

LA DIPLOMACIA EN LAS CRISIS

LUIS SANTIGA SANZ

El embajador Luis Santiago Sanz es :

- 1.-Miembro de número de la Academia Nacional de la Historia y de la Academia Nacional de Geografía Argentina
- 2.-Consejero del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada.
- 3.- Profesor emérito del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- 4.- Fue embajador argentino en Dinamarca, Bélgica, Luxemburgo, y Uruguay.

Naturaleza de la acción diplomática.

La diplomacia, que como factor de Poder e instrumento de la Política, actúa en la línea avanzada de la acción exterior del Estado, asume, en los momentos de crisis, un rol decisivo. Cuando se desencadena es el primer factor visible que entra en actividad.

Persuadir y disuadir, constituye, según clásica definición, la esencia de la diplomacia. Arte de dirigir el comercio con otros Estados; ciencia de las relaciones exteriores, comprende, de acuerdo a Martens, la ciencia y el arte de la negociación. En un sentido lato, incluye la técnica y los procedimientos con que se conducen las relaciones interestatales.

La diplomacia no es la política, pero su material constitutivo es substancialmente político.

Entre los factores del Poder que maneja la Estrategia, es el más próximo a la Política, por su naturaleza específica y su condición de partícipe capital en las etapas de asesoramiento y formulación de la política exterior. Todas las fases en que interviene para definirla conducen a la acción. Es acción, acción política, pues las relaciones entre Estados son siempre relaciones con unidades políticas.

La acción diplomática se expresa en movimientos dialécticos. Actúa por inducción. Vinculada como está con las actividades que el Estado consagra para la defensa de sus intereses, sus procedimientos pueden llegar al ejercicio de modalidades acentuadamente enérgicas.

Es inmanente a la naturaleza de la diplomacia el orientar su impulso hacia la armonización de los intereses y lograr la resolución pacífica de las diferencias o conflictos. Puede apelar, bajo determinadas circunstancias, a medios de presión que configuran la denominada diplomacia coercitiva.

La diplomacia obra en forma restrictiva, propende a evitar que su dominio sea rebasado por la fuerza de la coacción física. La violencia le es ajena. No obstante se complementa con ella.

El nexo resulta impuesto por la realidad que traduce el comportamiento de los Estados. Los gobiernos no reaccionan siempre por el influjo aislado de las argumentaciones. La presión diplomática - señaló Demóstenes - es mayor cuando se refuerza con la actividad en el teatro de la guerra.

La acción diplomacia en los estados de crisis

En el curso de las crisis la diplomacia y la fuerza no actúan en fases distintas y sucesivas.

De acuerdo a la apreciación de Morgenthau, de todos los factores que componen el poder de una nación, el más importante, por inestable que sea, es la calidad de la diplomacia.

Su rol, en efecto, es decisivo en el esfuerzo de la Estrategia superior. En los momentos de crisis asume su mayor dimensión. Prevalece en esas circunstancias sobre todos los otros medios y recursos del Estado.

La diplomacia, no obstante, no tiene por sí sola efecto definitorio en el proceso crítico. Su capacidad depende de la posición ostensiva de los demás elementos que constituyen el poderío del Estado.

Para su eficacia en las crisis le es imprescindible contar con una estrategia sectorial consistente, que abarque toda la superficie del conflicto y tenga un claro conocimiento del punto donde está situado el centro de decisión del adversario, que no siempre coincide con la conformación jurídico-administrativa del Estado.

La diplomacia, afirmaba Wladimir D'Ormesson, es un proceso de creación continuo; **P'art infini**, la calificó el conde de Chambrun, en una justa apreciación. La actividad diplomática es incesante. Ni en el curso mismo de la guerra se detiene el trabajo diplomático.

Pero es en los momentos críticos cuando la diplomacia muestra su presencia con mayor relieve, bajo el estímulo excitativo que le infunde la crisis.

