

# LA MECÁNICA DE LA DIPLOMACIA MODERNA

MANFRED LACHS  
*de la Facultad de Derecho de la  
Universidad de Varsovia*

LOS DICIONARIOS y los libros de texto ofrecen diversas definiciones de la diplomacia.<sup>1</sup> En concreto puede caracterizarse como el arte de conducir negociaciones en las relaciones internacionales. Puede llamársele la habilidad para lograr acuerdos en cuestiones de toda categoría mediante el reconocimiento de intereses recíprocos. Es sorprendente que algunos la consideraron o la consideran todavía como el hacer concesiones aparentes mientras de hecho se logra la imposición insensible del punto de vista propio.<sup>2</sup>

Cualquiera definición que se adopte deja inalterable el que la diplomacia es en esencia toda actividad dirigida a realizar los objetivos de la política exterior de un estado. Como tal es un instrumento de la política, derivándose la interdependencia entre política y diplomacia de la relación que existe entre la estrategia y la táctica.<sup>3</sup>

La diplomacia como instrumento de la política, ha pasado por muchas y diferentes etapas en el curso de la historia. Modelada por la transformación histórica del estado, reflejó inevitablemente su carácter y las funciones internacionales que estaba llamada a realizar. Por lo tanto, fue diferente en los días en que Dante, Boecio o Maquiavelo viajaban en sus misiones diplomáticas; cuando Iván el Terrible despachaba a sus enviados o mensajeros, grandes o comunes; cuando los reyes de Polonia empleaban a extranjeros como sus emisarios secretos, o después, cuando "cualquiera misión a las cortes extranjeras sólo podía ser confiada a la nobleza polaca genuina".

Las funciones de un diplomático fueron definidas en forma un tanto inusitada por el embajador inglés Sir Henry

Wotton, quien hallándose en camino a Venecia en 1604 escribió en su diario, en Augsburgo:

un embajador es un hombre honrado enviado al extranjero a mentir en provecho de su país.

Más de dos siglos después, nada menos que Talleyrand en el último discurso pronunciado en la Academia Francesa (en 1838), hizo un llamado a la honestidad en la diplomacia.

No —exclamó—, la diplomacia no es una ciencia de estratagemas y duplicidad.

Aunque en otra ocasión se le atribuyó haber dicho:

La mentira es una buena cosa de la que no hay que abusar.<sup>4</sup>

Parece ser cierto que la diplomacia revela en muchos aspectos la fuerza y la debilidad de un estado en una época y formación dadas. A veces lo hace en colores y dimensiones caricaturescos, siendo ello resultado de la relación peculiar mutua de sus formas y contenido, por lo que no es una mera coincidencia el hecho de que la diplomacia tenga un lugar privilegiado en el catálogo de las anécdotas que relata la historia. Este asunto todavía está esperando al historiador que explique por qué la esencia verdadera de la misión de un diplomático se desvanece tan a menudo en el aire, entre el brillo espectacular de las engañosas candilejas. Nuestro tiempo no se ha liberado de esos fenómenos. Es así por lo que algunas de las formas heredadas por tradición y que parecen fuera de lugar, no encajan en el mundo de hoy. Gran parte del ritual todavía en uso tiene sabor anacrónico.<sup>5</sup>

En el pasado, un embajador ante una corte extranjera era embajador extraordinario y plenipotenciario, puesto que tenía poderes para firmar tratados o para aceptar compromisos obligatorios para el país que representaba.

Un embajador despachado a una capital europea llevaba consigo un cúmulo enorme de documentos conteniendo datos sobre la situación política del continente europeo, un resumen

de la política de su país y un bosquejo de los principios relativos a las relaciones con el estado ante el cual era acreditado, los que le servían como guía e instrucciones durante un año o más. El embajador de hoy día ha perdido todas las características de extraordinario y ni siquiera es plenipotenciario. El carácter y alcance de sus funciones han cambiado. El siempre creciente número de nuevos estados que se organizan, la desaparición del aislamiento nacional y económico, el casi diario contacto entre las naciones en muchos campos pero sobre todo en el de su vida económica, son los elementos importantes que han dado nacimiento en el curso de los siglos XIX y XX, a nuevas formas y, lo que es aun más de tomarse en consideración, a un nuevo contenido de la diplomacia.

Estos cambios han sido pródigos en nuevos problemas. Han acercado a los hombres y a los estados pero también han llegado a ser la fuente de numerosos y nuevos conflictos y diferencias. La participación de la diplomacia no es despreciable en el éxito o fracaso de las soluciones a los mismos, por los papeles importantes que a menudo les toca representar a los diplomáticos.

No estamos aquí para resolver problemas... Contentémonos con tratar prudentemente las cuestiones insolubles, pues las demás se arreglan solas.

Estas palabras dichas por el Marqués de Noailles, embajador de Francia hace aproximadamente medio siglo, no son ciertas en nuestros días. La diplomacia se ha enfrentado desde hace tiempo con problemas que requieren soluciones urgentes e importantes.

Lo que es cualitativamente nuevo, es el carácter de la diplomacia moderna en la era de la coexistencia de tantos estados de diferentes sistemas políticos y económicos. La vida moderna y sus exigencias piden nuevos elementos de la mayor trascendencia, tales como el mantenimiento de lazos estrechos entre el diplomático y aquellos cuyos intereses se supone que ha de representar, y un entendimiento y evaluación apropiados sobre la situación. La diplomacia contemporánea está

obligada a guiarse por el curso histórico de su desarrollo y conforme a ello, a esforzarse por lograr la armonía internacional y por hallar soluciones pacíficas a las controversias y a los conflictos. Los tiempos modernos piden relaciones de un nuevo tipo que no pueden menos de reflejarse en la práctica diplomática.

