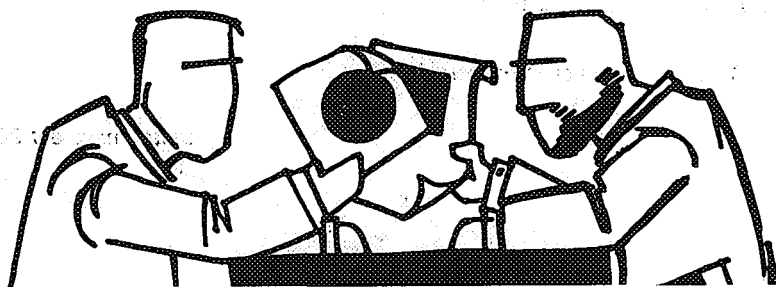


Lenguaje diplomático

Jhon G. Kneale*



La poderosa intervención de las organizaciones no gubernamentales para culminar el Tratado de Minas Terrestres de Ottawa nos deja una importante lección a todos los diplomáticos. Mientras la agenda internacional está ganando cada vez más temas de la "nueva diplomacia" centrados en las personas, muchos grupos no gubernamentales están entrando en

el juego. Ante esta situación los gobiernos nacionales tendrán que modificar sus posiciones para tomar en cuenta una pluralidad de puntos de vista, muchas veces contradictorios pero legítimos, que surgen dentro de sus propios países, y los diplomáticos tendrán que ver la manera de trabajar en forma constructiva con socios no tradicionales.

Por ejemplo, cuando Canadá

(*) Embajador de Canadá en Quito.

(Nota de Redacción: Este artículo apareció publicado en la revista del Canadian Foreign Service, "Bout de papier", por lo que agradecemos el derecho a su publicación).

envía a su comitiva oficial a una conferencia internacional sobre el medio ambiente, como la de Kioto, la posición de Canadá sobre los temas de la agenda es mas bien negociada. Los puntos de vista que han sido enfáticamente expresados por cada una de las provincias, así como por las industrias afectadas y por las ONGs que tienen un amplio apoyo en Canadá, como Greenpeace, deben ser tomadas en cuenta para definir la posición de Canadá. En este contexto: ¿Cual debería ser la función del Ministerio de Relaciones Exteriores como agente del gobierno nacional que tradicionalmente ha tenido que ver con las relaciones internacionales? Así como lo han demostrado los diplomáticos que han trabajado en estos asuntos, debemos ser tan expertos en buscar consensos internamente como lo somos para interpretar el flujo y reflujo de los temas internacionales.

Hay mucho que debemos aprender sobre los nuevos asuntos, pero también hay algunos conocimientos y habilidades especiales de las que disponemos y que los grupos con intereses especiales los requieren. Este ensayo mantiene que los ministerios de relaciones exteriores deberían estar tomando acciones urgentes para mejorar la capacidad de sus diplomáticos a fin de que

puedan lidiar con la nueva agenda internacional, y al mismo tiempo deberían ofrecer generosamente sus experiencias diplomáticas a los nuevos participantes en la toma de decisiones a nivel internacional.

La terminología

Es difícil analizar este tema sin hacer suposiciones que puedan resultar inexactas. Por ejemplo, nosotros todavía utilizamos el término de "relaciones internacionales", aunque en el lapso de los próximos diez años los actores nacionales en el escenario mundial, quienes sí continuarán ejerciendo una gran influencia, pueden ser menor en números a los participantes no nacionales. Estos últimos pueden incluir a las ONGs, gobiernos locales, agencias multilaterales, grandes corporaciones, centros de poder financiero, alianzas étnicas o religiosas, u otras redes invisibles con sus propios intereses.

También usamos el término "diplomáticos". Esta palabra está relacionada a los profesionales en relaciones exteriores que trabajan para los gobiernos y cuya experiencia está en el manejo de las relaciones internacionales. Obviamente si los gobiernos de la próxima década tienen una función cada vez menor.

lo mismo ocurrirá con los diplomáticos. ¿Quiénes serán entonces los "diplomáticos" de los participantes no nacionales?