En ella debe, más que nunca, actuar con un criterio asentado en el mundo de los hechos reales, que es el suyo.

Características de la diplomacia

La diplomacia se mueve con la fría conciencia de la caducidad de sus esfuerzos. Nada es eterno. No lo son los tratados, que consolidan siempre una ecuación de Poder, ni perduran indefinidamente las alianzas.

Las acciones diplomáticas están impregnadas, como todo cuanto acontece en la Historia, por la substancia de la transitoriedad. Lo temporal y perecedero constituye el ingrediente efímero de sus construcciones. Surge de esa inestabilidad una marcada disimilitud entre la diplomacia y el espíritu jurídico, cuyas normas descansan, en su aplicación y principios hemenéuticos, en un rigor que no se aviene al flujo que modela los cambios políticos. La diplomacia es elástica, flexible, apta para adecuar, con celeridad, su acción a las realidades. Por ello continúa siendo el mecanismo central de la política externa de los Estados. Se acrecienta su entidad en momentos en que se operan grandes procesos de cambio.

Su nivel es deprimido cuando, por desconocimiento de su naturaleza, es considerada como ancilla o economía o como medio para servir con exclusividad fines parciales.

La diplomacia, al igual que la economía, es un recurso del Estado, no la finalidad de su acción.

La actividad estadual es por esencia integradora, en suma, política.

Según reflexiona Clausewitz, la política une y reconcilia todos los intereses de la administración interna. La política no es otra cosa que la representante de todos esos intereses frente a los otros Estados.

La diplomacia se nutre de la política, pero la política externa no puede, no debe, trazarse sin la consideración de los elementos diplomáticos.

La política no ha de exigir a la diplomacia soluciones inalcanzables por el Poder del Estado. Nunca se debe negociar aspectos vitales ni emprender acciones diplomáticas en posición de debilidad. El fracaso correlativo a esa errónea actitud política, es inexorable. Proviene de una disconformidad entre los fines y los medios. En política como en mecánica aplicada - enseña Jules Chambón - el cálculo de fuerzas no se establece sin el cálculo de resistencias.

Ética y diplomacia

Es en el plano de las grandes decisiones políticas, donde surge con mayor intensidad la tensión entre la conciencia moral y la acción. Allí los actos alcanzan, en situaciones extremas, a asumir el significado de un imperativo ético o a configurar una conducta antagónica con sus principios.

Como procedimiento de aplicación de actividades específicas, que el Estado consagra al servicio de su política exterior, la diplomacia puede quedar sometida a una valorización ética.

La índole de los medios revela la naturaleza de los fines.

Sería ingenuo no reconocer que en los negocios del Estado, la diplomacia estaría desamparada si dejara de advertir que el disimulo, la astucia, el engaño y hasta el crimen han sido utilizados para el logro de objetivos políticos (47). La diplomacia debe tomar conciencia de un hecho confirmado por la Historia: conviene que su impulso creativo sea prolongado por la punta imantada que depare orientación moral a sus creaciones. Una diplomacia inmersa en la inmoralidad frustra sus propios fines.

Sus efectos son fugaces. Afectan la confianza que debe inspirar y levanta recelos y prevenciones.

Las actitudes éticas conservan valor político en el medio internacional.

Ello es perceptible, incluso, en el desarrollo mismo de las negociaciones que impulsan los Estados.

La negociación en momentos de crisis

Negociar, al decir de George Kennan, es la clásica y central función de la diplomacia.

La delicada entidad de la negociación diplomática queda puesta en resalto por la dimensión que asume en los momentos de crisis. Es la instancia decisiva.

Las interacciones destinadas a definir las condiciones de un acuerdo adoptan las más variadas formas. Intervienen en su ejecución tecnicismos.

Fundamentalmente es un arte, en que la personalidad del negociador asume particular importancia.

En virtud de originarse siempre las crisis en un desafío, la fuerte competición que significan alcanza a los negociadores.