Por lo tanto, tienen que tomarse en cuenta los grandes cambios que están ocurriendo en todo el mundo; el aumento a más del doble del número de estados independientes durante las últimas décadas; la entrada de Asia y África en la arena internacional como socios iguales; el proceso de la liquidación del colonialismo. Los estados que han aparecido como resultado del movimiento de liberación nacional, pueblos y territorios que por siglos permanecieron en la periferia de la política mundial y que fueron objeto de arreglos concluidos sin consultarlos, contra ellos y a menudo a expensas suyas. Asimismo, la forma y la substancia de las relaciones entre estados socialistas y capitalistas son elementos nuevos y de peso que merecen atención especial.

La conformación de estas nuevas relaciones y la búsqueda de medios para lograr el acomodamiento recíproco constituyen las tareas máximas de la diplomacia contemporánea. Sería falaz asumir que los grandes problemas de hoy no son negociables, porque lo son. También es una falacia considerar el presente período como revolucionario oponiéndolo ante un orden legítimo.<sup>6</sup> Pues aunque en esta época nuestra ocurren cambios revolucionarios, ello no altera el hecho de que todos los estados y todas las naciones están sometidos al derecho internacional, que representa la herencia común de la humanidad, el bien común de nuestra civilización. Es obvio que el derecho internacional, como cualquier otro sistema legal, no es un fenómeno estático. Está sufriendo cambios continuos y desarrollo progresivo, y el rasgo más característico es que se están efectuando y pueden hacerse por medios pacíficos, a través de negociaciones. Aunque las partes interesadas conserven sus diferentes perspectivas filosóficas, la vida les impone el deber de buscar soluciones aceptables a todas. La preparación de programas políticos no debe interferir con sus

deberes para con otros estados ni infringir el derecho internacional como tal. Es dentro de este marco de cambios políticos y económicos, derechos y deberes de los estados y naciones, establecido y configurado por el derecho internacional, en el que la diplomacia se asienta para la ejecución de sus funciones. Para tener éxito está obligada a reflejar fielmente la vida, y la astucia y el engaño son armas que deben ser descartadas como poco provechosas, ya que pueden ser fácil y prontamente desenmascaradas; la verdad debe ser su guía.

Con todo esto como antecedente, la diplomacia tiene que ser el arte de conducir negociaciones en la acepción completa de la palabra, negociaciones en todas las materias, las que acercan o las que dividen a los estados existentes en el mundo contemporáneo.

Por lo tanto, está claro que no son suficientes los métodos y canales tradicionales de las relaciones internacionales. Se han ensanchado, incluyendo no únicamente lo que se ha considerado hasta ahora como práctica tradicional diplomática, sino también a las conferencias internacionales en su sentido amplio y a los organismos internacionales (tales como las Naciones Unidas), que son en cierto sentido conferencias permanentes, a las reuniones de ministros de relaciones exteriores y a las de jefes de gobierno y de estado.

### *La diplomacia tradicional*

Pero esto de ninguna manera ha reducido el papel de la diplomacia tradicional. Por el contrario, hasta ha adquirido importancia en el campo de las relaciones bilaterales, porque es por medio de sus representantes diplomáticos como los estados se mantienen entre sí en constante, casi diario contacto, en asuntos grandes o pequeños que afectan sus intereses vitales y los periféricos. Fue tomando en consideración la expansión sin precedente de las relaciones económicas en el siglo XIX, como Chateaubriand profetizó la ruina de los embajadores y el surgimiento de los cónsules. Su predicción nunca se cumplió, sino que hemos entrado en un período de desarrollo de ambas instituciones. Debido a la expansión

de las relaciones diplomáticas mediante la cooperación internacional, se ha presentado la necesidad de establecer por escrito los principios y las reglas del trato diplomático. Los documentos de Viena y Aquisgrán, con ciento cincuenta años de edad se han vuelto anticuados en muchos aspectos. La conferencia celebrada recientemente en Viena fue convocada para modernizarlos y adaptarlos a la vida contemporánea. El ritual del ceremonial ha perdido mucha de su significación mientras el alcance del trabajo esencial ha aumentado. Han pasado los días en que un embajador, disponiendo de mucho tiempo libre, podía emplear la mayor parte del mismo en sus pasatiempos literarios o de otra naturaleza, como aquel Paul de Foix, embajador de Polonia ante las cortes italianas, quien utilizaba casi todo el día en discusiones filosóficas: en el almuerzo era Platón, en la cena los comentarios de Picollini sobre Aristóteles. Lo que se requiere actualmente son los contactos, no solamente con las autoridades oficiales, sino también con los representantes de la vida política, económica, cultural y científica del país del que se es huésped; es necesario estar versado en las corrientes de la opinión pública, hallarse al día con el ritmo de los acontecimientos de actualidad.