Muy probablemente serán las personas a las que actualmente les consideramos como los delegados, representantes o voceros de las organizaciones no nacionales. Ellos ya están lidiando con temas en foros internacionales (aquí está esta palabra de nuevo) o multilaterales, a menudo sin consideración de lo que nosotros o nuestros colegas en otros ministerios de relaciones exteriores pensemos. En todo caso ellos están actuando en el escenario mundial sin el beneficio de las tradiciones y técnicas diplomáticas, tampoco con el inmenso fondo de información pertinente, que disponemos quienes estamos en el gobierno.

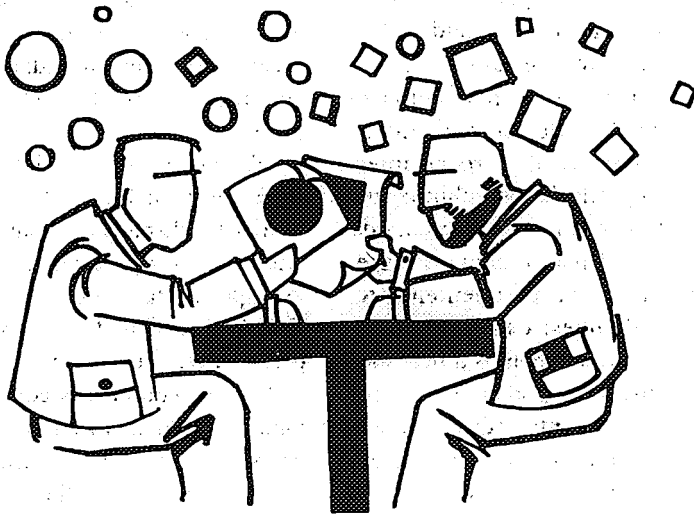
Esto no quiere decir que todos los demás actores no nacionales estén inadecuadamente equipados. Todo lo contrario, algunos de ellos - por ejemplo, las grandes corporaciones - cuentan con toda la información, el acceso a los que toman las decisiones y las habilidades de negociación necesarias para lograr sus objetivos. Sin embargo a medida que aumenta la conversación internacional y se comienza a escuchar nuevas voces, no existirá un "lenguaje" diplomático compartido

que todos podamos entender.

Esto no es un buen augurio para la capacidad de la comunidad mundial de analizar temas conflictivos y desarrollar mecanismos para poder contenerlos o resolverlos. En el peor de los casos, este escenario vería una multitud de intereses conflictivos, incapaces de poder comunicarse a través de medios diplomáticos comunes e incapaces de aprovechar la riqueza de la convención diplomática compartida para coger los instrumentos necesarios a fin de resolver sus diferencias.

Un nuevo vocabulario para los diplomáticos

En un seminario al que asistí no mucho tiempo después de la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente, un diplomático brasileño de alto rango habló de la dificultad de comunicación entre los representantes de los gobiernos y los científicos en temas ambientales. El notó que los especialistas que demandan atención en las conferencias a menudo son demasiado dogmáticos y llenos de teorías que no han sido probadas. Los diplomáticos deben poder retarles (él sugiere que se lo haga en forma elegante), pero para poder hacerlo la mayoría de los diplomáticos necesitarán un cierto



grado de orientación en el mismo campo técnico. También van a necesitar mejorar sus habilidades en relaciones públicas, así como un mejor entendimiento de los conceptos legales internacionales y la habilidad de traducir temas complejos en términos más simples para quienes definen las políticas.

Durante otra presentación en el mismo seminario, el Decano de la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown (Washington) hizo una descripción de cómo su escuela ya ha comenzado a abrirse campo en esta área. A la fecha de la Conferencia de Río, ellos estaban reestructurando el progra-

ma de su primer año de entrenamiento de manera que ahora se inicia con un examen de las ciencias de la tierra y su relación con los temas políticos y económicos.

En el servicio exterior canadiense vamos en la dirección contraria. Nuestro entrenamiento es esencialmente de aptitudes y conocimientos variados, sobre la base de que en el futuro nuestras misiones tendrán cada vez menos funcionarios canadienses y por lo tanto estos funcionarios necesitarán un dominio básico de las técnicas y objetivos de los programas político, económico, comercial, consular, administrativo y de relaciones

públicas, a fin de poder supervisar a las personas de la localidad. Nosotros lo apoyamos, es cierto, e inclusive alentamos el mantenimiento de cuadros de especialistas en política comercial, derecho internacional y relaciones públicas, pero hasta ahora no se ha entendido la necesidad para una mayor especialización. Sorprendentemente, muchos de nuestros colegas argumentan que si llegamos a necesitar especialistas los podemos incorporar temporalmente (¿Qué vamos a estar haciendo nosotros, presidiendo la reunión acaso?) o en forma alterna se piensa que los diplomáticos canadienses son tan brillantes que puedan fácilmente aprender las bases de cualquiera de estos nuevos y pujantes temas de la noche a la mañana.

