y relaciones de unas naciones con otras; 2) servicio de los Estados en sus relaciones internacionales; 3) fig. y fam, cortesanía aparente e interesada.<sup>123</sup> La primera acepción se refiere al aspecto científico; la segunda, al aspecto organizacional; la tercera, al arte de negociar. La diplomacia es ciencia y arte. Como ciencia, la diplomacia es el conocimiento del conjunto de reglas relativas a las relaciones entre los Estados, tal como resultan de sus intereses recíprocos, del Derecho Internacional positivo y del Derecho de Gentes. Como arte, es la aplicación de estas mismas reglas ante un gobierno extranjero. El diplomático no sólo vela por los intereses, los derechos y la dignidad de su patria, sino que administra, en buena parte, los negocios internacionales y dirige o prosigue las negociaciones políticas, con-

<sup>123</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 18a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1956.

forme a las instrucciones recibidas por su gobierno. Adviértase que por mucha ciencia que se aplique en la gestión de las diferencias y litigios entre Estados, poco se lograría sin habilidad, lucidez, prudencia, sutileza y muchas otras cualidades que debe tener el diplomático y que perfecciona en la práctica de su carrera.

En la vida diaria se suele decir que una persona “actúa con diplomacia”, cuando tramita hábilmente un negocio, sin desbarrar, sin cometer errores irremediables que malograrían la negociación. La diplomacia utiliza la inteligencia y la paciencia, en vez de las armas y la violencia.

Los Estados, desde la más lejana antigüedad, han confiado su representación a personajes de confianza para que realicen misiones políticas y negociaciones mercantiles. Las embajadas empezaron por ser temporales —embajadas *at large*, en términos contemporáneos— y se constituyeron, después, en misiones permanentes, sin desaparecer los embajadores extraordinarios. Demóstenes, el egregio orador ateniense, actuó como embajador extraordinario y plenipotenciario ante Filipo de Macedonia, cuatro siglos antes de que naciera Cristo. Una larga e ilustre tradición de misiones temporales y permanentes acompaña a la historia de la diplomacia: *Nisristartas* (embajadores extraordinarios); *Parimitartas* (embajadores permanentes o semipermanentes); *Sasanaharabs* (portadores de mensajes) en la India; *Presbei* en la antigua Grecia; *Legati* (de la Iglesia y del Senado) en Roma. De la diplomacia rudimentaria —no exenta de corrupción y de falsedad— practicada en la época de Luis XI de Francia y Fernando el Católico de España, a la diplomacia de la República de Venecia —pulida, técnica y permanente—, media un buen trecho. En la modernidad, la diplomacia recluta a sus representantes entre los hombres más sabios y destacados de cada nación. El método y el ceremonial se va tornando difícil y laborioso. Los intereses comerciales y las presiones políticas la oprimen, pero no la suprimen. En esta *era de la barbarie técnica*, como le llama Alfonso Reyes, “las audacias del especialista irrumpen, hasta inhumanos extremos, en el seno de cuestiones que son, por naturaleza, de orden universal y ‘humanístico’. Lo que debiera ser conversación entre aptos se ha vuelto histórica discusión al aire libre, y ella mantiene a los pueblos en estado de exaltación y guerra fría, cuyas consecuencias sobre el equilibrio nervioso de las generaciones tienen que ser funestas. Y en cuanto a nuestras repúblicas hermanas —apunta el regiomontano universal—, ya se sabe que son singularmente afectas a emplear los cargos diplomá-

ticos como un recurso para deshacerse de políticos indeseables”.<sup>124</sup> No son las artimañas, ni el *bluff*, ni las falsas propagandas, ni las quintas columnas, ni la guerra de nervios lo que asegurará la permanencia de la diplomacia; sino la lucidez de los argumentos, la contundencia de la razón sin apoyaturas en las armas, las aspiraciones justas dentro de sanos principios de convivencia. “Mas vale maña que fuerza”, reza el refrán popular. Este dicho de la sabiduría de los pueblos se aplica a la diplomacia, siempre que por maña no se entienda marrullería. Sabemos que los pueblos pequeños e indefensos entran en la lid —ante las superpotencias— con sus argumentos desnudos, con el solo poder de la razón, sin poder blandir amenaza alguna. “Como los juncos, esos pueblos han de saber doblegarse al paso del vendaval brutalmente arrollador, pero conservando siempre la facultad viril de reerguirse, indispensable para su vida nacional”, observa José Lion Depetre.<sup>125</sup> Noble y grave, el auténtico diplomático está dotado de una calma imponente. ¿De dónde proviene esa misteriosa calma? Próximamente, de saber juzgar y dirigir los sucesos humanos sujetándose a la vieja norma de la sensatez. En última instancia, la calma imponente del gran diplomático revela una fe en la Suprema Realidad irrespectiva que le sitúa por encima de todo amor propio mezquino de los pequeños éxitos.

El sentido de la diplomacia, emergiendo de su más límpida esencia, es el de evitar guerras y armonizar intereses en el ámbito internacional. Pero ese sentido de la institución no se cumpliría sin el marco del Derecho Diplomático.

## 2. Estructura y función del Derecho Diplomático

El manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación, objeto de la diplomacia, se desarrolla dentro de un conjunto de reglas jurídicas que forman parte del Derecho Internacional Público. El Derecho Diplomático tiene una estructura y una función. Se estructura con agentes diplomáticos (embajadores, legados, nuncios papales, enviados extraordinarios, ministros plenipotenciarios, ministros residentes, encargados de negocios), cuyo reclutamiento, cualidades, condiciones, precedencia, prerrogativas e inmunidades son objeto de reglamentación más o menos prolija. Funciona como

<sup>124</sup> Reyes, Alfonso, “Prólogo” al *Derecho diplomático* de Lion Depetre, México, Textos Universitarios, 1974 pp. 7 y 8.