La diplomacia de Tayllerand, McKinley o Napoleón III practicada en nuestros días produce caricaturas y anacronismos. La compleja pauta de la vida moderna hace que el diplomático actual se enfrente a grandes tareas y a grandes responsabilidades. Ahora es de importancia capital tener conocimiento preciso de la situación, implicando ello información verdadera y exacta que sea la base sobre la que puedan tenderse las líneas directrices de la acción política. Los historiadores deploraban a menudo que los embajadores no siempre estuvieran lo suficientemente versados en la situación de los países de su adscripción, con el resultado inevitable de los frecuentes e innecesarios malentendidos y conflictos. Hace unos ciento cincuenta años, según se dice, Lady Hester Stanhope comentó con el Duque de Wellington: "No puedo menos de lamentar una falta muy común entre la mayoría de nuestros hombres de gobierno —la de ver las cosas a la luz

de su deseo y no como son, y querer imponer este engaño a la opinión pública." Los peligros de un juicio influenciado por los deseos se hallan particularmente presentes hoy día.

Los diplomáticos contemporáneos no nada más están obligados a seguir de cerca y a informar verídicamente sobre la situación del país en el que están acreditados, sino también —y esto es especialmente importante— a conservarse en estrecho contacto con la vida de su propio pueblo. Deben conocer y comprender los acontecimientos de casa, pues de otra manera corren el riesgo de no estar al día, de no estar capacitados para hablar a nombre de sus estados. Jefferson admitió al regresar a su patria después de permanecer seis años en Francia, que había perdido su capacidad para hablar a nombre de su país.<sup>7</sup> Fue por eso que cuando llegó a ser secretario de Estado recomendó al presidente que se estableciera un límite máximo de seis años de servicios en un mismo país. Este principio es hoy aún más importante que en su época. Los acontecimientos y el tiempo pasan mucho más rápido, por lo que las rotaciones más frecuentes no son sólo aconsejables sino necesarias, pues de lo contrario el diplomático corre el riesgo de caer en la deformación de opiniones, reducción de horizonte y pérdida de la debida perspectiva. Debe estar bien preparado para su tarea, conociendo historia y economía, derecho y sociología, estar familiarizado con las ciencias y entender el desarrollo militar moderno. A más de la necesidad de conocimientos generales en todos estos campos, la diplomacia contemporánea, como la vida en conjunto, requiere de especializaciones. El personal a las órdenes de un embajador incluye actualmente a más de consejeros, secretarios, agregados militares, comerciales y de prensa, a técnicos en ciencia, trabajo, agricultura, industria y otras materias. Las relaciones bilaterales entre dos países cualquiera pueden requerir su empleo para lograr un mejor acercamiento. La diplomacia moderna pide, por lo tanto, la utilización de hombres y mujeres de todas las actividades, con preparación y educación adecuadas. Y de ahí la tendencia general hacia una reforma del servicio diplomático tradicional.<sup>8</sup>

Las funciones de la diplomacia moderna, su carácter y sus

métodos de acción tienen que adaptarse a las tareas políticas concretas a que se enfrenten. En el período en que vivimos, se debió de haber puesto fin al sistema de bloques opuestos entre sí, pero esto no había de ocurrir y una vez más se han formado alianzas multilaterales y de acuerdo con ellas ha cambiado el centro de gravedad en las negociaciones diplomáticas. La diplomacia moderna se ha vuelto en muchos aspectos una diplomacia de coalición.

El período de la guerra fría, entretejiendo nuevas alianzas al estilo Bismarck, por así decirlo, dio nacimiento a muchas obligaciones contradictorias y a veces difícilmente comprensibles. La mecánica de su acción no pudo ser explicada ni siquiera por el lenguaje diplomático. Éste fue realmente un período de reducción de posibilidades de la diplomacia moderna y de una verdadera crisis de la misma.

Los últimos años han visto un cambio en la situación, aunque no quiere decir, sin embargo, que los problemas que encaramos se hayan vuelto más sencillos o más simples. Todo lo contrario. Y por eso las tareas que impone actualmente la vida internacional no pueden realizarse con los métodos diplomáticos tradicionales. Sus canales formales pueden y tienen que jugar una parte importante, pero el bilateralismo se ha reducido a sus propias dimensiones. La importancia y el alcance de los problemas requieren el uso de instrumentos y medios siempre nuevos y más adecuados.

### *La diplomacia por conferencias*

El nacimiento del multilateralismo ha introducido un elemento nuevo en la diplomacia. Lo ha hecho en una plataforma doble: una constituida por la conferencia internacional y la otra por los organismos internacionales. Lo que en el pasado se reducía a las raras ocasiones de congresos solemnes y a la elaboración de tratados de paz, se ha convertido hoy día en un fenómeno muy común. Ahora se celebran decenas de conferencias internacionales cada año. Muchas se ocupan de asuntos altamente especializados (económicos, técnicos, de salubridad, comunicaciones, etc.) y, por lo tanto, son del do-

minio de los especialistas. Al mismo tiempo, sin embargo, aumenta el número de reuniones internacionales de carácter político que se ocupan de problemas de amplias repercusiones, que establecen principios de cooperación en muchos campos, o que son convocadas para resolver un problema concreto sujeto a controversia o un conflicto. En vista de que la agenda que se les presenta va creciendo, las formalidades que las acompañaban en el pasado van decreciendo continuamente.<sup>9</sup>