El hecho es que no estamos desarrollando suficiente experiencia propia en áreas tales como el impacto ambiental y el mantenimiento de la paz, así como temas relacionados con el ártico y la antártida, movimiento de poblaciones, desarrollo democrático, derechos de la mujer, manejo de elecciones, etc. Si bien es cierto que tenemos gente que está trabajando en estos asuntos, y que lo están haciendo en forma muy capaz, sin embargo cuanto tiempo les ha tomado a ellos apren-

der desde cero las sutilezas de estos temas, y qué estamos haciendo para asegurar que sus habilidades y experiencia sean transmitidas a otros?

Yo creo que sí es posible movilizar al cuerpo del servicio diplomático a cierta distancia a lo largo de la línea entre los generalistas puros y los especialistas genuinos sin sacrificar la flexibilidad operativa y del personal (esto es, estacas redondas en huecos redondos) y con una ganancia significativa en la maestría de los temas complejos. La clave está en agrupar las habilidades; es decir, desarrollar en cada funcionario, a través del entrenamiento y la práctica, un conjunto de conocimientos relacionados y áreas de habilidad; por ejemplo, análisis económicos y promoción empresarial en un contexto asiático, con niveles superiores de habilidad en China; o análisis políticos y desarrollo democrático en el contexto del Oriente Medio con habilidades de nivel avanzado en Arabe. Seguiremos necesitando todavía más especialistas especializados, tales como abogados, pero la mayoría de los funcionarios serían semi-especializados, con un perfil de mayores y menores habilidades como en un curriculum universitario.

Más allá del lenguaje por señas

Con nuestros propios diplomáticos preparados para el Siglo XXI, también deberíamos estar considerando las necesidades de aquellos "diplomáticos" no nacionales a quienes tendremos que enfrentar en las mesas de las reuniones.

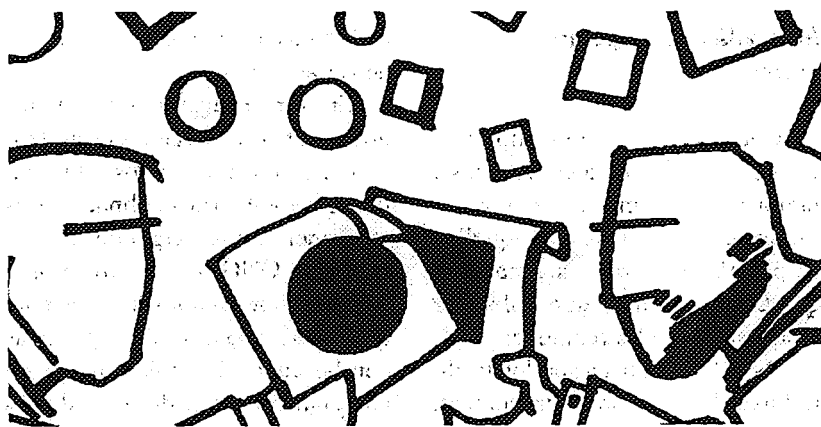
Los diplomáticos son los facilitadores del sistema internacional. Así como el sistema legal no podría funcionar eficientemente sin un cuerpo entrenado de especialistas que guíen y asesoren a los ciudadanos que tienen que enfrentarse a procesos intrincados, de igual manera el sistema internacional requiere de un cuerpo de profesionales para manejar y facilitar su interacción. A fin de poder trabajar en forma armoniosa y efectiva dentro del sistema internacional, los nuevos "diplomáticos" no nacionales deberían llegar a ser competentes en las áreas tradicionales de la diplomacia: reportes y análisis, formulación de políticas, negociación y defensa de una causa.

La pregunta naturalmente surgirá. ¿Porqué debemos dar entrenamiento a aquellos cuyos intereses pueden estar en conflicto con los nuestros? Seguramente sólo estamos dando municiones al enemi-

go." Yo pienso que la respuesta tiene varias partes.