<sup>125</sup> Lion Depetre, José, *op. cit.*, *supra* nota 124, p. 29.

servicio exterior administrado por una cancillería, como derecho de misión, como envío y actuación de los agentes, como ceremonial. Los actos del Derecho Internacional —técnica, firma, modalidades, ceremonial, etcétera—, son regulados por el Derecho Diplomático. Inestable, evolutivo, costumbrista, el Derecho Diplomático va adquiriendo una codificación fragmentaria y una seguridad doctrinaria. A esa consolidación científica, mucho han contribuido el Instituto de Derecho Internacional, *The American Institute of International Law*, las conferencias de La Haya, las conferencias pan-americanas, los convenios internacionales y los tratadistas contemporáneos. *Podría definirse el Derecho Diplomático como la rama del Derecho Internacional Público que versa sobre la representación exterior de los Estados en su política y en sus negociaciones interestatales.*

Adviértase que en la definición que me he permitido proponer hablo de la representación exterior de los Estados en su política y en sus negociaciones interestatales, sin pretender que la política exterior sea trazada por los agentes diplomáticos. Ante todo, es preciso distinguir entre *política exterior y negociación*. El embajador no formula la política exterior, pero sí coadyuva a realizarla. En cuanto a la negociación, corre de su cuenta, de acuerdo con las instrucciones y los poderes recibidos. El Derecho Diplomático se centra en el aspecto “ejecutivo” del problema de las relaciones internacionales.

La relación ordenada de las relaciones “intergentes” es tan antigua como la historia humana. Los teóricos de la diplomacia, en el siglo xvii, adornaron su respetable misión con el recuerdo de los ángeles que servían como mensajeros entre el cielo y la tierra. También los salvajes negociaban con otros salvajes, hartos de batallas y ávidos de treguas. Los emisarios tuvieron, desde un principio, ciertas inmunidades y privilegios. Y aunque hoy en día ya no se les considere, como personas “sagradas”, las naciones civilizadas de la tierra siguen respetando esas inmunidades y privilegios y condenan los atropellos contra embajadores y personal diplomático que se cometen en ciertas partes del mundo. Los griegos establecieron un sistema de relaciones diplomáticas permanentes, reconocieron ciertas inmunidades y se ajustaron a una “ley” situada por encima de las conveniencias del momento y de los intereses nacionales inmediatos, en vez de apelar a la astucia y a la violencia. Pero fueron los romanos los que forjaron un *ius gentium*, aplicable entre ciudadanos y extranjeros. La doctrina romana de los

contratos, cimentada sobre la máxima *pacta sunt servanda*, otorga validez a los convenios internacionales, establece ciertos principios de la conducta internacional y opera con una idea fundamental de Derecho suprallegal —*ius naturale*— aplicable a todas las razas y en todas las circunstancias, saturando de equidad y razón. Ese deber de fidelidad a los compromisos está simbolizado en la historia de Régulo, el hombre que prefirió sacrificar su vida antes que quebrantar su promesa a los cartagineses. No cabe decir que estas contribuciones sirvieron más a la teoría de la diplomacia que a su práctica, porque sería desconocer que la teoría precede a la práctica y que las prácticas valiosas y realmente vitales descansan en teorías de la misma índole.

Del heraldo al orador. Del orador al observador avezado. Este proceso lento culmina en los Estados italianos del siglo xv, con sus embajadores permanentes y profesionales. En el Congreso de Viena de 1815 quedan plasmadas las reglas de la profesión diplomática, mediante acuerdo internacional, y definido, en marco legal, el *status* del diplomático.

La ciencia de la diplomacia basada, sobre los precedentes y la experiencia, se forja en la cancillería papel y entre los “archiveros mayores”. El Servicio Exterior de cualquier país contemporáneo civilizado está altamente tecnificado. El *Foreign Office* británico, para servirnos de un buen ejemplo, cuenta con un cuerpo de especialistas en procedimiento diplomático (la Sección de Tratados), un estado mayor, muy competente, de técnicos en precedentes (la Biblioteca) y un grupo de peritos empapados en las sutilezas de la redacción de tratados y en Derecho Internacional (asesores jurídicos). Estos elementos científicos y eruditos son de vital importancia para el buen funcionamiento de la práctica diplomática. No cabe incurrir en faltas de precisión. No es permisible pasar por alto precedentes. Se requieren observadores avezados de las condiciones extranjeras para evaluar rigurosamente la política de otros países.

La moderna técnica diplomática surge en Italia, antes de que adviniese propiamente la modernidad. Durante los siglos xiii y xiv los estados-ciudades italianos se encuentran vinculados —fuera de la organización feudal— por intereses comunes y separados por feroces rivalidades. En la lucha por el poder se concertan combinaciones y alianzas con afán de predominio. Emerge a la escena el estadista-diplomático. La preocupación por la precedencia acarrea “disputas, empujones y pinchazos indecorosos en las antecá-

maras reales” (Harold Nicolson). Pero Italia, madre de la diplomacia organizada o profesional, puede jactarse de haber tenido embajadores como Dante, Petrarca y Bocaccio y, años más tarde, Maquiavelo y Guicciardini.

En el Reglamento fechado el 19 de marzo de 1815, y en las normas subsiguientes del Congreso de Aquisgrán, se fijaron los servicios diplomáticos y la representación de los Estados con cuatro categorías de representantes: 1) embajadores, legados y nuncios papales; 2) enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios; 3) ministros residentes; 4) encargados de negocios. La prioridad en el nombramiento privó sobre la categoría e importancia relativas del Estado propio del embajador. Detrás del decano del cuerpo diplomático —el embajador más antiguo— se colocaban los demás embajadores siguiendo un riguroso orden cronológico. El lento proceso del Derecho Diplomático prosigue en nuestros días. A su vera existe toda una complicada maquinaria burocrática y una teoría diplomática vital y rica en desarrollos. Examinemos, a continuación, los tipos de diplomacia.