Los documentos que se firman al concluir las conferencias —ya sean tratados, protocolos o acuerdos sobre una línea de conducta común— son el resultado de negociaciones serias y a veces dolorosas, tanto más difíciles por estar forzadas a considerar los intereses de los participantes, frecuentemente en conflicto. Estas negociaciones constituyen un campo nuevo y muy importante de la actividad diplomática. Su carácter multilateral requiere consideraciones apropiadas y adecuadas de los intereses legítimos de todas las partes afectadas. Constituyen una escuela excelente de cooperación internacional y de entendimiento mutuo. Al mismo tiempo ofrecen una buena ilustración de esa definición justa sobre lo que es una negociación, dada hace algún tiempo: “No implica una admisión de inferioridad, inclinarse ante la lógica demostrativa de un razonamiento exacto. Renunciar a una pretensión injustificada después de una discusión cortés a fondo, no es ni impotencia para hacer respetar su derecho, ni fomento a futuras usurpaciones.”<sup>10</sup>

Las negociaciones con base multilateral con frecuencia toman la forma de diplomacia de grupo. Sus cimientos descansan en la existencia y crecimiento de intereses comunes y de grupos enteros de Estados. Los lazos más frecuentes a este respecto se fincan en afinidades geográficas que crean intereses económicos y políticos comunes, o en el tratamiento común a problemas de seguridad nacional. El tremendo desarrollo del movimiento de liberación nacional y el nacimiento de tantos estados de los que fueron imperios coloniales ha traído a la superficie la división esencial en el enfoque de los problemas coloniales; intereses creados por una parte y la determinación de poner fin al colonialismo en todas sus ma-

nifestaciones por la otra. Pero, sobre todo, en ciertos problemas vitales que confronta hoy la humanidad, continúa el diálogo entre los estados capitalistas y los socialistas. Y así es como se pueden buscar caminos y medios para salvar obstáculos, facilitar el camino de la comprensión en cuestiones grandes y chicas, ya se trate del problema de la navegación, del comercio, de desarme o de seguridad.

Estas funciones de la diplomacia multilateral se reflejan especialmente en las labores y actividades de los organismos internacionales, siendo ahí donde los representantes de tantos estados se hallan en contacto frecuente, casi diario. Para que estos organismos realicen debidamente sus funciones, deben constituir un cuadro fiel y verdadero del mundo, de las fuerzas y tendencias que se manifiestan en un momento dado de la historia, no pudiendo haber contribución real a la solución de los problemas mundiales si la conferencia presenta un cuadro deformado, o como ha ocurrido algunas veces, una caricatura de aquél. Desgraciadamente, éste ha sido el caso de varios organismos internacionales, y por mucho tiempo el del más importante de nuestros días: las Naciones Unidas. En 1945 se componía de 51 estados miembros; en 1955 se elevaron a 76 y en 1960 a 99. Estos cambios han puesto en obra una representación más adecuada de los estados socialistas, de los de Asia y de África, en comparación con Europa Occidental. Pero todavía en sus salas hay asientos vacíos o indebidamente ocupados.

Siendo como son las Naciones Unidas (seguidas por otros organismos internacionales de carácter universal), podrían y deberían realizar las tareas que le son impuestas, reflejando fielmente, en calidad y en cantidad, las fuerzas y las tendencias de la realidad. Ello daría a la Organización un punto de partida idóneo para buscar soluciones con base en el entendimiento mutuo y para dictar decisiones aceptables para todos.

Lo anterior sigue siendo la tarea y el deber inalterables de la diplomacia en los organismos internacionales y para su realización ofrecen posibilidades especiales. El multilateralismo dentro de su estructura hace posible que los estados pequeños escapen a la presión que a veces ejerce sobre ellos

una gran potencia en las relaciones bilaterales. El carácter abierto de sus deliberaciones obliga a los gobiernos a tomar posiciones francas en asuntos vitales de nuestros días. La historia de los últimos años ofrece muchos ejemplos que lo prueban: cuando se llegó a las decisiones sobre desarme, colonialismo o algunos problemas económicos de capital importancia. El procedimiento en los organismos internacionales ha llegado a ser un instrumento especial y extremadamente delicado de la diplomacia. Se ha convertido en arma que si se utiliza en forma apropiada puede producir los resultados más halagadores. Y esto se aplica tanto a sus elementos francos como a los secretos.

Los votos secretos ofrecen la posibilidad de eludir presiones y de escapar a las consecuencias de la dependencia económica o política en dondequiera que existan todavía. Porque en las votaciones secretas los delegados pueden mostrar dónde están sus verdaderas simpatías. Muchas elecciones de los órganos de los organismos internacionales han mostrado las tendencias reales, especialmente las de muchos de los estados pequeños, para no mezclarse en los episodios de la guerra fría. Hay particularmente un fenómeno que merece atención especial. Es evidente que en organizaciones del tipo de las Naciones Unidas el procedimiento del voto tiene el propósito principal de efectuar elecciones ligadas con el funcionamiento de varias ramas de la organización. En la mayoría de los demás casos, las decisiones se reducen a recomendar, confirmar, apelar, solicitar, sugerir, declarar o expresar satisfacción o inconformidad. Son obligatorias únicamente si se aprueban por unanimidad, o siempre que la minoría acepte someterse a la voluntad de la mayoría, pudiendo así ayudar a resolver los problemas que se le presentan a la organización. De ahí que los votos de la mayoría en principio sólo son indicaciones numéricas de las relaciones o de las tendencias existentes. Claro que pueden servir de barómetro de la situación internacional.