En primer lugar, muchos de los que nosotros deberíamos estar dando entrenamiento son los representantes de gobiernos subnacionales (provincias, municipalidades, regiones) u ONGs de nuestro propio país. Aunque algunos de ellos pueden estar promoviendo políticas con las cuales los políticos a nivel nacional no estén de acuerdo, es cierto que representan importantes segmentos de la opinión pública. Trabajar con ellos podría fomentar y mejorar el entendimiento y la comunicación.

De hecho, no deberíamos detenernos en el entrenamiento. En algunos gobiernos europeos, los ministerios domésticos tienen asesores diplomáticos, otorgados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes asesoran en cuanto al impacto de un cambio de políticas sobre las relaciones exteriores y que actúan como enlace con el MRE y con las misiones en el exterior. Este sería un trabajo que vale la pena para algunos de nuestros supernumerarios embajadores, o prometedores consejeros que necesitan ampliar su experiencia. ¿Y porqué detenernos en los ministerios? ¿Porqué no otorgar asesores diplomáticos (intérpretes, para llevar a cabo la



metáfora idiomática) a los gobiernos provinciales y organizaciones no gubernamentales?

Al dar entrenamiento a los nuevos diplomáticos de otros países, un segundo gran grupo objetivo, también se estaría fomentando el diálogo. El desarrollar un vocabulario común y una filosofía común para la resolución de las disputas podría beneficiar a todas las partes en la próxima ocasión en la que surja la necesidad de un acuerdo o consenso. Justo antes de que se inauguren las charlas comerciales de la Ronda de Uruguay, un equipo de especialistas canadienses en políticas comerciales realizaron una serie de reuniones y seminarios en los países miembros del ASEAN sobre los objetivos canadienses para la Ronda. En algunos de estos países, los diplomáticos tenían poca expe-

riencia en políticas comerciales y quedaron sumamente agradecidos por esta orientación. Está por demás decir que durante las negociaciones de la Ronda, ellos tenían un entendimiento básico de los principios subyacentes a las posiciones canadienses y una actitud positiva hacia nuestras propuestas.

El brindar entrenamiento diplomático, inclusive a los grupos potencialmente antagónicos, tales como los movimientos de liberación o las fracciones políticas (legales) de grupos con componentes armados y violentos, podría dar frutos si se les muestra los límites de la insurrección armada y se les enseña un vocabulario a través del cual podríamos comunicarnos con ellos en los momentos más críticos.

En 1994, el Instituto de Servicio Exterior del Departamento de

Estado de los Estados Unidos se trasladó a sus nuevas y modernas oficinas, que ahora son conocidas oficialmente como el Centro Nacional de Entrenamiento en Asuntos Extranjeros. Allí se ofrece entrenamiento a las ONGs, al sector privado y a los medios de comunicación. El primer Director del Centro, Lawrence Taylor, describió su tarea como la de "desarrollar el alfabetismo"; alfabetismo en campos especializados tales como el medio ambiente, para los funcionarios del servicio exterior; y alfabetismo en las técnicas tradicionales de la diplomacia para los representantes de las ONGs. (O como uno de sus asistentes lo dijo: "humanizing the scientists and simonizing the humanists".) Taylor dice que los funcionarios jóvenes están muy entusiasmados sobre esta concepción mas amplia del trabajo diplomático, y creen que la influencia de los representantes del gobierno en la mesa de negociaciones crecerá en el futuro si traen consigo un cierto grado de conocimiento técnico.

Conclusión

Los gobiernos nacionales no tienen el monopolio de las armas ni de la información, tampoco el control completo sobre las palancas económicas. La función de las ONGs y de otros intereses no nacionales se aumentará. Debemos trabajar para asegurar que la función diplomática evolucione de forma tal que garantice el discurso abierto y efectivo entre los actores, tanto los que son representantes del estado como los que no lo son.

Al tratar de comunicar a los nuevos diplomáticos, estaríamos actuando desde el punto de vista de un interés engrandecido y asegurando que las habilidades de los estadistas conciliadores, desarrolladas a lo largo de miles de años, sean transmitidas en forma intacta a aquellos que tendrán que enfrentar con nosotros el transformado mundo del nuevo milenio. ☺