### 3. *Tipos de diplomacia*

Si la diplomacia está al servicio del público, no debemos sorprendernos de que Woodrow Wilson haya hablado de “diplomacia a la luz del día”. Lo que sorprende es que a menos de un año después de su solemne proclamación se entregase a negociaciones ocultas que cristalizaron en el desafortunado e injusto Tratado de Versalles. El artículo 18 del Pacto de la Sociedad de Naciones, preceptuaba: “Todo tratado o compromiso internacional que firme, de aquí en adelante, cualquiera de los miembros de la Sociedad, deberá ser registrado inmediatamente en la Secretaría y publicado por ésta tan pronto como sea posible. Ninguno de tales tratados o compromisos internacionales será obligatorio mientras no sea registrado en dicha forma.” Quedaba consagrada en texto legal la “diplomacia a la luz del día” que Woodrow Wilson había prohibido en el primero de los catorce puntos: en el futuro existirían “pactos públicos de paz a los que se llegaría públicamente, después de lo cual no habría entendimientos internacionales secretos de ninguna especie”. Lo cierto es que en las negociaciones del Tratado de Versalles se excluyó a Alemania y sus aliados; se mantuvo deliberadamente en la ignorancia de las negociaciones, en todas sus etapas, a las pequeñas potencias; se privó a la prensa de in-

formación auténtica y se resguardó, a bayoneta calada, el encierro de Wilson con Lloyd George y Clemenceau. Lo que había sucedido no era, precisamente, una *diplomacia a la luz del día*, sino una *diplomacia en tinieblas*. Wilson, pese a su innegable talento y a su nobleza de carácter, no advirtió la enorme diferencia que media entre los “pactos públicos” y los “pactos concertados públicamente”. El Tratado de Versalles fue un pacto público, pero no fue un pacto concertado públicamente. La diplomacia democrática, anunciada por Wilson, no sólo no ha podido abolir los tratados secretos, sino que no ha conseguido superar la irresponsabilidad del pueblo soberano. Hay algunos otros problemas no menos graves: la ignorancia del electorado en materia de asuntos exteriores, la dilación de la opinión pública para digerir los problemas de política exterior, la vaguedad sentimental y la imprecisión conceptual, el inconveniente de la indiscreción y de la insensatez de algunos medios de difusión que se cobijan con el derecho de libre expresión.

Con todos los defectos apuntados, la diplomacia democrática es muy superior a la democracia antidemocrática. No tiene por qué ser ineficaz y evita los peligros y las monstruosidades de cualquier sistema totalitario.

El arte de negociar acuerdos en forma precisa y ratificable, adopta variados estilos. Por eso, se habla de diplomacia norteamericana y de diplomacia rusa, de diplomacia británica y de diplomacia francesa, de diplomacia de las grandes potencias y de diplomacia de las pequeñas potencias. Hay modelos o arquetipos permanentes y universales de negociación. Se habla, por ejemplo, del principio del trato limpio y del arreglo mediante el compromiso, por parte de los diplomáticos ingleses. En términos generales, se habla del *optimismo británico* y del *pesimismo norteamericano*. “Resulta realmente extraño —observa Harold Nicolson— que, mientras un hombre de negocios norteamericano negocia con sus colegas extranjeros animado de un espíritu de confianza en sí mismo rayano en la temeridad, el diplomático norteamericano ante los diplomáticos continentales se deja dominar por la desconfianza y el pesimismo.”<sup>126</sup> No obstante, el citado diplomático inglés encuentra razonables, hábiles, bien informados, exactos e inmensamente dignos de confianza a los negociadores norteamericanos. Nicolson se deja llevar de su optimismo británico y no

<sup>126</sup> Nicolson, Harold, *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955, p. 101.

advierte la propia autocrítica de los norteamericanos en obras como *The Ugly American*. Las indiscreciones de algunos diplomáticos norteamericanos, en capitales de América Latina y de Europa, son de antología. Después de todo, el servicio exterior norteamericano, en su fase profesional, es de fecha reciente. Nada tiene de extraño que apenas se empiece a depurar la particular técnica diplomática. Por otra parte, hay que tomar en cuenta “la fiscalización, celosa y casi totalmente ignorante, de que son objeto por parte de los comités del Senado”, los diplomáticos norteamericanos.

El diplomático británico es lento, no trata de impresionar, resulta poco brillante; pero está sumamente bien informado, obtiene la confianza de gobiernos extranjeros y se mantiene imperturbable en momentos críticos. Sus principios mercantiles de la moderación, del trato equitativo, la justicia racional, el crédito, el compromiso y la desconfianza en sorpresas y extremos sensacionales, le ha dado buenos resultados. El principio del equilibrio del poder, que impregna toda la política exterior británica, ha entrado en seria crisis, desde hace algunos años. “El equilibrio de poder en Europa —escribió Lord John Russel en 1859— significa, en efecto, la independencia de sus diversos Estados.” Lo cierto es que el equilibrio de poder —tan precario siempre— ha llevado a la carrera armamentista y a la guerra. Si Lord John Russel viviese después de las dos guerras mundiales se tapanía la cara al releer su tesis. La diplomacia británica ha sido empírica y oportunista. Cuando le preguntaron a Federico el Grande cómo definiría el sistema británico, replicó agudamente: “Los ingleses no tienen sistema.” Pero yo diría que no lo tienen porque les conviene no tenerlo —tal es el caso de la *Commonwealth* británica—, porque lucran con la indefinición. Mientras Inglaterra ha alternado, el aislamiento con la intervención, la política exterior de Francia ha estado obsesionada y determinada por algún enemigo secular. Alemania e Italia, en los últimos tiempos, han concebido su diplomacia en torno a ambiciones planeadas.