El peso y la significación de la votación descansan en el hecho de que registra la posición de los diversos estados. En consecuencia, el número de votos depositados y su configura-

ción cambiante expresan las tendencias políticas prevalecientes en ciertos estados, en grupos de estados y hasta en continentes. Los resultados de una votación son, por lo tanto, hechos concretos que reflejan el aspecto cambiante de la situación política. Constituyen los fenómenos políticos en el umbral de las negociaciones y de las decisiones. Constituyen la materia prima para el observador político, que puede derivar conclusiones apropiadas y preparar informes para el cuerpo de quienes trazan la política, para que puedan adaptar sus métodos y fines de conformidad con ellas. Por ejemplo, una comparación de los votos emitidos durante las sesiones consecutivas de la Asamblea General en el curso de los últimos años ofrece un cuadro muy interesante del rumbo histórico. (Especialmente en el campo de los problemas coloniales, del desarme o de la representación de China.) Como tal, pueden convertirse en una directriz al ayudar a proporcionar una evaluación correcta de la situación a quienes trazan la vida política de sus países.

Cualquier plan sobre el curso y conducta políticos que se aparte de lo anterior se convierte en una función teórica y abstracta, si no es que en esfuerzo para poner un freno en la rueda de la historia, con todas las consecuencias que ello implica. Desde un punto de vista práctico, todo parece indicar que conduce a la elaboración de programas y tácticas políticas completamente desprendidas de la realidad: a una sobrestimación de las posibilidades de uno mismo y a falta de apreciación justa de los intereses vitales de otros estados. En cualquier caso, el resultado puede ser una conmoción política que puede llevar a crisis y a tensiones, las que a su vez no parece que resuelvan los problemas existentes, sino que más bien los agravan. Un ejemplo muy interesante sobre este particular lo ofrece la evolución del problema del desarme. Algunos aspectos políticos han tratado de complicar las discusiones sobre desarme con consideraciones militares, y así es como ha nacido la idea de tener más y mejores bombas, seguida por la de disuasión o represalia en masa. Todas las discusiones han fallado, como se auguró correctamente, y la represalia en masa se convirtió en absurdo en masa. La vida

misma descalificó estos conceptos (que se fundaban en la premisa de que es la estrategia la que dicta la política). Quienes los propagan quieren hacernos creer que la política sobre cooperación internacional, o sobre los problemas de relaciones pacíficas mutuas entre las naciones, y todo lo que se relaciona con ello, se reduce a razonamientos estratégicos. En otras palabras, la visión política, la inventiva y el progreso han de quedar sujetos a las consideraciones militares. Todo esto, como la experiencia lo ha demostrado, no aumenta la seguridad; al contrario, produce reacción en cadena haciéndonos mover en un círculo vicioso cuyas dimensiones aumentan constantemente. Nos hace pasar de una crisis a otra con los riesgos que aumentan a cada nuevo incidente.

Por otra parte, un planteamiento constructivo respaldado por las realidades de la situación política siempre ofrece una base apropiada para las negociaciones y puede tomarse un enfoque realista si se muestra qué tan lejos o qué tan cerca ha de representarse la meta política deseada. De aquí no hay más que un paso hacia las negociaciones constructivas. La estructura y la consistencia de la diplomacia multilateral ofrece amplias posibilidades en este campo.

#### *Reuniones de ministros de Relaciones Exteriores*

Los ministros de relaciones exteriores raramente viajaban en el pasado, asistiendo únicamente a conferencias de paz y a grandes congresos. Como en muchos otros aspectos, el siglo xx cambió el panorama tradicional. En los años entre las dos guerras mundiales, los ministros de relaciones no sólo participaron frecuentemente en las sesiones de los organismos internacionales existentes entonces, sino que comenzaron a reunirse en ocasiones especiales, práctica que no estuvo confinada a las grandes potencias. En los años de la posguerra sus reuniones periódicas han llegado a ser casi una institución. Asisten anualmente a las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y a reuniones de organismos regionales o de otras clases, de los que son miembros sus países. Algunos de esos organismos hasta tienen establecidos órganos en el

nivel de ministros de relaciones. Sus viajes han llegado a ser tan frecuentes que se les ha apodado "ministros voladores". Debe mencionarse en particular el Consejo de ministros de relaciones exteriores establecido al finalizar la segunda guerra mundial (por el Acuerdo de Postdam de 1945). Su tarea era la de "continuar el trabajo preparatorio necesario para los arreglos de paz", pero también se pensó que "se ocupara de otros asuntos que esporádicamente le pudieran ser sometidos por acuerdo de los gobiernos participantes del Consejo". Así es que se estableció un cuerpo permanente compuesto de los ministros de relaciones exteriores de las cinco grandes potencias, al margen de las Naciones Unidas. El establecimiento de este órgano según las palabras de la declaración de Postdam, fue "sin perjuicio de lo aceptado en la conferencia de Crimea, de que habría consultas periódicas entre los secretarios de relaciones exteriores de los Estados Unidos, la URSS y el Reino Unido". Su objetivo principal era la elaboración de los tratados de paz y la liquidación de las consecuencias de la segunda guerra mundial. De modo que se quiso que se ocupara de problemas que se dejaron fuera del campo de acción de las Naciones Unidas. Este tratamiento dual fue uno de los rasgos característicos de los arreglos y acuerdos a que llegaron las potencias aliadas. Diferentes de los de Viena de 1815 y Versalles de 1919, constituyeron decisiones atinadas.