En el desarrollo impetuoso de la crisis resplandece la auténtica calidad del diplomático. Es entonces cuando rinde con fuerza el valor adjetivo de su personalidad, cuando se hace tangible su ascendiente, el respeto que impone la inteligencia y el crédito que dimana de las altas cualidades del espíritu y de la conducta.

De las cualidades esenciales al oficio diplomático ninguna adquiere tanta relevancia, en los momentos críticos, como la imperturbabilidad del ánimo. Si en los procesos de negociación normales, según aconsejaba Wicquefort en el siglo XVII, un ardor moderado no es menos necesario que la flema, cuando se negocia en la turbulencia de la crisis, esta última condición es la que debe prevalecer.

En esos instantes, la estrecha dependencia entre las particularidades del estado crítico con la negociación que se desenvuelve en su interior infunde a esta última singulares características. El proceso negociador se compacta. Las fases exploratorias y la discusión directa se confunden en un acto único.

El ritmo negociador queda también influenciado por el desarrollo de los sucesos que conforman la crisis. Lento en la generalidad de los casos, se acelera en las situaciones críticas; en su contexto la negociación es siempre rápida y febril. La prédica de Calliées que exhorta a instilar lentamente los argumentos en las mentes, se torna, de hecho, impracticable.

El alto nivel de emotividad que rodea a la crisis y la percepción de que en ella están en juego intereses que se estiman vitales, afluyen con peso sobre la conciencia del negociador y se hacen sentir en la articulación integral del trámite diplomático.

El lenguaje, está inficionado por la violencia, con su presencia explícita o implícita.

La flexibilidad adaptativa, que permite efectuar concesiones se acota, se hace más difícil conciliar los intereses. Con frecuencia, en las últimas décadas, los casos de crisis han sido sometidos a los foros internacionales. Los debates en esas circunstancias se concretan en discursos dirigidos, antes que al auditorio de la conferencia, a la opinión pública propia o extranjera en general. Eso escribe Lord Strang, no es negociar, es polémica. El resultado de las resoluciones, añade, se obtiene por recurso negociador efectivo de la diplomacia, que se ejercita detrás de la escena en reuniones privadas.

El curso de la negociación, en las crisis, no tarda en llegar indefectiblemente a un punto en que se ofrece una solución final que, aceptada, conduce a un ajuste concertado; el rechazo abre cauce a una escalada en los procedimientos coactivos.

En determinados casos la política exterior debe ser firme. El embajador D'Ormesson ha escrito:

» l'esprit diplomatique n'est pas un esprit de concession systématique « .

Apunta a este respecto el diplomático francés que:

il y a des circonstance où la seule façon de se montrer sage, c'est d'arrêter net les tentatives de la perfidie ou de la violence.

Bibliografía

Francois de Callières, De la manière de negocier avec les souverains. París- Amsterdam. 1716. (English translation by A. F. Whyte. London. 1919.)

Jules Cambon. Le diplomate. Hachette. Paris. 1926.

Carl von Clausewitz. Vom Kriege. Chapter VI, B. Pub. Werner Hahlweg, ed.Dummler. 16. ed. Bonn. 1952.

Wladimir D'Ormesson. Enfances Diplomatiques. Chapter. Réflexions sur la diplomatie. Ed. Hachette.

George F. Kennan, American Diplomacy. 1900-1950. University of Chicago Press. 1951. Memoirs (1925-1950). A Bantam Book. Inc. 1969.

Charles De Martens. Le guide diplomatique. v. I. Paris, Leipzig. 1854.

Hans J. Morgenthau. Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace. Alfred A.Knopf Inc. 1960. New York.

Lord Strang, The Diplomatic Career. Chapter I. Andre Deutsch. London 1962.

Monsieur de Wicquefort, L' ambassadeur et ses fonctions. A La Haye. Chez Maurice George Veneur, 1682.

Comentarios y sugerencias: vake_diplomatic@mexicodiplomatico.org