La teoría alemana de la diplomacia, al menos hasta fecha reciente, difiere del concepto mercantil o de tendero de los británicos y se desplaza hacia un concepto “heroico” o “guerrero” de la política exterior. Sin clara definición geográfica, racial e histórica, los germanos —dotados de sólidas y admirables virtudes— buscan, con nerviosa incertidumbre, un centro de gravedad un tanto místico y una “política de poder” (*Machtpolitik*) que suscita miedo y desconfianza. Esa política exterior ha producido, como reacción,

alianzas en contra de la *Kultur* alemana. Los antiguos ideales profesados por la Orden Teutónica de los Caballeros Alemanes (siglo XIII), subsisten de alguna manera en el pueblo alemán que busca una unión mística con las fuerzas elementales de la naturaleza y que siente, como pocos, esa peculiar *Weltschmerz*, que los latinos llamaron *lacrimae rerum*. Alemania, apunta Fichte, es un “pueblo primordial” (*Urvolk*). Alemania, apunta Sieburg, es un destino, no una forma de vida. “Los embajadores alemanes anteriores a la Primera Guerra Mundial —escribe el diplomático inglés H. Nicolson— procedían, de ordinario, de la carrera y habían adquirido, en consecuencia, un sentido más claro de los intereses comunes de Europa y una comprensión más viva de la psicología extranjera que la que poseían los burócratas de Berlín. Resulta casi mágico leer los despachos y memorias de esos diplomáticos y observar con cuánta frecuencia el emperador o sus cancilleres ignoraban o interpretaban torcidamente sus consejos, o no hacían caso de ellos.”<sup>127</sup> La moderación de los buenos diplomáticos alemanes, su prudencia y su rectitud, ha sido interpretada en Berlín como debilidad antialemana. Los resultados han sido catastróficos. Alemania, la nación que más altas y valiosas contribuciones ha dado a la cultura contemporánea, ha carecido de tacto, de medida en su política exterior.

La política exterior francesa —caracterizada por la rigidez— ha estado dominada por el miedo a sus vecinos alemanes. Aunque no muy tolerantes, los diplomáticos franceses poseen un inocultable atractivo social, una considerable facultad de persuasión y una agudeza de observación. El “chauvinismo” les obnubila con frecuencia. Piensan —erróneamente por cierto— en la superioridad de la cultura francesa sobre toda otra cultura. Este provincianismo chauvinista les ha acarreado, en no escasas ocasiones, cierta impopularidad. “Tan convencido está el francés medio de su propia superioridad intelectual, tan consciente es de la superioridad de su propia cultura que a veces le resulta difícil ocultar su impaciencia ante los bárbaros que habitan otros países. Y con ello ofenden”, observa Nicolson.<sup>128</sup> El exclusivismo y la concentración en los intereses de Francia, oscurece la visión de los pensamientos y de los sentimientos de las demás naciones. De ahí la ineficacia que tan a menudo muestra la lógica y rígida diplomacia francesa.

La ágil diplomacia de los italianos proviene del sentido de la

<sup>127</sup> Nicolson, Harold, *op. cit.*, *supra* nota 126, p. 117.

<sup>128</sup> Nicolson, Harold, *ibid.*, p. 118.

oportunidad y de la destreza en la maniobra de aquellos sagaces diplomáticos de las ciudades italianas renacentistas. Los italianos, a diferencia de los alemanes, no pretenden sustentar la diplomacia sobre el poder, sino al contrario, cimentar el poder sobre la diplomacia. Mientras los franceses buscan aliados permanentes contra sus enemigos de siempre, los italianos cambian de aliados y de enemigos. Los diplomáticos italianos son lúcidos y hábiles negociadores.

La diplomacia mexicana, si descontamos los políticos en ostracismo, ha probado ser muy digna y muy mesurada. Ese sentido de la tolerancia que tiene el mexicano, ese carácter cortés, pulido, disimulado, tiene mucho que decir en un mundo tenso, crispado, que vive en barricadas. El diplomático mexicano suaviza tensiones y tiende puentes de entendimiento. Las vacilaciones de nuestras cancillerías en los diversos sexenios malogran muchos de los mejores triunfos de la diplomacia mexicana.

No basta apuntar los tipos de diplomacia, menester es precisar procedimientos y lenguajes diplomáticos.

#### 4. *Procedimientos y lenguajes diplomáticos*

La plenipotencia se otorga a un embajador que tenga el encargo de concertar un tratado o de negociar un asunto particular con un Estado determinado. Éste es el caso de la plenipotencia *stricto sensu*. Cabe, también, una plenipotencia *lato sensu* con miras a una gestión general, amplia y prolongada.

La carta credencial es el instrumento que autoriza al diplomático ante el gobierno acreditario, rogándole dispensar la confianza, la acogida y los honores que a su rango corresponden.