La tarea inmediata, importante, del Consejo de ministros de relaciones exteriores fue la de elaborar tratados de paz con Italia, Rumania, Bulgaria, Hungría y Finlandia, tarea que fue ejecutada en quince meses después de 122 reuniones. Los cinco tratados de paz entraron en vigor en 1947. Otra realización fue la elaboración del tratado sobre Austria, cuya aprobación final y firma tuvo lugar el 15 de mayo de 1955. Falló, sin embargo, en su labor de preparar un arreglo de paz para Alemania, así como en otros puntos que fueron sometidos a su consideración.

La hoja del balance de actividades de las reuniones de los ministros de relaciones exteriores de las grandes potencias en dieciséis años es por cierto muy modesta. ¿Implica esto falta

de adecuación? En todos estos años funcionó bajo condiciones extremadamente desfavorables, y de ahí que no se justifiquen conclusiones absolutas. Bajo la perspectiva histórica se comprueba que las reuniones de los ministros de relaciones exteriores fueron instrumento de negociación muy útil y eficiente. Lo fueron en los años de la guerra e inmediatamente después de la terminación de las hostilidades. Hay amplia justificación para utilizarlos en el futuro, lo que puede hacerse en diverso grado y composición, según lo requieran las circunstancias. Los ministros de relaciones podrían acompañar (y de hecho lo hacen) a los jefes de estado durante sus reuniones, y puede confiárseles a su vez la tarea de complementar las decisiones que se logren en ellas. Pueden ser llamados a interpretarlas en forma autorizada, si su ejecución provoca algunas dificultades.

En suma, las posibilidades de utilizar este instrumento de negociación son ricas y variadas. Usándolo apropiadamente puede servir como medio eficaz en el proceso de asegurar y procurar decisiones concordantes.

### *Conferencias en la Cumbre*

Éste es un instrumento conocido en la práctica diplomática del pasado. En el siglo xix sus símbolos son Viena, París y Berlín. El siglo xx vio su continuación en las reuniones habidas durante la primera guerra mundial (la conferencia Millerand-Asquith, la reunión en París en 1916 de los primeros ministros de Gran Bretaña, Francia, Italia, Bélgica y Serbia) y en los años que mediaron entre las dos guerras.

La segunda guerra mundial trajo un cambio en el carácter de esos encuentros que trazaron la estrategia de la coalición aliada y fijaron los planes de la cooperación en la posguerra. La cualidad nueva de las relaciones entre estados elimina de la institución de las conferencias en la cumbre el estigma indeseable de que constituyen un directorio; tampoco debería vérselos como expresión de las esferas de influencia. La responsabilidad en el desarrollo de las relaciones internacionales para la paz es compartida por todos los estados, pero

no puede negarse que en el mundo actual dependen en gran parte de las grandes potencias y particularmente de las relaciones de los estados más poderosos: los Estados Unidos y la Unión Soviética; de ahí que las reuniones entre sus líderes sean tan importantes. Las negociaciones entre ellos deben ser conducidas sobre la base de una igualdad completa; cubren problemas de dimensión mundial que constituyen la preocupación principal de esas grandes potencias.

La conveniencia de tales reuniones se viene discutiendo vivamente en estos días. Son objeto de críticas vehementes por parte de ciertos teóricos y políticos, invocando algunos los precedentes de Versalles y Munich, y colocando en plan similiar a las reuniones de Teherán, Yalta y Postdam, o a la de 1955.<sup>11</sup> Por supuesto que esta analogía es engañosa porque se basa en una valoración mecánica de ciertos elementos de forma, haciendo caso omiso de las circunstancias históricas, del objeto de las negociaciones, de las tendencias políticas representadas por los participantes y de las personas implicadas.

Se arguye que estas conferencias son necesariamente cortas, que se celebran en una atmósfera de tensión, a la luz de la opinión pública y de la prensa y que tienden a ignorar el consejo de los expertos. Se sostiene que constituyen "diplomacia de propaganda más que diplomacia de negociación". Por eso es que, se aduce, las conferencias de Ginebra (1955), Campo David (1959) y París (1960), terminaron en fracaso. Pero el historiador consciente, después de examinar los acontecimientos que acompañaron a estas reuniones y especialmente los que las precedieron y siguieron, no puede menos que concluir que la razón verdadera está en alguna otra causa. Y por eso no se justifican aquí, tampoco, conclusiones absolutas de carácter general.

Éstas son por lo común teñidas de consideraciones partidaristas que no constituyen una guía segura. También se ha dicho que las negociaciones deben ser conducidas por quienes actúan sobre la base de instrucciones y no por quienes tienen la facultad de hacer decisiones. Al actuar como "amortiguadores entre sus jefes rivales", los diplomáticos, "como aboga-

dos respectivos de dos clientes contendientes”, pueden negociar, transar y obtener arreglos “a nombre de los jefes, en donde éstos no podrían lograrlo”.<sup>12</sup>

Estas apreciaciones y conclusiones parecen indicar que el asunto se ha confundido un tanto y se requiere por lo mismo de un análisis exhaustivo. En realidad se hallan involucradas dos instituciones. Primera, las reuniones de jefes de estado o de gobierno. Su significación consiste en el establecimiento de acercamientos personales entre las personalidades políticas más destacadas del mundo. En una atmósfera de desconfianza y sospecha pueden ser, y de hecho lo son, extremadamente útiles al crear puentes personales. Un intercambio personal de impresiones faculta a los participantes a conocerse y a comprender mejor su actitud ante los problemas cruciales de nuestro tiempo.<sup>13</sup> Lo que puede disipar muchas dudas y malentendidos y crear una concepción más justa y fiel de cada uno de ellos, facilitando relaciones ulteriores.