Todo embajador, ministro o encargado de negocios recibe instrucciones, es decir, indicaciones dadas por su gobierno para desempeñar satisfactoriamente su misión diplomática. Trátase de un plan regulador de trabajo, de directrices e intenciones del gobierno acreditante para cumplimentar una misión ante el gobierno acreditario. Las instrucciones son, en frase gráfica acuñada por De Szilassy, “el breviario político del enviado”. No cabe salirse de las instrucciones, salvo autorización expresa del gobierno acreditante. Clásicamente, las instrucciones contenían cuatro partes fundamentales: 1) descripción panorámica de la política seguida por el país acreditario; 2) conclusiones generales deducidas del estudio socio-político; 3) gestión a realizar; 4) instrucciones propiamente dichas

con énfasis sobre los diferentes asuntos pendientes de resolución. Las facilidades en materia de comunicación permiten modificar instrucciones y simplificar aquel solemne y precioso documento que se le entregaba al diplomático enviado. Las instrucciones demasiado ambiguas propician equívocos imputables a la cancillería de origen. En caso de duda y cuando la comunicación del embajador o enviado diplomático con su gobierno no sea factible y surja la decisión, el diplomático podrá salvar su responsabilidad firmando *ad referendum* o *sub spe rati*, esto es, bajo reserva de ratificación por parte de su gobierno. En caso de que las negociaciones llevasen al fracaso, de seguir al pie de la letra las instrucciones, el diplomático podrá separarse provisoriamente de las negociaciones y solicitar nuevas instrucciones en consonancia con las nuevas circunstancias y situaciones. Las resoluciones personales, en casos extremos, son autodeterminaciones que pueden acarrear rotundos éxitos o fracasos definitivos en la carrera diplomática. Es el riesgo que tiene que correr todo auténtico diplomático. Las instrucciones son estrictamente personales y secretas. Sólo el enviado y la superioridad deben conocer las apreciaciones sobre la política del país acreditario, sus gobernantes y sus tácticas. En ocasiones, las instrucciones son cifradas. En todo caso, siempre es de esperarse discreción profesional del diplomático. Otras veces, las instrucciones son dobles: circunspectas y reducidas las destinadas a exhibirse, y explícitas y más extensas las secretas. Las instrucciones dobles suelen emplearse cuando se trata de acciones conjuntas, o en las negociaciones mercantiles con estadísticas y datos económicos. La ética profesional, en estos casos, preceptúa la veracidad de ambas instrucciones, aunque no se esté obligado a manifestar todos los datos. Los criptogramas más complicados —de clave simple o de doble clave— no son cifras inviolables. Los procedimientos de la “reja” —cartón con agujeros que coinciden con las líneas del escrito— y de la “cinta” sólo sirve para textos muy cortos, aunque sea más seguro que el sistema de claves. En su *Traité de diplomatie*, Genet presenta un catálogo del lenguaje cifrado, en el que se puede advertir el ingenio del hombre por inventar formas convencionales de lenguaje secreto. “Otro procedimiento ingenioso consiste en escoger la edición de un libro cualquiera, y determinar tres números de clave: el primer número será el de la página, el segundo el de la línea y el tercero el de la palabra de esa línea. Cada palabra cifrada exigirá tres números, y si el libro es conocido únicamente por el que cifra y el que descifra, el secreto es

perfecto.” Pero más allá de técnicas ingeniosas en el intercambio misterioso del pensamiento está la función y el sentido de la diplomacia. Los procedimientos son neutros; pueden servir para bien o para mal.

En lenguaje diplomático se denomina *placet* al asentimiento que el Estado acreditario otorga al Estado acreditante cuando nombra un representante diplomático. Trátase de una consulta previa. La persona propuesta puede ser “grata” o “non grata”. No hay obligación de manifestar los motivos por los que rehúsa el *placet* y se considera como persona “non grata” a cierto diplomático propuesto. Se trata de una costumbre internacional. El Instituto Americano de Derecho Internacional —artículo 10 del proyecto número 22— así lo reconoce. Cabe declarar “persona non grata” a un embajador acreditado con anterioridad, por sus actividades de espionaje o por indebidas interferencias en la política interna del país acreditario.

En la entrega de cartas credenciales al ministro de Relaciones Exteriores, el embajador pronunciará un breve discurso —de ser posible en el idioma del país acreditario— y hablará del objeto de su embajada en términos de buena amistad y de interés común.

La misión diplomática (embajador, consejero, secretarios, agregados, canciller, cónsules, funcionarios administrativos) está constituida por todo el personal de una legación. Los agregados comerciales, cuya importancia en los tiempos actuales no es preciso destacar, suelen tener oficina y funcionarios propios, aunque coordinados con la embajada. Los “correos de gabinete” aseguran la transmisión de la correspondencia diplomática de modo discreto, con pasaporte diplomático, aunque no figuren en la lista diplomática. El cuerpo consular posee un estatuto diferente al del cuerpo diplomático.

La gestión diplomática —planteamiento, discusión y resolución de problemas y negociaciones— depende, en buena parte, de la habilidad, tacto, simpatía personal y preparación antecedente del diplomático. Tres actividades fundamentales están comprendidas en la gestión diplomática: 1) *negociar*; 2) *observar*; 3) *proteger a sus connacionales*. El *savoir faire* no está, no debe estar, reñido con la ética. La redacción de los despachos contiene el material necesario que debe conocer el gobierno acreditante, sin adornos retóricos, y de la manera necesaria. De ahí la necesidad de un curso de estilo diplomático. La legación maneja *fuentes oficiales* (noticias provenientes del Ministerio de Relaciones Exteriores),

*fuentes oficiosas* (periódicos, revistas, declaraciones de personajes) y *fuentes particulares*. Las negociaciones se verifican por notas firmadas, notas verbales, declaraciones, memorándum. En estas negociaciones cabe recordar dos sabios adagios latinos: “*suaviter in modo, fortiter in re*” y “*verba volant; scripta manent*”. La declaración —siempre cauta— se utiliza para aclarar o rebatir cierto punto de política o para establecer determinada línea de actuación en política internacional.

El *ceremonial* —“la galantería de los Estados”, en términos de Pradier-Fodère— es un código o formulario de cortesías empleadas entre los Estados, los jefes de Estado y los diplomáticos acreditados en las relaciones internacionales. Honores reales, precedencia de jefes de Estado, lugares, recepciones, protocolo diplomático; todo ello está cubierto por el difícil y complicado ceremonial.

Desde la Edad Media hasta la Paz de Westfalia —más de diez siglos— imperó el latín como lengua oficial de la diplomacia. En el siglo XVIII, la lengua francesa se convierte en lengua internacional. A fines del siglo XIX y a principios del siglo XX se deja sentir el general e inocultable empleo del inglés —que desplaza al francés— en el ambiente económico y en el ambiente diplomático. El español, hablado por veinte naciones, se va abriendo paso no tan sólo por el crecido número de quienes lo hablan, sino por ser un idioma, armonioso, claro, enérgico. La Carta de las Naciones Unidas está redactada en chino, francés, ruso, inglés y español. Nuestra lengua se equipara al inglés y al francés como idioma oficial y de trabajo en la Organización de las Naciones Unidas.

Cuando se habla de lenguaje diplomático se apunta a tres diferentes acepciones: *a)* lenguaje oral o escrito empleado por diplomáticos; *b)* frases técnicas —generalmente latinas— que integran el vocabulario diplomático en uso; *c)* cauteloso hablar que permanece por debajo de la realidad.

El lenguaje diplomático —cualquiera que sea— es tan sólo instrumento —mejor o peor— para aplicar la inteligencia y el tacto a la dirección de las relaciones gubernamentales interestatales. Y aquí es preciso estudiar la tensión intencional entre el diplomático y el diplomático ideal.

##### **5. Tensión intencional entre el diplomático real y el diplomático ideal**

Hay una permanente e insoslayable tensión entre el yo empírico

y el yo ideal. Actuamos en vista de lo que anhelamos ser. El yo ideal que atrae a nuestro yo empírico es plenamente configurativo. El hombre elige su conducta en función de valores, desde su propia interioridad, asumiendo la responsabilidad de su decisión. La vida humana tiene una textura ética. Las acciones humanas, para ser verdaderamente humanas, tienen que justificarse, ajustarse a la realidad. Por eso, se habla de la moral como estructura. La justificación como justicia (norma ética) es la moral como contenido. Personalmente, pienso que la ética constituye un capítulo esencial de la antropología filosófica. La forma suprema de la moralidad *sub ratio* es la referencia al sentido último de la vida. Bondad y malicia penden de la *recta razón*. La *sindéresis* nos dicta lo que, en general, debemos hacer y lo que, en general, debemos omitir. La conciencia —norma próxima de moralidad— aplica la regla general al caso concreto. Pero la conciencia debe estar informada por la ley natural —participación de la ley eterna en la creatura racional—, que restringe la voluntad ilimitada y constituye, en consecuencia, un dictamen preceptivo. En rigor, un acto puede ser deshonesto pero nunca inmoral. La vida humana, haciéndose día a día, con actos y hábitos, va configurando el *ethos*. Llevamos, cada uno de nosotros, el peso de la vida entera configurada moralmente.

Hasta ahora nadie ha intentado, que yo sepa, proyectar la luz de la antropología filosófica en la teoría de la diplomacia. Se me ocurre hablar de una tensión intencional —permanente, ineludible— entre el diplomático real y el diplomático ideal. Todo diplomático, antes de ser diplomático, tiene una insoslayable textura ética. Sus actos diplomáticos tienen que ajustarse a la realidad y justificarse como justicia (norma ética). Sin mengua del ideal personal de la diplomacia que cada diplomático tiene, cabe diseñar las notas esenciales del diplomático ideal extraídas de la estructura y de la función diplomática.

A la luz de la experiencia, han probado ser necesarias ciertas cualidades personales para la sana diplomacia. Se dice que algunas cualidades específicas están hoy día pasadas de moda. Yo diría que esas pretendidas cualidades del diplomático —estar bien versado en Aristóteles y Platón; ser perito en arquitectura, música, física y matemáticas; resolver problemas abstrusos en forma dialéctica— nunca fueron esenciales. En cambio, un diplomático ideal siempre debe ser capaz de ganarse la confianza, el afecto de los gobernantes del país en donde está acreditado. Las cualidades per-

manentes del negociador no están sujetas a la moda. Una buena negociación no puede darse sin cierta influencia moral. Y esa influencia moral se funda, a su vez, sobre siete virtudes diplomáticas específicas que Harold Nicolson ha puesto de relieve: 1) veracidad; 2) precisión; 3) calma; 4) buen carácter; 5) paciencia; 6) modestia; 7) lealtad. Pero las cualidades que debe reunir un buen diplomático no se agotan en esas siete virtudes. Habría que destacar, con el mismo énfasis, una docena más de cualidades: I) rectitud; II) experiencia; III) firmeza; IV) don de observación; V) habilidad y tacto; VI) don de gentes; VII) facultad de adaptación; VIII) decoro; IX) prestigio; X) cultura general; XI) puntualidad; XII) conocimiento del país acreditado.

Alguien podría pensar —y no le faltaría razón— que habrá muy pocas personas en el mundo que puedan encarnar, a la vez, todas esas cualidades. Aun así, el ideal del diplomático no pierde su fuerza de atracción, su imperatividad y su poder configurativo.

En nuestros días ya no se piensa tanto en elegir a un determinado tipo de persona para un determinado lugar y tipo de puesto. Basta demostrar ser eficaz en un país para que pueda serlo en otro. Quien tiene las buenas cualidades inherentes al buen diplomático, puede ser embajador en Budapest o en Bogotá.