Su valor descansa, por lo tanto, en el mero intercambio de opiniones sin que se alcancen decisiones obligatorias. En tiempos de crisis ya solo esto puede ayudar a restaurar la confianza y ser de influencia decisiva en negociaciones posteriores. Ninguna de las objeciones mencionadas tiene aplicación a este tipo de conferencias. Es altamente recomendable que los jefes de estado o de gobierno se reúnan de cuando en cuando para tales expansiones.

Las conferencias en la cumbre tienen también otro carácter: el de tomar decisiones. Parece innegable que la política internacional ha llegado a ser asunto de gran preeminencia e importancia y que los problemas que comprende son extremadamente complejos. Economía y comunicaciones, ciencia y tecnología, estrategia y ciencia militar; todos se hallan estrechamente ligados. Cada uno se maneja por expertos, pero las decisiones políticas importantes requieren que se tomen en consideración en conjunto. La interdependencia de los eventos que a menudo afectan a los problemas más importantes en la vida de los estados y naciones forzó la elevación del nivel de los factores que toman las decisiones. Parece lógico que las negociaciones sobre estos asuntos sean condu-

cidos también en un nivel más elevado que el que se utilizó en el pasado. Esto se aplica tanto a los arreglos sobre la paz y a la liquidación de la herencia de la guerra, como a los arreglos con los que se encuentra ligada la cooperación pacífica. Temas como los de Alemania, desarme, terminación de la guerra fría y el establecimiento de una armazón para la cooperación política y económica entre los estados capitalistas y socialistas requieren, a no dudarlo, mucho más que las simples negociaciones diplomáticas.

Es ahí donde no parece justificarse la separación tradicional de los instrumentos de acción políticos y diplomáticos. Considerando el carácter de los problemas involucrados y su interdependencia, la acción diplomática en el más alto nivel se viene ejecutando por el factor que decide la política. Por lo que la conferencia en la cumbre puede caracterizarse como instrumento político y diplomático.

Es cierto que estas reuniones se enfrentan al peligro de la publicidad y que provocan expectación pública, y es verdad que los participantes no disponen de mucho tiempo. Pero no se requiere que sean de larga duración, pues sería un error abrumar a los jefes de estado o gobierno con la tarea de una negociación minuciosa y con el análisis detallado de los elementos correspondientes. Su tarea es la de ponerse de acuerdo en principios, ya que hablan con plena autoridad por sus países. El resto, la elaboración de estipulaciones detalladas, debe dejarse al nivel diplomático o al de los expertos, quienes pueden proceder tan lenta y cuidadosamente como sea debido.<sup>14</sup> La publicidad y la expectación ligadas a esas reuniones son inevitables, pero si a aquéllas se les mira como lo que en realidad son, sin abrumarlas con faenas que no son suyas, estos elementos no son peligrosos.

Por supuesto que las conferencias en la cumbre no son una panacea para las dolencias y apuros de nuestro mundo, pero son un medio poderoso mediante el cual pueden resolverse las mayores diferencias entre las potencias.

He ahí algunos de los instrumentos más importantes de la diplomacia contemporánea. Se ha enriquecido con nuevos e

importantes remedios, porque lo complejo de los problemas que está llamada a tratar requiere más sutileza y más elasticidad, a fin de poder servir las necesidades de nuestro tiempo. Aquí, como en donde quiera, el procedimiento se debe adaptar al contenido. Es claro que ni el mejor instrumento puede realizar mucho si no se le utiliza en forma apropiada, o si es esgrimido por personas incapaces de manejarlo. Tampoco puede sustituir al contenido.

Hoy no existe la alternativa de que una vez que la diplomacia ha fallado, puede tomarse el recurso de la fuerza. No tenemos más alternativa que usar medios pacíficos, porque la guerra y el uso de la fuerza no sólo han sido proscritos, sino que se han convertido en anacronismos. El poder destructivo de la mayor parte de las armas modernas califica de absurdo su uso, pues equivale al aniquilamiento en masa. Por otra parte, el carácter y contenido de los asuntos controvertibles son tales que se adaptan a las negociaciones. Su análisis cuidadoso indica que con la buena voluntad de las partes interesadas y con un tratamiento realista cada uno de ellos es objetivamente susceptible de solución pacífica.

Ésta es la gran obra a la que se enfrenta la diplomacia contemporánea y es de la mayor importancia que ésta pruebe que se encuentra a la altura. Y, para lograrlo, deben utilizarse con sutileza los instrumentos particulares, adaptar sus prioridades a los casos que confrontan, usarse las negociaciones en todos los niveles para que nunca se agoten las posibilidades de hallar soluciones pacíficas en las controversias.<sup>15</sup> Los jefes de estado o de gobierno, los ministros, diplomáticos y expertos, todos deben ofrecer sus mejores cualidades y hacer la parte que les corresponde en la construcción de ese gran edificio: la paz.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Satow define la diplomacia como "la aplicación de la inteligencia y del tacto, en la conducción de las relaciones oficiales entre gobiernos de estados independientes", *Guide to Diplomatic Practice*, segunda edición, Londres, 1922, p. 1. "La diplomacia es la actividad oficial de los jefes de estado, de gobierno y de los órganos especiales de las relaciones internacionales, que ejecutan los objetivos y propósitos de la política ex-

terior de un estado mediante negociaciones, correspondencia u otros medios pacíficos...". *Diccionario diplomático*, Moscú, 1950, Vol. 1, p. 457. El *Diccionario* de Oxford la define como "La dirección de las relaciones internacionales mediante negociaciones; el método por el cual se arreglan y conducen esas relaciones, por los embajadores y enviados; el oficio o arte del diplomático".