No han faltado autores que pretendan justificar la mentira diplomática. Diplomáticos de baja categoría consideran “patriótico” decir una falsedad preconcebida en determinadas circunstancias. Por fortuna, impera la tesis de que la negociación debe basarse en el “crédito” y la “confianza”, nunca en el engaño. Los diplomáticos mentirosos dejan una estela de veneno, de indignación y de resentimiento que a la corta o a la larga revierten sobre el propio país del diplomático carente de integridad moral. ¿Cómo confiar en un hombre deshonesto? Ni el país de origen, ni el país receptor pueden confiar explícitamente en las afirmaciones de un diplomático sin el más estricto sentido del honor. Se puede incurrir en inexactitudes inconscientes, pero es menester corregir los informes inexactos. La falta de honradez de los otros no justifica la falta de honradez propia. La doblez no sólo no recompensa, sino que atrae antipatías y resentimientos. El negociador debe estar dotado de exactitud intelectual —precisión— y de exactitud moral. Los informes no deben alterar, distorsionar u omitir los hechos. Con frecuencia, el diplomático se enfrenta con la arrogancia, la estupidez, la brutalidad y la marrullería. Su calma debe ser estoica. Acaso le vendría bien recordar a menudo aquel magnífico lema de los estoi-

cos: “*sustine et abstine*”. Soporta la arrogancia y la estupidez; renuncia a la venganza del resentido. El mal genio debe ser sometido al *self control*. Los consejos u opiniones de personas más experimentadas, deben aceptarse con modestia. La réplica acerada puede satisfacer la vanidad propia, pero perjudica las relaciones humanas. El diplomático ególatra pierde el sentido de adaptación y menoscaba su aptitud imaginativa. La lealtad al gobierno propio no debe impedir la lealtad al gobierno extranjero ante el cual se está acreditado. En este último caso hablo, claro está, de una lealtad digna. Son tantas las cualidades que deben constituir al diplomático ideal, que cabría recordar aquella frase que Nicolson estampó al concluir su capítulo sobre el diplomático ideal: “Con todo —puede objetar el lector— ha olvidado usted la inteligencia, los conocimientos, el discernimiento, la prudencia, la hospitalidad, el encanto personal, la destreza, el valor y hasta el tacto. En modo alguno las he olvidado. Las doy por supuestas.”<sup>129</sup> Y no termina el problema con dar por supuestas otras cualidades intelectuales y morales. Se requieren también cualidades físicas y condiciones técnicas. ¿Podría pensarse en un buen ejercicio de la carrera diplomática sin una buena preparación en Derecho Internacional Público y Privado, en política, geografía económica y comercio internacionales? ¿Cómo ejercer bien la profesión diplomática sin buena salud, buena presentación, equilibrio nervioso y conocimiento de idiomas? Si se tiene elegancia en el vestir y en el decir, si se tiene buena redacción y buenas maneras, se tienen instrumentos para coadyuvar a una mejor diplomacia. Pero las cualidades secundarias no deben darse jamás sin las cualidades intelectuales y morales de primordial importancia.

El soborno y la corrupción son intrínsecamente inmorales. La mentira no es legítima —contra lo que piensa el tratadista José Lion Depetre— ni como medio de defensa. “Tengamos pues al soborno y a la corrupción como medios generalmente practicados, si bien no generalmente confesados. *Salus populi suprema lex*, decían los romanos. Y para nuestra tranquilidad de conciencia, no nos metamos a averiguar —se atreve a afirmar José Lion Depetre— si es o no inmoral. Es necesario y basta. Se ha empleado siempre, se emplea aún y se seguirá empleando.”<sup>130</sup> Se pretende aducir la fuerza de los hechos. Con este criterio, habría que despenalizar los robos, los abusos de confianza y los fraudes porque se han co-

<sup>129</sup> Nicolson, Harold, *ibid*, p. 99.

<sup>130</sup> Lion Depetre, José, *op. cit.*, *supra* nota 124, p. 127.

metido, se cometen y se cometerán siempre. Lion Depetre parece olvidar que de los hechos no es legítimo desprender conclusiones normativas.

## 6. *Vieja y nueva diplomacia*

Cuando se divide tajantemente la historia de la diplomacia en periodos, se desconoce la continuidad de la teoría diplomática. Tal es el caso del profesor Mowat en su libro *Diplomacy and Peace*. La superstición y la ignorancia priva en el periodo desorganizado de la diplomacia, que transcurre del año 476 al año 1475. El “sistema de los Estados europeos” —segundo periodo—, transcurre de 1473 a 1914. La “diplomacia democrática”, iniciada por el presidente Wilson, es el tercer periodo que pretende armonizar —difícil armonía— una comunidad de intereses humanos y el concepto de los derechos nacionales exclusivos. Si el profesor Mowat viviese en nuestros días, es posible que añadiese un cuarto periodo que vivimos actualmente: el de la “diplomacia antidemocrática” de las grandes potencias. En todo caso, lo que importa destacar es que los principios y métodos del proceder y de la negociación internacionales presentan una continuidad no exenta de súbitos brotes novedosos y de prolongados y perturbadores retrasos. No podemos hablar, ciertamente, de un “código” de conducta internacional. Pero cabe hablar de ciertos principios comunes a todo el género humano que permanecen en medio de las vicisitudes del Derecho Internacional y de la vieja y la nueva diplomacia.

El progreso de la teoría diplomática, aunque no sea rectilíneo, “ha ido desde el mezquino concepto de los derechos exclusivos de la tribu —advierte el prestigioso diplomático inglés, Harold Nicolson— hasta el más amplio de los intereses comunes”.<sup>131</sup> Hay una interacción entre teoría de la política y teoría de la negociación. No escasean los casos de benéfica y decisiva influencia de lúcidos, avezados diplomáticos sobre el gobierno de su Estado.

Los griegos, pese a sus enconadas rivalidades, se habían elevado de la teoría de los derechos tribales a la idea del bien común internacional. Su ruina no fue por desconocer la teoría, sino por no haberla seguido. Les faltó, eso sí, una verdadera universalidad más allá de sus ciudades-Estados y una fuerza colectiva suficiente para imponerse. El comité de naciones establecido por los griegos no

<sup>131</sup> Nicolson, Harold, *op. cit.*, *supra* nota 126, p. 30.

funcionó, como no han funcionado la Sociedad de Naciones y —de manera eficaz— la Organización de las Naciones Unidas.

De los romanos heredamos el orden y la disciplina internacional. En vez de la antigua destreza y astucia, los romanos instituyeron la obediencia y la organización, la universalidad y el Derecho. Fue así como establecieron el incuestionable beneficio esencial de la *pax romana*.

El orden bizantino utilizó la codicia, la vesania, la desunión, la astucia y la ingeniosidad. Venecia heredó este concepto bizantino de la diplomacia que fue transmitido a la Europa moderna. Los embajadores de los siglos XVI y XVII, radicalmente inmorales, sobornaban a los partidos de la oposición, intervenían en los asuntos internos de los países donde estaban acreditados, mentían, robaban documentos y espían. Yo me pregunto si todos esos procedimientos no subsisten aún en embajadores y personal diplomático que se han convertido en *honorables espías* que cultivan la “mentira oficial”. Los preceptos de Maquiavelo, en la teoría y práctica diplomáticas, han hecho mucho daño. Más que honradez y buen sentido, astucia y mala fe: “la experiencia de nuestra época nos muestra que los príncipes que han hecho grandes cosas han tenido muy poca consideración por la buena fe, y han sido capaces, mediante la astucia, de desconcertar la mente de los hombres y han terminado por sojuzgar a aquellos que habían hecho de la lealtad su fundamento. . . . Un gobernante prudente no debería, por lo tanto, cumplir su palabra cuando el hacerlo fuese contrario a sus intereses y cuando las razones que le hicieron obligarse hubiesen dejado de existir. Si todos los hombres fuesen buenos, este precepto no lo sería, pero como son malos y no obrarán de buena fe con vosotros, tampoco vosotros estáis obligados a cumplir vuestra palabra para con ellos” (*El príncipe*).

Bastarían estas frases —y hay otras más— para advertir el gran daño que ha causado y sigue causando Maquiavelo en la teoría y práctica de la diplomacia. Diríase que retorna, con mayor lucidez y técnica, a la vieja teoría tribal superada por griegos, romanos y cristianos. Del maquiavelismo no ha podido librarse el inteligente tratadista inglés de la diplomacia, Harold Nicolson, cuando afirma: “La diplomacia no es un sistema de filosofía moral; es, como la ha definido Sir Ernest Satow, ‘la aplicación y el tacto a la dirección de las relaciones oficiales entre los gobiernos de Estados independientes’. Los diplomáticos de la peor especie son misioneros, fanáticos y leguleyos; los de la mejor son los escépticos, razonables y

humanos. Por eso la principal influencia formativa de la teoría diplomática no ha sido la religión sino el sentido común.<sup>132</sup> Con mayor cinismo, un coterráneo suyo, el embajador británico Sir Henry Wotton, formuló la opinión de que “un embajador es un hombre honrado a quien se envía al extranjero a mentir por el bien de su país”. Moralidad privada y moralidad pública quedan abismalmente escindidas. Las consecuencias no se han dejado esperar: la teoría y la práctica diplomáticas se han tornado rapaces, disolventes y mezquinas. ¿Puede ofrecerse una nueva diplomacia que sustituya a la vieja diplomacia de la marrullería técnica?

Creo que la nueva diplomacia, que apenas entrevemos, no tendrá permanencia si no armoniza la moral pública y la moral privada en unitario sistema coherente. Ningún fruto diplomático duradero cabe esperar, si no sustituimos la desintegración por la cooperación, la astucia por la razón, la ingeniosidad por los principios morales. No es la seguridad e intereses de un Estado —aunque se trate de una superpotencia— lo que hay que salvaguardar, sino la suprema ley moral, los acuerdos éticos que gobiernan las relaciones interestatales del género humano. Contra “mi patria a tuertas o a derechas” postulamos el bien público internacional. Y que no se nos venga a decir que la tesis es de una brillante pureza doctrinal, pero que es meramente sentimental. ¿Quién ha dicho que los principios de la moral pública sean impracticables? ¿Quién ha podido demostrar que los resultados del maquiavelismo son fecundos y duraderos? ¿Desde cuándo el mal tiene poder metafísico?

Estas interrogantes no pueden ser contestadas por diplomáticos con muchos años de práctica pero sin ninguno de verdadera filosofía. Diez años antes de que estallen los cañones ha estallado una idea filosófica que no advierten los astutos y empíricos oportunistas. Idealismo y realismo no están —ni deben estar nunca— divorciados en las relaciones internacionales. Atrás ha quedado la diplomacia de *boudoir*. El concepto de los intereses europeos comunes ha sido superado por el supremo interés —yo preferiría hablar de bien— del género humano. La fe en la opinión pública se va abriendo paso. El progreso de las comunicaciones permite desenmascarar, más rápidamente, las tortuosas maniobras diplomáticas. Hay una *bolsa de la reputación diplomática* que sobrepone la rectitud a la brillantez. Aunque la naturaleza humana no cambie, en su estructura permanente, cambian los estilos de arreglar las diferencias

<sup>132</sup> Nicolson, Harold, *ibid*, p. 40.

internacionales. La nueva diplomacia se sirve de la ciencia y de la erudición histórica —como nunca antes lo había intentado la vieja diplomacia—, pero enarbola el mejor humanismo como el método más persuasivo: la palabra de un embajador honrado que es amante de su patria, pero que es más amante de la verdad.