2 Se atribuye a Talleyrand haber definido la diplomacia como "el arte de permitir a los demás que hagan lo que uno quiere".

3 "La diplomacia carece de existencia separada de la política exterior, formando las dos juntas una unidad —la política determina la estrategia y la diplomacia la táctica". Sir Víctor WELLESLEY: *Diplomacy in Fetters*, Londres, 1943, p. 30.

4 En cuanto al papel de Talleyrand mismo, fue estimado de manera algo diferente por Napoleón, quien se lamentó amargamente cuando se hallaba en Santa Helena: "Si hubiera colgado a Talleyrand y a Fouché. todavía sería emperador de Francia."

5 Sin embargo, es dudoso si, por ejemplo, las visitas de cortesía hechas a los jefes de otras misiones al llegar a una nueva comisión, así como recibir las visitas correspondientes a aquéllas, y la presentación de cartas credenciales, podrían considerarse anacrónicas. Algunos diplomáticos consideran que toman mucho tiempo. En una capital como Londres, con 73 embajadas, 5 legaciones y 10 altos comisionados, en donde hay cerca de 20 nuevos arribos de diplomáticos cada año, se calculó que anualmente se gastan dos mil quinientas horas en esas funciones. De ahí el intento hecho recientemente para abandonar esta vieja práctica establecida. *The Times*, marzo 23 de 1960; también carta de Neville Blond a *Times*, de 29 de marzo de 1960, y *The Times*, 4 de abril de 1960. Con todo y el tiempo que esa práctica toma, ofrece una oportunidad única para los contactos personales entre los representantes de los estados; de otra manera algunas de ellos que no tienen intereses o problemas directos, difícilmente encontrarían otra ocasión para conocerse. Mediante ella se hace posible un intercambio personal de puntos de vista y se establecen relaciones que pueden ser útiles para explicar y clarificar posiciones y opiniones.

6 Comp. Henry A. KISSINGER: *Reflections on American Diplomacy, Foreign Affairs*, octubre de 1956. Su actitud es evidentemente equivocada. Siendo representante de la escuela de consideraciones militares y estratégicas en política, insiste en que "la paz... no puede ser procurada directamente, porque es la expresión de ciertas condiciones y relaciones de poder. Y es a esas relaciones —no a la paz— a las que debe dirigirse la diplomacia". Este punto de vista deforma al verdadero problema.

7 Esto es lo que dijo: "Me sorprendió el cambio que descubrí había ocurrido... No me hallé calificado para expresar sus sentimientos o para transmitir sus puntos de vista"... "Regresamos como extranjeros... y

como tales necesitamos una larga residencia aquí para americanizarnos”, H. M. WRISTON: *Diplomacy in a Democracy*, New York, 1956, p. 38.

<sup>8</sup> *British Government White Paper on Proposals for the Reform of the Foreign Service* (1943); *The Foreign Service of the U.S.A.* Departamento de Estado, Núm. 6608, 1958.

<sup>9</sup> Rousseau hace observaciones irónicas sobre los congresos de su tiempo: “De cuando en cuando se forma entre nosotros una especie de asambleas generales bajo el nombre de Congreso, en los que se reúnen solemnemente de todos los Estados de Europa para regresar en seguida; en donde se congregan para no decirse nada; o se tratan en particular todos los negocios públicos; o se delibera en común sobre si la mesa será redonda o cuadrada, si el salón tendrá más o menos puertas... y sobre mil cuestiones de importancia parecida...” (citado por SATOW: *op. cit.*, vol. II, p. 2).

<sup>10</sup> Henri BONFILS: *Manuel de Droit International Public*, séptima edición, París, 1914, p. 635.

<sup>11</sup> W. GREWE, conferencia sustentada ante el Consejo de Relaciones Mundiales, Boston, diciembre 1 1959, resumen publicado en el *Nuevo Diario* de Zurich, enero 12 de 1960.

<sup>12</sup> HALLE, L. J.: *The Coming Test for Personal Diplomacy*, N.Y.T., agosto 24, 1959.

<sup>13</sup> Un estadista contemporáneo ha dicho: “Una edad que se encamina a alcanzar la luna no puede rehusarse a establecer contactos directos con sus vecinos terrestres... He descubierto que es una ventaja conocer al hombre a quien he estado dirigiendo comunicaciones por medio de embajadores. Cuando se ha trotado varias millas, es bueno dar un salto de cuando en cuando. Y los contactos internacionales directos son las vallas de la vida diplomática.”

<sup>14</sup> Se ha dicho corectamente: “La diplomacia no puede ser un arte ligero y apresurado; debería de moverse siempre despacio; la premura de tiempo conduce a la improvisación y la improvisación al error, o más a menudo a la imprecisión; la imprecisión lleva a desacuerdos y a reproches mutuos.” Harold NICOLSON: *Old and new Diplomacy*, David Davis Memorial Lecture, Instituto de Estudios Internacionales, Londres, 1961.

<sup>15</sup> El primer ministro Nehru declaró correctamente el 3 de octubre de 1960 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Estamos tratando con el futuro de la humanidad y no debe dejarse de hacer ningún esfuerzo que pueda mejorar la actual situación.” (PV. 882, pl. 61.)